

Dr. Kristín Huld Sigurðardóttir
fv. forstöðumaður Minjastofnunar Íslands
Hávallagötu 33
101 Reykjavík

Reykjavík, 15.4. 2024.

Umsögn um frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun

Þingskjal 1249 – 831 mál
Stjórnarfrumvarp
Flutt á 154 löggjafarþingi 2023-2024

Frá því að ég veitti umsögn í júní 2023 um skjal umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis, sem bar heitið: *Áform um lagasetningu: Sameining stofnana umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis, NR.s-103/2023*, hafa gerst atburðir sem styðja við þá niðurstöðu mína í umsögninni að verkefni Minjastofnunar Íslands eigi ekki heima í umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti, heldur færi betur að flytja stofnunina aftur í menningar- og viðskiptaráðuneyti, enda verkefni stofnunarinnar fyrst og fremst á sviði þess ráðuneytis.

Annars vegar hefur verið lögð fram þingsályktunartillaga þar sem Alþingi felur menningar- og viðskiptaráðherra að stuðla að uppbyggingu sögustaða á Íslandi, verkefni sem snertir beint stjórnábyrgð Minjastofnunar Íslands (154. löggjafarþing 2023-2024, Þingskjal 1388-941 mál. Stjórnartillaga). Hins vegar hefur menningar og viðskiptaráðherra skipað starfshóp til að móta stefnu um verndun, miðlun og rannsóknir á menningararfi íslenskrar byggingalistar og leiðir sviðsstjóri á Minjastofnun þá vinnu.

Minjavernd á Íslandi hefur afar lítið með umhverfis-, orku- og loftlagsmál að gera, þótt loftlagsbreytingar hafi vissulega áhrif á málaflokkinn, rétt eins og allt mannkynið. Málaflokkurinn er þverfaglegur og hefur þannig sérstöðu. Hann er með snertifleti við náttúru- og raunvísindi í tengslum við aldursgreiningar og ýmsar efnisrannsóknir, en faglegt umhverfi allrar minjaverndar og hugmyndafræði byggja fyrst og fremst á hugvísindum. Hlutverk minjaverndarinnar er að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða og tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi, auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af menningarminjum og greiða fyrir rannsóknum á þeim (lög um menningarminjar nr. 80/2012, úr 1. gr.). Snertiflöturinn við orkumál er fyrst og fremst að bregðast við fyrirhuguðum framkvæmdum og vernda upplýsingar um menningararfinn, þ.e. byggingalist og söguminjar, með friðlýsingum, eða skráningu minja og oft fornleifarannsóknum. Málefni ráðuneytisins sem Minjastofnun hefur verið færð í og stofnunarinnar fara því afar illa saman.

Hvað frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun varðar þá hefur það tekið litlum framförum í meðferðinni undanfarið ár eins og rakið verður hér á eftir.

Það verða tvenn lög í gildi um málefni minjaverndar á Íslandi frá 1. janúar 2025 ef frumvarpið verður að lögum. Annars vegar lög um stofnunina og hins vegar lög um menningarminjar nr. 80/2012. Með þau lög fer eitt svið fyrirhugaðrar stofnunar. Þau eru sérlæg um málaflökk, en í frumvarpinu er hvergi tekið fram

að þau séu „æðri“ lögunum um stofnunina. Til að flækja málið enn er vert að minna á lög um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015, en þar eru verkefni sem Minjastofnun Íslands sinnir.

Í frumvarpinu um stofnunina er fjallað um nefndir, stjórnir og ráð sem starfa í þjóðgörðum og hugsanlega náttúrusvæðum. Þær hafa veruleg völd, m.a. gegnum fjárhagsáætlanir og stefnumótun sem stofnunin á síðan að framkvæma. Áratuga reynsla segir mér að það muni koma upp ósætti vegna valdheimilda og að það mikla flækjustig og ósamræmi sem er í stjórnun málaflokka stofnunarinnar eigi eftir að valda óeiningu en ekki sátt og samlyndi.

Í meginefni frumvarpsins kemur skýrt fram að hér er fyrst og fremst verið að reyna að ná tökum á náttúruverndinni og þjóðgörðum en hluti af verkefnum Minjastofnunar eru færð inn hér og þar. Ekki fæst séð af frumvarpinu að minjaverðir eigi sér framtíð í nýrri stofnun. Aftur á móti eru minjaráð nefnd á nafn og virðast þau vera komin með svipað hlutverk og svæðisstjórnir, eða hvað? Það er frekar óljóst eins og svo margt í frumvarpinu.

Flækjustig er mikið, hvað varðar hlutverk svæðisstjórna og ráða og jafnvel Þingvallanefndar. Hlutverk þeirra skarast á við minjaverndarsvið stofnunarinnar, en sviðið sinnir m.a. stefnumótun vegna minja innan þjóðgarða. Eða á að taka það verkefni af sviðinu? Svæðisstjórnir eiga einnig að vinna að stefnumótun og fjárhagsáætlanagerð. Til að byrja með innan þjóðgarða en í framtíðinni hugsanlega innan friðlýstra svæða. Á sama tíma á Minjastofnun að vinna að stefnumótun minjaverndar, eða hvað? Hvað með fjárhagsáætlun vegna minjahlutans? Flækjustigið er mikið og mikil óvissa um hver á að gera hvað samkvæmt þessu lagafrumvarpi. Hvert er umboð hvers? Á svið í stórri stofnun að skipa svæðisstjórnnum sem starfa í umboði ráðherra fyrir? Svæðisstjórnir virðast fyrst og fremst eiga að gæta pólitískra hagsmuna svæðisins, eða hvað? Í þeim virðast ekki endilega eiga að vera neinir sérfræðingar. Sérfræðingar starfa aftur á móti innan stofnunarinnar og eiga að framkvæma ákvarðanir pólitískt kjörinna fulltrúa sem sitja í svæðisstjórnnum og ráðum.

Hvað minjavernd varðar mun stærri stofnun, sem snýst fyrst og fremst um málefni náttúruverndar, ekki efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga í minjavernd, eins og nefnt er í kaflanum um tilefni og nauðsyn lagasetningar. Það sama á við um annað það sem nefnt er í þessum kafla. Allt eru þetta klisjur sem auðvelt er að andmæla. Markmiðið er einfaldlega að leggja minjaverndina niður í núverandi mynd og vinna áfram með hana á forsendum náttúruverndar og fyrst og fremst orkunýtingar. Hlutverk Minjastofnunar sem stjórnarsýslustofnunar verður lagt af og hún látin einbeita sér að *sjálfbærri umgengni og nýtingu á minjum í viðum skilningi þar sem lykilkættir eru verndun og þjónusta* (bls. 14). Þetta hentar vel innan þjóðgarða sem eru þjónustustofnanir og væntanlega innan náttúrusvæða en minjavernd hefur aðra lykilkætti eins og lesa má um í upphafi laga um menningarminjar nr. 80/2012.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til umsagnar minnar um fyrirhugað frumvarp 2023. Meðal annars er gert lítið úr rökstuðningi mínum fyrir því að ekki tíðkist að málaflokkar minjaverndar og náttúruverndar séu í sömu stofnun í löndunum í kringum okkur, í Evrópu. Rök mín má finna hér aftar í umsögninni. Viðbrögð umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis við þeim rökum er að ekki sé óeðlilegt að sameina náttúru- og minjavernd á Íslandi vegna fámennis okkar.

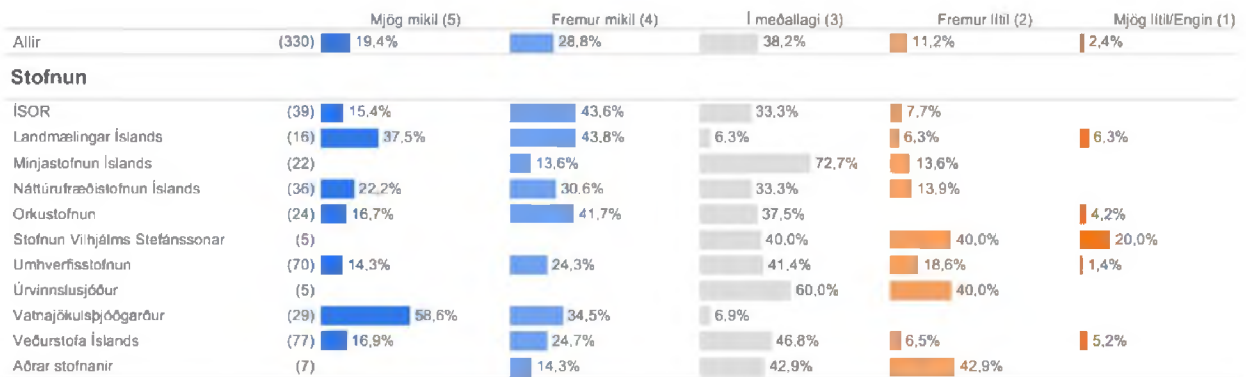
Það er illa komið fyrir Íslendingum ef þeir geta ekki haldið uppi einni ríkisstofnun sem fer með málefni fornminja og byggingararfs þjóðarinnar, þ.m.t. sögustaða. Til fróðleiks vil ég benda á að ég var að fá skilaboð frá Álandseyjum, frá Viveka Löndahl sem stýrir þar málefnum menningarminja þ.m.t.

menningarlandslagi/landslagssamningnum. Þar staðfestir hún það sem ég vissi að þar eru minjavernd og náttúruvernd aðskilin þótt þau vinni saman að ákveðnum málum. Málaflokkarnir eru í sitt hvoru „ráðuneytinu“ og með sitt hvorn forstjórnann.

Álandseyjar er sjálfstjórnað innan Finnlands. Þar búa rúmlega 30 þúsund eða innan við 10% af íbúum Íslands. Þrátt fyrir fámenni aðskilja þau minjavernd og náttúruverndina stjórnsýslulega, rétt eins og gert er annars staðar í Evrópu.

Önnur athugasemd ráðuneytisins við umsögn mína, sem ég vil nefna sérstaklega, er að ég hafi farið rangt með að starfsfólk Minjastofnunar hafi almennt verið á móti sameiningu stofnunarinnar við aðrar stofnanir ráðuneytisins. Svo það sé á hreinu hver afstaða starfsfólksins er birta ég hér glærana sem ég studdist við í umsögninni:

1. Finnst þér liggja mikil eða lítil tækifæri í sameiningu stofnana sem heyra undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið?



Fjöldatölur í sviga við hvern hóp. Niðurstöður eru ekki sýndar fyrir hópna með færri en 5 svarendur.

Tuttugu og tveir starfsmenn Minjastofnunar fengu skoðanakönnunina. Ég er ekki viss um að allir hafi svarað. Á þessum tíma vissu þau lítið hvað var í gangi, því forstöðumönnum var gert að gefa ekkert upp.

Eins og sést á glærinni **fannst engum** starfsmanna Minjastofnunar mjög mikil tækifæri felast í sameiningu stofnana ráðuneytisins. Til fróðleiks skal bent á að það var fyrst og fremst starfsfólk Vatnajökulspjódgarðs sem taldi tækifærin mikil eða 58,5%.

Hjá Minjastofnun töldu 13,6% tækifærin **freakar mikil**. Sé miðað við að allir starfsmannanna hafi svarað, þá voru þeir á þeirri skoðun. Hjá hinum stofnununum var svörunin mun hærri.

Flestir starfsmanna Minjastofnunar tóku ekki afstöðu, þeir voru hlutlausir/skoðanalausir, eða **72,7%** enda var ekki spurt hvort þeir teldu að það væru mikil tækifæri í að sameina þeirra stofnun við aðra. Þau vissu ekki hvað var í gangi og þá er einfaldast að taka ekki afgerandi afstöðu og merkja við miðjuna. Þeim var í sjálfu sér sama hvort náttúrustofnanir væru sameinaðar.

Að endingu svöruðu **13,6%**, eða þeir, að þeim fyndust tækifærin **fremur lítil**. Samkvæmt þessu er ekki hægt að segja að starfsfólkið væri hlynnt sameiningu Minjastofnunar við aðrar stofnanir ráðuneytisins.

Flest af því sem ég gerði athugasemd við árið 2023 er enn í gildi. Ég hef yfirfarið umsögnina og kemur hún hér uppfærð og endurskoðuð:

Þegar annað ráðuneyti Katrínar Jakobsdóttur tók við 28. nóvember 2021, og ljóst varð að Minjastofnun Íslands yrði færð undir umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti, urðu flestir starfsmenn stofnunarinnar nokkuð sáttir. Þeir væntu þess að fjárhagsstaða stofnunarinnar yrði skoðuð og leiðrétt í nýju ráðuneyti í samræmi við upplýsingar sem veittar voru í greinargerð frá 2020 og kynnt var fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjárlaganefnd Alþingis og menntamálanefnd. Sjá fylgiskjal 1: *Fjármál og starfsemi Mirjastofnunar Íslands*.

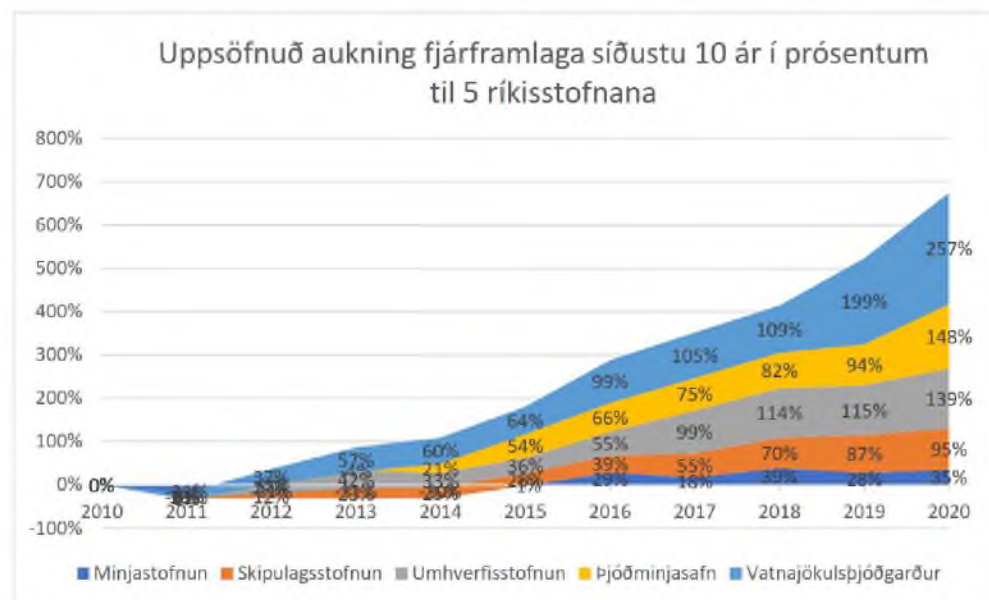
Starfsfólkið átti von á að stofnunin myndi eflast, sérfræðingum fjölga, og að minjavörður Vestfjarða myndi bætast í hópinn þegar í stað, enda búið að senda inn fjölda fjárbeiðna um hann og fleiri störf. Talið var að strax fengist skilingur á nauðsyn þess að fjármagni yrði veitt til vettvangskráningar minja, uppbyggingar gagnagrunns og að launakjör starfsfólks yrðu hækkuð til samræmis við það sem tíðkast hjá stofnunum í náttúrugeiranum. Allt voru þetta verkefni sem bent var ítrekað á í bréfum, fjárbeiðnum og greinargerðum, að þyrfti að bæta.

Minjastofnun var undir mönnum frá upphafi, með um 20 starfsmenn árið 2021. Hjá náttúrustofnununum, sem hún á að sameinast, voru um 90 fastir starfsmenn og fjöldi landvarða, sem unnu fyrir þær stofnanir, bættust við á sumrin.

Yfirstjórn Minjastofnunar kynnti fyrir nýju ráðuneyti, bága fjárhagsstöðu stofnunarinnar, þegar um haustið 2021, í von um að fjárhagsstaðan yrði bætt á fjárlögum ársins 2022. Það var ekki gert og ekki í fjárlögum árið 2023. Veitt var fjármagni þegar leið á árið 2023 svo unnt væri að ráða minjavörð á Vestfirði.

Minjastofnun kynnti jafnframt greinargerðina um fjármálastöðuna, sem hér fylgir, (fylgiskjal 1).

Í línuriti, sem fylgir greinargerðinni, kemur skýrt fram misræmi á fjárveitingum yfirvalda, á árunum 2010 til 2020, annars vegar til Minjastofnunar og hins vegar fjögurra annarra stofnana sem Minjastofnun átti í samskiptum við á þessum árum. Þeirra á meðal til nokkurra þeirra stofnana sem til stendur að Minjastofnun sameinist (Tafla 1). Sé horft til prósentuaukningarinnar lengst til hægri má sjá að aukning á fjármagni til Minjastofnunar á þessu tíu ára tímabili var áberandi lægst eða 35% en hæst var hún til Vatnajökulsþjóðgarðs eða 257%. Afleiðingin var öflugur þjóðgarður sem sinnti fjölda verkefna á sama tíma og Minjastofnun varð að velta hverri krónu og afla sér fjármagns með styrkveitingum fyrir tímabundin verkefni.



Tafla 1. Hér sést verulegt ósamræmi í fjárframlögum til fimm ríkisstofnana árin 2010-2020.

Vegna umræðu um óhóflega fjölgun ríkisstarfsmanna og nauðsyn þess að fækka þeim og sameina ríkisstofnanir er vert að benda á, að frá því að Minjastofnun hóf tók til starfa 2013 var ekki tekið tillit til áætlunar forstöðumanns og óeðlilega litlu fjármagni var veitt til stofnunarinnar miðað við umfang verkefna. Minjastofnun hefur aldrei fengið eðlilegan stuðning svo unnt væri að byggja upp sterka og góða minjastofnun á Íslandi. Á sama tíma og náttúrufræðingum í þjónustu ríkisins hefur fjölgað verulega samkvæmt upplýsingum frá fjárlaganefnd, sem birtist m.a. á bls. 4 í Morgunblaðinu 8. júní 2023, eða um 50% á árunum eftir 2015, hafa fjármálayfirvöld látið Minjastofnun Íslands sitja á hakanum. Sést þetta m.a. glögggt í fyrrnefndri töflu 1.

Við sameiningu sérfræðistofnana er farsælt að velja saman stofnanir sem eiga saman og vinna jafnframt að sameiningunni í sátt við starfsmenn viðkomandi stofnana. Það styrkir vinnuna að þekking sé fyrir hendi á grundvallarstarfsemi stofnananna, sem fyrirhugað er að sameina, hjá þeim sem stýra sameiningunni. Sú er ekki raunin við sameiningu Minjastofnunar Íslands við þjóðgarða landsins, friðlýst náttúrusvæði og náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar.

Ýmsir myndu eflaust segja að hér sé um að ræða það sem í fræðunum kallast fjandsamleg yfirtaka.

Sameiningin er eflaust skynsamleg og gagnleg hvað náttúrugeirann snertir, enda er eitt megin markmiðanna að tryggja sérstaka aðkomu nærsamfélaga, að þjóðgörðum og friðlýstum svæðum, s.s. með setu í nefndum, stjórnnum og svæðisráðum. Þetta markmið bætir á engan hátt þarfir minjavörslu á Íslandi. Í frumvarpinu sem nú er verið að fjalla um eru minjaráð nefnd sérstaklega, en það er óljóst hvert hlutverk og valdsvið þeirra verða. Hvort þeir fái svipuð verkefni og svæðisnefndir/-stjórnir. Sé svo, þá er það í ósamræmi við hlutverk þeirra í lögum um menningarminjar.

Minjavarslan felst ekki einungis í að vinna með jarðfastar fornleifar. Litill hluti af starfsemi minjavörslunnar snertir verkefni innan þjóðgarða og verndaðra náttúrusvæða. Yfir 90% verkefna minjavörslunnar, eru á svæðum í byggð, utan þjóðgarða og friðlýstra náttúruverndarsvæða. Flest verkefni í vernd húsa og mannvirkja og fjöldi verkefna í fornleifavernd eru í borgum og bæjum. Hvað friðlýstar minjar varðar (fornleifar, minnismerki í kirkjugörðum, hús, mannvirki, menningarlandslag), sem eru reyndar einungis hluti verkefna minjavörslunnar, þá eru þær margar í einkaeigu og snerta einstaklinga og þeirra þarfir og óskir. Þær sem eru í ríkiseign, og eru innan þjóðlenda, eru færri. Minjaverndin er talsmaður minja en hún verður að huga að hagsmunum annarra. Hún verður að meta það í hverju einstöku tilfelli en að lenda málum á sem hagkvæmasta hátt fyrir minjaarfinn. Hún leggur áherslu á að komast að bestu niðurstöðu í samskiptum sínum við þá sem eiga hús og minjar sem falla undir stjórnsýslu stofnunarinnar, eða hafa fengið heimild til uppbyggingar nálægt viðkvæmum minjum. Um 95% þessara mála enda í góðri sátt. Stofnunina þarf því mjög sjaldan að beita bönnum, ólíkt náttúruverndinni. Enda grunnhlutverk stofnananna ólík, náttúruverndarinnar að verja náttúruna fyrir óæskilegum áhrifum af athöfnum mannsins en minjaverndar að varðveita ummerki mannsins í náttúrunni.

Markmið minjaverndar og náttúruverndar eru því ólík og þjóðgarðar eru í raun viðskiptavinir og meðal hagsmunaaðila minjavörslunnar. Ekki fæst því séð að sameining minjavörslunnar við náttúruverndina muni gera neina þjónustu minjaverndarinnar skilvirkari en hún er, áreiðanlegri eða aðgengilegri heldur mun hún flækja minjavörsluna verulega og lengja boðleiðir miðað við flókna stjórn og samsetningu stofnunarinnar. Það er verið að reyna að fella minjavörsluna að kerfi náttúruverndar, sem hefur lengi verið umdeilt og þungvirkt. Ráðgjafarnefndir Minjastofnunar: fornminja- og húsafriðunarnefndir, hafa ekki verið pólitískar nefndir eins og stjórnir sumra þjóðgarða að hluta til. Markmiðið með ráðgjafarnefndum Minjastofnunar er að tryggja ráðgjöf sérfræðinga fyrir Minjastofnun. Verkefnin sem Minjastofnun fæst við er svo miklu meira en að sinna friðlýstum minjum eins og skýrt verður hér síðar.

Það var lítið rætt við forstöðumann og starfsmenn Minjastofnunar um sameininguna og ekkert við ráðgjafarnefndir stofnunarinnar (fornminja- og húsafriðunarnefndir) eða minjaráðin átta áður en ákvörðun um sameiningu var tekin. Einhverjir fulltrúanna í nefndunum og ráðunum fengu senda skoðanakönnun til að svara. Starfsfólk fékk á síðari stigum að taka þátt í örfáum Zoom- fundum, mörg hundruð manna, þar

sem þau fengu að hlusta og senda inn skriflegar fyrirspurnir sem svarað var að loknum fundi. Það voru engar umræður. Samráð við stofnunina var engan veginn eðlilegt og ekkert mark tekið á því sem starfsmenn og forstöðumaður Minjastofnunar höfðu að segja. Tillögur stofnunarinnar um hagræðingu og samlegð sem eru í skýrslu Minjastofnunar um Aukningu á faglegru getu stofnana ráðuneytisins, sem nefnd er í næstu málsgrein, var ekki rædd. Forstöðumaðurinn tók þátt í fyrstu sameiginlegu fundum stofnananna en lét síðan staðgengil sinn taka við keflinu, þar sem hann var að láta af störfum. Einstaka forstöðumenn annara stofnana sýndu þeim dónaskap þegar forstöðumaður og staðgengill reyndu að tala máli stofnunarinnar.

