



Stjórnarsýsla fornleifaverndar

Maí 2018

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stofnunin sinnir endurskoðun og eftirliti með rekstri og fjármálum ríkisins og skal leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Stjórnsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við stjórnsluúttektir fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI).

Mynd á forsíðu: ©Garðar Guðmundsson/Fornleifastofnun Íslands

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	4
Viðbrögð við ábendingum	9
1 Inngangur	12
2 Stjórnskipulag og stefna	13
2.1 Skilgreining og afmörkun fornleifa	13
2.2 Þróun löggjafar um fornleifavernd 1907–2013	14
2.3 Stjórnskipulag fornleifaverndar	15
2.3.1 Ráðuneyti fornleifaverndar	15
2.3.2 Minjastofnun Íslands	17
2.3.3 Þjóðminjasafn Íslands	18
2.3.4 Fornminjanefnd	20
2.4 Opinber fjármögnun	20
2.4.1 Fornminjasjóður	20
2.4.2 Önnur opinber fjármögnun á sviði fornleifaverndar	23
2.5 Úttektir á stjórnsýslu fornleifaverndar	24
2.6 Stefna á sviði fornleifaverndar	25
2.6.1 Heildarstefna um fornleifavernd	25
2.6.2 Stefnumótun stofnana	26
2.6.3 Samstarf stofnana á sviði fornleifaverndar	27
3 Fornleifaskráning	29
3.1 Skipulag, þróun og verklag	29
3.2 Vinna að fornleifaskráningu 2001–13	30
3.3 Tillögur Minjastofnunar um átak í fornleifaskráningu	31
3.3.1 Hlutverk og afstaða sveitarfélaga	32
4 Afhending gripa og skýrsluskil	34
4.1 Reglur og verklag við fornleifarannsóknir	34
4.2 Niðurstöður og ábendingar í úttekt frá árinu 2013	34
4.3 Skil gripa, gagna og skýrslna árin 1990–2015	36
4.3.1 Skil loka- og áfangaskýrslna	36
4.3.2 Skil á rannsóknargögnum	39
4.3.3 Skil á forngripum	40
4.3.4 Móttaka forngripa og rannsóknargagna	42
4.3.5 Fornleifarannsóknir á vegum Kristnihátíðarsjóðs	43
4.3.6 Flutningur dýrabeina erlendis	45

Niðurstöður og ábendingar

Bæta þarf eftirlit, utanumhald og samstarf stofnana

Tilraunir stjórnvalda á undanförunum árum til að breyta lögum og stjórnskipulagi fornleifaverndar hafa ekki að öllu leyti stuðlað að þeirri skilvirkni og þeim árangri sem stefnt var að. Stofnanir fornleifaverndar skortir enn heildaryfirsýn um þau verkefni sem lög kveða á um að unnin séu innan málaflokksins. Eins er eftirlit, utanumhald og samstarf stofnana ekki eins og best verður á kosið. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þessi mál séu tekin fastari tökum.

Tíðar breytingar á lögum og stjórnskipulagi

Árið 2001 tóku gildi ný þjóðminjalög þar sem stjórnsýsluhlutverk Þjóðminjasafns Íslands á sviði fornleifaverndar var fært til nýrrar stofnunar, Fornleifaverndar ríkisins. Hún var m.a. gerð ábyrg fyrir leyfisveitingum vegna fornleifarannsókna og eftirliti með þeim ásamt því að móta heildarstefnu um fornleifavernd. Í ársbyrjun 2013 tóku síðan gildi ný lög nr. 80/2012 um menningarminjar. Með þeim var Fornleifavernd ríkisins lögð niður en nýrri stofnun, Minjastofnun Íslands, falið víðtækara stjórnsýsluhlutverk á sviði fornleifaverndar og húsafríðunar. Með forsetaúrskurði nr. 71/2013 fluttist fornleifavernd, þar á meðal Minjastofnun og Þjóðminjasafn, frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis. Síðar sama ár var framkvæmd safnalaga nr. 141/2011 flutt á ný til fyrrnefnda ráðuneytisins og var forræði yfir málaflokknum því skipt milli tveggja ráðuneyta til ársins 2017 þegar mennta- og menningarmálaráðuneyti tók að nýju að sér málefni Minjastofnunar og Þjóðminjasafns. Áform voru um að sameina Minjastofnun og Þjóðminjasafn veturinn 2015–16 en frá þeim var fallið.

Heildarstefnu um fornleifavernd vantar

Enn hefur ekki verið mótuð heildarstefna um fornleifavernd umfram þá sem felst í lögum. Frá árinu 2001 hafa lög þó kveðið á um að móta skuli slíka stefnu en því hefur ítrekað verið slegið á frest vegna tíðra lagabreytinga, flutnings fornleifaverndar milli ráðuneyta og áforma um sameiningu Minjastofnunar og Þjóðminjasafns. Minjastofnun hefur að vísu hafið stefnumótunarvinnu og hvetur Ríkisendurskoðun stofnunina til að ljúka henni með aðkomu annarra hagsmunaaðila innan málaflokksins. Mikilvægt er að þar komi fram tímasett markmið með hlutlægum mælikvörðum og ábyrgðaraðilum þeirra.

Ráðherra hefur ekki staðfest reglugerð um skiptingu landsins í minjasvæði

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur ekki heldur sett eða staðfest reglugerðir sem lög um menningarminjar heimila eða gera ráð fyrir. Landinu hefur t.d. ekki verið skipt í minjasvæði og starfsemi minjaráða hefur ekki verið birt í reglugerð heldur starfar Minjastofnun þar eftir reglugerðardrögum. Ráðuneytið hefur aðeins staðfest tvennar reglur sem Minjastofnun hefur lagt fram. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að setja reglur um fornleifavernd og telur ótækt að stofnanir starfi eftir óstaðfestum reglum um langt skeið.

Við þetta er því að bæta að reglur Minjastofnunar nr. 339/2013 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér ganga skemur en verklag stofnunarinnar við veitingu leyfa og skil gagna, gripa og skýrslna vegna fornleifarannsókna auk þess sem hugtakabeiting er misvísandi. Ríkisendurskoðun beinir því til Minjastofnunar

að yfirfara og uppfæra reglurnar í samræmi við lög nr. 80/2012 um menningarminjar.

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 áætla að búið sé að skrá um 30% menningarminja í landinu. Þrátt fyrir ítrekuð erindi Fornleifaverndar ríkisins og síðar Minjastofnunar um átaksverkefni og langtímaáætlun 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.

[Þörf er á langtímaáætlun um fornleifaskráningu](#)

Opinber fjármögnun fornleifarannsókna og annarra verkefna á sviði fornleifaverndar er á vegum nokkurra aðila. Fornminjasjóður fjármagnar ýmis verkefni, m.a. fornleifauppgröft, rannsóknir, sýningar og viðhald báta og annarra skilgreindra fornleifa. Þá hafa rannsóknarverkefni á sviði fornleifafræði verið styrkt af rannsóknasjóði í umsýslu Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) auk annarra opinberra sjóða. Loks gerir fjármálaáætlun 2018–22 ráð fyrir 400 m.kr. fjárveitingu til verndunar menningarminja í tengslum við ferðaþjónustu, án nánari útfærslu.

Þrátt fyrir kröfu um nákvæma verk- og fjárhagsáætlun í umsóknum í fornminjasjóð nema styrkveitingar sjóðsins sjaldnast meira en 60–75% af tilgreindri fjárþörf rannsókna. Þetta dregur úr líkum á að verkáætlanir standist. Einnig eru dæmi um að umsækjendur ofáætli fjárþörf til að stuðla að því að úthlutun dugi fyrir raunkostnaði. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta verklag. Stofnunin telur jafnframt orka tvímælis að opinberir aðilar, ríkisaðilar og sveitarfélög, fái úthlutun úr sjóðnum. Fornminjanefnd er því hvött til að endurskoða úthlutunarreglur fornminjasjóðs.

[Endurskoða þarf úthlutunarreglur fornminjasjóðs](#)

Tvær skýrslur um stjórnýslu fornleifaverndar hafa verið gerðar fyrir tilstuðlan mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í þeirri fyrri, *Fornleifar og stjórnýsla* (1998), var m.a. vakin athygli á bágrri stöðu fornleifaskráningar. Einnig var kallað eftir heildarstefnu um fornleifavernd. Niðurstöður og ábendingar skýrslunnar voru hafðar til hliðsjónar við gerð nýrra þjóðminjalaga sem tóku gildi árið 2001.

Árið 2013 kom út *Skýrsla um stjórnýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar* og var stefnt að því að niðurstöður hennar gætu nýst nýrri stjórnýslustofnun, þ.e. Minjastofnun Íslands, til að tryggja vernd íslenskra menningarminja. Ýmsar niðurstöður skýrslunnar reyndust mjög umdeildar, t.d. sú fullyrðing að eftirlit með leyfishöfum fornleifarannsókna væri ófullnægjandi. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þurft að bregðast með skýrari og markvissari hætti við niðurstöðum og ábendingum skýrslunnar og þeirri gagnrýni sem þar kom fram. Tekið skal fram að nokkrum dögum eftir að skýrslan kom fram fluttust þau stjórnarmálefni sem skýrslan fjallaði um til forsætisráðuneytis.

[Úttekt ráðuneytisins árið 2013 ekki fylgt eftir](#)

Lög um menningarminjar kveða á um að rannsóknaraðilar skuli afhenda þjóðminjasafni Íslands rannsóknargögn og skýrslur innan árs frá áætluðum lokum verkefnis. Enn

hefur áfanga- eða lokaskýrslum úr 18% fornleifarannsóknna á árunum 2001–15 þó ekki verið skilað til Þjóðminjasafns. Þar sem slíkar skýrslur veita upplýsingar um þau gögn sem orðið hafa til við rannsóknir og hvort forngripir hafi fundist eru góð skýrsluskil grundvöllur þeirrar yfirsýnar sem stofnunum fornleifaverndar ber að hafa samkvæmt lögum. Minjastofnun er hvött til að tryggja að leyfishafar fornleifarannsóknna skili áfanga- og lokaskýrslum til Þjóðminjasafns.

Litlum hluta rannsóknargagna frá 1990–2015 hefur verið skilað

Þótt lög hafi til 2013 ekki kveðið á um skil rannsóknargagna fornleifarannsóknna, t.d. ljósmynda, uppdráttu og jarðvegssýna, voru þau skilyrt í leyfisveitingum frá 1996. Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun og Þjóðminjasafni hefur gögnum þó einungis verið skilað úr um 15% rannsókna frá árunum 2001–2015. Mikilvægt er að þessar stofnanir vinni saman að bættum skilum. Að sögn Minjastofnunar er nokkrum rannsóknum enn ólokið og ótímabært að kalla inn gögn meðan úrvinnsla þeirra stendur yfir. Þá hefur vinna við innköllun forngripa og skýrslna haft forgang. Loks benti stofnunin á að töluverðu magni gagna hafi nú þegar verið skilað til Þjóðminjasafns, Landsbókasafns og ýmissa safna á landsbyggðinni. Því ætti átak í kortlagningu skila að hækka skilahlutfall.

Forngrípum úr um helmingi rannsókna hefur verið skilað til Þjóðminjasafns

Forngrípum hefur verið skilað til Þjóðminjasafns úr um helmingi allra rannsókna frá árunum 1990–2015. Árin 1990–2001 var hlutfallið 63,9% en lækkaði í 48,3% árin 2002–13. Tekið skal fram að umfang rannsókna á vegum Kristnihátíðarsjóðs hefur að hluta tafið skil þar sem úrvinnslu margra þeirra er enn ólokið.

Þjóðminjasafn stefnir að því að ljúka úrvinnslu allra eldri rannsókna árið 2018

Þjóðminjasafn kom með virkum hætti að fornleifarannsóknum á vettvangi til ársins 2005. Úrvinnsla margra þeirra raskaðist af ýmsum ástæðum og á enn eftir að ljúka nokkrum rannsóknum sem safnið stóð fyrir á síðustu öld og í upphafi þessarar. Þar ber helst að nefna rannsókn að Bessastöðum árin 1987–96. Safnið stefnir að því að ljúka úrvinnslu og birtingu niðurstaðna allra eldri rannsókna á árinu 2018. Ríkisendurskoðun hvetur Þjóðminjasafnið til að tryggja að þær áætlanir standist.

Úrvinnslu meirihluta rannsókna á vegum Kristnihátíðarsjóðs er enn ólokið

Árin 2001–05 stóð Kristnihátíðarsjóður fyrir og styrkti umfangsmestu fornleifarannsóknir sem farið hafa fram hér á landi og veitti samtals tæplega 298 m.kr. í styrki á tímabilinu. Rannsóknirnar reyndust þó umfangsmeiri og kostnaðarsamari en áætlanir gerðu ráð fyrir. Frá árinu 2005 hefur því verið veitt ríflega 250 m.kr. viðbótarframlag úr opinberum sjóðum vegna þeirra, síðast árið 2017. Að mati Ríkisendurskoðunar byggðu ákvarðanir stjórnar Kristnihátíðarsjóðs um leyfisveitingar á fornleifarannsókn-um ekki að öllu leyti á faglegum forsendum, sérstaklega í upphafi, t.d. var ekkert samráð haft við Þjóðminjasafn og síðar Fornleifavernd ríkisins við ákvörðun styrkveitinga og leyfisveitinga til rannsókna. Þá var fjármögnun ófullnægjandi miðað við umfang rannsókna. Enn er úrvinnslu margra verkefna ólokið og óvissa ríkir um niðurstöður sumra þeirra. Um 80% skýrslna hefur verið skilað, forngripum úr 54% rannsókna og gögnum úr um 41% þeirra. Minjastofnun hefur unnið að innköllun gripa og gagna í samstarfi við Þjóðminjasafnið.

Minjastofnun og Þjóðminjasafn greinir á um ástæðu þess að gagna- og gripaskil til safnsins eru ekki betri en raun ber vitni. Að sögn Minjastofnunar hafa húsnæðis- og starfsmannaskortur Þjóðminjasafnsins valdið töfum á skilum. Þessu hafnar Þjóðminja-

safnið og bendir m.a. á að safnið hafi fengið styrk úr Kristnihátíðarsjóði til endurbóta á forngripageymslum sínum. Þá hafi safnið gert átak við innköllun og móttöku gripa og hafi yfirsýn þess aukist samfara því. Auk bættrar húsnæðisaðstöðu árið 2017 hafi starfsfólk verið ráðið sérstaklega árið 2011 til að hafa umsjón með innköllun, móttöku skráningu og flokkun forngripa og sé áætlað að því átaki ljúki árið 2020. Að mati Ríkisendurskoðunar er bagalegt að stofnanirnar greini á um þetta og hvetur þær til að efla samráð og upplýsingagjöf sín á milli.

Mikilvægt er að unnið sé að fornleifavernd samkvæmt vönduðum stjórnsýsluháttum. Í þeim felst m.a. að skrá formlega öll mál og erindi og fylgja eftir lögum og reglum. Ríkisendurskoðun hvetur viðkomandi ráðuneyti og stofnanir til að huga vel að þessu. Sérstaklega er mikilvægt að stofnanir skrái formlega öll skil og fylgi eftir þeim kröfum sem gerðar eru til leyfishafa fornleifarannsókna.

Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Staðfesta þarf reglugerðir um fornleifavernd

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að setja eða yfirfara reglugerðir sem lög um menningarminjar heimila til að tryggja að framkvæmd á sviði fornleifaverndar eigi sér stoð í lögum og reglum. Ýmist skortir slíkar reglugerðir eða ákvæði þeirra eru úrelt.

2. Bregðast þarf við erindum undirstofnana og fylgja eftir úttektum

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að bregðast með virkari hætti við erindum undirstofnana og úttektum þeirra mála sem undir það heyra. Brýnt er að rýnt sé í niðurstöður úttekta og réttmætum ábendingum fylgt eftir.

Ábendingar til Minjastofnunar Íslands

1. Ljúka þarf heildarstefnumótun um fornleifavernd

Ríkisendurskoðun hvetur Minjastofnun til að ljúka heildarstefnumótun um verndun fornleifa í samræmi við ákvæði laga um menningarminjar. Stefnuna skal vinna í samstarfi og samráði við aðrar opinberar stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila. Í stefnunni komi fram tímasett markmið, ábyrgðaraðilar og hlutlægir mælikvarðar.

2. Tryggja þarf að áfanga- og lokaskýrslum fornleifarannsókna sé skilað

Minjastofnun Íslands ber að tryggja að leyfishafar skili áfanga- og lokaskýrslum fornleifarannsókna til Þjóðminjasafns Íslands. Enn fremur þarf að tryggja að afrit þeirra berist Minjastofnun. Án slíkra skýrslna öðlast stofnanir á sviði fornleifaverndar ekki þá heildarsýn sem þeim ber að hafa samkvæmt lögum.

3. Rannsóknargögnum og forngripum sé skilað til Þjóðminjasafns Íslands

Minjastofnun ber að sjá til þess að leyfishafar skili rannsóknargögnum og forngripum úr fornleifarannsóknum og tryggja að slíkir munir skili sér til Þjóðminjasafns Íslands. Mikilvægt er að stofnanirnar eigi gott samráð og samstarf um þetta.

4. Samræma þarf verklag og reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna

Ríkisendurskoðun hvetur Minjastofnun að samræma verklag sitt og núgildandi reglur nr. 339/2013 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér.

Óheppilegt er að misræmi sé milli verklags stofnunarinnar og reglna þegar litið er til krafna um skýrsluskil leyfishafa.

Ábending til Þjóðminjasafns Íslands

1. Ljúka þarf úrvinnslu eldri rannsókna

Þjóðminjasafn er hvatt til að ljúka úrvinnslu þeirra fornleifauppgrafta sem það hefur komið að. Enn fremur er mikilvægt að niðurstöður verði gefnar út í samræmi við markmið laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Loks er því beint til safnsins að yfirfara gripa- og gagnageymslur og sannreyna að allir forngrípir og rannsóknargögn í vörslu þess séu skráð.

Ábending til Fornminjanefndar

1. Endurskoða þarf úthlutunarreglur fornminjasjóðs

Fornminjanefnd er hvött til að endurskoða úthlutunarreglur fornminjasjóðs og móta honum markvissari úthlutunarstefnu. Að mati Ríkisendurskoðunar eru núgildandi reglur of almennt orðaðar og færi betur að skilgreina með skýrari hætti vísinda- og fræðilegt hlutverk sjóðsins.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Staðfesta þarf reglugerðir um fornleifavernd

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu um setningu reglugerða sem lög um menningarminjar heimila. Unnið hefur verið að skoðun á þörfum á setningu reglugerða og reglna á þessu sviði og verður þeirri vinnu fram haldið af hálfu ráðuneytisins. Rétt er að benda á að forsætisráðuneyti fór skv. forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með mál er varða menningarminjar frá 25. maí 2013 til 11. janúar 2017, og vinna við þessi verkefni var því í höndum þess ráðuneytis á umræddu tímabili á grundvelli 5. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.“

2. Bregðast þarf við erindum undirstofnana og fylgja eftir úttektum

„Tekið er undir að ráðuneytinu beri að bregðast við erindum undirstofnana og úttektum þeirra mála sem undir það heyra, og munu verkferlar innan ráðuneytisins endurskoðaðir til að tryggja að svo megi verða. Jafnframt er vísað til viðbragðs við fyrri ábendingu um að á tímabilinu 2013 til 2017 voru málefni menningarminja í höndum forsætisráðuneytis.“

Ábendingar til Minjastofnunar Íslands

1. Ljúka þarf heildarstefnumótun um fornleifavernd

„Minjastofnun Íslands tekur heilshugar undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um mikilvægi þess að lokið verði við heildarstefnu og langtímaáætlun í verndun og varðveislu menningarminja.

Minjastofnun Íslands hefur að leiðarljósi að stuðla að verndun menningarminja í samræmi við þann lagaramma sem settur er um starfsemi stofnunarinnar. Minjastofnun hefur þegar mótað stefnu stofnunarinnar fyrir tímabilið 2018–2020. Sú stefna er mikilvægur grunnur að heildarstefnu sem stofnuninni ber að vinna og gera tillögu að til ráðherra. Mótun heildarstefnunnar er umfangsmikið verkefni sem krefst aukins mannafla og fjármagns. Stefnan skal unnin í samráði við höfuðsöfn, önnur söfn og stofnanir sem vinna að varðveislu menningarminja. Í október 2017 sendi Minjastofnun beiðni til mennta- og menningarmálaráðuneytis um sérstaka fjárveitingu til þessa verkefnis. Farið verður í mótun heildarstefnu um leið og fjármagn fæst. Forsenda þess að hægt sé að vinna raunhæfa og góða stefnu í fornleifavernd, sem er aðeins hluti af heildarstefnunni, er að skráning fornleifa landsins á vettvangi hafi farið fram. Sú skráning er mjög skammt á veg komin.

Minjastofnun Íslands telur mikilvægt að vandað verði til mótunar heildarstefnu og sérstefnu um afmarkaða þætti verndunar og varðveislu menningarminja þannig að þær megi verða gagnleg tæki og nýtast Minjastofnun og öðrum sem eru falin verkefni við verndun og varðveislu menningarminja. Minjastofnun mun eftir sem áður leggja

áherslu á að víðtækt samráð verði haft við mennta- og menningarmálaráðuneytið, opinberar stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila við mótun heildarstefnu.“

2. Tryggja þarf að áfanga- og lokaskýrslum fornleifarannsókna sé skilað

„Minjastofnun Íslands tekur undir ábendingu um mikilvægi þess að skýrslum úr fornleifarannsóknum sé skilað. Á því tímabili sem fjallað er um í þessari úttekt eru skýrsluskil á bilinu 70–100% sem þykir góður árangur í samanburði við önnur Evrópulönd. Tafir á skýrsluskilum eru aðallega úr vísindarannsóknum þar sem fjármagn til þeirra er í mörgum tilfellum ekki tryggt nema til eins árs í senn. Úrvinnsla rannsókna og skýrsluskrif tefjast því oft. Reynt hefur verið að leysa þetta vandamál með styrkveitingum úr fornminjasjóði. Það takmarkaða fjármagn sem sjóðurinn ræður yfir veldur því að hægt gengur að leysa þennan vanda. Efla þyrfti sjóðinn til að unnt yrði að mæta uppsafnaðri þörf á fjármagni til að ljúka við úrvinnslu fornleifarannsókna.

Efnahagshrunið haustið 2008 hafði mikil áhrif á úrvinnslu fornleifarannsókna þar sem fjármagn til þeirra var skorið verulega niður. Hluti fornleifafræðinga hætti þá í faginu eða fór til starfa erlendis tímabundið. Olli það töfum á úrvinnslu rannsókna og er enn verið að vinna úr þeim vanda.

Minjastofnun hefur unnið að því undanfarin ár að bæta úr skilum og hefur margt áunnist en gera þarf betur. Þar sem stofnunin hefur ekki haft tök á að ráða starfsmann til að sinna eftirliti og hafa umsjón með skilum á skýrslum, gripum og gögnum úr fornleifarannsóknum hvílir það verkefni á starfsmanni sem sinnir fjölda annarra verkefna samhliða því.“

3. Rannsóknargögnum og forngrípum sé skilað til Þjóðminjasafns Íslands

„Minjastofnun Íslands tekur undir mikilvægi þess að gögnum og gripum sé skilað til Þjóðminjasafns að rannsókn lokinni og að Minjastofnun og safnið eigi um það gott samráð og samstarf. Minjastofnun og safnið þurfa einnig að vinna saman að ítarlegri skilgreiningum á skilaferlum, utanumhaldi upplýsinga og miðlunar á þeim til að tryggja yfirsýn og eftirlit. Minjastofnun telur jafnframt að endurskoða þurfi ákvæði laga og reglna um skil á gögnum, þ.m.t. gripum, úr fornleifarannsóknum.

Lög um menningarminjar kveða á um skil á gögnum, þ.m.t. gripum, til Þjóðminjasafns innan árs frá fundi. Samhliða er gert ráð fyrir að rannsóknaraðili muni hafa greiðan aðgang að gögnum til að ljúka rannsókn. Sá greiði aðgangur sem lögin kveða hér á um að rannsakendur skuli hafa, auk viðunandi rannsóknaraðstöðu, var fyrst að fullu tryggður með nýju varðveisl- og rannsóknarhúsnæði Þjóðminjasafnsins sem tekið var í notkun árið 2017. Innköllun gagna gengur nú mun greiðlegar en fyrr. Rannsóknaraðilar á landsbyggðinni hafa þó ekki sama aðgang að gögnum á Þjóðminjasafninu og rannsóknaraðilar á Höfuðborgarsvæðinu. Minjastofnun telur að lög og reglur um skil þurfi að veita aukið svigrúm til að halda gögnum á úrvinnslutíma rannsókna. Samhliða þarf að setja rannsóknaraðilum eðlileg tímamörk vegna úrvinnslu og skila. Eftir sem áður verður að skila mjög viðkvæmum gripum jafnóðum til Þjóðminjasafnsins. Minjastofnun mun fara yfir þessi mál með ráðuneyti, Þjóðminjasafni og öðrum sem að málinu koma.

Minjastofnun er ljóst að gera þarf áttak í innköllun gagna og mun áfram vinna að því í samstarfi við hlutaðeigandi aðila. Stofnunin þarf að hafa a.m.k. einn starfsmann til að sinna þessum málum alfarið. Vegna fjölda annarra verkefna hefur stofnunin þurft að forgangsraða fjármagni sínu og setja önnur mikilvæg verkefni í forgang. Stofnunin mun óska eftir samtali við fagráðuneyti um þessi mál.”

4. Samræma þarf verklag og reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna

„Minjastofnun Íslands tekur undir að samræma þurfi reglur um veitingu leyfa og verklag við skil á gögnum, gripum og skýrslum vegna fornleifarannsókna.

Nauðsynlegt er að endurskoða reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér og hefur stofnunin þegar gert tillögu að breyttum reglum og sent til umsagnar mennta- og menningarmálaráðuneytis. Það er álit stofnunarinnar að einnig sé nauðsynlegt að breyta ákvæði 40. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 og samræma lög, reglur og verklag við veitingu leyfa og skil allra gagna úr fornleifarannsóknum, þ.m.t. gripa og sýna, og utanumhald um skil. Við þá vinnu er rétt að líta til evrópskra staðla og leiðbeininga um bestu starfsvenjur við fornleifafræðilega gagnavörslu sem gefnir voru út árið 2014. Minjastofnun Íslands var þátttakandi í vinnu við gerð þessara staðla og leiðbeininga ásamt fjölda annarra stofnana sem fara með stjórnslu fornleifaverndar í Evrópu.“

Ábending til Þjóðminjasafns Íslands

1. Ljúka þarf úrvinnslu eldri rannsókna

„Þjóðminjasafn Íslands fagnar endurskoðun Ríkisendurskoðunar á stjórnslu fornleifaverndar og telur gagnlegt að rýna í þessi mál til að skerpa á því sem betur má fara. Það er þegar skilgreind stefna Þjóðminjasafns Íslands að gefa út niðurstöður þeirra fornleifarannsókna sem það hefur staðið fyrir. Rekstrarfé stofnunarinnar og styrkjum, m.a. úr minningarsjóðum hefur verið varið til þess að ná þeim markmiðum. Útgáfa stofnunarinnar á liðunum áratugum vitnar þar um og má sérstaklega nefna þar tvær bækur um niðurstöður úr uppgrefti í Reykholti (2012 og 2016). Úrvinnsla Bessastaðarannsóknar er í lokavinnslu og hefur verið langtímaverkefni sem nú sér fyrir endann á eftir umfangsmikla úrvinnslu. Skýrslur hafa þegar komið út fyrir hluta af Bessastaðarannsókninni og er stefnt að því að ljúka úrvinnslunni á þessu ári. Hvað varðar skráningu, þá eru allir forngripir í vörslu safnsins aðfangaskráðir, og unnið er eftir áætlun að nánari skráningu þeirra í menningarsögulega gagnasafnið Sarp.“

Ábending til Fornminjanefndar

1. Endurskoða þarf úthlutunarreglur fornminjasjóðs

„Fornminjanefnd þakkar ábendinguna. Er hún í góðu samræmi við umræður sem átt hafa sér stað á nefndarfundum, en reglurnar eru nýlegar og nú fyrst komin nokkur reynsla á þær. Fornminjanefnd mun ráðast í endurskoðun úthlutunarreglna á árinu 2018 í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar og aðrar niðurstöður úttektar um stjórnslu fornleifaverndar.“

1 Inngangur

Úttektin tekur m.a. til stjórnýslu og verkaskiptingar á sviði fornleifaverndar

Frá lokum níunda áratugar síðustu aldar hefur stjórnýsla fornleifaverndar tekið miklum breytingum. Lagarammi og stjórnskipulag hefur í þrígang verið endurskoðað í heild sinni auk þess sem tilraunir hafa verið gerðar til frekari breytinga. Þessu til viðbótar fluttist málaflokkurinn til og frá forsætisráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti árin 2013–17. Í þessari úttekt leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta stjórnskipulag málaflokksins og hvernig unnið er að því að uppfylla meginmarkmið laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Markmið úttektarinnar er að kanna stjórnýslu fornleifaverndar á Íslandi, m.a. með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi og lögum um málaflokkinn. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

1. Hvernig er stjórnýsla fornleifaverndar háttað með tilliti til verkaskiptingar opinberra aðila?
2. Er verkaskipting og samstarf ráðuneytis og stofnana skilvirkt?
3. Eftir hvaða stefnu er unnið?
4. Hvernig er staðið að leyfisveitingum, opinberri fjármögnun, skráningu og eftirliti með fornleifarannsóknnum?

