

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

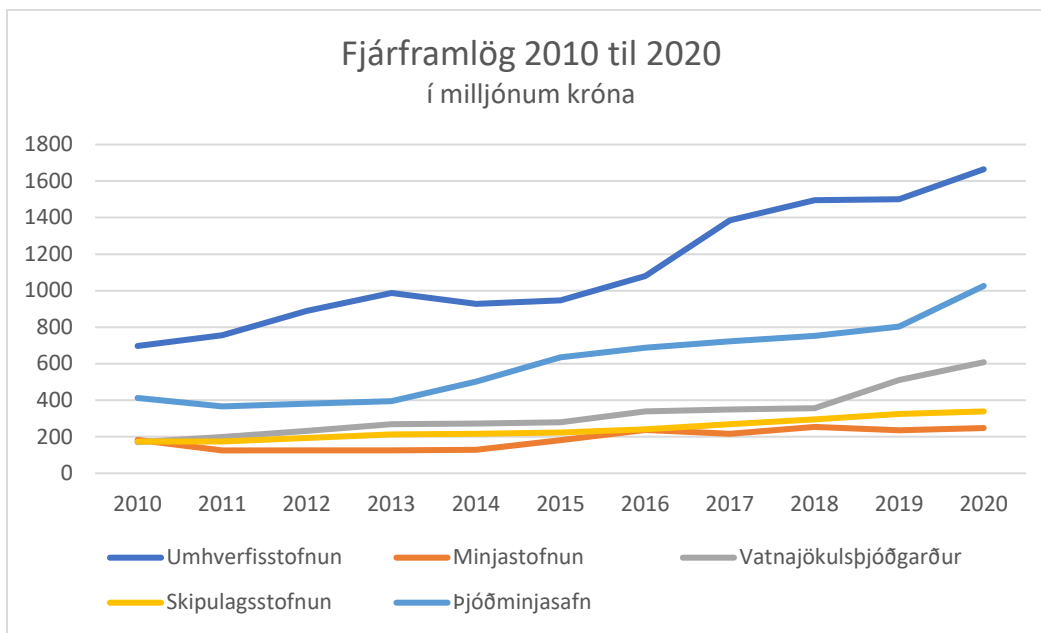
Verkefni Minjastofnunar sem snúa að skipulags- og umhverfismásmálum eru krefjandi hluti af starfsemi stofnunarinnar. Fastir starfsmenn Skipulagsstofnunar eru nú 30 og framlag til stofnunarinnar árið 2020 er 338,9 m.kr. Fastir starfsmenn Minjastofnunar eru nú 18 og framlag til stofnunarinnar árið 2020 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 milljarðar<sup>1</sup> og framlag til reksturs sænska Þjóðminjasafnsins var 3,40 milljarðar<sup>2</sup>. 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.

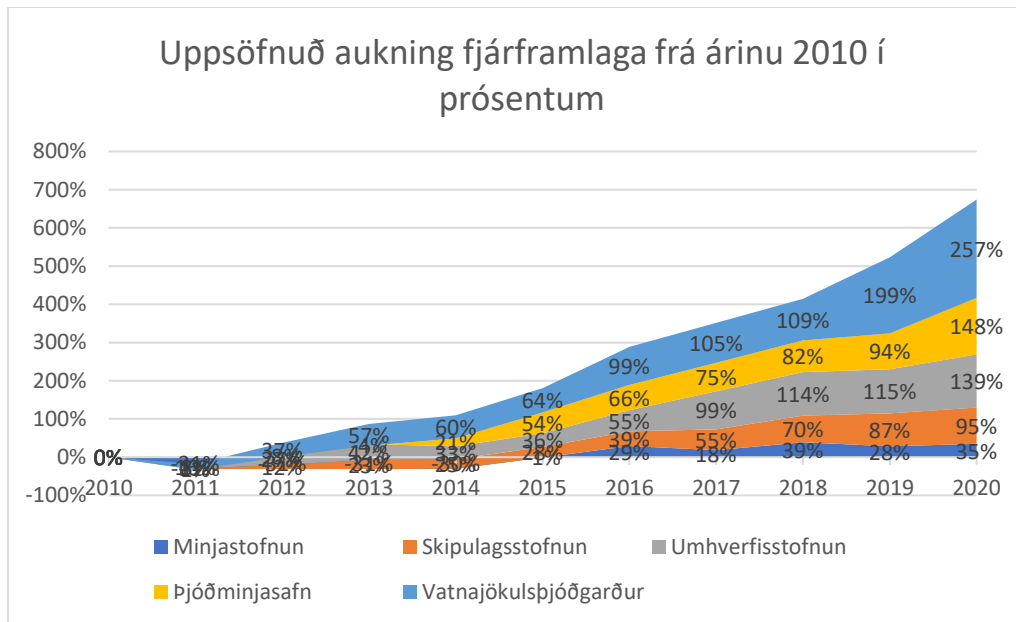
Á línuritunum tveimur, sem birtast hér á eftir, sést verulegur munur á rekstrarfjármagninu sem ríkið veitir til þeirra fimm stofnana sem fjallað er um í greinargerðinni. Í fyrra línuritinu sést árlegt fjárframlag frá ríkinu og í því seinna kemur skýrt fram hver munurinn er á hlutfallslegri aukningu til 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.