Stofnanir ráðuneytisins vörðu sumrinu 2022 til að semja greinargerð að beiðni ráðuneytisins með ábendingum um hvernig þau sæju framtíð stofnunarinnar. Sjá fylgiskjal 2.: *Aukning á faglegru getu stofnana umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis – Tillaga Minjastofnunar Íslands, ágúst 2023*. Í greinargerð Minjastofnunar voru mjög jákvæðar ábendingar og tillögur.

Minjastofnun lagði vissulega áherslu á að hún héldi sjálfstæði sínu sem fagstofnun, enda er starfsemin sérhæfð og er eina stofnunin sem sinnir stjórnsýslu jarðfastra menningarminja hérlendis. Hún benti á hagræðingu og ýmsa samlegðarmöguleika, m.a. í tengslum við ýmsa stoðþjónustu eins og tölvuumsjón, almannatengil, umsjón húsnæðis, umsjón eldhúss auk landvarða, gæðastjóra og mannauðsstjóra. Það var ekkert tekið tillit til ábendinga Minjastofnunar.

Áherslur Minjastofnunar féllu mjög svo að áherslum um byggðasjónarmið ráðherra og að færa ný og laus störf á landsbyggðina og fjölga störfum þar. Minjastofnun er þegar með starfsstöðvar á sex stöðum á landsbyggðinni og er þriðjungur starfsmanna stofnunarinnar þar. Í ár bætist við ný starfsstöð. Í greinargerðinni var gert ráð fyrir verulegri aukningu á opinberum störfum á vegum Minjastofnunar á landbyggðinni og óskað var eftir minjaverði á Vestfirði, eins og mörg undanfarin ár. Hann fékkst ekki fyrr en með sérstakri fjárveitingu fyrir árið 2024. Í greinargerðinni kom fram að starfsmannþörfin væru 73 störf og að 55 þeirra, eða 77% yrðu ýmist bundin við ákveðnar starfsstöðvar á landsbyggðinni eða boðin sem óstaðsett störf. Gert var ráð fyrir að sumum þeirra yrði deilt með öðrum stofnunum ráðuneytisins.

Meðal áherslna ráðherra er að til verði stærri, kröftugri og faglegra öflugri stofnun sem verði í stakk búin að takast á við áskoranir í umhverfismálum, til framtíðar, og vinna að markmiðum Íslands í umhverfismálum. Jafnframt að efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga og nýsköpun í opinberum rekstri. Einnig að til verði faglegra spennandi og áhugaverðir vinnustaðir og að nýta betur þekkingu, innviði og gögn og auka sveigjanleika til að takast á við stór verkefni.

Allt er þetta frábært fyrir náttúruverndar stofnanirnar en staðreyndin er sú að verkefni Minjastofnunar Íslands falla ekki nema að litlu leyti að verkefnum þjóðgarða og náttúruverndarstofnana. Stofnunin vakti athygli á þessu þegar í upphafi, en rödd Minjastofnunar var kæfð þegar í stað. Stofnunin á ekki slíku að venjast enda hefur hún verið öflug í erlendu samstarfi með systurstofnunum á Norðurlöndunum (Þjóðminjavarðaembætti Norðurlandanna: <https://www.raa.se/>, <https://www.riksantikvaren.no/>, <https://slks.dk/> og <https://www.museovirasto.fi/en/>) og innan Evrópu, undanfarin 20 ár. Hún hefur verið í forystu meðal minjastofnana í Evrópu, setið þar í fjölda stjórna, stýrt þeim og stýrt verkefnum. Þar hefur hún einnig unnið að stefnumótun málaflokks minjaverndar og stýrt verkefnum og ráðstefnum. Sjá m.a. eftirfarandi heimasíður: <https://www.europae-archaeologiae-consilium.org/>, <https://ehhf.eu/> og <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21>.

Bent var á þann augljósa mun sem er á minjavernd og náttúruvernd. Í náttúruvernd er byggt á þeirri stefnu að vernda náttúruna fyrir óæskilegum áhrifum af athöfnum mannsins en verkefni minjaverndar snúa að því að varðveita ummerki um athafnir mannsins í landinu. Vistkerfi, jarðfræði og lífverur eru sett í öndvegi í náttúruverndinni. Minjaverndin beinist að mannverfum gildum, þ.e. hvernig náttúran hefur nýst og þjónað mannum sem uppspretta matar fyrir menn og dýr og hráefni til iðnaðar og bygginga.

Ekki fæst séð hvernig minjavarsla á Íslandi verður eflað með því að gera hana að sviði í stórra stofnun sem sinnir fyrst og fremst náttúrunni, þar á meðal vernd villtra fugla og spendýra og veiðistjórnunar. Verkefni

eru mörg og ólík innan fyrirhugaðrar stofnunar og segir áratuga löng reynsla mín við störf innan ríkisstofnana að þar verði slegist um peningana.

Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun í þrengri túlkun á hugtakinu opinber stjórnsýsla. Stjórnsýsla náttúruverndarinnar og þjóðgarðanna felst aftur á móti í víðari skilgreiningu á hugtakinu stjórnsýsla. Starfsemi þeirra lýtur að því að framfylgja þeirri stefnu sem stjórnvöld setja hverju sinni. Ljóst er að þessu er ætlað að breyta í frumvarpi til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun þar sem stefnumótandi hlutverk nýrrar stofnunar er ekkert annað en í gegnum ráðgjöf til ráðuneytis og gegnum svæðisstjórnir. Samt er smá flækjustig því „minjaverndarsviðs“ hinnar nýju stofnunar heldur stefnumótunarhlutverki sínu, skv. lögum nr. 80/2012. „Sviðið“ hefur einnig stefnumótunarhlutverk varðandi hinar ýmsu menningarminjar og söfn fyrir menningar- og viðskiptaráðherra (lög nr. 80/2012, 7. gr, 3. mgr.). Varla á umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra að fara hér inn á valdsvið menningarráðherra varðandi söfn og stofnanir sem vinna að varðveislu menningarminja, eða hvað? :

Minjastofnun Íslands gerir tillögu til ráðherra um heildarstefnu og langtímaáætlun um verndun og varðveislu menningarminja í samráði við höfuðsöfn sem skilgreind eru samkvæmt safnalögum, svo og önnur helstu söfn og stofnanir sem vinna að varðveislu menningarminja. (lög nr. 80/2012, 7. gr. 3. mgr.).

Þjóðgarðarnir eru í rekstri, það er Minjastofnun ekki. Starfsmenn Þjóðgarðanna sinna í ýmsum framkvæmdum innan þeirra, það gera starfsmenn Minjastofnunar ekki á minjastöðum. Þeir ráða utanaðkomandi aðila til þess.

Samkvæmt þrengri skilgreiningunni á stjórnsýslu, er stjórnsýslan verkefni ráðuneyta og stjórnsýslustofnana. Minjastofnun er slík stofnun. Henni er m.a. falið að sinna stefnumótun og samhæfingu, leyfisveitingum og eftirliti á málefnasviðinu sem heyrir undir stofnunina. Henni er ætlað að taka erfiðar stjórnvaldsákvarðanir sem varða réttindi og skyldur borgara samkvæmt lögum. Þetta hafa verið verkefni Minjastofnunar allt frá 2013 og Fornleifaverndar ríkisins og Húsafríðunarnefndar þar á undan. Minjastofnun Íslands er eina stofnunin sem hefur þetta hlutverk hérlendis. Hún veitir leyfi/ eða veitir þau ekki, að lokinni nákvæmri vinnu/rannsókn, sem hún byggir ákvarðanir sínar á. Hún er eftirlitsstofnun með viðgerðum á byggingarafi, mannvirkjum og fornleifarannsóknnum og tekur ákvarðanir um nauðsynlegar rannsóknir og veitir leyfi fyrir vísindarannsóknnum og breytingum á friðuðum og friðlýstum byggingarafi.

Hlutverk Minjastofnunar er mun umfangsmeira en að fást við svokallaða minjavernd. Stofnunin sinnir fjölda verkefna sem eiga að leiða til minjaverndar. Í þeim felast fyrst og fremst stjórnvaldsákvarðanir sem snerta byggingararf, menningarlandslag, fornleifar og gripi af ýmsu tagi, bæði á söfnum landsins en einnig í einkaeign. Þannig þarf heimild stofnunarinnar til að flytja forna gripi og málverk og ýmislegt annað úr landi. Menningarerfdir, eins og þekking á handverki varðandi byggingararf og báta, er grundvöllur þess að halda við menningarminjum á viðunandi hátt. Þannig snýst minjavarsla ekki aðeins um varðveislu þess efnislega heldur einnig hins huglæga.

Ljóst var þegar í upphafi að ekki var fullur skilningur á eðli og umfangi á starfsemi Minjastofnunar. Hvorki hjá lykilmálum innan ráðuneytisins né á meðal hluta starfsfólks þjóðgarða. Ekki þýddi að benda á að stofnunin væri fyrst og fremst stjórnsýslustofnun/leyfisveitinga- og eftirlitsstofnun og sumir starfsmenn náttúrustofnana sýndu okkur vanvirðingu með athugasemdum sínum þegar við ræddum stöðu og verkefni minjaverndar. Fáfræðin lýsti sér einnig í misskilningi á hlutverki minjavarða Minjastofnunar, sem sumir starfsmenn þjóðgarðanna töldu áþekkt starfi landvarða. Gæti verið að starfsheitið minjaverðir hafi þess vegna verið teknir út úr frumvarpinu en minjaráðin látin halda sér? Minjaverðir eiga margra ára háskólanám að baki en landverðir fá réttindi til starfa í náttúruverndargeiranum eftir nokkurra vikna námskeið. Þeir hafa ekki það umboð og valdheimildir sem minjaverðir hafa.

Í sameiningarfasanum lagði náttúrugeirinn áherslu á fornleifabáttinn, án þess að hafa fullan skilning á honum. Hvorki var húsvernd rædd, og sú umfangsmikla stjórnsýsla sem sinnt er þar vegna leyfisveitinga,

umsagna og ráðgjafar né var fjallað um hlutverk minjaverndar vegna flutnings minja/gripa úr landi eða skil gripa til annarra landa. Fagsjóðir: fornminja- og húsfriðunarsjóðir voru ekki ræddir né ráðgjafanefndir stofnunarinnar. Öll áhersla var á mjög afmarkaðan og þröngan hluta minjaverndar, þ.e. fornleifaverndina.

Ekkert var fjallað um stjórnsýslu kirkjugarða og minningarmarka, hlutverk vegna verndarsvæða í byggð óljós, og ekkert fjallað um eftirlitshlutverk af ýmsu tagi, né um umsagnir vegna umhverfismála og skipulags sem eru einna fyrirferðarmestu verkefni stofnunarinnar.

Ljóst var að sumir náttúrufræðinganna töldu að starfsfólk Minjastofnunar stundaði fornleifarannsóknir og fornleifaskráningu og ynni að viðhaldi minja. Það er rangt því allt eru þetta störf sem Minjastofnun veitir leyfi til, tekur ákvarðanir um að aðrir þurfi að vinna, m.a. í tengslum við skipulagsgerð eða ræður fólk í einstaka tilfellum til að vinna slík verk fyrir sig.

Á bls 14 í frumvarpinu er nefnt að **Lykilhæfni nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar snúi að sjálfbærri umgengni og nýtingu á minjum í víðum skilningi þar sem lykilþættirnir eru verndun og þjónusta**. Eins og við sem störfum við minjavernd höfum bent á þá er Minjastofnun ekki þjónustustofnun á sama hátt og þjóðgarðar. Það er verið að leggja niður mikilvæga minjastofnun sem sinnir leyfisveitingum og eftirliti og aðlaga hana að þörfum þjóðgarða. Þjóðgarðarnir geta sinnt þessu sjálfir með að ráða til þess sérhæft starfsfólk. Ekki fæst betur séð en að ábyrgð á stjórnsýslu minjaverndar á Íslandi muni verða óljós, sem er í andstöðu við alþjóðlega samninga sem Ísland hefur undirritað og á aðild að, svo sem um Evrópusamningur um vernd fornleifaarfsins (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=143>).

Í samningnum er vísað til fleiri Evrópusamninga um vernd fornleifa og byggingararfs og miðlun um evrópskar minjar, sem ber einnig að virða. Í Evrópusamningnum er kveðið á um mikilvægi þess að koma á viðeigandi stjórnsýslu fyrir málaflokkinn, þar sem sérfræðingar með þekkingu á málaflokknum eru í forsvari. Einnig er bent á mikilvægi tengsla og samvinnu evrópskra stofnana sem stýra og sérhæfa sig stjórn minjamála. Framkvæmd samningsins er falin minjastofnunum í Evrópu, rétt eins og fjölda annarra samninga sem snerta vernd og miðlun fornminja og byggingararfs.

Starfsmenn Minjastofnunar eru ekki „starfsmenn á plani“. Þeir taka ákvarðanir um verkefni og hafa eftirlit með þeim. Sérfræðingar sem reka eigin fyrirtæki eða vinna á söfnum eða hjá öðrum stofnunum vinna síðan verkin. Hvort sem um húsvernd eða fornleifar er að ræða.

Verkefni starfsmanna Minjastofnunar fara ekki saman við þau sem náttúrufræðingarnir vinna þannig að ekki fæst séð hvernig fyrirhuguð sameining á að verða grundvöllur fyrir kraftmikið fagstarf. Fólkið fer í gegnum ólíkt nám, sem byggir að mestu á ólíkri hugmynda- og aðferðafræði. Lykilstarfsfólk minjavörslunnar gengur ekki í starf náttúrufræðinga né náttúrufræðingar í þeirra störf.

Það hefði verið möguleiki á að sameinast um stoðþjónustu, eins og bent er á í greinargerðinni sem unnin var fyrir ráðuneytið árið 2022 (fylgiskjal 2). En það er mikilvægt að efla lykilstörf minjavörslunnar á hennar eigin forsendum eins og fram kemur í sömu greinargerð.

Í öllum Evrópulöndum eru annars vegar öflugar minjastofnanir og hins vegar öflugar stofnanir sem sinna náttúruvernd. Á alþjóðavísu eru það annars vegar frjálsu félagasamtökin ICOMOS (<https://www.icomos.org/fr>) og hins vegar IUCN (<https://www.iucn.org/>) sem eru málsvarar málaflokkanna og m.a. ráðgjafar UNESCO varðandi heimsminjastaði. Samtökin starfa saman að ýmsum verkefnum en það stendur ekki til að sameina samtökin! Málaflokkarnir eru ekki þeir sömu og aðferðafræðin og áherslur minjaverndar og náttúruverndar eru ekki þær sömu eins og fyrr hefur verið nefnt.

Í sumum löndum eru báðir málaflokkarnir í sama ráðuneytinu, eins og t.d. í Noregi, en þar hefur aldrei staðið til að sameina Þjóðminjavarðarembættið/Riksantikvaren, sem sinnir minjavörslunni, og

Umhverfisstofnun/Miljödirektoratet. Það var reynt að sameina náttúru- og minjavernd fyrir einhverjum árum, bæði í Danmörku og í Írlandi en það var hætt við það eftir einhverj ár, því árekstrar voru til staðar og flækjustigið of mikið. Eitt það sem óeining var um var túlkun og greining á menningarlandslagi og varðveislu þess. Náttúruverndin horfir fyrst og fremst á menningarlandslagið út frá vistfræði- og líffræðilegum fjölbreytileika á meðan minjaverndin vill varðveita og í sumum tilfellum rannsaka ummerki manna í umhverfinu. Fornleifarannsóknin veitir nánari upplýsingar um svæðið í þessu tilfelli en „eyðileggur“ menningarlandslagið út frá sjónarmiðum náttúruverndar. Verndarsjónarmiðin fara því ekki alltaf saman í tilfelli menningarlandslags.

Einu löndin þar sem tíðkast að minjaverndin sé innan þjóðgarða, eins og verið er að stefna að hér, er í Bandaríkjunum Norður Ameríku og Kanada. Í Bandaríkjunum er ekkert miðlægt kerfi utan um minjavörslu. Þar þarf ýmist að leita til jarðeigenda, fylkis, alríkis eða þjóðgarða ef til stendur að rannsaka fornleifar. Þar ríkja reglur villta vestursins í minjaverndinni, að hluta allavega. Hérlandis hefur framkvæmdin verið gagnsærri og einfaldari. Það hefur alla tíð verið ein stofnun sem hefur borið ábyrgð á minjaverndinni, lengst af undirstofnun mennta- og menningarmálaráðuneytis. Starfið hefur gengið vel sé horft fram hjá álagi á starfsfólk vegna fjárskorts og undirmönnunar.

Minjavarslan var hluti af starfsemi Þjóðminjasafns Íslands allt til ársins 2001 þegar Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd ríkisins voru stofnaðar. Ástæða þess að fornleifaþátturinn var skilinn frá safninu voru hagsmunaárekstrar safnsins/ríkisstofnunarinnar við sérfræðinga sem störfuðu við fornleifauppgröft/fornleifaskrániningu og skiptingin varð einnig vegna málefna á sviði byggingalistar. Ákvæði í samkeppnislögum gera að það þykir óeðlilegt að ríkisstofnun taki ákvarðanir um nauðsynlegar og kostnaðarsamar rannsóknir vegna vinnu framkvæmdaaðila, en jafnframt vegna rannsókna á eigin vegum og hafa jafnframt eftirlit með rannsóknum sínum og annarra. Þessi staða kemur aftur upp ef eftirlit og ákvarðanatáka um fornleifarannsóknir og skráningu tengd framkvæmdum, þ.m.t. virkjunum, verður sett undir Náttúruverndar- og minjastofnun sem mun auk þess vera með eftirlit með eigin framkvæmdum innan þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Með því að setja minjavörslu á Íslandi með í Náttúru- og minjastofnun og láta hana starfa í samræmi við tvenn lög: lög stofnunar og lög málaflokksins, er ekki verið að einfalda stjórnslu, heldur að flækja hana verulega. Starfsemi minjavörslunnar er nokkuð straumlínulöguð eins og hún er núna og ákvarðanatákan hefur verið einföld. Lög um menningarminjar eru með örfáa hnökra en það er auðvelt að lagfæra þá.

Húsverndin hefur leitað til húsafriðunarnefndar og fornleifaverndin hefur leitað til fornminjanefndar um ráðgjöf og ákvarðanir eru yfirleitt í samræmi við ráðgjöfina. Stjórn þjóðgarða er mun flóknari og fleiri sem koma að henni og flækjustigið því hærra. Það er verið að gjaldfella minjavernd á Íslandi með því að fella málaflokkinn undir eitt svið í náttúrustofnun.

Sameining Minjastofnunar Íslands við þjóðgarða og náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar mun ekki einfalda stjórnslu. Það leysir ekki margra ára fjársvelt Minjastofnunar Íslands að sameina hana náttúrustofnunum og láta náttúrufræðinga ganga í sérhæfð störf arkitekta og fornleifafræðinga. Eins og ítrekað hefur verið bent á þarf að efla Minjastofnun á eigin forsendum og það leysir ekki fjárhagsvanda stofnunarinnar og mannfæð að sameina hana náttúrustofnun og þjóðgördum. Auk greinargerða sem þegar hefur verið vísað til kemur fjárþörfin skýrt fram í skýrslunni: *Minjavernd, staða, áskoranir og tækifæri* (okt. 2023), skýrslu starfshóps um stöðu minjaverndar í landinu sem unnin var undir forystu Birgis Þórarinssonar alþingismanns fyrir umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti: https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/Minjavernd_Skyrsla_starfshops_Vefur.pdf.

Það hvarflaði ekki að starfsfólki Minjastofnunar að til stæði að leggja stofnunina niður við það að flytja hana yfir í nýtt ráðuneyti. Það, að búa stofnunina niður eins og verið er að gera, gera starfsemi hennar ómarkvissa og flókna með því að aðlaga fornleifahluta hennar að þörfum þjóðgarða og friðlýstra náttúrusvæða, fella niður stefnumótunarhlutverk hennar og að gera Minjastofnun að sviði í stórrí stofnun

sem byggir fyrst og fremst á náttúruvernd, er í raun ígildi þess að leggja hana niður. Sjálfstæð rödd hennar mun þagna.

Það er engum sómi af að leggja niður eða veikja minjavernd á Íslandi og þagga niður í sjálfstæðri rödd stofnunar sem á rætur að rekja til menningarstofnunar sem hóf störf 1863 og til friðlýsinga menningarminja sem samþykktar voru af Danakonungi 1817.

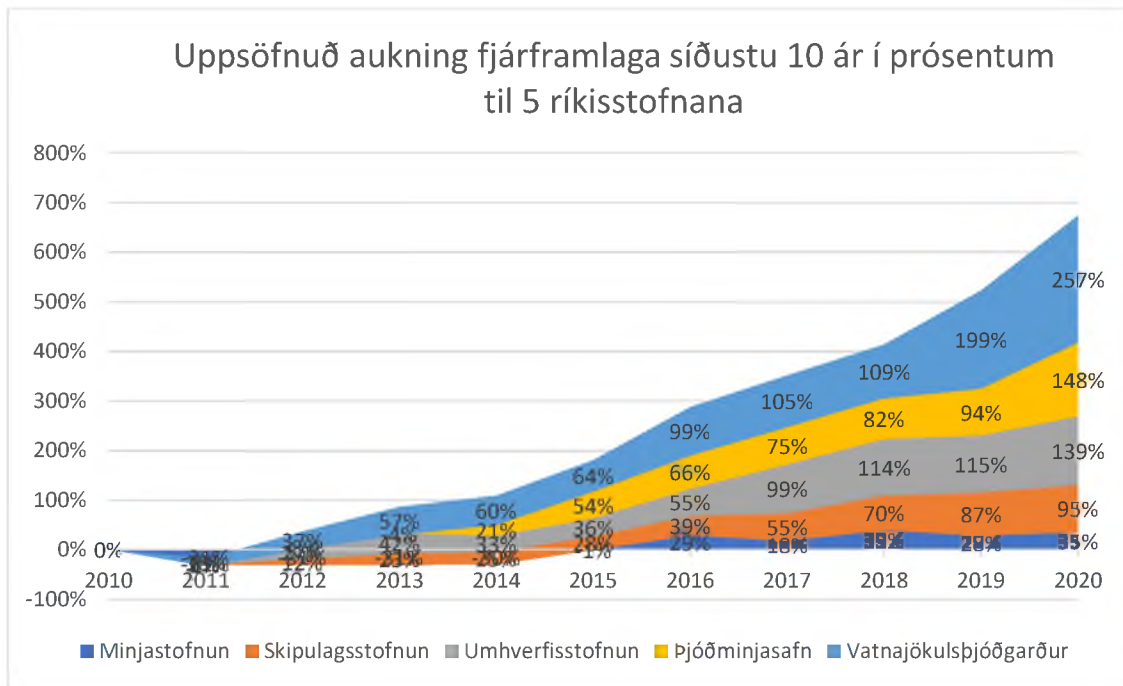
Að vel ígrunduðu máli er það mat mitt að það hafi verið vond ákvörðun að flytja Minjastofnun Íslands yfir í umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti. Faglega séð á minjavarslan samleið með menningarstofnunum enda er hún fyrst og hugvísindastofnun sem styðst þó stundum við þjónustu náttúrufræðinga og raunvísindafólks. Hún er menningarstofnun, og ber henni m.a. að skila inn gögnum til Þjóðminjasafns Íslands. Hún fæst við hrein hugvísindi, eins og byggingarlist. Fornleifar og byggingararfur eru sín hvor hliðin á sama peningnum. Flestar fornleifar og mannvirki landsins eru byggingararfur og þar sem unnið er að viðhaldi byggingararfs þarf iðulega að rannsaka grunninn með fornleifafræðilegum aðferðum. Það er ekki hægt að skilja þessa málaflokka að.