Upplýsinga var aflað hjá Minjastofnun, Þjóðminjasafni og mennta- og menningarmálaráðuneyti

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Minjastofnun Íslands, Þjóðminjasafni Íslands og mennta- og menningarmálaráðuneyti. Fundað var með fulltrúum framangreindra stofnana. Einnig var fundað með Félagi fornleifafræðinga og ýmsum sjálfstætt starfandi fornleifafræðingum þar sem þessir aðilar hafa mikil samskipti við framangreindar stofnanir. Loks var kallað eftir upplýsingum frá forsætisráðuneyti og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af gildandi lögum og reglugerðum innan málaflokksins.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Minjastofnun Íslands, Þjóðminjasafn Íslands og Fornminjanefnd fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Stjórnskipulag og stefna

2.1 Skilgreining og afmörkun fornleifa

Tilgangur laga nr. 80/2012 um menningarminjar er að tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða, auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af honum og greiða fyrir rannsóknum á honum. Samkvæmt lögnum ná menningarminjar til ýmiss konar ummerkja um sögu þjóðarinnar, svo sem muna, mannvirkja og mannvistarleifa, svo og til staða sem tengjast menningarsögunni. Í 3. gr. laganna er gerð sérstök grein fyrir hugtakinu fornminjar og þær felldar í annars vegar forngrípi og hins vegar í fornleifar. Fornminjar njóta friðunar nema Minjastofnun Íslands ákveði annað.

Forngríp eru lausamunir 100 ára og eldri sem menn hafa notað eða mannaverk eru á og fundist hafa í eða á jörðu eða jökli, í vatni eða sjó. Skip og bátar frá því fyrir 1950 teljast til forngrípa. Til forngrípa teljast einnig leifar af líkómum manna og hræjum dýra sem finnast í fornleifum, svo sem fornum haugum, dysjum og leiðum.

Fornleifar teljast hvers kyns mannvistarleifar, á landi, í jörðu, í jökli, sjó eða vatni, sem menn hafa gert eða mannaverk eru á og eru 100 ára og eldri ...

Til fornleifa teljast m.a. ýmiss konar byggðaleifar, bæjarstæði, húsaleifar, fornir vinnustaðir, vegir og götur, þingstaðir, tún og akurgerði, virki og skansar, haugar og dysjar og skipsflök.

Hvern fornleifauppgröft er eingöngu hægt að framkvæma í eitt skipti en við hann skapast óafturkræft rask með uppgrefti, rannsóknum og flutningi forngrípa úr upprunalegu umhverfi og samhengi. Vönduð skráning grípa, skráning á aðstæðum og umhverfi, auk annarrar gagnaöflunar skiptir af þessum sökum meginmáli til að niðurstöðurnar nýtist sem best við rannsóknir fræðimanna og miðlunar til almennings. Þar sem fornminjar eru í eðli sínu takmörkuð auðlind njóta þær ströngustu verndar í lögum.

Á þeim 110 árum sem liðin eru frá gildistöku fyrstu laga um minjavernd hefur fornleifavernd á Íslandi tekið miklum breytingum. Þróun hefur m.a. orðið á lögum um fornleifavernd og stofnunum sem sinna henni. Eins hefur verið skerpt á verkaskiptingu meðal stofnana. Fornleifafræðingum hefur einnig fjölgað á Íslandi auk þess sem þeir eru betur menntaðir en áður. Þá er stór hluti þeirra sjálfstætt starfandi á frjálsum markaði.

Almennt eru hreinar vísindarannsóknir að mestu leyti fjármagnaðar úr opinberum sjóðum, þá helst fornminjasjóði og sjóðum í umsýslu Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís). Svokallaðar framkvæmda- eða þjónusturannsóknir, þ.e. rannsóknir sem unnar eru vegna t.d. vegagerðar, byggingaframkvæmda eða virkjana, eru á hinn bóginn kostaðar af framkvæmdaaðilum, m.a. sveitarfélögum, byggðasöfnum, einka-

Fornminjar eru meðal frumheimilda um íslenska menningarsögu

Fornminjar njóta ströngustu verndar í lögum

aðilum, ríkisstofnunum eða ríkisfyrirtækjum. Meðal síðastnefndu aðila má t.d. nefna Vegagerðina og Landsvirkjun.

2.2 Þróun löggjafar um fornleifavernd 1907–2013

Fyrstu lög um minjavernd á Íslandi voru sett árið 1907 þótt skipuleg varðveisla forngrípa á Íslandi hafi í raun hafist árið 1863 með stofnun Forngripasafns Íslands. Samkvæmt lögnum fór Stjórnarráð Íslands með málaflokkinn og var með þeim í fyrsta sinn skilgreint hvað teldist til fornminja. Þær voru greindar í þrjá meginflokkka: fastar fornleifar, lausar fornleifar og forngrípi.

Rúmlega 60 ár liðu þar til lög um fornleifavernd voru endurskoðuð. Með þjóðminjalögum nr. 52/1969 voru stigin frekari skref í átt að friðun og verndun forngrípa auk þess sem stjórnarsýsla fornleifaverndar var flutt frá Stjórnarráðinu til þjóðminjavarðar. Næst voru gerðar breytingar á málaflokknum með þjóðminjalögum nr. 88/1989. Tilgangur þeirra var m.a. að styrkja starfsemi Þjóðminjasafns Íslands en í lögnum voru fornminjar í fyrsta sinn skilgreindar sem gripir eða leifar, þekkt sem óþekkt, eldri en 100 ára. Einnig var í fyrsta sinn skylt að skrá fornleifar á skipulagsskyldum svæðum áður en hægt væri að ganga frá skipulagi í samræmi við gildandi skipulagslög. Þá var skipað sérstakt þjóðminjaráð sem fara skyldi með yfirstjórn þjóðminjavörslunnar ásamt því að móta stefnu þar um.

Samhliða lagabreytingunum var skipuð fornleifanefnd sem fór með yfirstjórn fornleifarannsóknna og skyldi vera Þjóðminjasafni til ráðgjafar um vörslu, skráningu og rannsóknir fornleifa. Þá var landinu skipt í fjögur minjasvæði og embætti fornminjavarða í hverjum landshluta stofnuð en þetta fyrirkomulag komst seint og þá einungis að hluta til framkvæmda. Árið 1994 voru gerðar breytingar á þjóðminjalögum á þann veg að menntamálaráðherra fór með yfirstjórn þjóðminjavörslunnar en þjóðminjaráð var áfram stjórn Þjóðminjasafnsins.

Árið 2001 urðu kaflaskil í stjórnskipun fornleifaverndar með gildistöku nýrra þjóðminjalaga nr. 107/2001. Með þeim var stjórnarsýsluhlutverk Þjóðminjasafns á sviði fornleifaverndar flutt til nýrrar stofnunar, Fornleifaverndar ríkisins. Þessi aðskilnaður var m.a. tilkominn vegna áhrifa ákvæða EES-samningsins, samkeppnislaga og stjórnarsýslulaga. Helstu hlutverk þessarar nýju stjórnarsýslustofnunar var að fjalla um og veita leyfi til fornleifarannsóknna, að hafa eftirlit með þeim og vera hlutaðeigandi aðilum til ráðgjafar um skráningu, varðveislu og rannsóknir auk þess að veita umsagnir vegna skipulagsmála og umhverfismats. Einnig voru minjaverðir í öllum landshlutum færðir undir stofnunina. Árið 2004 var [fyrirhugað með lagabreytingu](#) að færa minjaverðina aftur undir Þjóðminjasafn en fallið var frá þeim áformum.

Nokkrum árum eftir gildistöku þjóðminjalaga árið 2001 taldi menntamálaráðuneyti (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) að endurskoða þyrfti á ný lög um fornleifavernd. Ráðuneytið taldi skorta skýrari verkaskiptingu meðal stofnana og annarra opinberra aðila, auk þess sem það taldi að misræmis gætti við framkvæmd laganna. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 80/2012 um menningarminjar voru nefndar eftirfarandi meginástæður fyrir lagabreytingunum:

Fyrstu lög um minjavernd voru sett árið 1907

Með þjóðminjalögum árið 1989 var í fyrsta sinn skylt að skrá fornleifar

Með þjóðminjalögum nr. 107/2001 var Fornleifavernd ríkisins stofnuð

Fljótlega var talin þörf á skýrari verkaskiptingu

Reynslan af framkvæmd laganna frá 2001 hefur leitt í ljós að stjórnslá, ábyrgð og verkaskipting þarf að vera skýrari og að samræmi skortir í skipun og hlutverki nefnda og ráða sem undir lögin falla, sem og í fyrirkomulagi sjóða og í meðferð mála. Einnig hefur komið í ljós misræmi í notkun hugtaka og að mörk milli minjaflokka hafa ekki verið skilgreind nægilega, t.d. milli fornleifa og mannvirkja.

Vinna við lagabreytingarnar tók talsverðan tíma. Árið 2005 skipaði menntamála-ráðherra þriggja manna starfshóp til að fara yfir lögin og skilaði hann tillögum vorið 2007. Niðurstaða hópsins var að skerpa frekar á verkaskiptingu meðal stofnana og voru lögð fram þrjú lagafrumvörp í þeim tilgangi, um menningarminjar, um skil menningarverðmæta til annarra landa og um safnamál. Síðar var ákveðið að bæta við sérstökum lögum um Þjóðminjasafn Íslands.

Veturinn 2011–12 samþykkti Alþingi umrædd frumvörp og tóku þau gildi 1. janúar 2013. Með gildistöku þeirra komst á núgildandi stjórnskipulag fornleifaverndar. Helstu nýmælin voru þau að húsafríðunarnefnd og Fornleifavernd ríkisins sameinuðust í nýrri stofnun, Minjastofnun Íslands, sem auk þess tók yfir umsjón með skilum gripa til annarra landa og umsýslu fornminjasjóðs frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þessum verkefnum fylgdi þó ekki fjölgun stöðugilda. Fornleifanefnd og stjórn fornleifasjóðs voru jafnframt lögð niður en þess í stað var fornminjanefnd sett á laggirnar. Sú nefnd er ráðgefandi fagnefnd sem vinnur náið með Minjastofnun að stefnumörkun í minjavernd auk þess að koma að veitingum úr fornminjasjóði. Jafnframt varð lagaleg skilgreining og afmörkun hugtaka innan málaflokksins skýrari.

Óhætt er að segja að frá lagabreytingunum 2001 til ársbyrjunar 2013 hafi stjórnslá fornleifaverndar verið í vissri biðstöðu. Þótt hlutaðeigandi stofnanir hafi starfað lögum samkvæmt skorti þá framtíðarsýn sem gert var ráð fyrir að mótuð væri í opinberri stefnu (sjá kafla 2.6). Veturinn 2015–16 var aftur stefnt að lagabreytingu. Í henni fólst m.a. sameining Minjastofnunar og Þjóðminjasafns en fallið var frá þeim áformum.

Minjastofnun Íslands tók til starfa 1. janúar 2013

Fornleifavernd í vissri biðstöðu 2001–13

2.3 Stjórnskipulag fornleifaverndar

2.3.1 Ráðuneyti fornleifaverndar

Fornleifavernd hefur lengst af verið á forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis undir skrifstofu menningarmála. Hlutverk og aðkoma ráðuneytisins að fornleifavernd felst einkum í stefnumótun og eftirliti auk setningar reglugerða í samræmi við lög.

Ekki hefur enn verið sett heildarstefna og langtímaáætlun um verndun og varðveislu menningarminja og eru tíðar endurskoðanir laga og flutningur málaflokksins milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og forsætisráðuneytis 2013 og 2017 meginástæður þess. Að mati Ríkisendurskoðunar eru ekki haldbær rök fyrir því að stefnumótun um fornleifavernd hafi verið sett í biðstöðu þótt áform um lagabreytingar hafi verið kunn. Það hefur haft neikvæð áhrif á málaflokkinn að ekki hefur verið sett fram heildarstefna um hann. Þá hefur aðeins ein reglugerð verið sett á grunni laga um fornleifavernd: Reglugerð um Þjóðminjasafn Íslands nr. 896/2006. Hún var sett þegar þjóðminjalög nr. 107/2001 giltu. Ráðuneytið hefur einnig staðfest úthlutunarreglur fornminjasjóðs nr. 578/2014.

Tíðar endurskoðanir laga og flutningur milli ráðuneyta hefur haft raskandi áhrif

Dregist hefur að staðfesta reglugerð um skiptingu landsins í minjasvæði

Í 10. gr. laga um menningarminjar er kveðið á um að landinu skuli skipt í minjasvæði með reglugerð sem ráðherra setur að fenginni umsögn Minjastofnunar. Stofnunin skilaði forsætisráðuneyti drögum að reglugerð árið 2015 en þau voru ekki staðfest. Minjastofnun starfar þó samkvæmt þessum drögum. Að sögn mennta- og menningarmálaráðuneytis fékk það ekki umrædd drög send þegar fornleifavernd fluttist á þangað á ný. Ráðuneytið stefni að því að taka þetta mál til skoðunar við fyrsta tækifæri. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að staðfesta reglugerðina enda ótækt að stofnanir starfi eftir drögum að reglugerð. Þá hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að ljúka yfirferð og innleiðingu nauðsynlegra reglugerða um minjavernd. Slíkt skýri betur óljós lagaákvæði og mismunandi túlkun þeirra auk þess sem nauðsynlegt er að skilgreina og afmarka minjasvæði í reglugerð. Einnig er heimild í lögum um menningarminjar og Þjóðminjasafn Íslands að ráðherra setji reglugerðir sem hann sjálfur ákveður. Sú heimild hefur ekki verið nýtt þó fyrir því gæti verið full ástæða, t.d. fyrir setningu reglugerðar um fornleifaskráningu, en Minjastofnun og Skipulagsstofnun greinir á hvernig túlka beri kröfur um skráningu (sjá kafla 3).

Ráðuneyti hafa ekki svarað erindum Minjastofnunar

Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun hafa kallað eftir framtíðarstefnu og langtímaáætlun stjórnvalda um skráningu fornleifa. Á árunum 2015–17 sendi Minjastofnun þeim ráðuneytum sem þá báru ábyrgð á minjavörslu erindi um nauðsyn þess að hafið yrði áttak í skráningu minja. Þrátt fyrir ítrekuð erindi hafa engin svör borist um þetta efni. Grundvallarforsenda í samskiptum æðra og lægra setts stjórnvalds er að samskipti séu gagnkvæm og skilvirk. Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðuneyti svari erindum undirstofnana sinna. Á því hefur verið misbrestur og hvetur stofnunin mennta- og menningarmálaráðuneyti til að bæta úr því.

Flutningur minjaverndar undir heiti þjóðmenningar

Fornleifavernd heyrði undir forsætisráðuneyti 2013–17

Eins og fram hefur komið hefur fornleifavernd lengst af heyrt undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Eina fráviknið er tímabilið frá maí 2013 fram til ársbyrjunar 2017 þegar hún heyrði undir forsætisráðuneyti. Með forsetaúrskurði dagsettum 24. maí 2013 um skiptingu stjórnarmálefna kom hugtakið þjóðmenning fyrst fram. Til þess töldust m.a. fornleifar, minjasöfn, þ.m.t. Þjóðminjasafn Íslands, Minjastofnun Íslands og önnur verkefni sem teljast til fornleifaverndar. Ekkert starfsfólk úr mennta- og menningarmálaráðuneyti fluttist til forsætisráðuneytis við framangreindar breytingar en þar heyrði fornleifavernd undir skrifstofu löggjafarmála.