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

<sup>2</sup> 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, fjarbeiðnir 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.

Fjölmörg 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 kjölfar 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 einhverrar lögfræðiþekkingar 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 „Lögmannsþjónusta“
- 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 þessi 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 þessi 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 lítill 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 Íslandi<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla\\_fornleifaverndar.pdf](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](#) Ríkisendurskoðunar<sup>4</sup> 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.

<sup>4</sup> [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla\\_fornleifaverndar.pdf](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 beiðni.

### Meðal fyrri erinda eru:

- 12. febrúar 2004, „*staðarverðir*“ Fjárlagaerindi fyrir 2005 send til Auðar B. Árnadóttur MRN
- 14. febrúar 2012 „*staðarverðir*“ Fjárlagaerindi fyrir 2013
- 14. febrúar 2012 „*sérfræðingar á skrifstofur minjavarða*“ Fjárlagaerindi fyrir 2013
- 11. apríl 2019 „*Greinargerð um starfsemi Minjastofnunar*“
- 19. mars 2013, „*kostnaður vegna minjaráða*“. Fjárlagaerindi 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 ferðamanna<sup>5</sup>. 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

<sup>5</sup> <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.

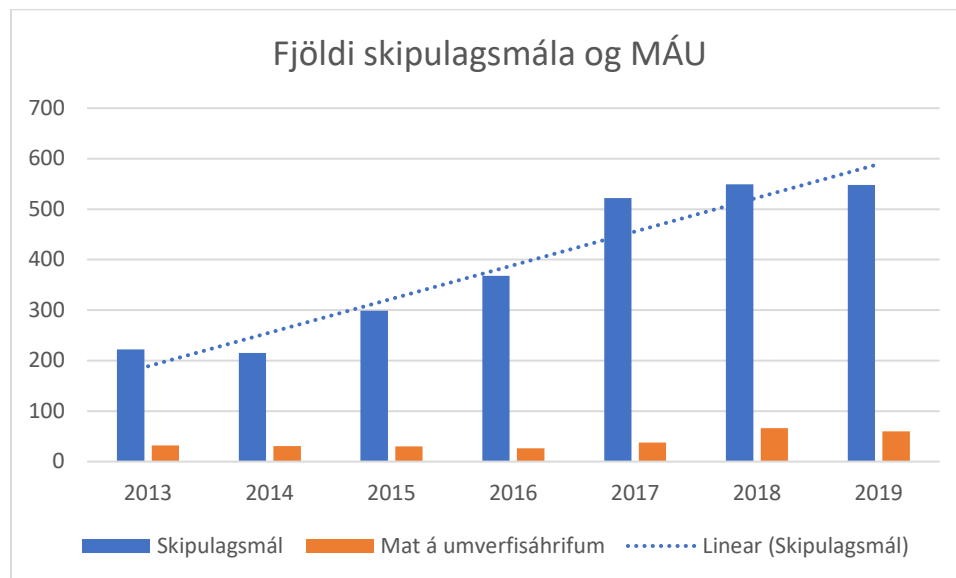
#### **Meðal fyrri erinda eru:**

- 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 vefsíða 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 ferðamannastöðum<sup>6</sup>. 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 Umhverfissráðuneytis 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“

---

<sup>6</sup> <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.

<b>Umhverfisstofnun</b>				
<b>Staða</b>	<b>Launataxti</b>	<b>Greidd yv/föst m orl.</b>	<b>Samtals laun</b>	<b>Starfsaldur hjá stofnun</b>
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.				
<b>Minjastofnun</b>				
<b>Staða</b>	<b>Launataxti</b>	<b>Greidd yv/föst m orl.</b>	<b>Samtals laun</b>	<b>Starfsaldur hjá stofnun</b>
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 +
<b>Samanburður Minjastofnun/Umhverfisstofnun</b>				
<b>Staða</b>	<b>Minjastofnun</b>	<b>Umhverfisstofnun</b>	<b>Mismunur kr.</b>	<b>Mism. %</b>
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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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

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

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