Minjastofnun Íslands á heima með menningarstofnunum ríkisins innan núverandi menningarmála- og viðskiptaráðuneytis. Verkefni minja- og náttúruverndar skarist vissulega að hluta og það er eðlilegt að stofnanir sem stýra málaflokkunum eigi góða samvinnu um ákveðin tilgreind verkefni.

Það er mikilvægt fyrir vernd menningarminja að stofnunin verði flutt yfir í umhverfi sem á djúpar rætur í faglegri þekkingu á hugvísindum og þar sem fyrir eru stofnanir sem byggja á sama grunni og Minjastofnun Íslands. Þar sem hægt er að efla frjóa faglega umræðu. Slíkt umhverfi er að finna hjá stofnunum menningar- og viðskiptaráðuneytis. Nýleg veigamikil verkefni, tengd starfsemi Minjastofnunar sem þegar hafa verið nefnd: stefnumótun vegna byggingararfs og uppbygging á minja- og sögustöðum, sem bæði eru á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytis sýna glögg að gerð voru mistök með að skilja stjórnsýslu menningarminja frá því ráðuneyti.

Fylgiskjal 1. Fjármál og starfsemi Mirjastofnunar. *Mirjastofnun Íslands: nóvember 2020*. Höf.: Agnes Stefánsdóttir sviðsstjóri, Esther Anna Jóhannsdóttir fjármálastjóri og Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður.

Fylgiskjal 2. Aukning á faglegri gætu stofnana umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis. Tillögur Minjastofnunar Íslands. *Reykjavík, 22. ágúst 2022*. Höf.: Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður, Agnes Stefánsdóttir sviðsstjóri, Esther Anna Jóhannsdóttir fjármálastjóri, Gísli Ólafsson sviðsstjóri/lögfræðingur, Pétur H. Ármannsson sviðsstjóri, Þór Ingólfsson Hjaltalín sviðsstjóri, Uggi Ævarsson minjavörður Suðurlands.



Fjármál og starfsemi Minjastofnunar

Agnes Stefánsdóttir, sviðsstjóri

Esther Anna Jóhannsdóttir, fjármálastjóri

Kristín Huld Sigurðardóttir, forstöðumaður

Nóvember 2020



Minjastofnun
Íslands

Efnisyfirlit

1. Samantekt	3
2. Inngangur	5
3. Grunnstarfsemi/stoðþjónusta	8
3.1 Tæknimál.....	8
3.2 Lögfræðitengd málefni.....	8
3.3 Málakerfi og skjalavistun	9
3.4 Minjaverðir.....	10
3.5 Uppbygging gagnagrunna, móttaka gagna, yfirferð, innsetning og miðlun skráningar gagna	11
3.6 Kortlagning menningarminja	12
3.7 Fornleifarannsóknir, eftirlit og skil gripa, gagna og rannsóknarskýrslna	13
3.8 Starfsmenn á minjasvæði, landvarsla o.fl.	14
4. Aukið umfang og fjölgun verkefna	14
4.1 Aukið umfang vegna friðlýsinga.....	14
4.2 Aukið umfang vegna skipulagsmála sveitarfélaga	15
4.3 Fjölgun mála tengd húsvernd.....	17
4.4 Aukið umfang tengt uppbyggingu innviða	17
4.5 Aukið umfang í bókhaldi og rekstrar- og fjármálatengdri umsýslu.....	18
5. Kjaramál starfsmanna og álag í starfi.....	18
6. Lokaorð	20

1. Samantekt

Í greinargerðinni sem hér birtist er fjallað um fjárhagsþörf Minjastofnunar Íslands sem er mikilvægt að tryggja svo stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Jafnframt er vísað til fjölda erinda sem send hafa verið til yfirvalda undanfarin ár þar sem bent hefur verið á veika stöðu stofnunarinnar og lítil sem engin viðbrögð hafa fengist við. Yfirferð á fjárlögum undanfarin tíu ár sýna fram á að fjárframlög til stofnana sem koma að sambærilegum verkefnum og Minjastofnun á sviði umhverfismála og til Þjóðminjasafnsins hafa verið aukin verulega undanfarin 10 ár en horft fram hjá því að aukið umfang þessara stofnana fjölgar einnig verkefnum og eykur vinnu hjá Minjastofnun Íslands.

Minjastofnun er flokkuð sem menningarstofnun, í málaflokki 18.20, og er undirstofnun Mennta- og menningarmálaráðuneytis. Meðal annars sinnir stofnunin verkefnum sem tengjast Þjóðminjasafninu á sviði húsverndar og skilum gagna og gripa til safnsins. Aðkoma hennar er jafnframt mjög mikil að verkefnum stofnana á málaefnasviði 17 sem heyra undir Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, s.s. Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar. Þar sem verkefni stofnunarinnar tilheyra málaflokkum tveggja ráðuneyta virðist umfang verkefna stofnunarinnar og kostnaður við starfsemi hennar og rekstur hafa verið verulega vanmetinn.

Hér á eftir er áætlun á fjármagnsþörf Minjastofnunar Íslands vegna þeirra atriða sem fjallað er um í þessari greinargerð. Ítarlegri umfjallanir um hvern lið er að finna í viðeigandi köflum.

	Verkefni	Fjöldi starfsmanna /eininga*	Kostnaður við hverja einingu á mánuði	Heildarkostnaður á ársgrundelli
Grunnstarfsemi/ stoðþjónusta				
	Tæknimál	1	1.283.400	15.400.800
	Lögfræðitengd málefni (lögfræðingur)	1	1.426.000	17.112.000
	Málakerfi og skjalavistun (skjalavörður)	1	1.140.800	13.689.600
	Minjaverðir (Vestfirðir og Reykjavík)	2	1.283.400	30.801.600
	Uppbygging gagnagrunna, móttaka gagna, yfirferð, innsetning og miðlun skráningar-gagna	2	1.140.800	27.379.200
	Fornleifarannsóknir, eftirlit og skil gripa, gagna og rannsóknarskýrsla	1	1.140.800	13.689.600
	Starfsmenn á minjasvæði, landvarsla o.fl.	8	1.140.800	109.516.800
	Samtals grunnstarfsemi/stoðþjónusta:			227.589.600
Grunnstarfsemi/ átaksverkefni				
	Kortlagning menningarminja (5 ára átaksverkefni)	16	1.212.100	232.723.200
Aukið umfang og fjölgun verkefna				
	Aukið umfang vegna friðlýsinga	3	1.140.800	41.068.800
	Aukið umfang vegna skipulagsmála sveitarfélaga	2	1.140.800	27.379.200
	Fjölgun mála tengd húsvernd	1	1.140.800	13.689.600
	Aukið umfang tengt uppbyggingu innviða	2	1.140.800	27.379.200
	Aukið umfang í bókhaldi og rekstrar- og fjármálatengdri umsýslu	1	1.140.800	13.689.600
	Samtals vegna aukins umfangs og fjölgunar verkefna:			123.206.400
Kjaramál				
	Leiðrétting launakjara/stofnanasamningar			63.162.788
	Samtals varanleg fjármagnspörf vegna grunnstarfsemi/stoðþjónustu, aukins umfangs verkefna og kjaramála:			413.958.788
	Samtals fjármagnspörf vegna grunnstarfsemi/átaksverkefnis til 5 ára (kortlagning menningarminja):			232.723.200
			Alls:	646.681.988

*Laun, launatengd gjöld og annar starfstengdur kostnaður

2. Inngangur

Í skýringum með 11. gr. frumvarps sem varð að lögum um menningarminjar nr. 80/2012 stendur:

„Með tilkomu Minjastofnunar Íslands verður til öflug stofnun sem er vel í stakk búin til að veita þá þjónustu og umsýslu sem m.a. sjóðirnir þurfa og er nú að nokkru leyti unnin af starfsfólki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Fyrirmynd að stofnuninni er að hluta til sótt til Norðurlanda, t.d. til Kulturavstyrelsen í Danmörku“.

Þessi áform hafa ekki gengið eftir. Stofnunin varð til úr fjársveltum stofnunum og fékk ekki nauðsynlegan fjárstuðning í upphafi þrátt fyrir góð fyrirheit. Í gegnum tíðina hafa verið send inn fjölmörg erindi til Mennta- og menningarmálaráðuneytis þar sem óskað var eftir stuðningi til forvera Minjastofnunar og árið 2012, áður en Minjastofnun tók til starfa, sendi forstöðumaður erindi til fjármálasviðs ráðuneytisins og til ráðherra þar sem bent var á sáran fjárskort og nauðsyn þess að fara í þarfagreiningu hvað snerti starfsfólk og fjármagn. Í erindi til fjármálasviðs benti forstöðumaður á að auka þyrfti fjárframlag til stofnunarinnar árið 2013 um 269,5 milljónir króna (Sjá: „Minjastofnun Íslands, fjárlög ársins 2013“, erindi sent til Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra, dags í Reykjavík 18. október 2012 og *Fjárbeiðnir fyrir árið 2013* sendar í tölvupósti til Auðar B. Árnadóttur 14.02. 2012 kl. 09:20).

Allt frá fyrsta starfsári árið 2013 sendi Minjastofnun Íslands inn fjölda beiðna þar sem óskað er eftir stuðningi til að efla stofnunina. Bent var ítrekað á erfiða stöðu stofnunarinnar sem hefur ekki fengið nema brot þess fjármagns sem nauðsynlegt er til að reka stofnunina.

Til fróðleiks birtir Minjastofnun hér tvö línurit sem sýna glöggt hve gífurlegur munur er á því fjármagni sem veitt er til Minjastofnunar annars vegar og hins vegar Þjóðminjasafns Íslands og þriggja stofnana náttúru- og umhverfisgeirans sem sinna að hluta svipuðum verkefnum og Minjastofnun: Umhverfisstofnunar, Vatnajökulspjóðgarðs og Skipulagsstofnunar. Stjórnsýsla Vatnajökulspjóðgarðs nær yfir 14,703 km² eða rúmlega 14% landsins. Stjórnsýsla Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar nær yfir allt Ísland og 24 mílur út frá ströndum landsins innan efnahagslögsögunnar og aðlægs beltis hennar. Stjórnsýsla Minjastofnunar nær yfir öll þessi svæði með tilliti til menningarminja.

Minjastofnun fer með umsýslu og eftirlit vegna tveggja sjóða, sér um verkefni vegna flutnings minja til annarra landa, hefur eftirlits- og umsagnarhlutverk vegna skipulags- og umhverfismásmála, sinnir verkefnum vegna verndarsvæða í byggð og aðstoðar Ríkiseignir og fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna viðhalds friðaðra bygginga í ríkiseign svo örfá verkefni stofnunarinnar séu nefnd.

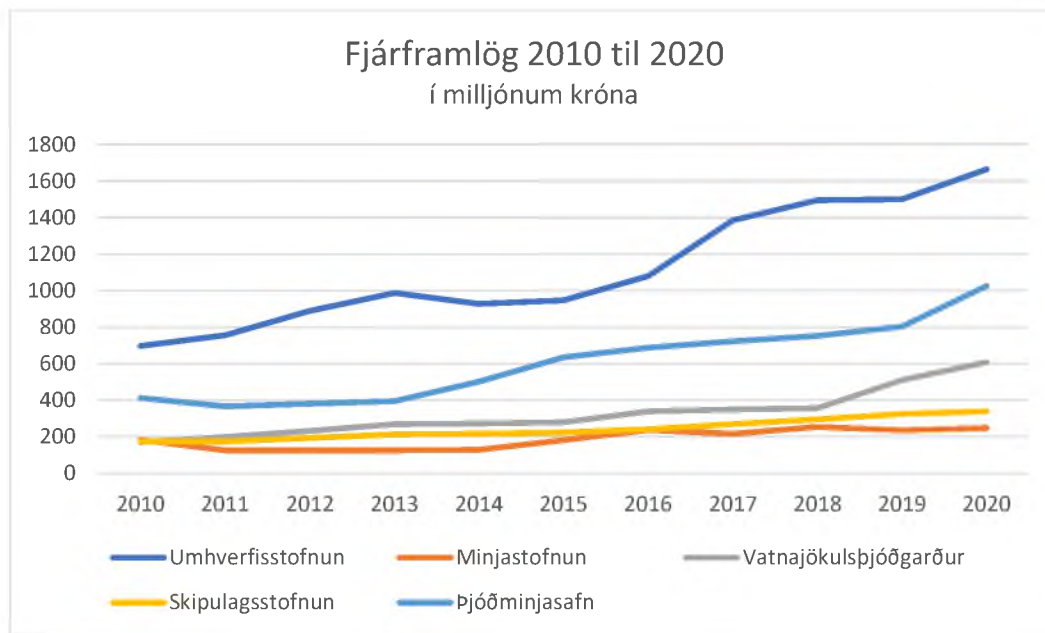
Verkefni Minjastofnunar sem snúa að skipulags- og umhverfismásmálum eru krefjandi hluti af starfsemi stofnunarinnar. Fastir starfsmenn Skipulagsstofnunar eru nú 30 og framlag til stofnunarinnar árið 2020 er 338,9 m.kr. Fastir starfsmenn Minjastofnunar eru nú 18 og framlag til stofnunarinnar árið 2020 er 247,2 m.kr. Frá árinu 2010 hefur framlag Ríkissjóðs til Skipulagsstofnunar aukist um 95% en framlag sjóðsins til Minjastofnunar hefur á sama tíma aukist um 35%. Á tíu ára tímabili hefur fjármagn Ríkissjóðs til Umhverfisstofnunar aukist um 139%, til Þjóðminjasafnsins um 148% og til Vatnajökulspjóðgarðs um 257%.

Fróðlegt er að bera saman áherslur í málaflökki minjaverndar á Norðurlöndum og á Íslandi, en Norðurlönd voru nefnd sem fyrirmynd í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Kerfið í Svíþjóð svipar einna helst til þess sem er hérlendis. Þar er annars

vegar stjórnsýslustofnun, sambærileg Minjastofnun, sem fer með stjórnsýslu málaflokksins og svo Þjóðminjasafn líkt og á Íslandi.

Framlög sænska ríkisins til reksturs stjórnsýslustofnunar málaflokksins árið 2019 var 3,43 milljarðar¹ og framlag til reksturs sænska Þjóðminjasafnsins var 3,40 milljarðar². Rekstrarframlag sænska ríkisins til beggja stofnana er því um það bil hið sama. Þannig er lögð jafn mikil áhersla á stjórnsýslu málaflokksins og á Þjóðminjasafnið. Auk rekstrarframlagsins til sænsku stjórnsýslustofnunarinnar var henni einnig veitt sérstakt framlag á árinu 2019, 137,2 m.kr., til að efla upplýsingatækni og uppbyggingu gagnagrunna og sérstakt framlag, 3,7 m.a. kr. til almennrar eflingu á stjórnsýslu málaflokksins. Samtals framlag til sænsku stjórnsýslustofnunarinnar árið 2019 var því ríflega tvöfalt hærra en til Þjóðminjasafnsins. Á Íslandi eru áherslur allt aðrar en þar er framlag ríkissjóðs til Þjóðminjasafnsins rúmlega fjórfalt hærra en til Minjastofnunar eða stjórnsýslu málaflokksins. Framlag til Minjastofnunar árið 2019 var 235,1 m.kr. og framlag til Þjóðminjasafnsins var 1001,9 m.kr.

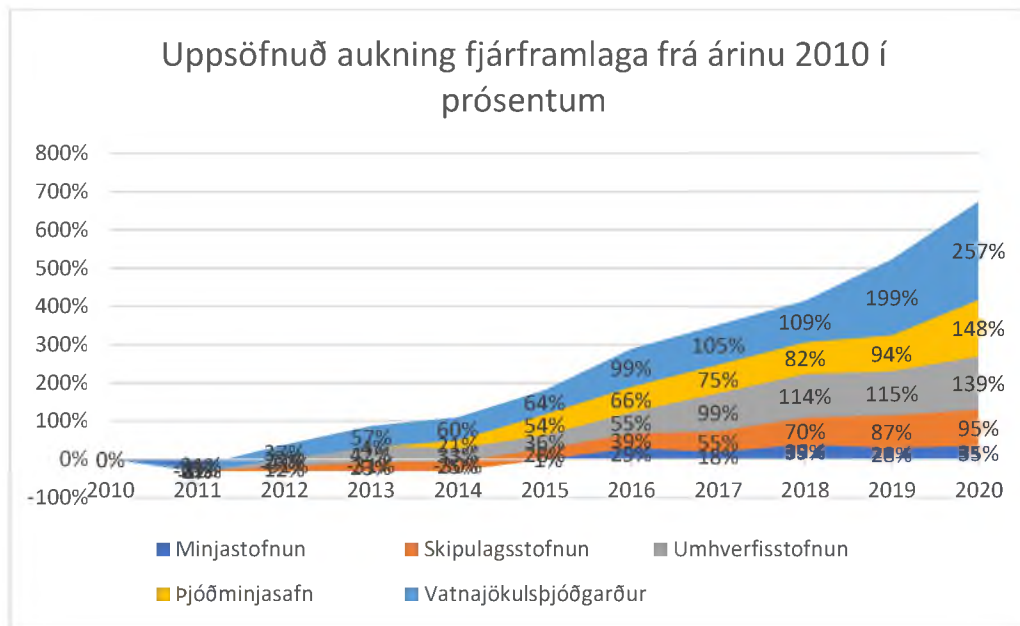
Á línuritunum tveimur, sem birtast hér á eftir, sést verulegur munur á rekstrarfjármagninu sem ríkið veitir til þeirra fimm stofnana sem fjallað er um í greinargerðinni. Í fyrra línuritinu sést árlegt fjárframlag frá ríkinu og í því seinna kemur skýrt fram hver munurinn er á hlutfallslegri aukningu til stofnanna á tíu ára tímabili frá 2010-2020. Þess ber að geta að undanskilin eru sérstök framlög til framkvæmda og framlög úr landsáætlun um uppbyggingu innviða til einstakra verkefna. Aðeins er um að ræða framlög til reksturs stofnananna og endurnýjunar tækja og búnaðar sem tengist rekstri þeirra. Á sama tíma og aðrar stofnanir hafa verið styrktar verulega á undanförunum 10 árum hefur verið litið fram hjá Minjastofnun þrátt fyrir fjölgun verkefna og ítrekaðar beiðnir Minjastofnunar um stuðning til að efla starfsemina.



¹ Riksantikvarieämbetets årsredovisning 2019. <http://raa.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1412911&dswid=-9744>

² Årsredovisning 2019. Nationalmuseum.

<https://www.nationalmuseum.se/assets/Dokument/%C3%85rsredovisning-2019.pdf>



Með erindi þessu er enn á ný óskað eftir að ráðuneytið taki málefni Minjastofnunar Íslands til sérstakrar skoðunar og að hún verði eflid í samræmi við það sem óskað hefur verið eftir í fjölda erinda sem hafa verið send til ráðuneytisins undanfarin ár.

Með greinargerðinni er leitast við að draga saman mikilvægustu erindin með það í huga að auðvelda heildstæða skoðun á þeim og vinna að viðeigandi úrlausnum þar sem ekki verður lengur unað við núverandi ástand.

Vakin er athygli á að flest störfin sem fjallað er um beinast að landsbyggðinni og hægt er að auglýsa þau án staðsetningar, þótt einhver séu hugsuð fyrir ákveðna landshluta. Minjastofnun er nú þegar með húsnaði á Sauðárkróki og í Mývatnssveit þar sem hægt væri að hafa fastar starfsstöðvar og hún hefur einnig aðstöðu fyrir fleiri starfsmenn á Suðurlandi.

Meðal fyrri erinda þar sem gerð er grein fyrir stöðu Minjastofnunar og þar áður forvera hennar eru:

- 1. desember 2006, bréf til Gísla Þ. Magnússonar skrifstofustjóra fjármálasviðs mennta- og menningarmálaráðuneytis, (ráðuneyti hér eftir nefnt: MRN)
- 14. desember 2010, tölvupóstur til Auðar B. Árnadóttur, Katrínar Jakobsdóttur og Oddnýjar Harðardóttur form. fjárlaganefndar.
- 18. október 2010, bréf til Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra.
- 27. október 2011, bréf til Svandísar Svavarsdóttur setts mennta- og menningarmálaráðherra. Afrit send til: Steingríms Sigfússonar fjármálaráðherra, Björgvins G. Sigurðssonar form. allsherjar- og menntamálanefndar og Sigríðar Ingibjargar Sigurðardóttur form. fjárlaganefndar.
- 29. nóvember 2011, tölvupóstur til Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra
- 13. og 14. febrúar 2012, fjárbeiðnir fyrir árið 2013 sendar í tölvupósti til Auðar B. Árnadóttur fjármálasviði MRN,
- 18. október 2012, „Minjastofnun Íslands, fjárlög ársins 2013“ bréf sent til Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra
- 11. apríl 2019, greinargerð um starfsemi Minjastofnunar sent til MRN
- 6. nóvember 2019, Gögn unnin fyrir fund með Willum Þ. Þórssyni formanni fjárlaganefndar og Páli Magnússyni formanni allsherjar- og menntamálanefndar

3. Grunnstarfsemi/stoðþjónusta

3.1 Tæknimál

Við lifum á tímum þar sem gerðar eru sívaxandi kröfur um notkun upplýsingakerfa. Krafist er samtengingar á milli hinna ýmsu kerfa, gerðar auknar kröfur um stafræn samskipti í opinberri stjórnsýslu og um varðveislu ýmissa gagna og miðlunar þeirra. Það er því augljóst að allar stofnanir ríkisins þurfa að hafa sérfræðing í tæknimálum. Slíkur starfsmaður er auk þess bráðnauðsynlegur vegna umsjónar með netþjónum, innleiðingum, uppsetningum og viðhaldi á ýmsum hugbúnaði og kerfum, og aðstoð við notendur bæði innanhúss og utan. Ekki hefur enn sem komið er verið veitt fjármagn til að ráða slíkan starfsmann til Minjastofnunar Íslands.

Tæknimaður er lykilstarfsmaður við tæknilegar úrbætur í utanumhaldi gagna og gagnagrunna sem eru nauðsynlegir til að miðla upplýsingum til starfsfólks og eins til utanaðkomandi aðila, en stofnuninni er ætlað umfangsmikil hlutverk á því sviði í lögum um menningarminjar.

Jafnframt þarf tæknimann í innleiðingar og umsjón með ýmsum tæknilegum breytingum, s.s. innleiðingu á Office365 vegna samninga fyrir ríkisstofnanir, innleiðingu á rafrænu umsóknarferli og tengingu þess við málakerfi stofnunarinnar svo örfá verkefni séu nefnd.

Fjöldmörg erindi hafa verið send með beiðni um fjármagn til að ráða inn tæknimann/menn í gegnum árin og bent á þennan veikleika hjá stofnuninni en fjármagn hefur ekki enn fengist til að bæta ástandið.