Þann 31. desember 2013 tók gildi nýr forsetaúrskurður nr. 148 þar sem málefni minja- og byggðasafna, fluttust aftur til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Annað sem tilheyrði málaflokki þjóðmenningar heyrði áfram undir forsætisráðuneyti. Með þessari breytingu var boðvaldi yfir framkvæmd safnalaga nr. 141/2011 og þar með starfsemi Þjóðminjasafns skipt milli tveggja ráðuneyta.

Með forsetaúrskurði nr. 1 frá 11. janúar 2017, í kjölfar ríkisstjórnarskipta, fluttust stjórnarmálefni safnamála og menningarminja (áður þjóðmenningar) á ný til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í 5. gr. laga nr. 115 /2011 um Stjórnarráð Íslands segir að þegar stjórnarmálefni er flutt á milli ráðuneyta skuli ljúka meðferð ólokinnar stjórn-

sýslumála í því ráðuneyti sem við málefnum tekur. Þar af leiðandi verður ábendingum Ríkisendurskoðunar beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

2.3.2 Minjastofnun Íslands

Minjastofnun Íslands er stjórnáslustofnun á sviði fornleifa- og húsaverndar. Hún tók yfir verkefni Fornleifaverndar ríkisins og Húsafríðunarnefndar þann 1. janúar 2013. Stofnunin starfar fyrst og fremst eftir lögum nr. 80/2012 um menningarminjar, lögum nr. 57/2011 um skil menningarverðmæta til annarra landa og lögum nr. 87/2015 um verndarsvæði í byggð. Verksvið stofnunarinnar kemur einnig inn á gildissvið eftirfarandi laga:

- ✓ Skipulagslög nr. 123/2010
- ✓ Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum
- ✓ Lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlaða
- ✓ Lög nr. 160/2010 um mannvirki
- ✓ Lög nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands
- ✓ Safnalög nr. 141/2011
- ✓ Lög nr. 36/1993 um kirkjugarða
- ✓ Lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn
- ✓ Lög nr. 20/2016 um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum
- ✓ Lög um náttúruvernd nr. 60/2013

Hlutverk Minjastofnunar er skilgreint í 11. gr. laga um menningarminjar. Þar segir m.a. að stofnunin skuli hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum, vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs, setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja og halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar. Þá skal stofnunin setja reglur um, veita leyfi til og hafa eftirlit með fornleifarannsóknum. Loks hefur Minjastofnun tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi um fornminjavernd, m.a. um mótun staðla um frágang gagna og gripa úr fornleifarannsóknum og haldið ráðstefnu um fornleifaskráningu.

Starfsemi Minjastofnunar er skipt í fjögur svið, þar af sinna tvö kjarnastarfsemi sem fer fram á rannsókn- og miðlunarsviði og umhverfis- og skipulagssviði. Stoðþjónusta er á minjavarða- og skrifstofusviði. Alls starfa átta minjaverðir við stofnunina, hver á sínu minjasvæði. Eins og fram hefur komið hefur ráðuneytið ekki sett reglugerð um skiptingu landsins í minjasvæði. Hlutverk minjavarða er að sinna lögbundnu hlutverki Minjastofnunar í héraði auk þess sem heimild er fyrir því í lögum um menningarminjar að gerður sé þjónustusamningur við Þjóðminjasafn Íslands um eftirlit minjavarða með minjum sem heyra undir safnið. Slíkur þjónustusamningur hefur ekki verið gerður.

Forstöðumaður Minjastofnunar er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Undir hans stjórn eru sviðsstjórar sviðanna fjögurra. Árið 2017 voru unnin 18,8 ársverk í 19 stöðugildum. Stöðugildum hefur fjölgað nokkuð en með gildistöku nýrra þjóðminjalaga um mitt ár 2001 hóf Fornleifavernd ríkisins starfsemi með átta stöðugildi. Starfsmönnum stofnunarinnar fjölgaði jafnt og þétt á starfstíma hennar og í kjölfar gildistöku nýrra laga um menningarminjar hóf Minjastofnun starfsemi sína með 15 starfsmenn. Könn-

Minjastofnun er stjórnáslustofnun á sviði fornleifa- og húsaverndar

Minjastofnun sinnir m.a. eftirliti með fornleifum og friðuðum húsum og setur reglur um minjar

Alls starfa átta minjaverðir, hver á sínu minjasvæði

un SFR, *Stofnun ársins*, árið 2017 ber vinnustaðarmenningu Minjastofnunar gott vitni en stofnunin mældist í 16. sæti af 148 stofnunum sem tóku þátt í könnuninni.

2.3.3 Þjóðminjasafn Íslands

Þjóðminjasafn Íslands er höfuðsöfn á sviði minjavörslu

Rekja má starfsemi Þjóðminjasafns Íslands aftur til ársins 1863 þegar Forngripasafn Íslands var stofnað. Þjóðminjasafn er höfuðsöfn á sviði minjavörslu og gilda lög nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands um starfsemi þess. Auk þess starfar safnið samkvæmt safnalögum nr. 141/2011, lögum nr. 80/2011 um menningarminjar og lögum nr. 57/2011 um skil menningarverðmæta til annarra landa. Enn fremur gildir reglugerð nr. 896/2006 um Þjóðminjasafn Íslands. Safnið starfar jafnframt samkvæmt alþjóðlegum siðareglum Alþjóðaráðs safna (ICOM).

Hlutverk Þjóðminjasafns er tilgreint í lögum um Þjóðminjasafn Íslands og safnalögum. Í fyrirnefndum lögum er meginhlutverk safnsins skilgreint svo:

Með söfnun, skráningu, varðveislu, rannsóknum, sýningum og annarri miðlun er það hlutverk safna að tryggja menningar- og náttúruarf Íslands, varpa ljósi á menningar-, náttúru- og listasögu landsins, styrkja safnkost og heimildasöfnun innan síns sérsviðs og gera safnkost sinn og heimildasöfn aðgengileg almenningi og fræðimönnum. Í starfi sínu skulu söfn hafa að leiðarljósi að auka lífsgæði manna með því að efla skilning á þróun og stöðu menningar, lista, náttúru eða vísinda.

Þjóðminjasafn skal vera leiðandi á sínu sviði og stuðla að samvinnu og samræmdri safnastefnu

Í 8. gr. safnalaga eru höfuðsöfn ásamt hlutverki og skyldum tilgreind. Samkvæmt þessari grein skulu þau vera leiðandi á sínu sviði, hafa forystu í málefnum safna á sínu sviði og stuðla að samvinnu og samræmdri safnastefnu. Enn fremur skal safnkostur höfuðsafna vera aðgengilegur til rannsókna.

Í 3. gr. laga nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands er hlutverk safnsins skilgreint nánar. Samkvæmt þessari grein skal safnið m.a.:

- a. taka við og varðveita fornminni, sýni og önnur rannsóknargögn úr fornleifarannsóknnum,
- b. rannsaka og annast kynningu á menningarminjum með sýningum, útgáfu á fræðilegum ritum og annarri fræðslustarfsemi til að veita sem víðtækasta sýn á íslenska sögu og setja hana í alþjóðlegt samhengi,
- c. miðla þekkingu um íslenska menningu til skóla, fjölmiðla og almennings,
- d. annast minjavörslu í nánú samstarfi við Minjastofnun Íslands og eiga í samstarfi við önnur höfuðsöfn,
- e. móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja,
- f. stuðla að samvinnu menningarminjasafna,
- g. veita öðrum menningarminjasöfnum ráðgjöf,
- h. halda skrá yfir lausamuni í einkaeigu er teljast til þjóðarverðmæta,
- i. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Af ofangreindum lagaákvæðum er því ljóst að hlutverk safnsins snýr að varðveislu menningarminja, rannsóknum og miðlun ásamt því að stuðla að samvinnu annarra

menningarminjasafna. Verksvið safnsins er því mun afmarkaðra en það var til ársins 2001 þegar stjórnsýsluhlutverk þess færðist til Fornleifaverndar ríkisins.

Starfsemi Þjóðminjasafnsins fer fram á sex sviðum: Sviðum muna, mynda, húsa, rannsóknna og þróunar, miðlunar og fjármála og rekstrar. Alls eru starfsstöðvar safnsins fimm. Að auki varðveitir safnið 64 hús á 40 stöðum og hafa víða verið gerðir samstarfssamningar við menningarminjasöfn um safnastarf og menningarstarfsemi í húsunum.

Forstöðumaður safnsins, þjóðminjavörður, er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn og er ábyrgur fyrir starfsemi þess, þ.m.t. ráðningu annarra starfsmanna. Þar ber helst að nefna sviðsstjóra yfir sviðunum sex, sem bera ábyrgð á faglegu starfi hvers sviðs en staðgengill þjóðminjavarðar kemur úr þeirra röðum. Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orri) voru árið 2017 unnin 52,4 ársverk í 73 stöðugildum. Samkvæmt könnun SFR, *Stofnun ársins*, mælist vinnustaðarmening þjóðminjasafnsins sterk en safnið var árið 2017 í efsta þriðjungu í hópi stofnana með 50 starfsmenn eða fleiri.

Húsnæðismál þjóðminjasafns hafa sett mark sitt á starfsemi þess frá árinu 1998. Þá var safnhúsinu við Suðurgötu lokað vegna viðgerða og endurbóta og opnaði ekki aftur fyrr en árið 2004. Við lokun safnsins fékk það varðveisluhúsnæði að Vesturvör í Kópavogi fyrir viðkvæmasta hluta safnkostsins. Hluti hans var þó geymdur áfram í bráðabirgðahúsnæði. Kaflasskil urðu í starfseminni þegar nýtt húsnæði við Tjarnarvelli í Hafnarfirði var opnað árið 2017 en stefnt er að flutningi munasafns fyrir lok árs 2018.

Í lögum um Þjóðminjasafn er m.a. vikið að rannsóknarhlutverki þess en hvorki lög né reglugerð um safnið frá 2006 skilgreina nánar hvernig skuli rækja það. Í safnastefnu Þjóðminjasafns er rannsóknarhlutverkið afmarkað við safnkost þess og miðlun hans. Enn fremur stuðlar safnið að almennu rannsóknarstarfi með því að veita fræðimönnum aðgengi og aðstöðu til rannsókna á gripum sem þar eru geymdir. Þessu til viðbótar hefur Þjóðminjasafn staðið að útgáfu fjölda fræðibóka og greina.

Þótt Þjóðminjasafn hafi ekki staðið að fornleifauppgröftum frá árinu 2005 vinnur það úr niðurstöðum rannsókna sem það stóð fyrir á 9. og 10. áratugi síðustu aldar. Má þar nefna umfangsmikinn uppgröft að Bessastöðum en úrvinnslu hans er enn ólokið. Að sögn safnsins varð rof á úrvinnslu rannsókna þegar flestir fornleifafræðingar safnsins fluttust til Fornleifaverndar ríkisins árið 2001. Auk þess hafði fjárskortur safnsins áhrif. Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á að ljúka úrvinnslu rannsókna og er stefnt að lokum Bessastaðarannsóknar á árinu 2018 eða 22 árum eftir að uppgræfti lauk.

Þá hefur Þjóðminjasafnið komið að framkvæmd minni fornminjarannsókna. Var hlutaðeigandi rannsóknaraðilum sent erindi með ósk um lokaskil á skýrslum, gögnum og gripum í janúar 2018. Ríkisendurskoðun hvetur Þjóðminjasafn til að ljúka öllum verkefnum sem það stóð fyrir til ársins 2001. Auk gripa- og gagnamóttöku er mikilvægt að ljúka skýrslugerð og útgáfu svo að ákvæðum laga um miðlun þekkingar sé fullnægt.

Ýmsir viðmælendur Ríkisendurskoðunar úr röðum fornleifafræðinga hafa lýst þeirri skoðun sinni að Þjóðminjasafn eigi einnig að sinna rannsóknum á vettvangi en Þjóð-

Starfsstöðvar Þjóðminjasafns eru 5 auk þess sem það varðveitir 64 hús um land allt

Húsnæðismál hafa sett mark sitt á starfsemi Þjóðminjasafns

Þjóðminjasafnið veitir fræðimönnum aðgengi og aðstöðu til rannsókna

Ríkisendurskoðun hvetur Þjóðminjasafn til að ljúka úrvinnslu eldri rannsókna

minjasafnið hefur ekki komið að þeim frá árinu 2005. Í þessu sambandi var bent á að undirsöfn Þjóðminjasafns, byggða- og minjasöfn víða um land, stæðu að fornleifaupp- greftri en höfuðsafn þeirra ekki. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til slíkra ábend- inga en telur rétt að frekari skilgreining og afmörkun á hlutverki safnsins á sviði rann- sókna eigi sér stað við heildarstefnumótun um fornleifavernd. Samkvæmt lögum getur ráðherra auk þess skilgreint nánar hlutverk safnsins í reglugerð.

2.3.4 Fornminjanefnd

Fornminjanefnd tók til starfa árið 2013 með gildistöku laga um menningarminjar. Nefndin er skipuð til fjögurra ára í senn og sitja í henni fimm aðalmenn og fimm vara- menn. Ráðherra skipar nefndina og er formaður hennar er skipaður án tilnefningar. Aðrir fulltrúar eru skipaðir samkvæmt tilnefningum frá Sambandi íslenskra sveitarfé- laga, Rannís, Félagi fornleifafræðinga og Íslandsdeild Félags norrænna forvarða. Auk þess sitja forstöðumaður Minjastofnunar og Þjóðminjavörður fundi nefndarinnar. Helsta hlutverk hennar samkvæmt lögum er að vinna ásamt Minjastofnun Íslands að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir, fjalla um tillögur stofnun- arinnar um friðlýsingu fornleifa og afnám friðlýsingar, setja fornminjasjóði úthlutunar- reglur sem ráðherra staðfestir og veita umsögn um styrkumsóknir úr fornminjasjóði. Fornminjanefnd er fyrst og fremst ráðgefandi á sínu sviði.

Fornminjanefnd skal m.a. vinna með Minjastofnun að stefnumótun og setja fornminjasjóði úthlutunarreglur

Samkvæmt fundargerðum nefndarinnar hefur starf hennar fyrst og fremst verið að afgreiða umsóknir í fornminjasjóð. Af þessum sökum er meirihluti funda nefndarinnar haldinn fyrri hluta hvers árs þegar meginþorri umsókna er afgreiddur. Árin 2014–15 voru haldnir stefnumótunarfundir með Minjastofnun þar sem stefnuþrög voru kynnt og rædd. Í kjölfar áforma um breytingar á lögum um menningarminjar haustið 2015 var stefnumótunarfundur hans vegar slegið á frest.

Fornminjanefnd fjallar um um- sóknir í fornminja- sjóð

Kostnaður af starfi fornminjanefndar er greiddur úr fornminjasjóði en í töflu 2.1 er greint frá úthlutunum og rekstrarkostnaði sjóðsins 2012–17, þ.m.t. launagreiðslum til fornminjanefndar. Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að laun og annar kostn- aður vegna nefndarinnar sé greiddur úr fornminjasjóði, eins og lög kveða á um, þar sem hlutverk og skyldur hennar ná til fleiri verkefna en þeirra sem lúta að sjóðnum.