Meðal fyrri erinda eru:

- 12. febrúar 2004, fjárlagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 14. febrúar 2012, fjárlagaerindi, send til Auðar B. Árnadóttur MRN (tölvumaður).
- 2. júlí 2013, „Fjárlagatillögur Minjastofnunar Íslands fyrir 2014“
- 19. mars 2013, Fjárlagaerindi ársins 2014 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 28. júní 2018, „Stuðningur vegna úrbóta í kjöfjar úttektar Ríkisendurskoðunar á stjórnsýslu fornleifaverndar“. Erindi sent til MRN.
- 11. apríl 2019, „Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar“. Erindi sent til MRN

3.2 Lögfræðitengd málefni

Á undanförunum árum hefur erfiðum lögfræðimálum fjölgað hjá Minjastofnun Íslands. Bótakröfum sem eru til komnar vegna ákvæða í lögum um menningarminjar fer fjölgandi og framkvæmdaaðilar sýna meiri hörku við að ná sínu fram en minjavarslan hefur hingað til átt að venjast. Þrátt fyrir að flestir starfsmanna Minjastofnunar hafi aflað sér einhvern lögfræðisþekkingar með því að ljúka prófum í opinberri stjórnsýslu og fleiri lögfræðinámskeiðum þá háir það starfseminni verulega að hafa ekki lögfræðing innanhúss. Á hverjum degi eru teknar flóknaðar stjórnsýsluákvæðanir og oftast en ekki þarf að leita ráðgjafar lögfræðinga. Það að enginn lögfræðingur starfar hjá stofnuninni veldur að mjög mikill tími starfsfólks fer í að reyna að finna út úr lögfræðitengdum málum svo sem við svörun ýmissa erinda, umsagnir við lagafrumvörp, ágreiningsmál sem koma upp o.fl. Þar sem starfsfólkið hefur ekki lögfræðimenntun getur reynt flókið að vinna úr málum sem í raun þarfnast víðtækari þekkingar á lögum en hægt er að gera kröfu um hjá starfsfólki sem ekki hefur lokið námi í lögfræði. Það er nauðsynlegt að hjá stjórnsýslustofnun starfi lögfræðingur. Augljóst er að liðsinni lögfræðings við

afgreiðslu erfiðra mála getur dregið úr líkum á ágreiningi á síðari stigum, t.a.m. með því að tryggja samræmi ákvarðana við önnur lög.

Vert er að vekja athygli á vanköntum þess að stofnunin sé alfarið háð aðstoð utanaðkomandi aðila með lögfræðiaðstoð. Nýlega varð Minjastofnun fyrir því að sú lögfræðistofa sem stofnunin hefur leitað til frá upphafi sagði sig frá máli sem hún var vel komin inn í vegna hagsmunaárekstra við annan, fjársterkan viðskiptavin. Stofnunin missti þar prýðis lögfræðinga sem voru farnir að búa yfir mikilli þekkingu um starfsemi Minjastofnunar. Þekkingu sem hefði verið æskilegra að byggja upp hjá lögfræðingi í fullu starfi hjá stofnuninni sem þyrfti ekki að segja sig frá málum vegna hagsmunaárekstra.

Fjöldmörg erindi hafa verið send með beiðni um fjármagn til að ráða lögfræðing og bent á þennan veikleika hjá stofnuninni en fjármagn hefur ekki enn fengist til þessa verkefnis.

Meðal fyrri erinda eru:

- 11. apríl 2019 „Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar“
- 6. júní 2019 „Lögmansþjónusta“
- 24. mars 2020 „Tillögur að atvinnuskapandi verkefnum 2020“
- 12. maí 2020 „Ósk um fjármagn til að ráða lögfræðing“

3.3 Málakerfi og skjalavistun

Góð skjalastjórnun er ein forsenda þess að stjórnarsýslustofnun uppfylli lögformlegt hlutverk sitt. Minjastofnun hefur ekki verið fengið nægilegt fjármagn til að geta ráðið inn sérfræðing til að hafa daglega umsjón og eftirlit með málakerfi stofnunarinnar, stofna mál og sjá um frágang þess vegna skila til Þjóðskjalasafns Íslands.

Vegna þröngrar fjárhagsstöðu hefur stofnunin forgangsraðað á þá vegu að manna þær stöður sem mikilvægastar eru til að geta svarað og sinnt daglegum erindum. Af þeim sökum hefur mönnun í ýmis önnur nauðsynleg verkefni þurft að sitja á hakanum, þ.m.t. í skjalastjórn.

Ófrágengin gögn sem tengjast málakerfi stofnunarinnar ná yfir nær 20 ára tímabil, eða frá því að forverar stofnunarinnar (Húsafriðunarnefndar ríkisins og Fornleifaverndar ríkisins) tóku til starfa 2001, enda höfðu þær stofnanir ekki heldur starfsmann í skjalastjórn. Þessi vandi eykst með hverju ári og veldur þar að auki verulegum vandræðum þegar stofnunin fær beiðnir um afhendingu allra gagna sem tengjast ákveðnum málum með tilvísun í upplýsingalög nr. 140/2012. Fjöldi slíkra beiðna er verulegur, frá fjölmiðlum og hagsmunaaðilum. Auk þess berast margar slíkar beiðnir frá Alþingi og ráðuneyti. Það getur tekið óhemju langan tíma að finna og taka saman gögn vegna slíkra beiðna og þar sem enginn er skjalastjórinn eru það ýmsir aðrir starfsmenn sem ganga í það verkefni.

Það að stofnunin er ekki með skjalastjóra sem hefur daglegt eftirlit með innsetningu erinda og allra gagna sem tengjast málum í málakerfi stofnunarinnar gerir að verkum að ekki er tryggt að allt sem á að fara í málakerfi skili sér þangað þar sem ábyrgðin er sett á hvern einstakan starfsmann. Það mun valda verulegum vanda til framtíðar fái stofnunin beiðni um afhendingu gagna sem tengjast málum og einnig í starfsemi stofnunarinnar við uppflettingu starfsmanna á öllum gögnum mála. Það er því verulega mikilvægt að úr þessu verið bætt og að unnt verði að ráða skjalastjóra.

Meðal fyrri erinda eru:

- 11. apríl 2019 „Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar“

3.4 Minjaverðir

Landinu er skipt í 8 minjasvæði: Suðurland, Austurland, Norðurland eystra, Norðurland vestra, Vestfirði, Vesturland, Reykjavík og nágrenni og Reykjanes. Lög um menningarminjar gera ráð fyrir að á hverju minjasvæði sé starfandi minjavörður og minjaráð sem er samráðsvettvangur minjasvæðisins. Minjaráðinu er ætlað að fjalla um menningarminjar, varðveislu þeirra og nýtingu í þágu samfélagsins í samráði við Minjastofnun. Minjavörður hvers svæðis stýrir fundum minjaráðs en sinnir auk þess margvíslegum verkefnum á sínu svæði.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 80/2012 segir um 13. gr.: “Með lagagreinininni er starfssvið minjavarða vikkað til muna frá því sem segir í Þjóðminjalögum, nr. 107/2001, og getur nú náð yfir öll svið minjavörslu, þ.e. umsjón og eftirlit með fornleifum og fornleifarannsóknum sem hafa jarðrask í för með sér, ásamt því að hafa eftirlit með friðuðum og friðlýstum mannvirkjum. Hlutverk minjavarða sem starfsmanna Minjastofnunar Íslands verður því umfangsmeira en hlutverk minjavarða í gildandi Þjóðminjalögum.” Þar segir einnig: “Minjavörðum er sem starfsmönnum Minjastofnunar Íslands ætlað að starfa fyrir öll svið minjaverndar, þ.e. verndun fornleifa og mannvirkja, auk þess sem heimilt er að fela þeim að sinna verkefnum fyrir Þjóðminjasafn Íslands. Vegna þessara breytinga á starfssviði minjavarða er gert ráð fyrir að verkefni þeirra á hverju minjasvæði geti verið mismunandi og þurfi ekki að vera bundin við einn starfsmann heldur geti sérfræðingar á ýmsum sviðum starfað með þeim eftir því sem fjárveitingar leyfa.”

Þegar Minjastofnun tók til starfa 1. janúar 2013 voru starfandi minjaverðir á fimm af átta minjasvæðum. Fjárheimildir forvera Minjastofnunar höfðu ekki veitt svigrúm til ráðningar minjavarða á öll svæði. Þrátt fyrir að lagabreytingar hafi gert ráð fyrir verulegri aukningu verkefna í störfum minjavarða var ekki veitt fjármagn til að manna stöður á þeim minjasvæðum sem upp á vantaði né til sérfræðinga þeim til aðstoðar eins og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu.

Árið 2015 fékk Minjastofnun Íslands reyndar fjármagn til að ráða í eina stöðu minjavarðar. Óskað hafði verið eftir fjármagni til að manna þrjár stöður, minjavörð á Vestfirði, á Reykjanesi og í Reykjavík og nágrenni. Fjármagn til að manna eina stöðu var nýtt til að manna stöðu minjavarðar á Vestfjörðum árið 2015 og í kjölfarið send inn erindi með beiðnum um fjármagn til að manna hinar tvær. Ekki hefur fengist fjármagn í það.

Minjavörður Vestfjarða sagði upp störfum í upphafi árs 2018. Var þá ákveðið að ráða í stöðu minjavarðar á Reykjanesi þar sem þá var ljóst að minjavörður Norðurlands vestra þurfti af persónulegum ástæðum að flytja á höfuðborgarsvæðið. Viðkomandi var með áratuga starfsreynslu sem hefði verið slæmt að missa og var því ákveðið að flytja hann til í starfi og ráða annan í hans stað á Norðurlandi vestra.

Enn á eftir að manna aftur stöðu minjavarðar Vestfjarða og skiljanlega gætir verulegrar óánægju vegna þess hjá sveitarfélögum á Vestfjörðum sem finnst þau skilin út undan. Starfsfólk stofnunarinnar hefur reynt að leysa brýnustu verkefni á Vestfjörðum samhliða fjölda annarra daglegra verkefna en það er vandkvæðum bundið að sinna verkefnum þar vel án þess að hafa starfsmann á svæðinu.

Eins hefur ekki verið veitt sérstöku fjármagni til að ráða minjavörð Reykjavíkur og nágrennis. Það var þó, vegna fjölda verkefna á Reykjavíkursvæðinu, tekin ákvörðun um að ráða í stöðuna án sérstaks fjármagns til þess en það hefur á sama tíma bitnað á öðrum brýnum verkefnum.

Meðal fyrri erinda eru:

- 14. nóvember 2003, erindi og tölvupóstur send til Önnu Kristínar Gunnardóttur þingmanns
- 12. febrúar 2004, fjárlagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 18. október 2010, erindi til mennta- og menningarmálaráðherra
- 2. júlí 2013 “*Fjárlagatillögur Minjastofnunar Íslands fyrir 2014*”
- 5. mars 2014 “*Fjárlagaerindi 2015 – Minjavörður Reykjavíkur og Reykjaness*”
- 11. febrúar 2016 “*Fjárlagatillögur 2017 - Minjavörður Reykjaness og Reykjavíkur*”

3.5 Uppbygging gagnagrunna, móttaka gagna, yfirferð, innsetning og miðlun skráningar gagna

Með lögum nr. 80/2012 var gerð eftirfarandi krafa “*öll gögn sem varða skráningu fornleifa, friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja skulu afhent Minjastofnun Íslands.*” Minjastofnun er ætlað að halda heildarskrár yfir allar þekktar fornleifar og friðuð og friðlýst hús og mannvirki á landinu og birta skrárnar og gera þær aðgengilegar á miðlægum gagnagrunni (15. gr. og 17. gr.).

Stofnunin fékk ekki sérstakt fjárframlag til að ráða í stöður vegna verulega aukinna krafna og umfangs sem fela í sér móttöku á fjölda gagna, úrvinnslu þeirra og miðlunar. Meðal annars er um að ræða skráningargögn í tengslum við skipulagsgerðir sveitarfélaga s.s. hnitaskrár með staðsetningum fornleifa og skýrslur. Í þessu verkefni þarf að minnsta kosti tvö stöðugildi og auk þess tæknimann til stofnunarinnar. Minjastofnun hefur tekið á móti fjölda gagna sem ekki hefur náðst að yfirfara og miðla í minjavefsjá stofnunarinnar.

Skipulagsstofnun er með sambærilega vefsjá, skipulagsvefsjá, þar sem skipulagsgerðir sveitarfélaga eru settar inn og þeim miðlað. Hjá Skipulagsstofnun starfar þriggja manna landupplýsingateymi við verkefni sem þessu tengjast. Minjastofnun hefur sambærilegu hlutverki að gegna við að miðla upplýsingum um skráðar fornleifar, friðuð og friðlýst hús og mannvirki á öllu landinu en hefur ekki mannafla í þessu verkefni.

Auk þess að yfirfara og setja inn skilaskyld gögn jafnóðum í vefsjá stofnunarinnar er mikilvægt að safna eldri gögnum um skráðar menningarminjar og koma þeim í vefsjána til miðlunar. Það er mikilvægt fyrir Minjastofnun í allri starfsemi sinni að hafa yfirsýn yfir menningarminjar landsins. Slík yfirsýn er einnig mikilvæg sveitarfélögum við skipulagsgerðir og mat á umhverfisáhrifum auk þess sem hún nýtist ýmsum framkvæmdaðilum og ferðaþjónustu. Eldri gögn eru þess eðlis að þau þarf að yfirfara og leiðrétta áður en hægt er að setja þau í minjavefsjá. Þá er einnig fjöldi gagna til hjá Minjastofnun um aldursfriðuð og friðlýst hús og mannvirki sem þarf að koma í það form að hægt verði að miðla þeim í gegnum minjavefsjá.

Búið er að verja verulegu fjármagni til uppbyggingar gagnagrunns til utanumhalds, yfirsýnar og miðlunar á hluta af menningararfinum með þróun Sarps sem er nýttur til skráningar og miðlunar á safnkosti safna örnefnum og þjóðháttum. Samsvarandi áhersla hefur ekki verið lögð á uppbyggingu gagnagrunns vegna skráningar og miðlunar upplýsinga um menningarminjar í umhverfinu af hálfu ríkisins.

Meðal fyrri erinda eru:

- 12. febrúar 2004, Fjárlagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 14. febrúar 2012, „Tölvuskráning fornleifa“ Fjárlagaerindi ársins 2013
- 14. febrúar 2012, „Birting upplýsinga/miðlægur gagnagrunnur vegna húsa“ Fjárlagaerindi ársins 2013
- 19. mars 2013, Fjárlagaerindi ársins 2014 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 5. mars 2014, „Fjárlagaerindi 2015 – Gagnagrunnur um menningarminjar“.
- 11. febrúar 2016, „Fjárlagatillögur v 2017 – Gagnagrunnur um menningarminjar“
- 28. júní 2018, „Stuðningur vegna útbóta í kjölfar úttektar Ríkisendurskoðunar á stjórnsýslu fornleifaverndar“.

3.6 Kortlagning menningarminja

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er vísað til þess að mikilvægt sé að hraða málsmeðferð þar sem það er hægt samkvæmt gildandi lögum, t.d. með því að styrkja úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Nú er að störfum hópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis, um endurskoðun laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Starfshópnum er m.a. ætlað að finna leiðir til þess að umhverfismatsmál taki styttri tíma í vinnslu. Kolbeinn Óttarsson Proppé þingmaður leiðir starfshópinn. Minjastofnun átti TEAMS-fund með starfshópnum og þar áttuðu menn sig á nauðsyn þess að kortlagningu menningarminja yrði lokið sem fyrst. Þeim varð ljóst að eitt það helsta sem veldur töfum á afgreiðslu umhverfismatsmála og skipulagsmála er að mjög lítil hluti minja á Íslandi hefur verið skráður á vettvangi eða einungis um 30% þeirra, 70% landsins er eftir og staðan hefur lítið sem ekkert breyst á undanförunum 15 árum eða svo.

Til að Minjastofnun geti veitt umsögn í slíkum málum og tekið afstöðu til mála m.t.t. minja þarf að liggja fyrir vettvangsskráning minja fyrir viðkomandi svæði. Minjastofnun hefur ítrekað vakið athygli á bráðri nauðsyn þess að veitt sé fjármagn til að fara í átak í að ljúka kortlagningu og vettvangsskráningu menningarminja á Íslandi. Vakin hefur verið athygli á að slík skrá er forsenda allrar vinnu Minjastofnunar Íslands, hvort sem um er að ræða umsagnir um umhverfismat, framkvæmdir eða skipulagsgerðir, við stefnumótun um vernd og varðveislu menningarminja eða nýtingu minja og miðlun um minjar fyrir samfélagið. Vettvangsskráning eða kortlagning menningarminja er hluti af þeim innviðum sem þurfa að vera til staðar hjá Minjastofnun svo stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

Stofnunin fékk 13 milljónir í ár, eins skiptis framlag, vegna skráningarmála og réð tvo tímabundna starfsmenn til að vinna m.a. að þróun aðferðafræði til að flýta og lækka kostnað við heildarskráningu minja á vettvangi. Það er nauðsynlegt að efla það verkefni og tryggja áframhald þess með viðbótarfjármagni þannig að unnt verði að ljúka kortlagningu minja á sem stystum tíma.

Í [úttekt](#) Ríkisendurskoðunar á stjórnsýslu fornleifaverndar á Íslandi³ árið 2018 benti stofnunin á mikilvægi skráningar. Í ábendingu Ríkisendurskoðunar eru stjórnvöld hvött til að stuðla að gerð langtímaáætlunar um skráningu, en þar segir:

“Fornleifaskráning er mikilvægur þáttur fornleifaverndar. Án hennar fá stjórnvöld ekki yfirsýn um fornleifar í landinu og þar með eykst hættan á raski eða eyðileggingu óskráðra fornleifa, t.d. vegna byggingarframkvæmda. Minjastofnun áætlað að búið sé að skrá um 30% menningarminja í landinu. Þrátt fyrir ítrekuð erindi Fornleifaverndar ríkisins og síðar Minjastofnunar um átaksverkefni og langtímaáætlun

³ https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla_fornleifaverndar.pdf.

um fornleifaskráningu hafa forsætis- og síðar mennta- og menningarmálaráðuneyti ekki brugðist við þeim. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að taka afstöðu til erindis Minjastofnunar og stuðla fyrir sitt leyti að gerð langtímaáætlunar um fornleifaskráningu.”

Meðal fyrri erinda eru:

- 12. febrúar 2004, Fjárlagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 23. ágúst 2006, erindi til Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur mennta og menningarmálaráðherra þar sem óskað er stuðnings vegna fornleifaskráningar.
- 08. maí 2007, tölvupóstur sendur til Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra, þar er vísað til erindis um fornleifaskráningu sem sent var til ráðherra.
- 30. maí 2007, erindi til Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur mennta og menningarmálaráðherra þar sem óskað er eftir fjármagni til fornleifaskráningar.
- 19. mars 2013, fjárlagatillögur ársins 2014 sendar til Auðar B. Árnadóttur MRN (skráningarverkefni-vettvangsskráning fornleifa).
- 2. júlí 2013 “*Fjárlagatillögur Minjastofnunar Íslands fyrir 2014*”
- 12. október 2015, „*Átak í skráningu minja*“. Erindi sent til Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar forsætisráðherra.
- 16. nóvember 2015, „*Átak í skráningu minja*“. Erindi sent til Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar forsætisráðherra.
- 8. september 2016, „*Átaksverkefni í fornleifaskráningu*“. Erindi sent til Sigurðar Inga Jóhannssonar forsætisráðherra
- 27. október 2016, „*Skráning minja í Þjóðlendum*“. Erindi sent til Sigurðar Inga Jóhannssonar forsætisráðherra
- 24. janúar 2017, „*Átaksverkefni í minjaskráningu*“. Erindi sent til Kristjáns Þórs Júlíussonar mennta- og menningarmálaráðherra
- 3. október 2019, „*Kortlagning menningarminja*“. Erindi sent til Rúnars Leifssonar sérfræðings MRN
- 24. mars 2020 „*Tillögur að atvinnuskapandi verkefnum árið 2020*“

3.7 Fornleifarannsóknir, eftirlit og skil gripa, gagna og rannsóknarskýrsla

Minjastofnun ber ábyrgð á veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér auk þess sem henni ber að fylgja rannsóknunum eftir frá upphafi til enda. Stofnunin hefur eftirlit með rannsóknum, með skilum á áfanga- og lokaskýrslum og á öllum frumgögnum úr rannsóknum sem og gripum sem finnast við rannsóknir. Þá ber stofnuninni að sjá til þess að vel sé gengið frá uppgrafterstaði bæði milli rannsóknarára og eftir að rannsókn er að fullu lokið. Þetta krefst mikils utanumhalds, yfirsýnar og eftirfylgni og mikilla og góðra samskipta við rannsakendur og Þjóðminjasafn Íslands sem tekur við gagnasöfnum og gripum úr rannsóknum til varðveislu.

Í kjölfar [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar⁴ árið 2018, þar sem ráðuneyti og Minjastofnun voru gagnrýnd vegna ýmissa verkefna sem höfðu ekki verið unnin, veitti Mennta- og menningarmálaráðuneyti Minjastofnun eins skiptis 5 m.kr. fjármagn til að efla eftirfylgni með skilum á gripum og gögnum úr rannsóknum til Þjóðminjasafns Íslands. Ráðinn var tímabundinn starfsmaður sem náði að gera talsvert átak í þessu verkefni en því þarf að halda áfram og jafnframt að tryggja gott utanumhald til framtíðar með ráðningu starfsmanns. Óskað hefur verið eftir fjármagni til verkefnisins. Hér að neðan má sjá þau helstu.

⁴ https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla_fornleifaverndar.pdf

Meðal fyrri erinda eru:

- 28. júní 2018 „*Stuðningur vegna úrbóta í kjölfar úttektar Ríkisendurskoðunar á stjórnslu fornleifaverndar*“
- 11. apríl 2019 „*Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar*“

3.8 Starfsmenn á minjasvæði, landvarsla o.fl.

Eins og nefnt er í kaflanum Minjaverðir hefur umfang starfs minjavarða aukist verulega í samræmi við það sem fram kom í lagafrumvarpinu, ekki síst vegna fjölgunar skipulagsmála og framkvæmda, og hefur starfið þróast þannig að nær allur tími fer í úttektir og umsagnir vegna skipulagsmála og ýmissa framkvæmda. Minjaverðir hafa lítið sem ekkert svigrúm til að hafa umsjón og eftirlit með menningarminjum í umhverfinu, fornleifarannsóknnum, friðuðum og friðlýstum mannvirkjum sem er meðal lögbundinna hlutverka stofnunarinnar. Á hverju minjasvæði þarf að vera starfsmaður, auk minjavarðar, sem myndi sjá um þessi verkefni, þ.e. hafa eftirlit með menningarminjum á svæðinu, t.d. á fjölförnum ferðamannastöðum, sjá um minniháttar viðhald og miðla upplýsingum og veita leiðbeiningar til þeirra sem um svæðið fara eða hafa afnot af svæðinu.

Það er hefð fyrir slíkum starfsmönnum í náttúrugeiranum og hefur verulegu fjármagni verið veitt undanfarin ár til Umhverfisstofnunar vegna slíkra starfa m.a. í tengslum við landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum. Stjórnvöld virðast ekki hafa áttað sig á nauðsyn þess að hafa einnig slíka starfsmenn á vegum minjaverndargeirans og hefur engu fjármagni verið veitt til Minjastofnunar vegna þessa þrátt fyrir óskir stofnunarinnar allt frá árinu 2004. Má telja eðlilegt að minnst einn slíkur starfsmaður sé á hverju minjasvæði sem eru samtals átta. Sé horft til þess fjármagns sem veitt er til landvörslu í tengslum við landsáætlun er það mjög hógvæð beiddi.

Meðal fyrri erinda eru:

- 12. febrúar 2004, „*staðarverðir*“ Fjálagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 14. febrúar 2012 „*staðarverðir*“ Fjálagaerindi fyrir 2013
- 14. febrúar 2012 „*sérfræðingar á skrifstofur minjavarða*“ Fjálagaerindi fyrir 2013
- 11. apríl 2019 „*Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar*“
- 19. mars 2013, „*kostnaður vegna minjaráða*“. Fjálagaerindi ársins 2014 send til Auðar B. Árnadóttur MRN

4. Aukið umfang og fjölgun verkefna

4.1 Aukið umfang vegna friðlýsinga

Í [sáttmála](#) Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 2017 er m.a. lögð mikil áhersla á friðlýsingar til að stýra verndun náttúru vegna aukningar ferðamanna⁵. Í sama tilgangi var lögð áhersla á fjölgun landvarða með áherslu á verndun náttúru og náttúruminja. Ekki var tekið tillit til þess að á öllum þessum svæðum eru menningarminjar sem þarf einnig að vernda, viðhalda, friðlýsa og vinna verndar- og stjórnunaráætlanir um rétt eins og náttúrusvæði og náttúruminjarnar. Öllu fjármagni vegna þessarar áætlunar ríkisstjórnarinnar, sem er verulegt, er beint til Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og stofnana á vegum

⁵ <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/sattmali-rikisstjornarsamstarf.pdf>

Þess. Friðlýsingaverkefni Umhverfisstofnunar hafa aukið verulega álag á Minjastofnun þar sem á lang flestum svæðanna, sem verið er að friðlýsa eru einnig menningarminjar. Umhverfisstofnun hefur kallað eftir upplýsingum um slíkar minjar til Minjastofnunar, sem hefur þannig þurft að sinna friðlýsingarverkefnum sem ekki stóð til þar sem stofnunin hefur ekki starfsfólk til að sinna þeim. Þá hefur starfsfólk Minjastofnunar verið kallað til setu í ýmsum samráðshópum vegna friðlýsinga og verndar- og stjórnunaráætlana til að gæta hagsmuna menningarminja. Á sama tíma og Umhverfisstofnun hefur ráðið inn fjölda sérfræðinga til að sinna friðlýsingum og landvörslu fær Minjastofnun ekki fjárstuðning til slíkra verkefna.

Fyrirhugaðar uppbyggingar innan Þjóðgarða og fyrirhugaðra Þjóðgarða eru allt mál sem munu þarfnast aðkomu og umsagnar Minjastofnunar og munu því fjölga verkefnum stofnunarinnar.

Nýjasta verkefni Umhverfisstofnunar er fyrirhuguð stofnun Þjóðgarðs á Vestfjörðum. Eins og lýst var hér að framan er enginn minjavörður á Vestfjörðum og hefur starfsfólk í Reykjavík sinnt brýnustu verkefnum þar eftir bestu getu. Í tilkynningu Umhverfisstofnunar kemur meðal annars fram:

“Í byrjun ársins 2020 hófst vinna með Vesturbyggð, Ísafjarðarbæ og Umhverfisstofnun þar sem fyrirhugað var að vinna að mögulegri stækkun á náttúruvættinu Dynjanda og friðlandinu í Vatnsfirði, sem er í landi Brjánslækjar. Fljótlega komu fram hugmyndir um að tengja verndarsvæðin saman í eitt stærra friðlýst svæði vegna náttúru- **sögu og menningarverðmæta**, sem eru alltumlykjandi á þessu svæði. Í kjölfarið var ákveðið að stofna stærri samstarfshóp og bættust fulltrúar forsætisráðuneytisins, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Landgræðslusjóðs í hópinn.”

Þessi áform Umhverfisstofnunar munu auka verulega vinnuálag á starfsfólk Minjastofnunar á komandi mánuðum og er nauðsynlegt að stofnunin fái fjármagn til að sinna þessu.

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er einnig fjallað sérstaklega um menningararf og eflingu höfuðsafna en Minjastofnun og jarðfastar menningarminjar og nauðsyn þess að friðlýsa slíkar minjar eða skrá, vernda og viðhalda eru hvergi nefndar á nafn.

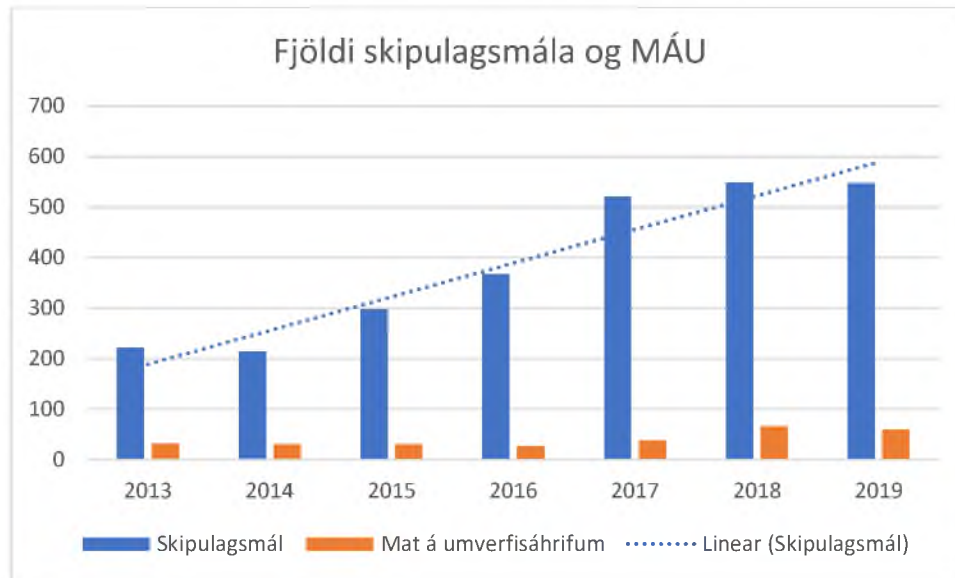
Meðal fyrri erinda eru:

- 11. apríl 2019 „*Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar*“
- 24. mars 2020 „*Tillögur að atvinnuskapandi verkefnum árið 2020*“

4.2 Aukið umfang vegna skipulagsmála sveitarfélaga

Í lögum um menningarminjar (16. gr.) kemur fram að skipulagsyfirvöld skuli tilkynna Minjastofnun um gerð skipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim og um gerð skýrslna um umhverfismat. Fram kemur að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skuli fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi og að skráning skuli ætíð fara fram á vettvangi áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda veitt. Þetta leiðir af sér að Minjastofnun þarf að hafa aðkomu að öllum skipulagsgerðum sveitarfélaga, verulegum breytingum á þeim og umhverfismatsáætlunum sem og útgáfu framkvæmdaleyfa. Fjöldi umsagna og afgreiðsluerinda vegna slíkra mála er umtalsverður og hefur stöðugt aukist undanfarin ár.

Hér að neðan má sjá þróun á fjölda mála sem tengjast skipulagsmálum og málum er varða mat á umhverfisáhrifum hjá Minjastofnun frá árinu 2013. Stöðug línuleg (linear) aukning er á þessum málaflokki yfir tímabilið og er fjölgunin tæp 200 % í umsögnum um skipulagsmál.



Vert er að benda á að Minjastofnun þarf að koma að flestum skipulagsmálum sveitarfélaga sem þarfnast afgreiðslu Skipulagsstofnunar. Umfang Minjastofnunar vegna slíkra mála er mikið þar sem mörg erindanna krefjast ferða á vettvang til úttekta á svæðinu. Minjastofnun á einnig talsverð samskipti við að leiðbeina aðilum sem taka að sér fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráningar á skipulagssvæðunum. Gögn sem verða til við slíkar skráningar þarfnast einnig yfirferðar og krefjast samþykkis Minjastofnunar. Það vekur athygli að fjárframlag til Skipulagsstofnunar hefur aukist verulega undanfarin 10 ár sbr. umfjöllun hér að framan. Það er í samræmi við verulega aukningu verkefna sem tengjast þessum málaflokki. Ekki hefur verið litið til þess að slík mál valda einnig verulegri aukningu á verkefnum hjá Minjastofnun.

Eins og fjallað hefur verið um áður þá var með lögum nr. 80/2012 gerð eftirfarandi krafa “öllum gögnum sem varða skráningu fornleifa, friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja skulu afhent Minjastofnun Íslands.” Er þarna m.a. um að ræða skráningargögn í tengslum við skipulagsgerðir sveitarfélaga s.s. hnitaskrár með staðsetningum fornleifa og skýrslur. Auk þess húsakannanir með varðveislumati húsa innan skipulagssvæða. Það krefst verulega mikillar vinnu að yfirfara öll þessi gögn sem berast vegna skipulagsmála.

Minjastofnun er ætlað að halda heildarskrár yfir allar þekktar fornleifar og friðuð og friðlýst hús og mannvirki á landinu og birta skrárnar og gera þær aðgengilegar á miðlægum gagnagrunni (15. gr. og 17. gr.). Stofnunin fékk ekki sérstakt fjárframlag til að manna stöður vegna þessa nýja verkefnis sem felur í sér móttöku á fjölda gagna, úrvinnslu þeirra og miðlunar. Í þetta verkefni þarf að minnsta kosti tvö stöðugildi og auk þess tæknimann. Stofnunin hefur tekið á móti fjölda gagna sem ekki hefur náðst að yfirfara og miðla í minjavefsjá stofnunarinnar. Vert er að taka fram að Skipulagsstofnun er með sambærilega vefsjá, skipulagsvefsjá, þar sem skipulagsgerðir sveitarfélaga eru settar inn og miðlað. Hjá Skipulagsstofnun starfar þriggja manna landupplýsingateymi við verkefni sem þessu tengjast. Minjastofnun hefur sambærilegu hlutverki að gegna varðandi að miðla upplýsingum um skráðar

fornleifar, friðuð og friðlýst hús og mannvirki á öllum skipulagssvæðum m.a. í tengslum við skipulagsgerðir sveitarfélaga en hefur ekki mannafla í þessi verkefni. Hluta af þessari umfjöllun er einnig að finna í kaflanum um uppbyggingu gagnagrunna en þetta var haft hér einnig vegna samhengis við aukin verkefni í tengslum við skipulagsmál. En fjölgun skipulagsmála veldur aukningu á innflæði skráningargagna sem þurfa að komast í vefsíu stofnunarinnar.

4.3 Fjölgun mála tengd húsvernd

Með tilkomu laga um menningarminjar nr 80/2012 og breytingu aldursákvæða fjölgaði aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum verulega. Þau fóru úr rúmlega 3000 í tæplega 5000. Við þetta fjölgaði verulega málum er varða ráðgjöf og umsagnir um breytingar á aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum.

Við samþykkt nýju laganna var einnig gerð aukin krafa um skráningu húsa og mannvirkja í tengslum við skipulagsgerð, svo kallaðar húsakannanir. Mikil vinna tengist þessum kröfum um húsakannanir, veita þarf leiðbeiningar til þeirra sem hana vinna áður en hún hefst, ráðgjöf og aðstoð meðan á henni stendur og fara þarf yfir öll gögn sem skilað er vegna slíkra kannana. Fara þarf yfir varðveislumat allra húsa í slíkum könnunum til að tryggja að farið sé að stöðlum Minjastofnunar og samræmis sé gætt við aðrar húsakannanir og varðveislumat byggingararfsins á landsvísu. Umsögn Minjastofnunar um skipulagsmál þar sem krafist er slíkrar skráningar er ekki veitt fyrir en öllum gögnum hefur verið skilað og þau staðfest. Það getur valdið töfum á samþykkt skipulags ef staðfesting og umsögn Minjastofnunar liggur ekki fyrir. Eins og staðan er núna kemst starfsfólk stofnunarinnar engan veginn yfir að afgreiða þessi verkefni jafnóðum vegna fjölda annarra verkefna.

Nauðsynlegt er að ráða sérstakan starfsmann í þessi verkefni.

4.4 Aukið umfang tengt uppbyggingu innviða

Álag á starfsfólk stofnunarinnar hefur aukist verulega vegna verkefna sem hafa orðið til vegna [landsáætlunar](#) um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum á ferðamannastöðum⁶. Minjastofnun þarf að halda utan um sín verkefni og hefur umsýsla vegna þeirra aukist verulega vegna öflunar tilboða í verk og verkþætti, samningagerðar, samskipta við fjölda verktaka, eftirlit með verkefnum, upplýsingagjöf og skýrslugerðir til Umhverfisstofnunar vegna verkefnanna, yfirferð á kostnaðarreikningum og utanumhald á kostnaði við einstök verkefni í bókhaldi.

Fyrirhugað átak ríkisstjórnarinnar í uppbyggingu innviða á komandi árum, m.a. lagning raflína í jörð, mun auk þess fjölga verkefnum hjá Minjastofnun vegna úttekta á svæðum og vegna umsagna.

Nauðsynlegt er að ráða starfsmenn sem halda utan um verkefni og hafa eftirlit með þeim.

Meðal fyrri erinda er:

19. ágúst 2016 „Lög nr. 20/2016 – starfsmaður“

⁶ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2016020.html>

4.5 Aukið umfang í bókhaldi og rekstrar- og fjármálatengdri umsýslu

Fjármálastjóri Minjastofnunar fer með fjárhagslega umsýslu húsafriðunarsjóðs og fornminjasjóðs auk þess að sinna rekstri- og fjármálum Minjastofnunar. Frá því að hann var ráðinn árið 2013 hafa verkefnið aukist verulega. Verkefni vegna innviðaupbyggingar og verndarsvæða í byggð hafa m.a. bæst við. Fjármálastjóri vinnur að allri samningagerð fyrir stofnunina, hvers eðlis sem þeir eru. Hann sér um kostnaðaráætlanir vegna innviðaverkefna, kemur að verklýsingum, leitar eftir tilboðum og á í ýmsum samskiptum vegna þeirra. Hann vinnur áætlanir og uppgjör vegna hinna ýmsu verkefna. Hann yfirfer alla kostnaðarreikninga, flokkar á viðföng og verkefni og samþykkir eða óskar eftir leiðréttingum. Hann svarar fyrirspurnum frá verktökum og birgjum um greiðslur reikninga og frá styrkþegum vegna greiðslu styrkja úr sjóðum. Hann samþykkir greiðslubeiðnir vegna styrkja úr sjóðum og annars kostnaðar, sér um gerð rekstraráætlana fyrir Minjastofnun og sjóðina, hefur eftirlit með rekstrarkostnaði og sér um rekstraruppgjör. Hann fylgist með að bókhald sé rétt fært og á í samskiptum við fjársýslu ríkisins vegna reikninga, bókhalds og uppgjöra. Þá heldur hann utan um tímaskráningar starfsmanna í Vinnustund og flutning á orlofsskuldbindingum yfir í launakerfi. Hann vinnur að verkefnum sem tengjast tölvumálum stofnunarinnar, veitir öðru starfsfólki aðstoð þegar á þarf að halda vegna tölvuvandamála og er tengiliður við ýmsa þjónustuaðila á því sviði. Hann sér um ýmsar pantanir og innkaup vegna skrifstofu og starfsfólks. Þetta er einungis hluti af því sem fjármálastjóri sinnir og það er orðið bráðnauðsynlegt að hann fái aðstoðarmann því hann kemst ekki yfir öll þau verkefni sem á hann eru lögð.

5. Kjaramál starfsmanna og álag í starfi

Fastir starfsmenn Minjastofnunar eru aðeins 18 og er þeim ætlað að sinna öllum málefnum er varða verndun menningarminja (húsa, mannvirkja og fornleifa, kirkjugarða, legsteina, menningarlandslags) um allt land og í sjó og vötnum, þ.m.t. veita umsagnir um allar skipulagsgerðir sveitarfélaga, mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, móta stefnu og veita umsagnir og ráðgjöf um vernd og viðhald menningarminja. Starfsmenn sjá að auki um ráðgjöf og eftirlit vegna framkvæmdaverkefna um allt land sem styrkt eru af húsafriðunarsjóði og fornminjasjóði sem hafa verið á bilinu 250-300 ár hvert undanfarin ár. Það er engin leið fyrir aðeins 18 starfsmenn að komast yfir öll þau umfangsmiklu verkefni sem stofnuninni er falið með lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Núverandi fjárheimildir veita ekki svigrúm til ráðninga fleiri starfsmanna. Verulegt álag er á starfsfólki og er staðan orðin sú að ástandið er ekki lengur boðlegt. Mikið er um að starfsfólk vinni yfirvinnu sem ekki er greidd en samið var á sínum tíma um að starfsfólk gæti tekið leyfi í stað uppsafnaðrar yfirvinnu. Vegna anna hefur fólk hins vegar ekki náð að taka sér leyfi á móti slíkri yfirvinnu og hefur sjaldnast náð að ljúka við að taka þá árlegu orlofsdaga sem það hefur rétt á. Samkvæmt Vinnustund er samanlögð uppsöfnuð yfirvinna starfsfólks sem ekki hefur náðst að veita leyfi á móti **samtals 558 heilir vinnudagar**, eða 31 dagur á hvern starfsmann að meðaltali. Þegar þetta var kynnt fyrir ráðuneytinu á fundi í mars 2019 þá vakti þessi staða talsverða athygli en þá var hún 431 vinnudagar, svo ástandið fer versnandi.

Þessu til viðbótar er staða á óteknum orlofsdögum skv. vinnustund (þrátt fyrir að orlofstímabilinu 2020 sé lokið) samtals 360 dagar, eða 20 dagar á hvern starfsmann að meðaltali. Það er vert að benda á að mjög líklega er verið að brjóta verulega á réttindum starfsfólks sem er allt af vilja gert til að láta hlutina ganga og leggur þetta því á sig.

Auk fjölda ábendinga Minjastofnunar um álag á starfsfólk og manneklu hjá stofnuninni hefur stofnunin einnig átt fjölda funda á undanförunum árum með Mennta- og menningarmálaráðuneyti og sent inn

formleg erindi þar sem vakin hefur verið athygli á því að starfsfólk stofnunarinnar hefur dregist verulega aftur úr varðandi launakjör sé borið saman við sambærileg störf hjá öðrum stofnunum.

Stofnunin hefur bæði misst mjög hæft starfsfólk með mikla reynslu vegna þessa og einnig átt í erfiðleikum með að manna stöður vegna ósamkeppnishæfra launakjara. Sem dæmi má nefna að minjavörður Norðurlands eystra sagði upp störfum hjá Minjastofnun og þáði starf í Mennta- og menningarmálaráðuneyti þar sem honum stóðu til boða mun betri launakjör.

Eins og sýnt var fram á í erindum sem Minjastofnun sendi til Mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2019 vegna launakjara starfsfólks þá eru laun á bilinu 25-38% hærri hjá öðrum stofnunum fyrir sambærileg störf. Vísast til áður sendra erinda og þeirra greinargóðu gagna sem fylgdu sem voru afrit af launaseðlum frá Minjastofnun og öðrum stofnunum fyrir sambærileg störf. Hér á eftir er tafla sem fylgdi umræddum erindum með samanburði á launakjörum starfsfólks í sambærilegum störfum hjá Umhverfisstofnun og Minjastofnun árið 2019.

Umhverfisstofnun				
Staða	Launataxti	Greidd yv/föst m orl.	Samtals laun	Starfsaldur hjá stofnun
Sviðsstjóri með Ms*	793.007	93.093	886.100	1 ár
Sérfræðingur - landshlutastj./verkefnastj. Bs	664.132	77.964	742.096	3 ár
Sérfræðingur með Ms	664.132		664.132	5 ár
*Um er að ræða laun næstlægst launaða sviðsstjóra. Heildarlaun sviðsstjóra eru allt að 1 m.kr.				
Minjastofnun				
Staða	Launataxti	Greidd yv/föst m orl.	Samtals laun	Starfsaldur hjá stofnun
Sviðsstjóri með Ms	644.016		644.016	19 ár +
Sérfræðingur - landshlutastj. með Ms	584.141		584.141	19 ár +
Sérfræðingur - verkefnastjóri með Ms	530.449		530.449	5 ár
Sérfræðingur - verkefnastjóri með Ms	584.141		584.141	19 ár +
Samanburður Minjastofnun/Umhverfisstofnun				
Staða	Minjastofnun	Umhverfisstofnun	Mismunur kr.	Mism. %
Sviðsstjóri með Ms	644.016	886.100	242.084	37,59%
Sérfræðingur - landshl.stj./verkefnastj. Ms/Bs*	584.141	742.096	157.955	27,04%
Sérfræðingur með Ms	530.449	664.132	133.683	25,20%
*Launadæmi landshl.stj./verkefnastj. Miðast við starfsmann með Ms hjá Minjastofnun en Bs hjá Umhverfisstofnun.				

Athygli er vakin á að í þessum samanburði launa er starfsaldur mun hærri hjá Minjastofnun í öllum tilfellum en þrátt fyrir það eru launakjör lakari. Afrit af launaseðlum, fyrir þessi sambærilegu störf, frá bæði Minjastofnun og Umhverfisstofnun, fylgdu fyrra erindi eins og áður sagði.

Stofnanasamningur við starfsmenn er enn ófrágenginn, m.a. útfærsla menntunarákvæða, sem átti að taka gildi 1. júní 2017, eins og komið hefur fram í fyrri erindum.

Meðal fyrri erinda eru:

- 14. febrúar 2012, „*samningsbundinn kostnaður*“ fjárlagaerindi fyrir árið 2013
- 31. janúar 2019, ósk um fund vegna launamála
- 25. febrúar 2019 „*kjaramál og stofnanasamningar*“

- 7. mars 2019 fundur í MRN rædd kjaramál og stofnanasamningar
- 11. apríl 2019 „Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar“

6. Lokaorð

Í þessari greinargerð hefur aðeins verið fjallað um hluta þeirra verkefna sem Minjastofnun er falið með lögum um menningarminjar en nær ekki að komast yfir vegna manneklu og fjárskorts. Um er að ræða fjölda annarra verkefna sem stofnunin kemst ekki yfir og er ekki fjallað um hér.

Í árslok 2019 áttu forstöðumaður og fjármálastjóri Minjastofnunar fund með formanni fjárlaganefndar og formanni allsherjar- og menntamálanefndar til að kynna fjárhagsstöðu Minjastofnunar. Var það gert í þeirri von að koma mætti málefnum Minjastofnunar á hreyfingu þar sem lítil sem engin viðbrögð hafa fengist við innsendum erindum í gegnum tíðina. Á sama tíma og Minjastofnun hefur þurft að hagræða hafa aðrar ríkisstofnanir verið eflar svo um munar eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan.

Fyrr á árinu 2019 hafði verið sent inn erindi til mennta- og menningarmálaráðuneytisins „Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar“ sem fengust mjög takmörkuð viðbrögð við og var það ásamt öðrum gögnum kynnt formönnum nefndanna beggja.

Formennirnir höfðu orð á að engar viðvaranir hefðu borist til Alþingis í tengslum við gerð fjárlaga vegna Minjastofnunar og þarfa stofnunarinnar á auknu fjármagni sem gefur til kynna að ekki hafi verið tekið nægt tillit til innsendra erinda stofnunarinnar til ráðuneytis.

Þeim var greint frá að fjölmörg erindi hefðu verið send í gegnum árin en að stofnuninni væri ekki kunnugt um hvort þau hefðu öll náð „eyrum“ ráðherra. Algengasti farvegur erinda er að þau séu send á fulltrúa stofnunarinnar í ráðuneytinu sem síðan kemur þeim í viðeigandi ferli. Það er því ekki víst að erindi hafi alltaf náð athygli ráðherra þannig að hann hafi haft tækifæri til að taka afstöðu til þeirra. Formennirnir bentu á að málið væri af þeirra stærðargráðu að nauðsynlegt væri að vekja athygli ráðherra á því. Minjastofnun hefur á undanförunum árum ítrekað óskað eftir fundi með ráðherra til að ræða stöðu stofnunarinnar en sá fundur hefur enn ekki fengist.