2.4 Opinber fjármögnun

2.4.1 Fornminjasjóður

Fornminjasjóður er helsti opinberi styrktaraðili fornleifarannsóknna og hefur það hlut- verk að stuðla að varðveislu og rannsóknum á fornminjum. Samkvæmt 42. gr. laga um menningarminjar er sjóðnum ætlað að veita styrki til rannsókna á fornminjum, þ.m.t. til fornleifaskráningar, varðveislu og viðhalds og upplýsingamiðlunar. Enn fremur er heimild í lögum til að veita styrki til viðhalds annarra minja en þeirra er njóta verndar á grundvelli aldurs, t.d. skipa, báta og annarra samgöngutækja. Stjórn og umsýsla sjóðsins er í höndum Minjastofnunar.

Fornminjasjóður er helsti opinberi styrktaraðili forn- leifarannsóknna

Fornminjasjóður starfar eftir [úthlutunarreglum](#) sem fornminjanefnd setur og ráðherra staðfestir. Nefndin tekur umsóknir til umfjöllunar og veitir þeim umsögn og einkunn. Afgreiðsla umsókna fer jafnan fram fyrri hluta hvers árs enda fara vettvangsrannsóknir

nær allar fram yfir sumarmánuðina. Minjastofnun tekur svo endanlega ákvörðun um styrkveitingu en byggir á einkunnagjöf og umsögn nefndarinnar. Minjastofnun og styrkþegar undirrita jafnan samninga um tilhögun greiðslna og er lokagreiðsla háð því skilyrði að loka- eða áfangaskýrslu hafi verið skilað um verkefnið sem styrkt var.

Skil áfanga- og lokaskýrslna eru skilyrði styrkveitinga

Frá árinu 2013 hafa fjárveitingar í fjárlögum til fornminjasjóðs hækkað um rúmlega þriðjung eða úr 33,9 m.kr. árið 2013 í 45,3 m.kr. árið 2017. Í töflu 2.1 sjást lykiltölur úr rekstri sjóðsins en launakostnaður eru laun fornminjanefndar sem greiddast úr sjóðnum lögum samkvæmt.

Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun hefur stofnunin haft þá verklagsreglu að halda eftir nokkru fjármagni eftir reglubundnar styrkveitingar til að geta veitt fé til björgunarrannsókna og annarra verkefna sem komið geta upp með skömmum fyrirvara og geta reynst mjög kostnaðarsamar. Í athugasemdum við frumvarp til laga um menningarminjar er kveðið á um að vegna umfangsmikilla framkvæmda eigi framkvæmdaaðilar að bera allan kostnað af nauðsynlegum rannsóknum. Hins vegar eiga þeir aðilar sem standa fyrir umfangsminni framkvæmdum kost á styrk úr sjóðnum. Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á skýrari úthlutunarreglum, m.a. með því að skilgreina nánar hvað telst til umfangsminni framkvæmda. Einnig er mikilvægt að nauðsynlegar björgunarrannsóknir verði ekki til að skerða möguleika vísindarannsókna til að hljóta styrki.

Þörf á að endurskoða úthlutunarreglur fornminjasjóðs

2.1 Rekstur fornminjasjóðs 2013–17 í m.kr.*	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Fjárlög	42,0	39,6	44,2	44,2	45,3	215,3
Veittir styrkir	33,9	27,5	45,8	45,2	44,7	197,1
Launakostnaður	1,2	1,1	1,4	1,6	1	5,3
Annar kostnaður	1,9	3,1	0,3	0,1	0,2	5,3
Útgjöld samtals	37,0	31,6	47,5	46,8	46,0	207,7
Afgangur í árslok	5,0	8,0	-3,3	-2,6	0,7	
Höfuðstóll í árslok	4,8	12,8	9,5	6,9	6,3	

*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Á árunum 2013–17 veitti fornminjasjóður rúmar 197 m.kr. í ýmis verkefni á sviði fornleifaverndar. Tafla 2.2 sýnir styrkveitingar sjóðsins eftir árum og rekstrarformi styrkþega. Þar sést að ríflega 75 m.kr. eða 38,2% heildarfjárveitinga runnu til lögaðila en í öllum tilvikum var um að ræða starfsemi fornleifafræðinga. Ríflega 48 m.kr. eða 24,4% voru veittar einstaklingum eða félagasamtökum. Til félagasamtaka geta talist ýmis söfn og regnhlífasamtök þeirra en jafnframt fagfélög og áhugamannafélög á sviði minja, sögu og fornleifafræði.¹ Ríkisaðilar fengu um 35,6 m.kr. á umræddu tímabili eða 18% af heildarframlögum sjóðsins. Í öllum tilvikum nema einu var um háskólastofnanir að ræða, þ.e. Háskóla Íslands, Landbúnaðarháskóla Íslands og Hólaskóla. Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun var um að ræða fjármögnun á verkefnum ýmissa fræði-

Um 37% alls fjármagns fornminjasjóðs rann til opinberra aðila

¹ Þótt dæmi séu um að rekstur sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga sé í formi sjálfseignarstofnana voru sjóðsframlög til þeirra flokkuð sem framlög til lögaðila.

manna sem afgreidd eru á kennitölu viðkomandi stofnana. Ein styrkveiting rann til Þingvallanefndar vegna fornleifaskráningar. Þá fengu sveitarfélög greiddar 38 m.kr. eða rúm 19% af heildarframlögum sjóðsins. Samkvæmt þessu runnu 73,6 m.kr. eða 37% alls fjármagns sjóðsins til opinberra aðila.

2.2 Styrkþegar úr fornminjasjóði eftir rekstrarformi 2013–17 í m.kr.*						
Rekstrarform styrkþega	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Ríkisaðilar	8,7	5,5	2,3	7,1	12,1	35,6
Sveitarfélög	7,2	2,8	6,6	9,5	11,9	38,0
Lögaðilar	13,3	10,2	18,0	21,2	12,7	75,3
Einstaklingar/félagasamtök	4,8	9,0	19,0	7,4	8,1	48,2
Samtals	33,9	27,5	45,9	45,2	44,7	197,1

*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Opinberir aðilar hafa forskot á aðra umsækjendur vegna aðstöðumunar

Við mat á umsóknum er m.a. litið til þess hvort og hversu mikið mótframlag umsækjenda er. Andvirði mótframlags getur verið í vinnuframlagi eða með fjáframlagi en algengt er að um sé að ræða mótframlag í formi vinnu sem vinnuveitandi umsækjanda greiðir. Við þessar aðstæður hafa opinberir aðilar visst forskot á aðra umsækjendur þar sem þeir eru alla jafna í sterkari fjárhagslegri stöðu til að koma með mótframlag.

Styrkveitingar oft mun lægri en fjárhæðir sem sótt er um

Að mati Ríkisendurskoðunar orkar tvímælis hversu vítt hlutverk sjóðnum er ætlað og að styrkir renni m.a. til opinberra aðila. Þótt ákvæði laga og reglna um sjóðinn hindri ekki slíka styrkveitingu má ætla að viss aðstöðumunur sé milli umsækjenda þegar svo ber undir og vafasamt að einn ríkisaðili njóti styrkveitinga frá öðrum. Þó yrði að meta hvert tilfelli fyrir sig þar sem opinber fjármögnun kemur frá fleiri opinberum aðilum, m.a. úr sjóðum í umsýslu Rannís. Ríkisendurskoðun telur að marka ætti sjóðnum stefnu í þessu sambandi og endurskoða úthlutunarreglur hans.

2.3 Umsóknir og veittir styrkir úr fornminjasjóði 2013–17 í m.kr.*					
	2013	2014	2015	2016	2017
Fjöldi umsókna	83	43	73	75	50
Fjöldi samþykktra umsókna	29	21	26	26	24
Heildarupphæð umsókna	72,0	59,2	67,0	72,0	59,4
Styrkveitingar samtals	34,0	27,5	40,8	45,2	44,7
Meðalupphæð samþ. umsókna	2,5	2,8	2,6	2,8	2,5
Meðalupphæð veitts styrks	1,2	1,3	2,0	2,0	1,9
Mismunur	1,3	1,5	1,0	1,0	0,6
Hlutfall af sóttum styrk	47%	46%	61%	63%	75%

*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Samkvæmt úthlutunarreglum fornminjasjóðs skal umsækjandi skila greinargóðum upplýsingum um verkefni sem sótt er um. Í umsóknum skal setja fram nákvæma verk- og fjárhagsáætlun þar sem m.a. laun starfsmanna skulu tilgreind auk annars kostnaðar. Í töflu 2.3 er yfirlit um styrkveitingar úr fornminjasjóði 2013–17. Þar sést að tölu-

verður munur er á þeim fjárhæðum sem sótt er um og upphæðum sem eru veittar. Fyrstu tvö starfsár sjóðsins nam meðalstyrkveiting minna en helmingi þeirra upphæða sem sótt var um. Þetta hlutfall hefur hækkað töluvert á undanförunum árum og nam 75% af áætluðum kostnaði árið 2017.

Nær allir viðmælendur Ríkisendurskoðunar voru þeirrar skoðunar að opinber fjármögnun dygði skammt þar sem fornminjasjóður væri í raun of lítill. Að mati forsvarsmanna Félags fornleifafræðinga er fyrirkomulag fjárveitinga úr sjóðnum með þeim hætti að mörgum fræðimönnum hefur reynst erfitt um vik að ná rannsóknarmiðum þeirra verkefna sem sótt er um þar sem fjárveiting er sjaldnast í takti við þann kostnað sem umsækjendur hafa tilgreint í umsóknum. Þá kom fram það sjónarmið að umsækjendur hefðu tilhneigingu til að ýkja fjárþörf í umsóknum til að auka líkur á að styrkupphefð dygði fyrir lágmarkskostnaði.

Þar sem styrkveitingar eru yfirleitt lægri en fjárþörf umsækjenda getur það haft neikvæð áhrif á verkefni. Af þessum sökum hafa fornleifafræðingar í flestum tilvikum þurft að treysta á velvild sveitarfélaga eða annarra aðila með endurgjaldslaust húsnæði, fæði og annan aðbúnað. Þá eru dæmi um að fjárskortur hafi valdið verulegum tögum á skilum gripa, gagna og lokaskýrslna (sjá kafla 4).

Að mati Ríkisendurskoðunar er varhugavert að verkefni á borð við fornleifauppgröft séu vanfjármögnuð. Fjárskortur rannsóknaraðila eykur hættu á að verk- og tímaáætlanir standist ekki og að gagnaskil og önnur úrvinnsla tefjist þar með. Stofnunin hvetur Fornminjanefnd, Minjastofnun og mennta- og menningarmálaráðuneyti til að endurmeta úthlutunarreglur, stefnu og verklag fjárveitinga úr fornminjasjóði. Jafnframt er ástæða til að taka til skoðunar hvernig fjármögnun fornleifarannsóknna er háttað úr öðrum opinberum sjóðum (sjá kafla 2.4.2).

2.4.2 Önnur opinber fjármögnun á sviði fornleifaverndar

Til viðbótar við fornminjasjóð hefur opinberu fé verið veitt til fornleifarannsóknna í gegnum sjóði í umsýslu Rannís. Þar er ekki um reglubundna fjárveitingu að ræða heldur sækja rannsóknaraðilar um styrki sem eru veittir á grundvelli vægi rannsóknar hverju sinni. Samkvæmt upplýsingum frá Rannís hafa 13 verkefni á sviði fornleifarannsóknna verið styrkt á árunum 2008–17. Heildarupphæð styrkja nam um 239 m.kr. Upphæð styrkja var frá 6,75 m.kr. til 51 m.kr. en meðalupphæð var um 18,4 m.kr.

Í fjármálaáætlun 2018–22 er vikið að uppbyggingu og verndun menningarsögulegra minja í tengslum við uppgang ferðaþjónustunnar. Í áætluninni er áformað að flytja 400 m.kr. frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða yfir á málefnasvið umhverfisverndar. Markmiðið er að fjármagnið nýtist við framkvæmd laga nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru- og menningarsögulegra minja.

Viðmælendur Ríkisendurskoðunar úr röðum fornleifafræðinga bentu m.a. á það sem þeir töldu vera misræmi í opinberri fjármögnun á sviði minjaverndar. Þar var vísað til þess að framlag frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í húsafriðunarsjóð væri 150 kr. á hvern íbúa á ári og nam 51 m.kr. árið 2017. Jöfnunarsjóður kæmi hins vegar ekki að rekstri fornminjasjóðs að neinu leyti þrátt fyrir skyldur sveitarfélaga á sviði fornleifaskráningu.

Veittir styrkir oft töluvert lægri en áætlaður kostnaður rannsókna

Vanfjármögnun getur haft neikvæð áhrif verkefni

Sjóðir í umsýslu Rannís veittu alls 239 m.kr. til fornleifarannsóknna árin 2008–17

Í fjármálaáætlun 2018–22 er gert ráð fyrir fjármögnun til verndunar menningarminja

ar (sjá nánar kafla 3). Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti var sú hugmynd tekin til athugunar að framlög úr Jöfnunarsjóði rygnu einnig í fornminjasjóð. Á endanum var fallið frá þessum áformum, m.a. vegna andstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Að mati Ríkisendurskoðunar er aðkallandi að endurmeta með hvaða hætti staðið er að opinberri fjármögnun á sviði fornleifaverndar. Slík fjármögnun ætti að vera hluti af heildarstefnu um minjavörslu, þ.m.t. fornleifaverndar, þar sem fram kæmu skýr markmið til skemmri og lengri tíma. Nauðsynlegt er að samræma betur fjárveitingar til fornleifarannsóknna og tryggja betur yfirsýn þeirra stofnana sem sinna fornleifavernd.

2.5 Úttektir á stjórnslu fornleifaverndar

Mennta- og menningarmálaráðuneyti (áður menntamálaráðuneyti) hefur í tvígang staðið fyrir skýrslugerð um stjórnslu fornleifaverndar. Fyrri skýrslan, *Fornleifar og stjórnslu* (1998), var unnin fyrir ráðuneytið með það að markmiði að leggja mat á stöðu íslenskrar fornleifaverndar með hliðsjón af þágildandi lögum og gera tillögur um úrbætur. Meðal niðurstaðna í skýrslunni var að staða fornleifaskráningar á Íslandi væri mjög bágborin. Bent var á að fjöldi fornleifa væri í hættu, hefði verið raskað, væri horfinn eða ekkert vitað um. Einnig kom fram að framkvæmd fornleifa- og síðar þjóðminjalaga hafði mistekist. Jafnframt voru stjórnvöld hvött til að móta stefnu um fornleifavernd og standa fyrir breytingum á stjórnskipulagi hennar. Skýrslan var höfð til hliðsjónar við gerð þjóðminjalaga nr. 107/2001.

Í maí 2013 kom út skýrslan [Stjórnslu fornleifarannsóknna og fornleifaverndar 1990–2010](#) sem einnig var unnin á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis. Tilfnið var m.a. nýtt frumvarp til laga um menningarminjar. Í inngangi skýrslunnar kom fram að tilgangur og markmið hennar væri að vera nýrri stofnun, Minjastofnun Íslands:

veganesti þar sem fram kæmi hvað hefði reynst vel í stjórnslu minjavörslu, hvað hefði miður farið og hvað mætti betur fara til að tryggja vernd íslenskra menningarminja á faglegan hátt.

Í skýrslunni var m.a. gagnrýnt að engin opinber stefna gildi um málaflokkinn og að regluumgjörð hins opinbera væri ábótavant. Jafnframt kom fram að skilum á rannsóknargögnum væri stórlega ábótavant, m.a. úr rannsóknarverkefnum á vegum Kristnihátíðarsjóðs. Í því sambandi var fullyrt að um 150.000 gripum auk gagna úr rannsóknum hefði ekki verið skilað og væru þeir því enn í vörslu rannsóknaraðila.

Viðbrögð málsaðila við skýrslunni voru blandin en efnistöð og ýmsar staðhæfingar í henni vöktu hörð viðbrögð. Svo fór að við útgáfu skýrslunnar tók mennta- og menningarmálaráðuneyti sérstaklega fram að ábendingar og niðurstöður hennar endurspegluðu ekki í öllum tilvikum afstöðu þess. Ráðuneytið ráðgerði þó að taka niðurstöður skýrslunnar til athugunar í samvinnu við Minjastofnun. Af því varð ekki þar sem fornleifavernd, sem hluti af stjórnarmálefni þjóðmenningar, fluttist til forsætisráðuneytis um það leyti sem skýrslan kom út.

Árið 1998 var bent á bága stöðu fornleifaskráningar og þörf fyrir heildarstefnu um fornleifavernd

Árið 2013 var m.a. bent á ófullnægjandi skil leyfishafa

Samkvæmt upplýsingum forsætisráðuneytis var litið markvisst til ábendinga skýrslunnar um hlutverk stofnana, þ.e. Minjastofnunar og Þjóðminjasafns. Í því sambandi var leitast við að styrkja starfsemi þeirra, m.a. með auknum fjárveitingum. Í svarinu var sérstaklega vísað til bættar aðstöðu til móttöku forngripa til að stuðla að auknum skilum.

Þótt skýrslan hafi leitt til aukinna fjárveitinga og stuðnings forsætisráðuneytis bar því einnig skylda til að taka afstöðu til og vinna úr ábendingum hennar, ekki síst þar sem þar komu fram alvarlegar fullyrðingar í garð ýmissa aðila. Ráðuneytið sannreynði ekki þær staðhæfingar sem settar voru fram í skýrslunni með fullnægjandi hætti. Þá hefði þurft að standa betur að úrvinnslu hennar í heild sinni, sem sést m.a. á þeim fyrirvara sem mennta- og menningarmálaráðuneyti setti um að innihald hennar væri ekki á þess ábyrgð. Að mati Ríkisendurskoðunar hafði þetta truflandi áhrif á málaflokkinn, m.a. samskipti milli stofnana hans.

Árið 2015 fékk forsætisráðuneyti ráðgjafafyrirtækið Capacent til að gera fýsileikagreiningu á sameiningu Minjastofnunar og Þjóðminjasafns. Helstu niðurstöður voru að ríkar ástæður væru fyrir því að sameina stofnanirnar á ný. Að mati Capacent myndi slíkt efla málaflokkinn auk þess að ná fram rekstrar- og faglegum samlegðaráhrifum. Jafnframt myndi einfölduð stofnanaskipan auka árangur.

Niðurstöður og tillögur fýsileikagreiningarinnar mættu andstöðu víða, m.a. hjá Félagi fornleifafræðinga, Félagi íslenskra safna og safnamanna og starfsfólki Minjastofnunar, en hjá síðastnefnda hópnun var m.a. bent á skort á samráði við stofnunina við gerð skýrslunnar. [Frumvarp](#) til breytinga á lögum um menningarminjar og fleiri lögum var lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015–16 þar sem sameining stofnanna var lögð til. Með ráðherraskiptum og síðar kosningum síðla árs 2016 var fallið frá þessum áformum en málaflokkurinn fluttist aftur til mennta- og menningarmálaráðuneytis í janúar 2017.

2.6 Stefna á sviði fornleifaverndar

Stefnumótun á sviði fornleifaverndar er tvíþætt. Í 7. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar er kveðið á að Minjastofnun Íslands skuli gera tillögu til ráðherra um heildarstefnu og langtímaáætlun um verndun og varðveislu menningarminja. Þessi stefnumótun skal unnin í samráði við höfuðsöfn og önnur söfn, auk annarra hagsmunaaðila á þessu sviði. Samkvæmt 8. og 11. gr. sömu laga ber fornminjanefnd og Minjastofnun einnig að vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir. Í þeim tveimur úttektarskýrslum sem komið hafa út um stjórnarsýslu fornleifaverndar (1998 og 2013) var gagnrýnt að engin heildarstefna væri fyrir hendi.

2.6.1 Heildarstefna um fornleifavernd

Engin heildarstefna hefur gilt um fornleifavernd umfram það sem fram kemur í lögum. Auk laga um menningarminjar má líta til almennt orðaðra markmiða um verndun menningarminja í Fjármálaáætlun 2018–22. Í 18. kafla áætlunarinnar um menningu, listir og æskulýðsmál er vikið að verndun og miðlun menningarminja í landinu, þ.m.t. fornminja. Í kafla um framtíðarsýn og meginmarkmið segir m.a. um menningarminjar:

Ráðuneytið tók ekki afstöðu til efnis skýrslunnar

Í fýsileikagreiningu árið 2015 var mælt með sameiningu Minjastofnunar og Þjóðminjasafns

Minjastofnun skal gera tillögu um heildarstefnu um verndun fornleifa

Engin heildarstefna hefur gilt um fornleifavernd

Bæta verndun menningar- og náttúruminja og aðgengi almennings að þeim. Nauðsynlegt er að vernda menningararf þjóðarinnar með markvissum hætti, rannsaka og skrá hann og miðla þannig að fortíð sé tengd við nútíð með upplýsandi hætti.

Markmið fjármálaáætlunarinnar hljóta að teljast mjög almenn og hvergi er minnst á fornleifavernd með beinum hætti. Engu að síður eiga meginmarkmið áætlunarinnar að gilda sem leiðarljós við stefnumótun stjórnvalda. Þá vekur athygli að minnst er á skráningu sem nauðsynlega forsendu minjaverndar í landinu (sjá kafla 3).

Í mars 2013 staðfesti Alþingi [Menningarstefnu](#) sem mennta- og menningarmálaráðuneyti gaf út og náði hún bæði til lista og menningararfs. Þar komu fram markmið um bætt aðgengi að menningarstarfi og bætta vitund almennings um menningararf. Enn fremur kom fram það markið að stjórnvöld mótuðu sér langtímastefnu um húsnaðismál menningarstofnana. Í stefnunni eru hvergi hlutlægir mælikvarðar og hvorki eru tilgreind tímamörk né ábyrgðaraðilar. Þá eru stofnanir á sviði menningar hvergi tilgreindar svo að erfitt er að tengja markmið stefnunnar við ólíka þætti menningarstarfsemi í landinu. Þá fæst ekki séð að með flutningi málaflokks þjóðmenningar til forsætisráðuneytis vorið 2013 hafi ráðuneytið tileinkað sér stefnuna eða innihald hennar á sviði fornleifaverndar. Að mati Ríkisendurskoðunar nær umrædd stefna illa utan um málaflökk menningar og lista. Markmið hennar eru almenn án þess að gerð sé tilraun til að lýsa nánar hvaða leið skuli farin til að uppfylla þau.

Menningarstefna frá 2013 nær illa utan um málaflökkinn og er án hlutlægra mælikvarða og tíma-marka

Tíðar breytingar á lögum og stjórnskipulagi valdið truflunum á stefnumótunavinnu

Meginástæða þess að engin heildarstefna um fornleifavernd hefur litið dagsins ljós er sú að vegna tíðra breytinga á laga- og stofnanaumhverfi eða áforma um slíkt hefur stefnumótun ítrekað verið slegið á frest. Enn fremur hafði flutningur málaflokksins til forsætisráðuneytis 2013 truflandi áhrif á vinnuna. Með hliðsjón af margbreytilegum verkefnum og ólíkri aðkomu opinberra stofnana og einkaaðila að fornleifavernd er að mati Ríkisendurskoðunar brýnt að mótuð sé heildarstefna í málaflökknum.

2.6.2 Stefnumótun stofnana

Þjóðminjasafn Íslands

Frá árinu 2001 hafa lög kveðið á um að stofnanir móti sér stefnu um starfsemi sína. Árin 2001–13 giltu þjóðminjalög nr. 107/2001 um fornleifavernd. Í 2. gr. þeirra kom eftirfarandi fram: „Þjóðminjavörður og forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins starfa saman að mörkun stefnu og gerð langtímaáætlunar um þjóðminjavörsluna í heild.“ Í 3. gr. þeirra sagði enn fremur: „Þjóðminjasafn Íslands er byggðasöfnum og öðrum minjasöfnum til ráðgjafar og stuðlar að samvinnu safna og samræmdri safnastefnu á sviði þjóðminjavörslunnar.“ Á tíunda áratugi 20. aldar var samin stefna sem var birt árið 1998. Árið 2000 stóð til að mótuð yrði stefna í minja- og safnamálum en áherslur stefnunnar breyttust með nýjum þjóðminjalögum árið 2001 þar sem þjóðminjavarsla, þ.e. miðlunarhlutverkið, varð í forgrunni en stjórn-sýsluhluti fornleifaverndar var skilinn frá.

Þjóðminjasafn hefur starfað eftir safnastefnu frá 1998

Í safnastefnu er horft til ákvæða laga um opinber fjármál

Í júní 2003 tók gildi [Safnastefna á sviði þjóðminjavörslu 2003–2008](#). Stefnan var unnin af Þjóðminjasafni ásamt stýrihópi sem í sátu fulltrúar helstu hagsmunaaðila, þ.e. ráðuneyti, sveitarfélög og byggðasöfn. Safnastefnan hefur verið endurútgefin í tvígang,

2010 og 2017. Í gildandi safnastefnu, sem gildir til ársins 2019, er m.a. tekið mið af ákvæðum laga nr. 123/2015 um opinber fjármál þar sem kveðið er á um að stofnanir móti sér stefnu til a.m.k. þriggja ára. Þar eru tilgreind sex markmið og leiðir að þeim ásamt ábyrgðaraðilum.

Minjastofnun Íslands

Árið 2004 fól menntamálaráðherra Fornleifavernd ríkisins að hefja vinnu við stefnumörkun á sviði fornleifaverndar. Vinnan gekk nokkuð hratt fyrir sig og um ári síðar lágu fyrir drög að stefnu fyrir árin 2006–11. Hún var send menntamálaráðuneyti sem hvorki staðfesti hana né gerði hana opinbera þar sem um sama leyti var ákveðið að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um minjavernd (sjá kafla 2.1). Engu að síður vann Fornleifavernd eftir meginatriðum fyrirhugaðrar stefnu eins og kostur var. Þó voru þar atriði, t.d. um fornleifaskráningu, sem háð voru auknum stuðningi stjórnvalda sem ekki komust til framkvæmda.

Árið 2013 hófst á ný vinna við stefnumótun um minjavörslu (áður fornleifavernd) eftir gildistöku laga um menningarminjar. Í árslok 2014 var haldinn stefnumótunarfundur með fornminjanefnd og var hún upplýst fram á mitt ár 2015 um framgang hennar. Vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um menningarminjar, sem fólu í sér sameiningu Minjastofnunar og Þjóðminjasafns haustið 2015, var stefnumótunarfyrirgöngu aftur slegið á frest. Í árslok 2017 lauk Minjastofnun stefnu um minjavörslu og tók hún gildi snemma á árinu 2018.

2.6.3 Samstarf stofnana á sviði fornleifaverndar

Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands vinna báðar samkvæmt markmiðum laga á sviði fornleifaverndar og er starfsemi þeirra óaðgreinanleg að því leyti. Grundvöllur skilvirkar fornleifaverndar liggur m.a. í skilvirkum samstarfi og samskiptum þessara tveggja stofnana. Í áður nefndri fýsileikagreiningu Capacent var m.a. minnst á vissa samskiptaörðugleika milli stofnananna.

Flutningur stjórnsýsluhlutverks á sviði fornleifaverndar frá Þjóðminjasafni til Fornleifaverndar ríkisins árið 2001 gekk ekki alveg sem skyldi. Gögnum og skýrslum sem með réttu hefðu átt að flytjast til Fornleifaverndar var í sumum tilvikum ekki skilað þangað heldur á Þjóðminjasafn, m.a. á bókasafn þess. Dæmi um þetta er að skýrslur og önnur gögn komu í ljós við gagnaöflun stofnana vegna úttektar Ríkisendurskoðunar. Þá virðast stofnanirnar tvær ekki hafa sömu sýn á stöðu skila á skýrslum, gögnum og gripum. Samt er ljóst að á undanförunum árum hefur verið lögð meiri áhersla á samráðs- og upplýsingafundi starfsfólks stofnananna sem hefur m.a. leitt af sér aukin samráð og samræmdari vinnubrögð.

Eins og nánar er fjallað um í kafla 4 greinir Minjastofnun og Þjóðminjasafn á um aðstæður og getu safnsins til að taka á móti gripum og gögnum úr fornleifarannsóknum. Að sögn fulltrúa Minjastofnunar gat safnið, sökum húsnæðiseklu til ársins 2017, ekki tekið á móti miklu af gripum og gögnum sem komu úr mörgum umfangsmiklum fornleifarannsóknum, sér í lagi rannsóknum á vegum Kristnihátíðarsjóðs (sjá kafla 4.3.5). Minjastofnun byggði afstöðu sína ekki á upplýsingum frá Þjóðminjasafni en vísaði til tölvupósta og erinda ýmissa leyfishafa. Jafnframt kom fram að Minjastofnun taldi

Minjastofnun hefur sett stefnu um minjavörslu

Gott samstarf stofnana er grundvöllur skilvirkar fornleifaverndar

Ólík sýn stofnana á stöðu skila á skýrslum, gögnum og gripum

Minjastofnun og Þjóðminjasafn greinir á um aðstæður og getu safnsins til að taka á móti gögnum og gripum

ótímabært að skila gripum og gögnum fornleifarannsókna þar sem úrvinnsla væri ekki lokið. Í því sambandi benti stofnunin á það hallar töluvert á þá leyfishafa sem starfa á landsbyggðinni þar sem þeir þyrftu að nálgast gripi og gögn ólokinna rannsókna á höfuðborgarsvæðið.