Minjastofnun gerir sér grein fyrir því að það krefst verulegrar aukningar á fjárframlagi til stofnunarinnar svo unnt sé að leysa þau mál sem hér hefur verið farið yfir. Stofnunin bendir þó á að í samanburði við framlög til annarra stofnana síðastliðin 10 ár þá eru þessar beiðnir hógværar. Minjastofnun var stofnuð með alltof litlu fjármagni og án þess að tekið væri tillit til ábendinga forstöðumanns um nauðsynlega þarfagreiningu og fjármagn í bréfi til ráðherra frá 12. október 2012.⁷

Þá var ekki tekið tillit til fjárbeiðna forstöðumanns Minjastofnunar vegna ársins 2013 sem sendar voru til fjármálasviðs MRN árið 2012. Þar benti forstöðumaður á að aukið fjárframlag til stofnunarinnar fyrir árið 2013 þyrfti að vera 269,5 milljónir króna.⁸

Minjastofnun vonar að málefni stofnunarinnar verið nú loks tekin til alvarlegrar skoðunar í ráðuneytinu og að leitast verði við að leysa vanda stofnunarinnar.

⁷ „Minjastofnun Íslands, fjárlög ársins 2013“, erindi sent til Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra, dags í Reykjavík 18. október 2012

⁸ Fjárbeiðnir fyrir árið 2013 sendar í tölvupósti til Auðar B. Árnadóttur 14.02. 2012 kl. 09:20



Minjastofnun
Íslands

Aukning á faglegri getu stofnana umhverfis-, orku og loftlagsráðuneytis.

Tillögur Minjastofnunar Íslands

Reykjavík, 22. ágúst 2022

Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður
Agnes Stefánsdóttir sviðsstjóri
Esther Anna Jóhannsdóttir fjármálastjóri
Gísli Óskarsson sviðsstjóri
Pétur H. Ármannsson sviðsstjóri
Þór Ingólfsson Hjaltalín sviðsstjóri
Uggi Ævarsson minjavörður Suðurlands

Efnisyfirlit:

Efnisyfirlit:	2
Ábendingar og tillögur, samantekt.....	3
A. Einföldun, styrking, sameining:.....	3
B. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.....	3
C. Tilvísun til erlendra fyrirmynda.	3
D. Tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti.....	3
Ítarefni - greinargerð	4
Inngangur	4
Skýringar á tillögum.....	5
Einföldun, styrking, sameining	5
Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.....	6
Tilvísun til erlendra fyrirmynda.	6
Mögulegar tengingar við stofnanir annarra ráðuneyta.....	7
Starfsmannaþörf.....	8
Skýringar á viðbótarþörf, tilfærslu og samnýtingu.....	9
Söguleg þróun minjavörslu.....	16
Grunnur og hugmyndafræði menningarminjavörslu á Íslandi.....	16
Staðan í dag	17
Niðurlag	20
Heimildir:.....	21

Ábendingar og tillögur, samantekt

A. Einföldun, styrking, sameining:

Minjastofnun leggur áherslu á að stofnunin haldi sjálfstæði sínu sem fagstofnun. Stofnunin hefur sérstöðu meðal undirstofnana ráðuneytisins þar sem hún er fyrst og fremst að fást við menningarverðmæti út frá aðferðafræði hugvísinda. Minjastofnun er eina stofnunin sem sinnir þessum málaflokki og því verður stofnunin að hafa sterka, sjálfstæða rödd í slíkum málum hér á landi sem og erlendis. Líkt og bent hefur verið á í fyrri erindum, sem vísað er til í meðfylgjandi greinargerð: *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands, nóvember 2020*, er nauðsynlegt að efla stofnunina svo hún geti sinnt lögbundnum verkefnum. Það verður ekki leyst með sameiningu við aðra stofnun en ýmis tækifæri til hagræðingar felast í meiri samvinnu við aðrar stofnanir, tilfærslu verkefna og samnýtingu stoðþjónustu og húsnæðis.

B. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Minjastofnun Íslands er með sex starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem um þriðjungur fastráðinna starfsmanna hefur aðstöðu. Verkefni stofnunarinnar eru á landsvísu og þess eðlis að nauðsynlegt er að hafa starfstöðvar í öllum landshlutum. Með þeirri eflingu sem lögð er til verður veruleg aukning á störfum á landsbyggðinni (sjá töflu á bls. 8). Störfin yrðu ýmist bundin ákveðnum starfsstöðvum eða óstaðsett. Sum starfanna eru til komin vegna tillagna um flutning verkefna frá öðrum ríkisstofnunum. Um mikilvægi þessa og fyrri ábendingar Minjastofnunar má lesa í greinargerðinni *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands*.

C. Tilvísun til erlendra fyrirmýnda.

Minjastofnun Íslands á í miklu og öflugum samstarfi við minjastofnanir Evrópu og tekur einnig þátt í samvinnu innan Norðurlandanna. Forstöðumenn minjastofnana, annars vegar á Norðurlöndunum og hins vegar í Evrópu, hittast árlega auk mikilla samskipta þess á milli. Mikilvægt er að Minjastofnun hafi áfram sjálfstæða og sterka rödd á þeim vettvangi líkt og minjastofnanir annarra Evrópuþjóða. Íslensk lög byggja á Evrópskri hefð þar sem minjaverndin er í sjálfstæðum stofnunum.

D. Tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti

Tækifæri eru til eflingar og hagræðingar með tilfærslu á ákveðnum menningartengdum verkefnum frá öðrum ríkisstofnunum til Minjastofnunar Íslands. Einnig eru menningarminjatengd verkefni án umsjónaraðila samkvæmt nógildandi löggjöf en eðlilegt er að Minjastofnun hafi umsjón með.

- Húsaafn sem nú er í umsjón Þjóðminjasafns Íslands (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Handverk/sérþekking tengd byggingararfinum auk skipa og báta (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Bátar, skip og samgöngutæki utan safna.
- Aukin samvinna við Skógrækt ríkisins (matvælaráðuneyti).
- Samvinna við Landgræðsluna (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Unesco samningar:
 - Samvinna um heimsminjasamninginn (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
 - Samvinna um samning um menningararfðir (Stofnun Árna Magnússonar).

Ítarefni - greinargerð

Inngangur

Umhverfis- orku og loftlagsráðherra boðaði til fundar forstöðumanna stofnana ráðuneytisins á Þingvöllum þann 28. júní 2022. Fundurinn var formlegt upphaf á að móta tillögur um að efla og einfalda skipulag stofnana umhverfis- orku- og loftlagsráðuneytisins. Markmiðið er ekki síst að auka faglega getu til að takast á hendur stór og mikilvæg verkefni á starfssviði ráðuneytisins.

Á fundinum var óskað eftir að forstöðumenn stofnananna skili skriflegri greinargerð til Stefáns Guðmundssonar formanns verkefnisstjórnar fyrir 23. ágúst.

Minjastofnun Íslands var ásamt öðrum stofnunum umhverfis-, orku og loftlagsráðuneyti verið falið að leysa eftirfarandi verkefni:

Að koma með ábendingar og tillögur um tækifæri og leiðir fyrir þá stofnun sem viðkomandi stýrir til einföldunar, styrkingar eða sameiningar og sérstaklega haft til hliðsjónar að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Byggja mætti á áður unnum greinargerðum og/eða vísa í erlendar fyrirmyndir. Benda mætti á mögulegar tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti.

Til að leysa verkefnið tók Minjastofnun Íslands saman sögulegar og hugmyndafræðilegar upplýsingar um málaflokk minjaverndar og stjórnsýslu málaflokksins. Leitað var upplýsinga hjá forstöðumönnum minjastofnana í Evrópu og á meginlandi Norður Ameríku um hvernig stjórnsýslu væri háttað í viðkomandi löndum. Leitað var til annarra íslenskra stofnana sem fást við málaflokka sem tengjast starfsemi Minjastofnunar og leitað var upplýsinga um aðrar stofnanir umhverfis-, orku og auðlindaráðuneytis um möguleika á samlegð stofnananna.

Skýringar á tillögum

Einföldun, styrking, sameining

Sérstaða Minjastofnunar Íslands er að vera eina ríkisstofnunin sem fæst við stjórnsýslu jarðfastra menningarminja á Íslandi. Innan Minjastofnunar er fagleg sérþekking sem er ekki til staðar hjá öðrum stofnunum, hvorki innan fagraðuneytisins né öðrum ráðuneytum í stjórnarráði Íslands. Verkefni stofnunarinnar eru um allt land og í hafinu umhverfis það og eru þess eðlis að starfsmenn þurfa að vera í öllum landshlutum. Þau eru þverfagleg og snerta vissulega umhverfið en stofnunin starfar fyrst og fremst á forsendum menningar og hugvísinda og hefur sterk tengsl við menningarstofnanir.

Stofnunin er ekki fullmönnuð. Meðal annars vantar minjavörð á eitt minjasvæðanna átta og sérfræðinga til að sinna fjölda annarra lögbundinna verkefna um allt land. Mikill skortur er á starfsmönnum í ýmsa stoðþjónustu.

Miklir hagræðingarmöguleikar felast í að tvær eða fleiri stofnanir samnýti húsnæði, stoðþjónustu og tækniþjónustu. Minjastofnun er í húsi í eigu ríkisins á Sauðárkróki sem væri hægt að samnýta (Villa Nova) og eins sér stofnunin möguleika á frekari samnýtingu bygginga á Hofsstöðum í Mývatnssveit. Þar hefur Minjastofnun umsjón með íbúðarhúsi og útihúsum en fyrst og fremst fornleifum á jörðinni. Háskólinn á Hólum hefur nýtt aðstöðuna á Hofstöðum hluta úr ári og gætu fleiri stofnanir komið að því verkefni, einkum að nýtingu útihúsanna til sýninga eða viðburða.

Minjastofnun Íslands á nú þegar í samstarfi við ýmsar stofnanir umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis. Viljayfirlýsing Minjastofnunar og Vatnajökulsþjóðgarðs um samstarf nær til Hofsstæða og Skaftafells og gætu fleiri stofnanir komið að því verkefni. Áður hafði verið undirritaður samstarfssamningur milli Minjastofnunar og Landmælinga um samvinnu vegna minjavefsjár og þróun gagnagrunna.

Minjastofnun Íslands hefur átt samvinnu við Veðurstofuna, m.a. um Evrópuverkefnið Adapt Northern Heritage 2017-2020, sem beindist að áhrifum loftlagsbreytinga á menningarminjar. Við sjáum möguleika á formlegu samstarfi sem snýr að áhrifum náttúruvár á menningarminjar og varðveislu þeirra. Dæmi um slík verkefni eru vegna eldsumbrota eins og á Reykjanesi, flóða (vatn-, aur og snjóflóð) eins og á Seyðisfirði, loftslagsbreytinga og bráðunar jökla, sem hafa leitt í ljós minjar, t.d. í Noregi og víða í Evrópu.

Minjastofnun er í samstarfi við Umhverfisstofnun um stærri verkefni eins og friðlýsingar menningarlandslags og annarra stærri landssvæða. Aðferðafræði við friðlýsingar minja- og náttúru er ekki sú sama og byggir á mismunandi hefðum og væri því óskynsamlegt að sameina að fullu friðlýsingarvinnu stofnananna. Markmið friðlýsinga menningarminja annars vegar og náttúruminja hins vegar eru ólík og geta falið í sér að verið er að gæta mismunandi hagsmuna. Með öflugum samstarfi og samvinnuhópum hefur verið tryggt að báðar stofnanir hafi aðkomu að friðlýsingarferlum hvorrar annarrar og komi sjónarmiðum sínum á framfæri. Efla þarf samvinnu stofnananna á sviði landvörslu og innviðauppbýggingar á friðlýstum svæðum.

Húsnæði Minjastofnunar í Reykjavík er óhentugt meðal annars hvað varðar aðgengi fyrir hreyfihamlaða og er kostnaðarlega óhagkvæmt. Samnýting stærra húsnæðis með annarri/öðrum stofnunum, með aðgengi fyrir alla, þar sem hægt væri að samnýta eldhús/matráð, móttöku, húsvörð og ýmsa stoðþjónustu er góður kostur. Stofnunina vantar starfsmenn í stoðþjónustu sem væri hægt að nýta á landsvísu með

öðrum svo sem tölvuþjónustu, skjalastjórnun, mannauðsstjórnun, gæðastjórnun og samskipti við fjölmiðla.

Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Minjastofnun býður nú þegar upp á störf á landsbyggðinni en með eflingu stofnunarinnar er fyrst og fremst horft til þess að efla starfsemina utan höfuðborgarsvæðisins enda eru menningarminjar dreifðar um allt land. Fimm sérfræðingar eða um þriðjungur fastráðinna starfsmanna stofnunarinnar eru nú staðsettir á landsbyggðarskrifstofunum. Með eflingu stofnunarinnar í samræmi við framlagðar tillögur yrði veruleg aukning á opinberum störfum á landsbyggðinni og er stefnt að því að 55 störf af 73 eða um 75% verði ýmist bundin við ákveðnar starfsstöðvar á landsbyggðinni eða boðin sem óstaðsett störf. Sum starfanna myndu tengjast flutningi verkefna til Minjastofnunar. Önnur væru sameiginleg stoðþjónustuverkefni með öðrum stofnunum ráðuneytisins.

Allt frá árinu 2001 hefur Minjastofnun Íslands og forveri hennar vakið athygli á mikilvægt þess að efla minjavörsluna. Meðal annars er mikið álag á minjavörðum vegna mikillar aukningar verkefna. Gert var ítarlega grein fyrir mikilvægi þess og erfiðri stöðu minjavörslunnar í greinargerð sem kynnt var fyrir mennta- og menningarmálaráðherra, ráðuneyti hennar og Alþingi haustið 2020 og jafnframt send til umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis þegar ljóst varð að Minjastofnun yrði flutt í það ráðuneyti síðla árs 2021 (Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands, nóvember 2020).

Tilvísun til erlendra fyrirmynda.

Minjastofnun hefur frá upphafi verið öflug í miklu erlendu samstarfi og veitt mörgum verkefnum forystu á evrópskum vettvangi. Stofnunin hefur því fylgst vel með þróun mála í nágrannalöndunum í yfir 20 ár. Til að fá upplýsingar um hvernig stjórn minjaverndar væri háttað í Evrópu og meginlandi Norður-Ameríku leitaði Minjastofnun Íslands til tengla sinna á Norðurlöndunum og til nets forstöðumanna Minjastofnana í Evrópu.

Spurt var hvernig stýringu minjavörslu væri háttað hjá þeim. Hvort minjavarslan væri sérstofnun, eða hvort hún væri hluti af annarri. Hvort náttúruverndin væri í sjálfstæðri stofnun og hvernig stjórn þjóðgarða væri háttað. Einnig var spurt hvernig leyfisveitingu til fornleifarannsókna væri háttað.

Fyrirspurnin var send á tíma þegar fólk var að fara í sumarleyfi. Þrátt fyrir það bárust góð og gagnleg svör frá 12 Evrópulöndum auk Kanada og Bandaríkjum Norður Ameríku. Þeir sem svöruðu voru: Danmörk, Noregur, Svíþjóð, Finnland, Þýskaland, England, Írland, Norður-Írland, Sviss, Slóvenía, Portúgal og Belgía.

Í öllum Evrópulöndunum er stjórnsýsla minjaverndar og náttúruverndar í sitt hvorri stofnuninni. Nefnd voru dæmi um að áherslur málaflokkanna ættu ekki alltaf samleið. Á síðustu árum hefur það einkum átt við greiningu og varðveislu menningarlandslags, þar sem náttúruverndin horfir fyrst og fremst á menningarlandslagið út frá vistfræði- og líffræðilegum fjölbreytileika á meðan minjaverndin vill varðveita og rannsaka ummerki fyrri kynslóða í umhverfinu. Verndarsjónarmiðin fara því ekki alltaf saman.

Það er misjafnt eftir löndum hvort stofnanirnar eru í sama ráðuneyti eða ekki. Reynsla flestra er sú að öll vinna við menningarminjavernd og náttúruvernd sé skilvirkari ef málaflokkarnir eru í sama ráðuneyti. Nærtækast er að líta til Norðurlanda varðandi fyrirkomulag stjórnsýslu menningarminja enda byggir lagahefðin á sameiginlegum grunni. Þar er minjavarslan sjálfstæður málaflokkur með sérlög og sér stofnun.

Mögulegar tengingar við stofnanir annarra ráðuneyta.

Minjastofnun Íslands sér tækifæri til að stuðla að faglegri eflingu með að flytja verkefni frá stofnunum annarra ráðuneyta til Minjastofnunar eða í það minnsta að efla samstarf við stofnanirnar.

Húsasafn Þjóðminjasafn Íslands er verkefni sem myndi eflast við flutning yfir til Minjastofnunar. Eins og staðan er núna er sama sérhæfða fagsviðinu, vernd byggingararfs, stýrt frá tveimur stofnunum, sem báðar eru undirmannaðar. Það er augljós styrkur og hagræði að sameina þær eða tengja húsvernd landsins betur saman í einni öflugri einingu. Breiðari hópur kæmi við það að umsjón með byggingarfi um allt land. Einnig yrði mögulegt hagræði vegna vinnu og eftirlits með framkvæmdum í ólíkum landshlutum.

Með lögum um menningarminjar nr. 80/2012 var hluti verkefna Safnaráðs flutt til Minjastofnunar Íslands. Skoða mætti hvort hagræði yrði af því að sameina verkefni Safnaráðs og Minjastofnunar að fullu að norrænni fyrirmynd.

Auk þeirra verkefna sem sinnt er af vanmætti innan Minjastofnunar vegna manneklu þarf að bæta við málaflokkum sem hafa verið vanræktir alltof lengi, svo sem handverkskunnáttu sem lýtur að húsum og bátum. Eitt er að varðveita minjarnar sjálfar en annað að viðhalda verkunnáttunni. Ef ekkert verður að gert í þessum málaflokkum mun enginn kunna að halda við gömlum húsum (torf- og grjóthleðsla, grindarsmíði, eldsmíði) og bátum (bátasmíði). Vegna mikillar fjölgunar á friðuðum húsum hefur skapast mikil eftirspurn eftir þessari þekkingu. Minjastofnun hefur vakið athygli á nauðsyn þess að taka upp kennslu og þjálfun í því handverki sem er hluti af varðveislu menningarminja, hvort sem það er hleðsla eða smíðar. Fyrir einskæran áhuga nokkurra einstaklinga hefur þessi verkþekking haldist nokkuð við en auðvitað þarf ríkisstofnun að vera miðstöð sem hýsir málaflokkinn og hlúir að einstaklingsframtakinu. Eðlilegt er að Minjastofnun verði sú miðstöð enda er varðveisla handverksþekkingar órjúfanlegur hluti varðveislu byggingararfsins.

Menningar- og viðskiparáðuneytið hefur falið stofnun Árna Magnússonar að halda utan um samning UNESCO um menningararfir sem handverk byggingararfs og bátasmíði fellur undir. Minjastofnun hefur rætt við Árnastofnun um að taka upp samstarf um slík verkefni ásamt fleiri aðilum.

Ekki er skýrt kveðið á um í lögum um menningarminjar hver eigi að sjá um umsýslu báta, skipa og annarra samgöngutækja. Minjastofnun er falið að undirbúa friðlýsingu slíkra minja og veita styrkjum til verkefna tengdum þeim, en Þjóðminjasafn Íslands telur sig einungis hafa umsjón með bátum og samgöngutækjum í eigu safna. Minjar utan safna hafa því engan málsvara. Minjastofnun hefur það víðtækt hlutverk gagnvart málaflokknum að eðlilegt er að stofnuninni verði gert kleift að taka hann yfir og efla með því að ráða starfsmenn til að sinna honum. Annars vegar fólk með tæknikunnáttu og hins vegar aðila með þekkingu á eldri bátum og öðrum samgöngutækjum, svo unnt sé að taka ákvörðun um varðveislu minja.

Það er mikilvægt fyrir minjavörsluna að efla verulega samstarf við Skógræktina og Landgræðsluna. Báðar stofnanir hafa á undanförunum árum staðið fyrir verkefnum sem ógna minjum, án vitundar Minjastofnunar.

Starfsmannabörf

Í meðfylgjandi töflu má sjá: 1) fjölda núverandi fastráðinna starfsmanna, 2) viðbótarstörf svo stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, 3) viðbótarstörf vegna tilfærslu á verkefnum og störf sem samnýta mætti með öðrum og 4) að endingu hvar störfin yrðu staðsett.

Stöður/störf	Núverandi staða/fjöldi	Viðbótar- þörf/fjöldi	Samtals	Samnýting/ tilfærsla/ ný staða/stöður	Staðsetning starfs
Forstöðumaður	1	0	1		Rvk
Fjármálastjóri	1	0	1		Rvk
Skrifstofuþjónusta/ Ritari	1	0	1		Rvk
Aðstoðarmaður fjármála/Bókhald	0	1	1	Ný staða	Rvk
Lögfræðingur	0	1	1	Ný staða	Rvk
Málakerfi og skjalavistun (skjalavörður)	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Minjaverðir landshluta	7	1	8	Ný staða	Landsbyggð
Aðstoðarmenn minjavarða (umsagnir, úttektir o.fl.)	1	7	8	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Tölvunarfræðingur – gagnagrunnar	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Fornleifarannsóknir, skil gripa gagna og rannsóknarskýrslna	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Friðlýsingar menningarminja	0	3	3	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Innviðaverkefni	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Verndaráætlanir	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Skip/bátar og samgöngutæki	0	2	2	Nýjar stöður	Óstaðsett
UNESCO/erlend samskipti	0	1	1	Ný staða/tilfærsla	Óstaðsett
Húsaafn Þjóðminjasafnsins – framkvæmdaumsjón	0	3	3	Ný staða (1)/tilfærsla (2)	Óstaðsett
Varðveisla handverks	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Arkitektar	2	2	4	Ný staða	Landsbyggð og Rvk
Byggingatækni menntaður eftirlitsmaður	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Fornleifafræðingar	2	1	3	Ný staða	Óstaðsett
Skráningar menningarminja	2	7	9	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Miðlun og útgáfa	1	2	3	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Inn og útflutningur menningarminja	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Verndarsvæði í byggð – ráðgjöf og umsjón	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Viðhald minjastaða	0	1	1	Ný staða	Landsbyggð
Tölvuumsjón/-þjónusta ýmis	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Almannatengill/PR manneskja	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Landverðir	0	8	8	Samnýting	Landsbyggð
Umsjón húsnæðis o.fl. (húsvörður)	0	1	1	Samnýting	Landsbyggð og Rvk
Mannauðsstjóri	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Gæðastjóri	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Umsjón eldhúss/mötuneytis	0	1	1	Samnýting	Rvk
Alls:	18	55	73		

Auk þessa eru 10 nefndarmenn fornminjanefndar og húsafríðunarnefndar á launaskrá Minjastofnunar.

Skýringar á viðbótarþörf, tilfærslu og samnýtingu

Aðstoðarmaður fjármála/bókhald: Veruleg aukning hefur orðið á verkefnum fjármálastjóra Minjastofnunar frá því að hann var ráðinn árið 2013. Aukning hefur orðið á umfangi bókhalds og rekstrar- og fjármálatengdri umsýslu. Meðal þess sem hefur bæst við eru verkefni vegna innviðauppbýggingar og verndarsvæða í byggð. Mikil aukning hefur orðið á kostnaðaráætlunum, gerð verklýsinga og fleiri verkefna tengdum samningum við verktaka og samskiptum við þá.