Fulltrúar Þjóðminjasafnsins hafa hafnað framangreindri staðhæfingu Minjastofnunar og haldið því fram að safnið hafi alltaf getað tekið á móti gögnum og gripum. Æskilegt væri þó að hafa áætlun um slík skil. Að þeirra sögn varði safnið hluta af rekstrarfé og 60 m.kr. styrk úr Kristnihátíðarsjóði til að endurnýja forngripageymslu sína vegna fyrirhugaðra skila úr umfangsmiklum rannsóknum á vegum sjóðsins. Jafnframt kom fram hjá fulltrúum safnsins að þeir töldu hafa vantað nægjanlegan samstarfsvilja frá leyfishöfum. Þá taldi safnið það ekki skipta máli við lúkningu úrvinnslu rannsókna að búið væri að skila gögnum og gripum úr þeim enda væri til staðar rannsóknaraðstaða í húsakynnum safnsins að Tjarnarvöllum og að Vesturvör.

Af framangreindu er ljóst að Minjastofnun og Þjóðminjasafn þurfa að efla samskipti sín á milli og öðlast sameiginlegan skilning á fyrirkomulagi skila til safnsins og aðstöðu þess til veita gögnum og gripum móttöku. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að stofnanir á sviði fornleifaverndar eigi gott og skilvirkt samstarf við innköllun skýrslna, gagna og gripa úr fornleifarannsóknum. Jafnframt verður að líta til eftirlits og yfirstjórnunarhlutverks mennta- og menningarmálaráðuneytis við að tryggja gott samstarf undirstofnana þess. Til að tryggja árangur og skilvirkni á sviði fornleifaverndar þarf samráð og samvinna stofnananna að vera með skilvirkum hætti. Ríkisendurskoðun hvetur Þjóðminjasafn og Minjastofnun til að bæta samskipti sín er lúta að innköllun skýrslna, gagna og gripa úr fornleifarannsóknum. Enn fremur eru stofnanirnar hvattar til að vinna saman að mótun stefnu á sviðinu.

Ríkisendurskoðun
hvetur Minjastofnun
og Þjóðminjasafn til
að efla samskipti sín
á milli

3 Fornleifaskráning

3.1 Skipulag, þróun og verklag

Mikilvægt er að stjórnvöld hafi góða yfirsýn um fornleifar í landinu. Ein forsenda þess er skráning fornleifa en án hennar aukast líkur á raski eða eyðileggingu þeirra, m.a. vegna ýmiss konar framkvæmda eða umhverfisþátta, t.d. ágangs sjávar eða uppfoks. Með aukinni skráningu veitist stjórnvöldum auðveldara að meta hættustig og forgangsraða aðgerðum til þess að bjarga eða rannsaka umræddar fornleifar áður en þær glatast. Minjastofnun Íslands áætlar að um 200.000 fornleifar sé að finna í landinu og þar af séu um 150.000 óskráðar.² Samkvæmt þessu er búið að skrá um 30% menningarminja í landinu.

Fornleifaskráning er forsenda góðrar yfirsýnar um fornleifar í landinu

Verklag við skráningu fornleifa er tvíþætt og byggir annars vegar á sögulegum heimildum og örnefnaskrá og hins vegar á vettvangsrannsóknum sem hafa orðið algengari í seinni tíð. Fornleifaskráning er samkvæmt lögum skilyrði á öllum skipulagsstigum en vettvangsrannsókn er skilyrði við gerð deiliskipulags. Fornleifaskráning er m.a. höfð til hliðsjónar við ýmsar framkvæmdaáætlanir, t.d. samgönguáætlun. Tilgangurinn er kortlagning fornleifa og verndun þeirra áður en til mögulegra framkvæmda kemur.

Meðal þess sem fullnægjandi skráning fyrirbyggir eru ófyrirséðar tafir við framkvæmdir vegna óvæntra fornleifafunda. Þó nokkur dæmi eru um þetta á undanförunum árum, m.a. í tengslum við framkvæmdir í miðborg Reykjavíkur og víðar. Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun eru mörg dæmi vítt um landið þar sem minjum hefur verið raskað við stórar jafnt sem smáar framkvæmdir vegna ófullnægjandi skráningar.

Skipulögð skráning fornleifa á Íslandi nær aftur til ársins 1817 þegar dönsk yfirvöld höfðu frumkvæði að friðlýsingu fyrstu fornleifa hér á landi. Að loknum tveimur skráningarverkefnum um miðja 19. öld og um aldamótin 1900 dró mjög úr skráningu. Við gildistöku fyrstu laga um verndun fornminja árið 1907 var ekki unnið skipulega að skráningu enda kváðu lögin ekki sérstaklega á um það. Þjóðminjalög nr. 52/1969 tóku ekki heldur til fornleifaskráningar. Í þjóðminjalögum nr. 89/1989 var kveðið á um skráningarskyldu á skipulagsskyldum svæðum þar sem ábyrgð og kostnaður féll á þann sem hafði skipulagsvaldið.

Handhafar skipulagsvalds bera ábyrgð á fornleifaskráningu

Með þjóðminjalögum nr. 107/2001 og síðar lögum nr. 80/2012 um menningarminjar fluttist yfirumsjón með skráningum frá Þjóðminjasafni Íslands til Fornleifaverndar ríkisins og síðar Minjastofnunar. Í lögum um menningarminjar er skýrt kveðið á um hvaða hlutverk Minjastofnun hefur á sviði fornleifaskráningar, m.a. kemur fram að henni ber að halda heildarskrá um allar þekktar fornleifar. Enn fremur er kveðið á um verklag skráningar og heimild til að fela þar til bærum aðilum skráningarverkefni. Þá er kveðið á um að skráningu teljist ekki lokið nema með staðfestingu Minjastofnunar þar

Minjastofnun ber að halda heildarskrá um fornleifar í landinu

² Þessi áætlun byggir á þeirri aðferð að reikna meðaltal fornleifa á þeim svæðum þar sem skráning hefur farið fram og margfalda með fjölda lögbýla á 19. öld.

Fornleifavernd og síðar Minjastofnun hafa lagt áherslu á fornleifaskráningu

Bent hefur verið á að fornleifaskráning er skammt á veg komin

um og að samráð skuli haft við Samband íslenskra sveitarfélaga við gerð reglna þar að lútandi.

3.2 Vinna að fornleifaskráningu 2001–13

Frá upphafi hefur Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun Íslands lagt áherslu á fornleifaskráningu í landinu og mörkun stefnu eða áætlunar þar um. Í ársskýrslu stofnunarinnar árið 2003 kom fram að skráningar væru meðal megináherslna í starfsemi. Í ársbyrjun 2005 var búið til stöðugildi verkefnisstjóra skráningar. Meðal verkefna stofnunarinnar á þessu sviði var að leggja heildarmat á stöðu skráningarmála í landinu og samræma eldri skrár við yngri gögn, m.a. með innleiðingu skráningarstaðla. Jafnframt var hafin vinna við gagnagrunn sem hefði að geyma upplýsingar um skráðar minjar í landinu. Í þessu sambandi var komið á samstarfi við umhverfisdeild Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri um samnýtingu á landupplýsingum og á sviði kennslu.

Í áðurnefndum stefnuþrögum um fornleifavernd á Íslandi 2006–11 var fornleifaskráning skilgreind sem forgangsverkefni og sett markmið um að ljúka skráningu árið 2011. Þar sem ráðuneytið staðfesti aldrei stefnuna komst hún ekki til framkvæmda en skráningin er háð fjárhagslegum stuðningi stjórnvalda.

Fornleifavernd og síðar Minjastofnun hafa reglulega vakið athygli á stöðu fornleifaskráningar, t.d. í ársskýrslum, fjölmiðlum og erindum til ráðuneytis. Í [Niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar](#) (2011) benti verkefnastjórn um gerð rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði á ófullnægjandi upplýsingar við mat á fornleifum á viðkomandi svæðum. Þar kom fram að við gerð rammaáætlunarinnar var að stórum hluta stuðst við 19. aldar heimildarskráningu sem ekki fullnægir nútímakröfum um fornleifaskráningar. Því væru veikar forsendur til að svara því með vissu hvaða menningarminjar væru í hættu við þá virkjunarkosti sem áætlunin tók til.

Í umsögn sinni um [Samgönguáætlun 2015–16. Umhverfisskýrslu](#) (2015) gagnrýndi Minjastofnun hversu lítið væri fjallað um fornleifar í áætluninni og vísaði þar m.a. til þess hversu skammt fornleifaskráning væri á veg komin. Orðrétt segir í umsögn stofnunarinnar:

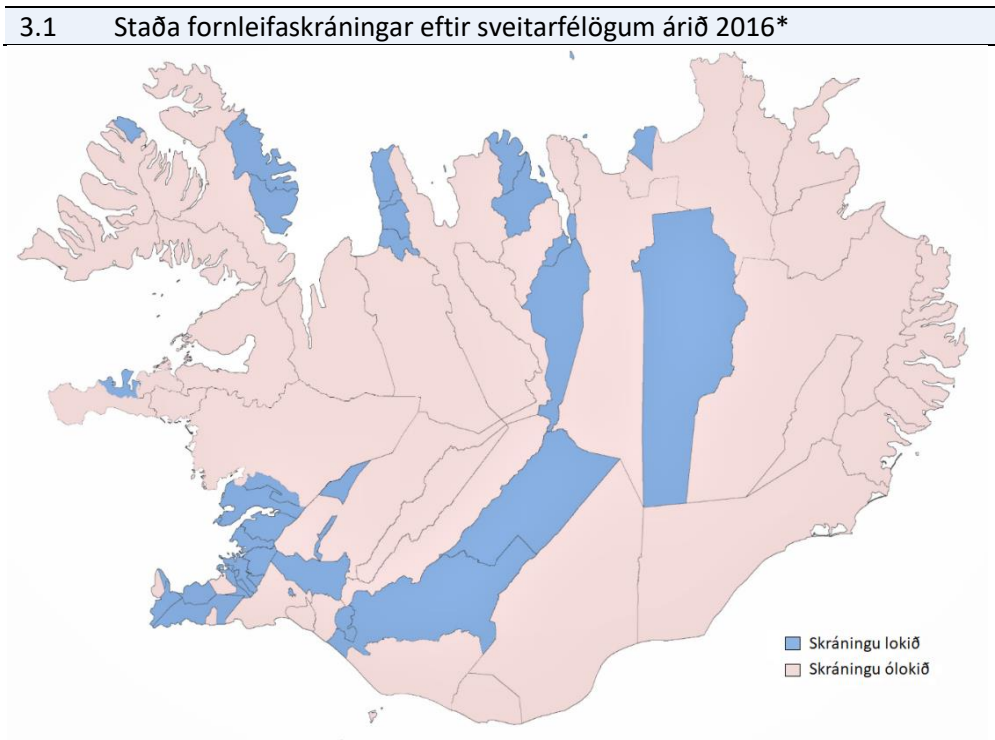
Minjastofnun vekur athygli á því að lítið er fjallað um fornleifar í umhverfisskýrslu. Eingöngu er minnst á fornleifar í framkvæmdakafla og þá í tengslum við einstaka framkvæmdir sem búnar eru að fara í gegnum umhverfismatsferli. Minjastofnun telur að skortur á umfjöllun um fornleifar í umhverfisskýrslu sé ef til vill lýsandi fyrir stöðu mála varðandi skráningu fornleifa á Íslandi. Minjastofnun telur skiljanlegt að umfjöllun um fornleifar sé vísað á skipulagsstig eða til mats á umhverfisáhrifum framkvæmda vegna skorts á gögnum. Minjastofnun hefur ítrekað vakið athygli á mikilvægi þess að ráðist verði í skipulega skráningu fornleifa á landinu öllu og að ekki skuli vera hægt að taka afstöðu til áhrifa samgönguáætlunar á fornleifar sé enn ein áminningin um hversu brýnt verkefnið sé.

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) var tekið undir ábendingar Minjastofnunar en jafnframt kom þar fram að við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda væri eingöngu lítið til þeirra gagna sem tiltæk væru. Með

hliðsjón af því hversu skammt fornleifaskráning væri komin væru umrædd gögn af skornum skammti.

Af framangreindu má sjá að bág staða fornleifaskráningar í landinu hefur m.a. staðið ýmsum áætlunum stjórnvalda fyrir þrifum. Geta Minjastofnunar til að veita fullnægjandi umsögn um umhverfismat, samgönguáætlun eða aðrar skipulagsáætlanir stjórnvalda er háð því að upplýsingar um minjar á tilteknum svæðum liggi fyrir. Að mati Minjastofnunar er áætlað að einungis hafi tekist að skrá um 3–5% fornleifa á árunum 2001–13. Á mynd 3.1 má sjá stöðu fornleifaskráningar í landinu árið 2016 eftir sveitarfélögum. Eins og sjá má á myndinni er skráningu ólokið í mörgum víðfeðmum en fámennum sveitarfélögum en alls hafa 36 þeirra af 74 (48,6%) lokið henni.

Áætlað er að aðeins hafi tekist að skrá um 3–5% fornleifa 2001–13



*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að lögð verði aukin vinna í fornleifaskráningu svo að hægt sé að framfylgja ákvæði 1. gr. laga um menningarminjar. Í fyrstu mgr. þeirrar greinar segir: „Tilgangur laga þessara er að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða.“ Með hliðsjón af því hve skráningu fornleifa miðar hægt er tilgangi laga um menningarminjar ógnað. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að stuðla fyrir sitt leyti að gerð langtímaáætlunar um fornleifaskráningu.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti stuðli að gerð langtímaáætlunar um fornleifaskráningu

3.3 Tillögur Minjastofnunar um átak í fornleifaskráningu

Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun Íslands hafa sent ráðuneyti ítrekuð erindi um aukinn stuðning til að ljúka skráningu. Í því sambandi má líta á áður nefnd stefnu- drög Fornleifaverndar frá 2005 (sjá kafla 2.6.2) þar sem lögð er fram tillaga um að ljúka skráningu. Árið 2008 sýndi ráðherra því áhuga að ljúka heildarskráningu en vegna efnahagshrunsins þá um haustið varð ekkert úr verkefninu.

Ítrekuð erindi send til ráðuneytisins um að ljúka skráningu

Tillaga um fimm ára átak í skráningu minja

Í október 2015 sendi Minjastofnun forsætisráðuneyti erindi þar sem leitað var eftir stuðningi til að fara í fimm ára átak í skráningu minja. Markmið þess var að ljúka fornleifaskráningu og öðlast þar með bestu mögulegu heildarsýn á fornleifar (og aðrar minjar) í landinu sem lög gera ráð fyrir að stofnunin hafi. Í erindinu var bent á að Ísland væri eina ríki Norðurlanda sem ekki hefði lokið fyrstu umferð fornleifaskráningar.

Í erindinu lagði Minjastofnun fram kostnaðaráætlun sem gerði ráð fyrir að skráningu lyki á fimm árum. Í kostnaðaráætlun var gert ráð fyrir um 1,5 ma.kr. kostnaði sem myndi skiptast jafnt á milli ríkis og sveitarfélaga. Nánari sundurliðun kostnaðar birtist í töflu 3.1. Kostnaður ríkisins yrði um 150 m.kr. árlega í fimm ár en tekið skal fram að ekki liggur fyrir samkomulag við sveitarfélögin um skiptingu kostnaðar.