Lögfræðingur: Minjastofnun réð lögfræðing, fyrr á árinu, en hún hefur ekki fast fjármagn í stöðuna. Hafið er yfir allan vafa að þörf er á lögfræðingi sem sérhæfir sig í málefnum menningarmínja hjá stjórnslustofnun sem fæst við menningarmínjavernd. Á undanförunum árum hefur erfiðum lögfræðimálum fjölgað verulega. Á hverjum degi eru teknar stjórnsýsluákvæðanir og oftast en ekki þarf að leita ráðgjafar lögfræðings, með tilheyrandi kostnaði. Bótakröfum sem eru til komnar vegna ákvæða í lögum um menningarmínjar fer fjölgandi og framkvæmdaaðilar sýna meiri hörku við að ná sínu fram en minjavarslan hefur hingað til átt að venjast. Það er ekki boðlegt að öll lögfræðivitneskja tengd menningarmínjavörslu sé hjá lögfræðistofum landsins auk þess sem sú staða hefur komið upp í tvígang að Minjastofnun og forveri hennar misstu þjónustu lögfræðistofa vegna hagsmunaárekstra þar sem stofnunar ákváðu að halda frekar gagnaðila Minjastofnunar í erfiðum málum. Augljóst er að daglegt liðsinni lögfræðings við afgreiðslu erfiðra mála getur dregið úr líkum á ágreiningi á síðari stigum, t.a.m. með því að tryggja samræmi ákvæðana við önnur lög.

Málakerfi- og skjalavistun: Ófrágengin gögn sem tengjast málakerfi stofnunarinnar ná yfir nær 20 ára tímabil, eða frá því að forverar stofnunarinnar (Húsafríðunarnefnd ríkisins og Fornleifavernd ríkisins) tóku til starfa 2001. Þessi vandi eykst með hverju ári og veldur þar að auki verulegum vandræðum þegar stofnunin fær beiðnir um afhendingu allra gagna sem tengjast ákveðnum málum með tilvísun í upplýsingalög nr. 140/2012. Fjöldi slíkra beiðna er á tímabilum verulegur, frá fjölmiðlum og hagsmunaaðilum. Auk þess berast margar slíkar beiðnir frá Alþingi og ráðuneyti. Það getur tekið óhemju langan tíma að finna og taka saman gögn vegna slíkra beiðna og þar sem enginn er skjalastjórinn eru það ýmsir aðrir starfsmenn sem ganga í það verkefni.

Það að stofnunin er ekki með skjalastjóra sem hefur daglegt eftirlit með innsetningu erinda og allra gagna sem tengjast málum í málakerfi stofnunarinnar gerir að verkum að ekki er tryggt að allt sem á að fara í málakerfi skili sér þangað þar sem ábyrgðin er sett á hvern einstakan starfsmann. Það mun valda verulegum vanda til framtíðar fá stofnunin beiðni um afhendingu gagna sem tengjast málum og einnig í starfsemi stofnunarinnar við uppfléttingu starfsmanna á öllum gögnum mála. Það er mikilvægt að úr þessu verið bætt og að unnt verði að ráða skjalastjóra.

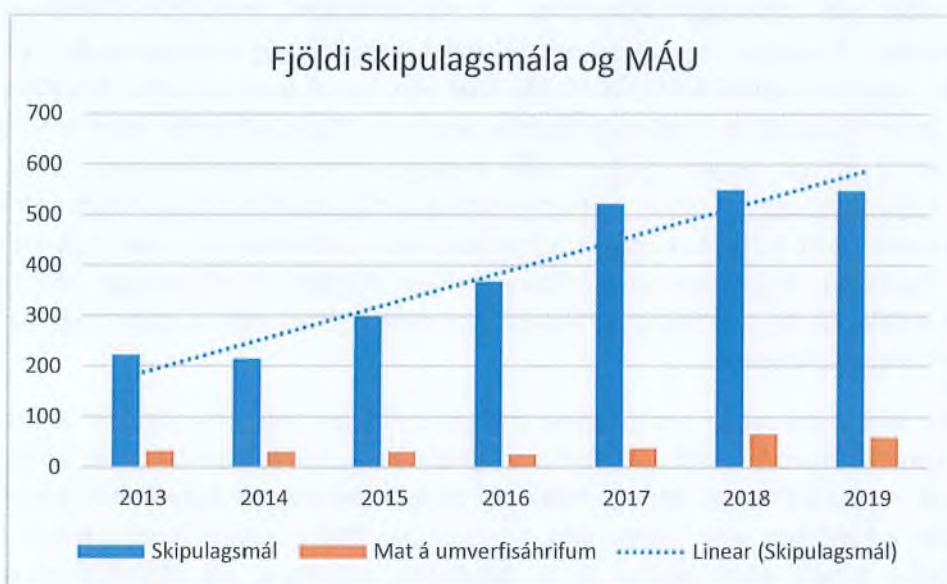
Minjaverðir landshluta: Minjastofnun Íslands hefur aldrei fengið fjármagn til að ráða minjaverði á öll minjasvæðin átta. Þrátt fyrir að lagabreytingar hafi gert ráð fyrir verulegri aukningu verkefna í störfum minjavarða var ekki veitt fjármagn til að manna stöður á þeim minjasvæðum sem upp á vantaði né sérfræðinga þeim til aðstoðar þar sem þörf er á.

Enn á eftir að manna stöðu minjavarðar Vestfjarða og skiljanlega gætir verulegrar óánægju vegna þess hjá sveitarfélögum á Vestfjörðum sem finnst þau skilin út undan. Starfsfólk stofnunarinnar hefur reynt að leysa brýnustu verkefni á Vestfjörðum samhliða fjölda annarra daglegra verkefna en það er vandkvæðum bundið að sinna verkefnum þar vel án þess að hafa starfsmann á svæðinu.

Ekki hefur verið veitt sérstöku fjármagni til að ráða minjaverð Reykjavíkur og nágrennis. Vegna fjölda verkefna á Reykjavíkursvæðinu var þó tekin ákvörðun um að ráða í stöðuna án sérstaks fjármagns til þess en það hefur á sama tíma bitnað á öðrum brýnum verkefnum.

Aðstoðarmenn minjavarða (umsagnir, úttektir o.fl.): Umfang starfs minjavarða hefur aukist verulega á undanförunum árum, ekki síst vegna fjölgunar skipulagsmála og framkvæmda, og hefur starfið þróast þannig að nær allur tími minjavarða fer í úttektir og umsagnir vegna slíkra mála.

Stöðug línuleg (linear) aukning er á þessum málaflokki og er fjölgunin tæp 200 % í umsögnum um skipulagsmál frá 2013 til 2019.



Veruleg þörf er á að minjaverðir hafi aðstoðarmenn sem geta tekið að sér hluta umsagnanna þannig að minjaverðir geti sinnt betur umsjón og eftirliti með ýmsum framkvæmdum sem hafa áhrif á minjar. Minjaverðir hafa lítið sem ekkert svigrúm til að hafa umsjón og eftirlit með menningarminjum í umhverfinu, fornleifarannsóknum, friðuðum og friðlýstum mannvirkjum sem eru meðal lögbundinna hlutverka stofnunarinnar. Á hverju minjasvæði þarf að vera starfsmaður, auk minjavarðar, honum til aðstoðar.

Frá árinu 2019 hefur orðið veruleg aukning á fjölda skráðra mála hjá minjaverðum.

Minjasvæði:	Fjöldi mála:			Aukning milli ára:		
	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021	2019-2021
Austurland	161	221	248	37%	12%	54%
Reykjavík og nágrenni	243	263	324	8%	23%	33%
Norðurland eystra	149	165	209	11%	27%	40%
Norðurland vestra	87	90	128	3%	42%	47%
Reykjanes	111	122	130	10%	7%	17%
Suðurland	263	266	324	1%	22%	23%
Vestfirðir	120	123	115	2%	-7%	-4%
Vesturland	116	116	119	0%	3%	3%

Tölvunarfræðingur/gagnagrunnar: Minjastofnun hefur gert samning við Landmælingar um samvinnu vegna Minjavefsjár og gerða ýmissa gagnagrunna vegna menningarminja. Það er mikilvægt fyrir stofnunina að hafa einn gagnagrunnssérfræðing innan stofnunarinnar til að vinna með sérfræðingum Minjastofnunar sem vinna að skráningarmálum. Slíkur starfsmaður er lykilstarfsmaður við tæknilegar úrbætur í utanumhaldi gagna og gagnagrunna sem eru nauðsynlegir til að miðla upplýsingum um menningarminjar en stofnuninni er ætlað umfangsmikið hlutverk á því sviði í lögum um menningarminjar.

Fornleifarannsóknir/skil gripa, gagna og rannsóknarskýrsla: Meðal lögbundinna verkefna sem Minjastofnum ber að sinna er að sjá til þess að frumgögnum, gripum og rannsóknarskýrslum sé skilað inn til Þjóðminjasafns Íslands. Slíkt utanumhald og eftirfylgni krefst mikillar vinnu og er tímafrekt. Auk þess þarf Minjastofnun að greina ýmsa þætti vegna rannsókna. Meta árangur vinnunnar, og vinna tölfræðilega úttekt á ýmsum þáttum og senda inn viðeigandi athugasemdir og kröfugerð. Í kjölfar [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar¹ árið 2018, þar sem ráðuneyti og Minjastofnun voru gagnrýnd vegna ýmissa verkefna sem höfðu ekki verið unnin, veitti Mennta- og menningarmálaráðuneyti Minjastofnun eins skiptis 5 m.kr. fjármagn til að efla eftirfylgni með skilum á gripum og gögnum úr rannsóknum til Þjóðminjasafns Íslands. Ráðinn var tímabundinn starfsmaður sem náði að gera talsvert átak í þessu verkefni en því þarf að halda áfram og jafnframt að tryggja gott utanumhald til framtíðar með ráðningu starfsmanns.

Friðlýsingar menningarminja: Þegar hafist var handa við umfangsmikla friðlýsingarvinnu náttúrusvæða í tíð síðustu ríkisstjórnar var ekki tekið tillit til þess að á öllum þessum svæðum eru menningarminjar, og í mörgum tilfellum eru þær þegar friðlýstar. Sum svæðanna voru fyrst og fremst svæði með menningarminjum. Það var ekki horft til þess að það þurfti að endurmeta gildi friðlýstra og friðaðra minja á svæðunum, endurskoða friðlýsingar menningarminja, viðhalda þeim, og vinna verndar- og stjórnunarátælanir rétt eins og á náttúrusvæðum. Öllu fjármagni vegna þessarar áætlunar ríkisstjórnarinnar, sem var verulegt, var beint til umhverfisverndar. Kallað var eftir samstarfi við Minjastofnun, sem reyndi af veikum mætti að sinna lögboðnu hlutverki sínu vegna friðlýsinga. Friðlýsingaverkefni Umhverfisstofnunar juku því verulega álag á Minjastofnun. Innan Minjastofnunar var enginn starfsmaður sem gat einbeitt sér að friðlýstum og friðuðum svæðum og stofnunin fékk ekkert fjármagn í þetta verkefni. Vakinn var athygli forsætisráðherra, umhverfisráðherra og fleiri aðila á þessari staðreynd.

Friðlýstu fornleifasvæðin eru nú yfir 800, friðlýst hús og mannvirki 534, tvö svæði eru friðlýst sem menningarlandslag, eitt svæði er að auki á heimsmínjaskrá UNESCO sem menningarlandslag, friðuð hús og mannvirki eru um 5000, umsagnarskyld hús og mannvirki nema einhverjum hundruðum, staðfest hafa verið tólf verndarsvæði í byggð og friðuðu minjarnar eru áætlaðar yfir 200,000.

Fyrirhugaðar uppbyggingar innan þjóðgarða og fyrirhugaðra þjóðgarða eru allt mál sem munu þarfnast aðkomu og umsagnar Minjastofnunar og munu því fjölga verkefnum stofnunarinnar.

Það er mikilvægt að Minjastofnun fái fjármagn til að sinna þessum málaflokki. Af hógværd er einungis óskað eftir þremur starfsmönnum til að byrja með.

¹ https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla_fornleifaverndar.pdf

Innviðaverkefni

Umsýsla vegna þeirra verkefna sem snúast um uppbyggingu innviða til verndar menningarsögulegum minjum hefur aukist verulega á undanförunum árum. Það er nauðsynlegt að ráða sérstakan starfsmann til að halda utan um þessi verkefni, hafa eftirlit sem snýr m.a. að því að keyra verkin áfram á landsvísu og koma með tillögur að verðugum verkefnum. Starfsmaðurinn kemur að verkefnum með öðrum vegna öflunar tilboða í verk og verkþætti, samningagerðar, samskipta við verktaka, eftirlit með verkefnum, upplýsingagjöf og hann sér um skýrslugerðir til Umhverfisráðuneytis vegna verkefnanna, yfirferð á kostnaðarreikningum og utanumhald á kostnaði við einstök verkefni í bókhaldi.

Fyrirhugað átak ríkisstjórnarinnar í uppbyggingu innviða á komandi árum, m.a. lagning ljósleiðara og raflína í jörð, mun auk þess fjölga verkefnum hjá Minjastofnun vegna úttekta á svæðum og vegna umsagna.

Verndaráætlanir: Reynsla Minjastofnunar sýnir að enginn starfsmannanna getur einbeitt sér að gerð verndaráætlananna meðfram öðrum störfum. Eftir er að vinna verndaráætlanir fyrir friðaða og friðlýsta menningarminjastaði, hús og mannvirki, svo verkefni eru næg.

Skip/bátar og samgöngutækni. Þrátt fyrir að Minjastofnun hafi hlutverk gagnvart þessum málaflokki hvað varðar friðlýsingar og styrkveitingar úr fornminjasjóði, þá er ekki kveðið skýrt á um í lögum um menningarminjar hvaða ríkisstofnun fer með stjórnslu skipa/báta og samgöngutækja sem eru utan safna. Telja má eðlilegt að Minjastofnun Íslands verði fengið utanumhald málaflokksins. Verkefnið er umfangsmikið og krefst ólíkrar kunnáttu. Það tengist m.a. þekkingu á sögu, handverki og tækni.

UNESCO/erlend samskipti: Samskipti vegna þess hluta UNESCO- samstarfsins sem beinist að menningarminjum á heimsminjaskrá er að jafnaði hjá minjastofnunum í Evrópu. UNESCO starf vegna menningarminja er hjá menningar- og viðskiptaráðuneyti en lagt er til að verkefnið verði flutt til Minjastofnunar.

Minjastofnun á í samstarfi við aðrar minjastofnanir, bæði forstöðumenn sem halda árlega fundi og fornleifafræðinga sem eru í umfangsmiklu samstarfi. Á undanförunum árum hefur aukist samvinna á vegum Þjóðminjavarðambætta Norðurlanda. Þá telur stofnunin þátt í verkefnum á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar og er þar í nefnd sem veitir styrkjum til náttúru – og minjatengdra verkefna. Stofnunin hefur tekið þátt í ýmsum Evrópuverkefnum á undanförunum árum og óskað hefur verið eftir samstarfi við stofnunina.

Húsasafn Þjóðminjasafnsins – framkvæmdaumsjón: Árið 2006 var gerður samningur við Húsafriðunarnefnd ríkisins um áætlanagerð og umsjón með viðgerðum húsa í húsasafni Þjóðminjasafns til tveggja ára. Hann var síðan framlengdur í 3 ár til viðbótar. Verkefnið var flutt aftur til safnsins áður en Minjastofnun Íslands tók til starfa. Það yrði styrkur fyrir húsasafnið og málaflokk húsverndar í heild ef umsýsla húsa yrði flutt yfir til Minjastofnunar. Að jafnaði hafa tveir aðilar unnið við húsasafnið og væri eðlilegt að tvær stöður yrðu fluttar yfir til Minjastofnunar ef að yrði. Gert er ráð fyrir að bjóða upp á óstaðsett störf.

Varðveisla handverks: Varðveisla handverks er eitt þeirra verkefna sem tengja saman Minjastofnun Íslands og húsasafn Þjóðminjasafns Íslands. Aðrir sem eiga aðkomu að slíku verkefni eru Fornverkaskólinn í Skagafirði. Stofnun Árna Magnússonar hefur umsjón með samningi Íslands um menningarerfðir en varðveisla handverks er hluti af þeim samningi. Það er mikilvægt að einhverri stofnun verði falið að halda

utan um verkefni vegna varðveislu handverks. Samkvæmt lögum um menningarminjar er Minjastofnun falin framkvæmd verndunar og vörslu menningarminja landsins (7. gr.). Eðlilegt er að Minjastofnun beri ábyrgð á varðveislu handverks og miðlun um það.

Arkitektar: Með tilkomu laga um menningarminjar árið 2012 og breytingu aldursákvæða fjölgaði aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum verulega og eru þau nú um 5000. Málum er varða ráðgjöf og umsagnir um breytingar á aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum hefur þar af leiðandi fjölgað sem og málum vegna skráningar húsa og mannvirkja í tengslum við skipulagsgerð, leiðbeiningar, ráðgjöf, yfirferð varðveislumats og fleira.

Verkefnin eru mjög umfangsmikil og er mat Minjastofnunar að til að byrja með veiti ekki af tveimur aðilum til að styðja við þá tvo arkitekta sem nú starfa hjá stofnuninni.

Byggingatæknimenntaður eftirlitsmaður: Auk arkitekta er nauðsynlegt að hjá Minjastofnun Íslands starfi aðili með þekkingu á byggingatækni. Slíkur starfskraftur er mikilvægur sem hluti af ráðgjafarteymi Minjastofnunar og sem aðili sem gæti unnið við úttektir og ráðgjöf um viðhald á friðlýstum byggingum, miðlun þekkingar á handverki og aðferðafræði við húsa- og mannvirkjabyggingu.

Fornleifafræðingar: Minjastofnun ber ábyrgð á veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér auk þess sem henni ber að fylgja rannsóknunum eftir frá upphafi til enda. Stofnunin hefur eftirlit með rannsóknum og setur staðla um rannsóknir, skýrslugerð og fleira. Þá ber stofnuninni að sjá til þess að skýrslur séu í samræmi við staðla, vel sé gengið frá uppgrafterstað bæði milli rannsóknarára og eftir að rannsókn er að fullu lokið. Þetta krefst mikils utanumhalds, yfirsýnar og eftirfylgni og mikilla og góðra samskipta við rannsakendur. Auk þess þarf Minjastofnun að hafa fornleifafræðinga til að sinna björgunarrannsóknum og til að bregðast við óvæntum fundum minja.

Skráningar menningarminja: Sjálfstætt starfandi fornleifafræðingar og arkitektar skrá menningarminjar í tengslum við skipulagsgerð og framkvæmdir. Þeim ber að skila gögnunum inn til Minjastofnunar Íslands sem færir upplýsingarnar inn í gagnagrunna og heldur heildarskrár yfir allar þekktar fornleifar og friðuð og friðlýst hús á landinu auk þess að gera upplýsingarnar aðgengilegar fyrir alla í miðlægum gagnagrunni. Yfirfara þarf gögnin og leiðréttu í mörgum tilfellum. Fjölgun skipulagsmála og framkvæmda og skráningar í tengslum við þau hafa aukið innflæði skráningargagna sem þarf að yfirfæra og færa inn í vefsíu og gagnagrunna Minjastofnunar. Þá skráir Minjastofnun sérstaklega friðlýstar menningarminjar og ber að skrá eða stýra skráningu innan þjóðlenda. Vegna mikils fjölda gagna og manneklu hefur ekki tekist að gera gögnin aðgengileg jafnóðum og þau berast. Eins og staðan er núna halda tveir lausráðnir starfsmenn, auk eins fastráðins, uppi skráningardeild Minjastofnunar.

Minjastofnun stýrir skráningu menningarminja á landsvísu. Stofnunin leiðbeinir fornleifafræðingum og arkitektum og setur staðla og reglur um skráningu og skil á gögnum. Minjastofnun þarf einnig að endurskoða og þróa aðferðafræði við skráningu og leggja línurnar sem farið skal eftir.

Ríkinu ber að kosta skráningu á þjóðlendum og er brýnt að farið verði í það verkefni sem fyrst auk sem nauðsynlegt er að fara í allsherjar átak í skráningu menningarminja á landsvísu. Sú skráning er forsenda þess að Minjastofnun hafi yfirsýn yfir menningarminjar landsins og geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

Umfang þessa verkefnis er mikið. Stefnt er að því að fimm aðilar sinni ýmsum verkefnum við að samræma gögn, stýra og þróa aðferðafræði við skráningu, færa gögn inn í gagnagrunna sem berast frá sjálfstætt

starfandi fornleifafræðingum og arkitektum. Auk þess er gert ráð fyrir tveimur teyllum sem starfa fyrst og fremst á vettvangi, tveir skráningaraðilar í hvoru teymi.

Miðlun og útgáfa. Minjastofnun Íslands hefur umfangsmikið hlutverk við að miðla upplýsingum um menningarminjar. Stofnunin hefur einn starfsmann til að halda utan um verkefnið auk þess sem ýmsir starfsmenn færa inn upplýsingar á heimasíðu og samfélagsmiðla samhliða öðrum störfum. Til er fjöldi hálfkláraðra greina og leiðbeininga hjá Minjastofnun sem vegna anna hefur ekki gefist tækifæri til að ljúka við og miðla. Starfsfólk hefur kynnt sér ýmsar nýjar aðferðir við skráningu og miðlun minja, eins og notkun þrívíddartækni. Eins hefur stofnunin staðið að vinnslu stuttra myndbanda til að miðla upplýsingum um minjavernd. Verkefni sem þarf að sinna eru mörg og fjölbreytt. Stór hluti af þessu starfi er að gera miðlunarefni um minjastaði landsins, ýmist á skilti eða stafrænt. Auk þess að leiðbeina aðilum um allt land við skiltagerð og miðlun á minjastöðum.

Inn og útflutningur menningarminja: Verkefni vegna inn- og útflutnings menningarminja voru flutt frá Safnaráði til Minjastofnunar þegar lög um menningarminjar voru samþykkt. Minjastofnun Íslands fékk einnig það hlutverk að sjá um lög um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011.

Í tengslum við þessa vinnu hefur Minjastofnun samráð við Þjóðminjasafn Íslands, Listasafn Íslands, Náttúruminjasafn Íslands, Kvikmyndasafn Íslands, Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum eða Þjóðskjalasafn Íslands, tollayfirvöld, uppboðshaldara og fornmunasala, lögreglu og fjölþjóðlegar stofnanir sem láta sig málið varða eftir eðli málsins hverju sinni. Þá tekur stofnunin þátt í alþjóðlegu samstarfi tengt þessum verkefnum og sækir fundi og ráðstefnur um málefnið. Þessum verkefnum fylgdi engin staða eða fjármagn. Meðal þess sem hefur setið á hakanum er alls konar útgáfa á upplýsingaefni tengt málaflokknum. Telja má eðlilegt að ráða einn einstakling til að sinna málaflokknum.

Verndarsvæði í byggð – ráðgjöf og umsjón: Með samþykkt laga um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015 jukust verulega verkefni Minjastofnunar í tengslum við ráðgjöf, eftirlit og umsagnir vegna verndarsvæðaverkefna. Gert er ráð fyrir að með frekari lagabreytingu fái Minjastofnun enn aukið hlutverk. Það er mikilvægt að geta ráðið starfsmann til að sinna verkefninu.

Viðhald minjastaða: Samkvæmt 21. gr. minjalaga ber Minjastofnun ábyrgð á friðlýstum fornleifum og að semja verk- og fjárhagsáætlun um viðhald þeirra. Samkvæmt sömu grein skal þeim viðhaldið á kostnað ríkisins. Taka þarf ákvarðanir um hvernig viðhaldi á minjastöðum landsins skuli háttað og hvaða aðferðafræði skuli beitt við að gera minjar sýnilegar og skiljanlegar fyrir almenning. Semja þarf um slátt á minjastöðum, stýra beitartilraunum innan þeirra, stýra uppgræðslu við minjastaði og fleira.

Tölvuumsjón/-þjónusta ýmis:

Minjastofnun Íslands hefur ekki neinn tæknimann til að aðstoða starfsfólk við ýmis vandamál varðandi tölvur. Jafnframt þarf tæknimann í innleiðingar og umsjón með ýmsum hugbúnað og kerfum ásamt tæknilegum breytingum, s.s. innleiðingu á Office365 vegna samninga fyrir ríkisstofnanir, innleiðingu á rafrænu umsóknarferli og tengingu þess við málakerfi stofnunarinnar svo örfá verkefni séu nefnd. Hægt væri að deila slíkum manni með annarri stofnun.

Almannatengill. Um er að ræða starf sem eðlilegt væri að deila með annarri eða öðrum stofnunum. Starfið yrði óstaðsett.

Landverðir: Minjastofnun Íslands hefur óskað eftir því að fá landverði á fjölförnum ferðamannastöðum, eins og Stöng í Þjórsárdal og fá aðgang að landvörðum á öðrum svæðum. Auk eftirlits á minjastaðnum gætu þeir séð um minniháttar lagfæringar á stígum og öðru og miðlað upplýsingum og veitt leiðbeiningar til þeirra sem um svæðið fara eða hafa afnot af svæðinu. Hér er tækifæri til að samnýta starfsfólk með Umhverfisstofnun.

Umsjón húsnæðis og fleira (húsvörður): Minjastofnun hefur ekki húsvörð og hafa ýmsir starfsmenn sinnt þeim verkefnum sem upp hafa komið. Stofnunin sér hagræðingu í því ef hún deilir húsnæði með öðrum að hafa húsvörð sem hún deildi með öðrum stofnunum.

Mannauðsstjóri: Minjastofnun hefur ekki mannauðsstjóra og væri æskilegt að hafa aðgang að slíkum starfsmanni. Stofnunin sér þetta sem eitt stöðugildanna sem hún gæti deilt með öðrum stofnunum.

Gæðastjóri: Til að tryggja að allir ferlar séu í lagi er æskilegt að stofnunin hafi gæðastjóra. Slíkum aðila væri hægt að deila með fleiri stofnunum.

Umsjón eldhúss/mötuneytis: Minjastofnun hefur ekki aðgang að mötuneyti eða starfsmann í umsjón eldhúss. Þetta er eitt stöðugildanna sem hægt væri að samnýta með annarri/öðrum stofnunum. Hér er sett eitt stöðugildi, þótt þau gætu verið fleiri og á skrifstofum á landsbyggðinni.

Söguleg þróun minjavörslu

Grunnur og hugmyndafræði menningarminjavörslu á Íslandi

Minjavarsla á Íslandi byggir á evrópski hefð og á vernd menningarminja hérlendis sér rúmlega 200 ára sögu. Frá árinu 1807 stýrði nefnd um varðveislu menningarminja í Danaveldi menningarminjaverndinni. Íslendingar áttu frá upphafi fulltrúa í nefndinni. Fyrstu minjarnar voru friðlýstar samkvæmt ákvörðun Danakonungs árið 1817. Það voru Borgarvirki í Víðidal í Húnavatnssýslu; Dómhringur á Þingvöllum/Þórsnesi í Helgafellssveit á Snæfellsnesi og Snorralaus í Reykholti.

Árið 1880 var Hið íslenska fornleifafélag stofnað og sinnti það því hlutverki að vernda og rannsaka jarðfastar menningarminjar á Íslandi (ÁF 1880 bls. 2).

Fyrstu lög um minjavernd voru sett árið 1907: *Lög um verndun fornmenja* og var þá stofnað embætti fornmenjavarðar/síðar þjóðminjavarðar (<https://timarit.is/page/2047637#page/n47/mode/2up>). Meðal áhersluatriðanna í lögnum var skráning fornleifa. Allar jarðfastar minjar, sem fornminjavörður taldi mikilvægar fyrir sögu landsins, voru skráðar og friðaðar og í kjölfarið þinglýstar. Skráningin, sem var unnin að mestu á öðrum og þriðja áratug 20. aldar er grundvöllur núgildandi friðlýsingaskrár Minjastofnunar Íslands (<https://www.minjastofnun.is/minjar/friðlystar-fornleifar/>).

Í skránni eru yfir 800 minjastaðir og var fyrstu minjunum þinglýst í kringum 1930. Fyrstu húsin sem voru friðlýst voru einnig færð inn í skrána, en það var ekki fyrr en Húsafriðunarnefnd tók til starfa 1970 að skriður komst á friðlýsingu húsa og mannvirkja. Nefndin vann náið með þjóðminjasafninu.

Allt til ársins 2001 var stjórnýsla málefna fornleifa á hendi þjóðminjasafns Íslands en þá tók ný stofnun, Fornleifavernd ríkisins, til starfa. Húsverndin varð hlutverk Húsafriðunarnefndar ríkisins, sem var stjórnýslunefnd með framkvæmdastjóra.

Árið 2012 voru sett ný lög um menningarminjar (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>). Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd voru þá sameinaðar í nýja stofnun: Minjastofnun Íslands, sem fékk að auki verkefni frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og Safnaráði.

Minjastofnun Íslands hefur frá upphafi, og Fornleifavernd ríkisins þar á undan, verið í nánu samstarfi við systurstofnanir sínar í Evrópu og sérstaklega á Norðurlöndunum. Stofnunin hefur leitt ýmis verkefni á vegum minjastofnana Evrópu, setið í stjórnnum og efnt til ráðstefna á vegum þeirra (<https://www.europae-archaeologiae-consilium.org/>) og forstöðumanna minjastofnana í Evrópu (<https://ehhf.eu/>). Þá hefur Minjastofnun tekið þátt í gerð stefnu um minjavernd í Evrópu á 21. öldinni sem unnin var fyrir Evrópuráðið (<https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21>).

Minjavarsla er í eðli sínu þverfaglegur málaflokkur. Þrátt fyrir að minjar séu jarðfastar og hluti af umhverfinu og túlkun byggist að hluta á náttúru- og raunvísindum, þá er grunnur menningarminjaverndar í hugvísindum og heildartúlkun á minjastað eða uppistandandi húsi endar sem túlkun hugvísindamanns. Friðun og varðveisla menningarminja er farsælust ef minjarnar eru í notkun.

Það er innbyggt í eðli mannsins að þurfa að skilgreina sig út frá einhverju. Allir þurfa haldreipi og það gengur enginn um tengslalaus án nokkurrar þekkingar á tilgangi sínum eða uppruna. Hluti þess að greina sjálfsmynd sína er að hlúa að menningarminjaarfinum.

Í stríði er alltaf ráðist á menningarminjar. Það þekkjum við frá Úkraínu og Sýrlandi svo nýleg dæmi séu tekin. Napóleonsstríðin voru fyrst og fremst ástæða þess að Danir stofnuðu nefnd til að vernda minjar í danska ríkinu árið 1807.

Sérfræðingar í minjavörslu styðjast við alþjóðlega staðla þegar ákveðið er hvað eigi að varðveita. Matið byggir á þversniði minja bæði á landsvísu og innan héraða. Það fer eftir því hvenær við lifum hvað er talið varðveisluvært og sífellt bætast nýjar minjategundir við. Taka þarf ákvarðanir um hvað eigi að varðveita og hvaða minjar er heimilt að fjarlægja að undangengnum rannsóknum. Varðveislumatið breytist því í samræmi við þróun samfélagsins og matið er fyrst og fremst huglægt mat sérfræðinga þótt þróun vísindalegra vinnubragna hafi áhrif. Áherslurnar við mat á mikilvægi menningarminjanna eru unnar samkvæmt ákveðnu kerfi, sem þarf sérfræðipækkingu til að vinna með. Horft er m.a. til vísindalegs gildis, fræðslugildis, upplifunargildis, listræns gildis og nytjagildis, svo sem tekjusköpunar svo nokkur dæmi séu tekin.

Staðan í dag.

Stjórnýsla Minjastofnunar Íslands nær yfir allt landið og til minja í hafinu í kringum það. Stofnunin er með starfsstöðvar á sjö stöðum. Aðalstöðvarnar eru í Reykjavík og minjaverðir eru með starfsstöðvar í Stykkishólmi, Sauðárkróki, Akureyri, Djúpavogi og Selfossi. Auk þess er aðstaða fyrir stofnunina á Hofsstöðum í Mývatnssveit.

Minjastofnun fer með umsýslu fornminjanefndar og húsafriðunarnefndar, fornminjasjóðs og húsafriðunarsjóðs. Þá starfa minjaráð á hverju minjasvæðanna átta og stýra minjaverðir vinnu þeirra.

Fastráðnir starfsmenn Minjastofnunar eru átján. Að auki eru fimm lausráðnir starfsmenn. Tuttugu og þrjú einstaklingar geta ekki sinnt lögbundnu hlutverki minjaverndar á Íslandi. Á það hefur verið bent í fjölda erinda til mennta- og menningarmálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins á árunum 2001 til 2020 eins og fjallað er um í greinargerðinni *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar*, nóvember 2020.

Starfsfólk Minjastofnunar kemst að jafnaði yfir um 30% lögboðinna verkefna stofnunarinnar. Megin áhersla er á umsagnir og skráningarvinnu vegna framkvæmda, skipulags, umhverfismats og leyfisveitingar.

Fjöldi starfa, svo sem vegna friðlýsinga, verndaráætlana, eftirlits og mats á friðlýstum stöðum, vöktun minja, viðhaldi minja, miðlunar og útgáfu upplýsingarita, uppbyggingu á minjastöðum, eftirfylgni og upplýsingamiðlunar vegna flutnings minja til annarra landa, gæðaeftirlit og stefnumótun auk eftirfylgni með raunhæfri aðgerðaáætlun, utanumhald um alls konar tölulegar upplýsingar varðandi verkefni Minjastofnunar og sjóðanna, allt eru þetta verkefni sem enginn starfsmanna Minjastofnunar getur einbeitt sér að. Minjasvæðið Vestfirðir er ómannað og vantar fjölda sérhæfðra starfsmanna á sviði minjaverndar og tækimála.

Minjavarsla á Íslandi hefur þróast og breyst verulega frá því að hún var skilin frá Þjóðminjasafni Íslands árið 2001. Verklag hefur breyst og verkefnum fjölgað. Fjárveitingavaldið og fagráðuneyti minjamála misreiknaði dæmið við kostnaðargreiningu á Fornleifavernd ríkisins og Minjastofnun Íslands. Þau gerðu sér ekki grein fyrir umfangi þeirra verkefna sem kveðið var á um í lagafrumvörpunum sem send voru til Alþingis. Afleiðingin varð sú að stofnanirnar fengu allt of lítið fjármagn til rekstrar og varðveislusjóðirnir einnig (fornminja- og húsafriðunarsjóður). Starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins, Húsafriðunarnefndar ríkisins og Minjastofnunar Íslands hefur sinnt minjavörslu af vanmætti í yfir 20 ár og er kominn tími til að fjárveitingavaldið og stjórnarráðið sýni málaflokknum þann sóma sem honum ber.

Stofnunin starfar á landsvísu og á í mikilli og krefjandi samvinnu bæði innanlands og erlendis. Í nýu lagabálkum og fjölda reglugerða, sem ná til fjögurra ráðuneyta, eru ákvæði sem marka stofnuninni hlutverk. Starfsemi Minjastofnunar Íslands snertir beint lög er varða minjar, náttúru, byggingar, umhverfi, skipulag, innflutning/útflutning og sölu á minjum, kirkjugarða, ferðaþjónustu og innviðauppbýggingu í tengslum við hana. Þá ber stofnuninni að taka tillit til sex evrópskra og alþjóðlegra samninga/sáttmála sem íslenska ríkið hefur undirritað varðandi vernd minja:

- Samningur um leiðir til að banna og hindra ólögmetan innflutning, útflutning og yfirfærslu eignarhalds á menningarverðmætum: http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Samningur um verndun menningar og náttúruarfleifðar heimsins. Samþykktur á sautjándra fundi aðalþingsins í París 16. nóvember 1972. <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>
<http://www.minjastofnun.is/media/skiol-i-grein/UNESCO1972.pdf>;
- Samningur um varðveislu menningararfða (París 17. október 2003).
http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Samningur um að vernda og styðja við fjölbreytileg menningarleg tjáningarform 2005:
http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Evrópusamningur um vernd fornleifaarfsins (endurskoðaður) Valetta 16.01. 1992.
<https://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/568>
- Evrópusamningur um landslag, Flórens 2000: <http://www.coe.int/en/web/landscape/home>

Megin verkefni Minjastofnunar Íslands eru skilgreind í *lögum um menningarminjar nr. 80/2012* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>), en þar að auki annast Minjastofnun framkvæmd *laga um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011057.html>).

Minjastofnun Íslands hefur margþætt hlutverk samkvæmt ýmsum lögum og reglugerðum sem sett hafa verið af umhverfis- orku- og loftlagsráðuneyti. Stofnunin hefur tvíþætt hlutverk samkvæmt *Náttúruverndarlögum nr. 60/2013* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>). Annars vegar skal stofnunin skipa fulltrúa í fagráð náttúruminjasráðs sbr. 15. gr. lagaanna og hins vegar tilnefna Minjastofnun fulltrúa í ráðgjafarnefnd þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Tilnefningin er í samræmi við 47. gr. laga nr. 60/2013, þar sem fjallað er um þjóðgarða, og einnig samkvæmt 2. gr. *reglugerðar um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 568/2001* (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/568-2001>).

Minjastofnun tilnefna fulltrúa í Breiðafjarðarnefnd, sbr. 4. gr. *laga um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1995054.html>). Ákvæði í *Byggingarreglugerð nr. 112/2012* (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/112-2012>) snertir einnig starfsemi Minjastofnunar Íslands, en í gr. 2.4.4., 6.1.5 og 9.2.5 er kveðið á um að taka skuli tillit til mannvirkja sem falla undir ákvæði laga um menningarminjar. Í *Skipulagslögum nr. 123/2010* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010123.html>) er kveðið á um umsagnaraðila og er Minjastofnun einn umsagnaraðilanna sem sinna lögbundnum verkefnum á sviði skipulagsmála og leyfisveitingum þeim tengdum og sem vísað er til í 23. lið 1. mgr. 2. gr. lagaanna.

Þá kemur Minjastofnun Íslands að gerð landsskipulagsstefnu, sem upplýsingagjafi, en um hana er fjallað í 10. gr. skipulagslaga og sem umsagnaraðili áður en veitt eru framkvæmdaleyfi í samræmi við skipulagsáætlanir eins og fram kemur í 13. gr. Í 30. og 40 gr. kemur fram að leita skal umsagnar vegna gerðar aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögum. Í *skipulagsreglugerð nr. 90/2013* (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/90-2013>) kemur skýrar fram hið mikla hlutverk Minjastofnunar Íslands sem umsagnar- og samráðsaðila vegna skipulagsmála (sjá t.d. gr. 1.3; 3.2.1; 3.2.4; 4.2.1; 4.2.2.; 4.3.1; 4.6.1; 5.2.1. og 5.2.4.).

Eins og fram kemur í 16. gr. laga um menningarminjar skulu skipulagsyfirvöld tilkynna Minjastofnun Íslands um gerð skipulagsáætlana og um verulegar breytingar á þeim og um gerð skýrslna um mat á umhverfisáhrifum. Í 16. gr. laga um menningarminjar kemur einnig fram að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skal fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi og að Minjastofnun setur lágmarkskröfur sem gera skal til skráningar fyrir hvert skipulagsstig og telst skráningu ekki lokið fyrr en að Minjastofnun hefur staðfest hana. Reglur þessu tengdu eru unnar að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga sbr. 16. gr. og er það m.a. til vitnis um samstarf stofnunarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Því fléttast starfsemi skipulagsyfirvalda og Minjastofnunar verulega saman vegna þessa og vegna aðgengis skipulagsyfirvalda að skráminjastofnunar.

Minjastofnun hefur umsagnarhlutverk samkvæmt *lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021* (<https://www.althingi.is/lagas/151c/2021111.html>).

Önnur nýlega samþykkt lög umhverfis- og auðlindaráðherra sem snerta starfsemi Minjastofnunar Íslands eru *lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016* (<http://www.althingi.is/altext/145/s/1051.html>). Minjastofnun Íslands tilnefnir þar fulltrúa í ráðgjafarnefnd (sbr. 6. gr.).

Forstöðumaður Minjastofnunar Íslands hefur verulegt hlutverk samkvæmt *lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993* (sjá 11. og 40. gr.) (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1993036.html>). Hann situr í Kirkjugarðaráði sbr. 11. gr. laganna og gegnir hlutverki ritara ráðsins. Kirkjugarðaráð hefur yfirumsjón með kirkjugörðum landsins. Kirkjugarðaráð ræður framkvæmdastjóra kirkjugarða og setur honum erindisbréf. Ráðið er jafnframt stjórn Kirkjugarðasjóðs og fer með málefni hans, sbr. 40. gr. laganna og gerir tillögu að reglum sjóðsins. Þá tekur ráðið ákvarðanir um styrkveitingar úr sjóðnum.

Þá hefur stofnunin veigamikil hlutverk samkvæmt *lögum um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2015087.html>) en markmiðið með þeim lögum er að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Um aðkomu Minjastofnunar Íslands má lesa í 3. og 4. mgr. 4. gr.; 2. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 7. gr. Þar kemur fram hlutverk stofnunarinnar sem ráðgjafa, tillöguaðila og umsagnaraðila vegna laganna.

Niðurlag

Maður og náttúra fara hönd í hönd: náttúran mótar manninn, búsetuskilyrði hans og allt hans lífsviðurværi. Áhrif náttúrunnar á manninn verða kannski áþreifanlegri eftir því sem tiltekið land er harðbýlla vegna hnattstöðu. En fólk hefur einnig áhrif á náttúruna: fólk nemur land og tekur til við að brenna skóga, beita búfé, ræsa fram vatn eða stífla, rækta land; bera á það áburð og slá. Fólk brennir timbri, taði, mó og kolum til húshitunar og eldunar. Það veiðir fisk og fugl og spendýr og þannig mætti áfram telja.

Af þessu má vera ljóst að Minjastofnun Íslands stendur föstum fótum í báðum „heimum“, ef svo má segja: hennar hlutverk er að standa vörð um sögu mannsins í náttúru Íslands. Vissulega er það stór þáttur í starfi stofnunarinnar að fást við skipulagsmál í því augnamiði að varðveita gömul hús og fornleifar, stígagerð að minjastöðum, skiltagerð og merkingar, veita umsagnir um umhverfismat og ýmsar framkvæmdir sem munu hafa jarðrask í för með sér. Mætti segja að sambærileg vinna fari fram t.d. á Umhverfisstofnun en þar er fengist við náttúru í stað minja. Einsýnt er að auka má samlegðaráhrif þessara tveggja heima og snúa bökum saman og vinna í sameiningu að ofangreindum málaflokkum auk þess sem mætti samnýta tölvuþekkingu, húsnaði, bíla ofl.

En því ber að halda til haga að þrátt fyrir sameiginlega snertifleti er náttúruvernd og minjavernd ekki eitt og hið sama. Það sem bætist við minjar um hús og hluti er menningin sjálf; saga mannsandans. Ekki er hægt að horfa á húsatóftir án þess að hugleiða ástæður þess hvers vegna húsbyggjandi valdi húsum sínum stað nákvæmlega hér en ekki annarsstaðar; hvað vakti fyrir honum? Eru það einvörðungu náttúrulegir þættir eins og skjól, túnstæði, aðgangur að vatni o.s.frv. sem útskýra bæjarhúsin? Sennilega er ekki svo því fegurðarskyn, vilji til að hafa sitt hús á áberandi stað, félagsþörf eða táknræn staðsetning hafa haft áhrif á staðarvalið. Ekki er spurt af hverju tiltekið hraun hafi runnið eða til hvers mýflugur eru til. Menningarminjar eru því marki brenndar að vísa út fyrir sig: þær eru meira en hið efnislega sem sést.

Þugljavíle 22. ágúst 2022

Kristín Huld Sigurðardóttir

Kristín Huld Sigurðardóttir
forstöðumaður

Heimildir:

Agnes Stefánsdóttir, sviðsstjóri, Esther Anna Jóhannsdóttir, fjármálastjóri, Kristín Huld Sigurðardóttir, forstöðumaður: Fjármál og starfsemi Minjastofnunar, nóvember 2020. Minjastofnun Íslands, skýrsla. (fylgiskjal).

Upplýsingar frá systurstofnunum:

Belgía: *Thierry Wauters*, forstöðumaður Patrimoine Brussels. Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

Gislaine Devillers, sérfræðingur, Wallonia – Heritage Agency (AWAP). <https://agencewallonnedupatrimoine.be/> Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

An Verhelst, sérfræðingur, Flanders Heritage Agency. <https://www.onroerenderfgoed.be/> . Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

Danmörk: *Morten Lautrup-Larsen*, aðstoðarforstöðumaður Slots- og Kulturstyrelsen: <https://ehhf.eu/>. Tölvupóstur dags. 5.8.2022.

England: *Alexandra Warr*, forstöðumaður alþjóðasamskipta og heimsminjamála, Historic England : <https://historicengland.org.uk/>. Tölvupóstur dags. 20.8. 2022.

Finnland: *Juha Maaperä*, lögfræðingur, Þjóðminjavarðembætti Finnlands. <https://sketchfab.com/Museovirasto>. Tölvupóstur dags. 15.7. 2022.

Írland: *Daniel Sinnott*, Heritage Ireland: <https://heritageireland.ie/>. Svar í tölvupósti frá EHHF dagsettur 17.7 2022.

Norður Írland: Bronagh Ramsden – Deputy Director, Historic Environment Division| Department for Communities. <https://www.communities-ni.gov.uk/contacts/historic-environment-contacts>. Tölvupóstur dagsettur 14. og 15.7.

Noregur: *Hanna Geiran* Þjóðminjavörður, Riksantikvaren Noregi. <https://www.riksantikvaren.no/> Tölvupóstur dags. 15.7. 2022.

Noregur: *Tove Ihler* lögfræðisvið, Riksantikvaren Noregi: <https://www.riksantikvaren.no/> Tölvupóstur dags. 18.7.2022.

Noregur/ Svalbarði: *Desire Hopen Standal*, <https://www.riksantikvaren.no/>. Tölvupóstur dags. 22. júlí 2022.

Portugal: Svar sent gegnum EHHF Permanent Secretariat secretariat@ehhf.eu tölvupóstur 25.7. 2022.

Slovenia: *Borut Santej*. Tölvupóstur gegnum EHHF dags. 17.7.2022.

Svíþjóð: *Pernilla Nordström*, sænska Þjóðminjavarðembættið, <https://www.raa.se/> . Tölvupóstur sendur gegnum EHHF dags. 29.7. 2022.

Svíþjóð: *Joakim Malmström*, Þjóðminjavörður Svíþjóðar, <https://www.raa.se/> . Tölvupóstur dagsettur. 15.7. 2022

Sviss: *Oliver Martin*, forstöðumaður, Baukultur, Leiter Sektion, Eidgenössisches Departement des Innern EDI Bundesamt für Kultur BAK. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home.html> Tölvupóstur dags. 14.8.2022.

Þýskaland, *Göhner, Wolfgang* (LFD) lögfræðingur, formaður European Heads Legal Forum, <https://ehhf.eu/standing-bodies/european-heritage-legal-forum>. Tölvupóstur dags. 18. júlí 2022.

Þýskaland, *Markus Harzenetter* forstöðumaður. Landesamt für Denkmalpflege, Hessen. <https://lfd.hessen>. Svar sent gegnum EHHF dags. 18.7.2022.

[The page contains extremely faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document. The text is arranged in several paragraphs and is not readable.]