3.1 Kostnaðaráætlun Minjastofnunar um átak í minjaskráningu í m.kr.*	1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	5. ár	Samtals
Launakostn. v/ skráningar	260,1	260,1	260,1	260,1	260,1	1.300,6
Launakostn. Minjastofnunar	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Aðkeypt sérfræðipjónusta	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Skráningarkostað. samt.	300,1	300,1	300,1	300,1	300,1	1.500,6
<i>Stofnkostnaður**</i>						
Tækjakaup	31,2					31,2
Uppfærsla eldri skráninga	5,0					5,0
Heildarkostnaður	336,3	300,1	300,1	300,1	300,1	1.536,8

*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Lagning ljósleiðara og skógrækt meðal þess sem ógnað geta minjum

Eftir flutning stjórnarmálefna safnamála og menningarminja til mennta- og menningarmálaráðuneytis í janúar 2017 bar Minjastofnun að nýju upp fyrra erindi um átaksverkefni í minjaskráningu (áður fornleifaskráningu). Í máli Minjastofnunar kom m.a. fram að lagning ljósleiðara og skógrækt væri meðal þeirra þátta sem ógnuðu minjum um land allt. Í júní sama ár ítrekaði stofnunin erindi sitt en engin formleg viðbrögð hafa borist frá ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að mennta- og menningarmálaráðuneyti taki afstöðu til og svari erindum undirstofnana sinna.

3.3.1 Hlutverk og afstaða sveitarfélaga

Sveitarfélög eru mislangt á veg komin í skráningu fornleifa

Lög um menningarminjar og skipulagslög kveða skýrt á um að íslenskum sveitarfélögum beri að standa straum af kostnaði sem fellur til vegna fornleifaskráningar þar sem þau fara með skipulagsvald. Ríkið beri aftur á móti ábyrgð á skráningu þar sem það hefur skipulagsvald, þ.e. á þjóðlendum og miðhálandi. Sveitarfélögum hefur gengið misjafnlega vel að skrá fornleifar og einungis um fjórðungur þeirra hefur lokið skráningu. Þess ber að geta kostnaður við skráningu er hlutfallslega mestur í fámennum og víðfeðmum sveitarfélögum.

Í viðbrögðum sínum við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar vísaði Samband íslenskra sveitarfélaga til stefnu þess frá 2014. Þar var lögð áhersla á að draga úr kostnaði sveitarfélaga við skráningu. Sambandið benti á að lög um menningarminjar gerðu ekki ráð fyrir víðtækri skráningu minja heldur væri eingöngu miðað við skráningar í tengslum við gerð aðalskipulags. Enn fremur taldi sambandið að ekki ætti að ganga út frá því

að sveitarfélög bæri ein ábyrgð á fornleifaskráningu enda efist það um að það hafi verið markmið Alþingis. Sambandið taldi ítarlega skráningu fornleifa m.t.t. skipulagsmála fyrst og fremst nauðsynlega á svæðum þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Þrátt fyrir það taldi sambandið óumdeilt að skráning á vettvangi gefi heildstæðari mynd af stöðu fornleifa. Bæði ríki og sveitarfélög hefðu hagsmuni af því að bæta verklag við skráningu.

Með hliðsjón af markmiðum laga um menningarminjar, m.a. um verndun fornleifa, hefur ekki tekist að uppfylla grunnforsendur fornleifaverndar með skráningu. Þótt ákvæði laga geri ráð fyrir verkaskiptingu hefur ríkisvaldið ekki beitt sér með markvissum hætti á þessu sviði í samráði við sveitarfélögin í landinu. Slík áætlun eða markmið um heildarskráningu er eitt þeirra atriða sem ættu að koma fram í heildarstefnu um málaflokkinn eins og tilfellið var með áðurnefnd stefnuþrög Fornleifaverndar ríkisins frá 2005.

Ábyrgð á skráningu
fornleifa ekki ein-
göngu á herðum
sveitarfélaga

4 Afhending gripa og skýrsluskil

Nákvæm skráning og skýrslugerð eru mikilvæg við fornleifarannsóknir

4.1 Reglur og verklag við fornleifarannsóknir

Sökum þess óafturkræfa rasks sem fornleifauppgröftur hefur í för með sér er nákvæm skráning og skýrslugerð mikilvæg meðan á rannsókn stendur. Jafnframt verður að tryggja skil á forngrípum til Þjóðminjasafns Íslands til varðveislu, frekari rannsókna og miðlunar til almennings. Lögum samkvæmt hefur Minjastofnun Íslands það hlutverk að fjalla um og veita leyfi til fornleifarannsókna og setja reglur þar um. Eins ber stofnuninni að hafa heildarsýn yfir allar rannsóknir og sjá til þess að skilyrði laga séu uppfyllt.

Í reglum nr. 339/2013 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér er kveðið á um ýmis skilyrði sem leyfishöfum rannsókna eru sett. Þar má nefna kröfur um skil á gripum sem kunna að finnast (sjá kafla 4.3.3) auk þess að við vettvangsrannsóknir skal fara fram ítarleg skráning og ljósmyndun á aðstæðum og gripum. Enn fremur ber leyfishöfum að skila rannsóknarskýrslu, gripum og gögnum til Þjóðminjasafns.³

Reglur kveða á um skil skýrslna, gagna og gripa

Í reglunum er kveðið á um að skila skuli gögnum og gripum ásamt yfirlitsskýrslu um framgang rannsóknar innan árs. Birta skal niðurstöður rannsókna eigi síðar en fimm árum eftir afhendingu gagna og gripa. Reglurnar kveða einnig á um að leyfi til fornleifarannsókna gildir í eitt ár frá útgáfudegi en heimilt er að framlengja því árlega. Ekki er veitt leyfi fyrir nýrri rannsókn nema umsækjandi hafi fullnægt kröfum Minjastofnunar um skil á útgefnu efni, gögnum og gripum úr fyrri rannsókn.

[Reglur Þjóðminjasafns Íslands um afhendingu gagna og gripa](#) sem starfsfólk Þjóðminjasafns og Minjastofnunar samdi útlista nánar tilhögun skila til safnsins og taka mið af ákvæðum laga um menningarminjar. Í ítarlegri greinargerð með reglunum eru m.a. leiðbeiningar um frágang og skil gagna og gripa. Meðal þeirra skilyrða sem þar eru sett er að leyfishafi forverji gripina og skili þeim í stöðugu ástandi. Einnig eru þar leiðbeiningar um umhirðu forngripa, frágang sýna og gagna.

4.2 Niðurstöður og ábendingar í úttekt frá árinu 2013

Bent á slæma stöðu skila í úttekt frá árinu 2013

Í skýrslunni *Stjórnsýsla fornleifarannsókna og fornleifaverndar 1990–2010* (2013) var vakin athygli á slæmri stöðu skila úr fornleifarannsóknunum. Þar var því haldið fram að eftirliti og eftirfylgni Fornleifaverndar ríkisins með skilum á rannsóknargögnum og skýrslum væri stórlega ábótavant, einkum í tengslum við rannsóknir á vegum Kristni-hátíðarsjóðs. Þar var áætlað að um 150.000 forngrípum hafi verið í vörslu rannsóknar-aðila í ársbyrjun 2012. Þá hefðu frumgögn fornleifarannsókna „ekki verið afhent yfirvöldum til varðveislu á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins“. Einnig var því haldið

³ Enn fremur ber leyfishöfum að skila afriti skýrslna til Minjastofnunar.

fram að lokaskýrslum úr fornleifarannsóknum hefði einungis verið skilað í 44% tilvika og að slíkum skilum hefði fækkað á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins.

Í skýrslunni kom fram að frágangur og innihald framvindu-, áfanga- og lokaskýrslna væri æði misjafnt og í mörgum tilvikum ófullnægjandi. Í því sambandi þyrfti að setja reglur og innleiða staðla svo að hægt væri að meta innihald skýrslna. Einnig kom þar fram að vegna mikilla vanskila á forngripum og rannsóknagögnum þyrfti að framfylgja þeim ákvæðum laga að slíkt geti haft áhrif á afgreiðslu frekari umsókna um ný rannsóknarleyfi. Minjastofnun var bent á að vinna að úrbótum í þessu sambandi.

Kallað eftir innleiðingu reglna og staðla

Niðurstöður skýrslunnar vöktu mikla athygli sem og gagnrýni ýmissa aðila á vettvangi fornleifaverndar. Mennta- og menningarmálaráðuneyti áréttaði að álit og niðurstöður skýrslunnar endurspegluðu ekki í öllum tilvikum afstöðu þess. Að mati Ríkisendurskoðunar vekur athygli að skýrslan sem ráðuneytið vann hafi verið gefin út með þessum fyrirvara með hliðsjón af upphaflegum tilgangi úttektarinnar.

Í athugasemdum Minjastofnunar við umfjöllun skýrslunnar var ýmsum staðhæfingum sem þar komu fram andmælt. Fram kom í máli stofnunarinnar að t.d. hefði ekki verið haft samráð við eða upplýsinga leitað hjá starfsfólki hennar né leitað eftir frekari skýringum á atriðum sem stofnunin taldi eiga sér eðlilegar skýringar. Höfundur skýrslunnar hefur andmælt þessu og sagst hafa átt samtöl við ýmsa starfsmenn Fornleifaverndar ríkisins meðan skýrslan var í vinnslu en hluta þess tíma hafði höfundur aðsetur hjá stofnuninni.

Minjastofnun andmælti ýmsum staðhæfingum í skýrslunni

Í tengslum við skil á gripum vísaði Minjastofnun staðhæfingum um vanskil og ófullnægjandi eftirlit á bug. Þar kom m.a. fram að þar sem leyfishafa hafa fimm ára skilafrest að lokinni rannsókn hefði ekki verið tímabært að ýta á eftir skilum. Vísaði stofnunin m.a. til tölvupóstssamskipta við leyfishafa sem geymdir væru í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar. Endurnýjuð leyfi við þessar aðstæður ættu sér því eðlilegar skýringar.

Einnig kom fram að starfsmenn Fornleifaverndar ríkisins hefðu farið í vettvangsferðir til leyfishafa í þeim tilgangi að sannreyna að gripir væru forvarðir og geymdir við réttar aðstæður. Að lokum kom fram í athugasemdum Minjastofnunar að stofnunin hafi haft samband við Þjóðminjasafn árið 2012 um skil á gripum. Þá hefði safnið lýst yfir erfiðleikum við að taka á móti miklum fjölda gripa í einu eins og raunin varð eftir uppgrefti á Hólum í Hjaltadal og Skálholti. Aftur á móti hefði safnið síðar unnið áætlun um skil til þess og var gert ráð fyrir því að móttaka gripa hæfist síðla árs 2013.

Ástand gripa í vörslu leyfishafa kannað

Í athugasemd eins fornleifafræðings var bent á að dráttur á úrvinnslu og skilum loka-skýrslu og annarra rannsóknargagna stafaði einna helst af vanfjármögnun þar sem veittir styrkir væru í flestum tilvikum töluvert lægri en sú fjárhæð sem sótt var um. Fjárskortur hefði því haft neikvæð áhrif á framgang og lok rannsókna.

Þótt túlkun gagnanna gefi til kynna að 150.000 gripir hafi verið útistandandi á útgáfutíma skýrslunnar ber að hafa í huga að gripanúmer voru mun færri. Ríkisendurskoðun fékk afrit af bréfi eins leyfishafa til skýrsluhöfundar umræddrar úttektar um fjölda gripa í geymslu vegna tiltekinna fornleifarannsókna. Þar var sá fjöldi settur fram með

Gera verður greinarmun á heildartölu gripa og fjölda gripánúmera

tvennum hætti, annars vegar í heildartölu gripa eða um 100.000 en hins vegar í fjölda fundanúmera sem voru töluvert færri. Sem dæmi fundust um 70 þúsund gripir í fornleifarannsóknunum í Skálholti 2002–07 sem flokkaðir voru undir 15–20 þúsund gripánúmerum. Loks ber að geta þess að þessar magntölur eru áður en Þjóðminjasafn hefur grisað í burtu þá gripi sem ekki eru taldir hafa neitt varðveislugildi. Því skiptir framsetning, túlkun og fyrirvari við töluleg gögn nokkru máli í þessu sambandi.

Flutningur fornleifaverndar til forsætisráðuneytis hafði áhrif á útvinnslu skýrslunnar

Þótt lítið hafi farið fyrir tilraunum til að sannreyna framangreindar staðhæfingar, m.a. vegna flutnings fornleifaverndar til forsætisráðuneytis, var vísað til niðurstaðna skýrslunnar í [frumvarpi](#) til breytinga á lögum um menningarminjar og fleiri lögum. Í athugasemdum frumvarpsins, þar sem m.a. var stefnt að sameiningu Þjóðminjasafns og Minjastofnunar, kom m.a. fram:

Mikill misbrestur hefur verið á skilum á gripum, sýnum og rannsóknargögnum í tengslum við fornleifarannsóknir. Verður að telja það með öllu ótækt að þær upplýsingar og saga sem felst í slíkum hlutum skili sér ekki til safnsins, heldur sé fyrir komið hjá leyfishöfum við misjafnar aðstæður.

Eins og fram hefur komið höfðu Minjastofnun og fleiri aðilar andmælt slíkum staðhæfingum tveimur árum áður en þau sjónarmið komu ekki fram í athugasemdum frumvarpsins. Með hliðsjón af þeim gögnum og upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sér tekur stofnunin undir þau andmæli sem lúta að skilum á forngripum og ástandi forngripa í geymslu leyfishafa enda hafi vettvangsferðir sannreynt aðstæður.

4.3 Skil gripa, gagna og skýrslna árin 1990–2015

Ríkisendurskoðun kallaði eftir upplýsingum frá Minjastofnun og Þjóðminjasafni

Vegna þeirra staðhæfinga sem fram komu í framangreindri skýrslu árið 2013 og hnykkt var á í athugasemdum við frumvarp til breytinga á lögum um menningarminjar og fleiri laga kallaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum og tölulegum gögnum frá Minjastofnun og Þjóðminjasafni um skil rannsóknarskýrslna, gagna og gripa. Óskaði stofnunin eftir upplýsingum og tölulegum gögnum frá Minjastofnun og Þjóðminjasafni um skil á skýrslum, gripum og öðrum rannsóknargögnum.

4.3.1 Skil loka- og áfangaskýrslna

Samkvæmt 40. gr. laga um menningarminjar skulu rannsóknaraðilar afhenda Þjóðminjasafni Íslands öll gögn og rannsóknarskýrslur til varðveislu innan árs frá áætluðum lokum verkefnis í því formi sem Minjastofnun Íslands ákveður í samráði við Þjóðminjasafn Íslands. Afriti af rannsóknarskýrslum skal sömuleiðis skilað til Minjastofnunar Íslands í því formi sem stofnunin ákveður. Í sömu grein kemur einnig fram að standi rannsóknaraðili ekki skil á gripum, sýnum og rannsóknargögnum geti það haft áhrif á afgreiðslu frekari umsókna viðkomandi um ný rannsóknarleyfi.

Í reglum Minjastofnunar nr. 339/2013 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér er kveðið á um skýrsluskil úr rannsóknum. Þar eru tilgreindar tvær tegundir skýrslna, lokaskýrslur og áfangaskýrslur. Í skýrslunum skal gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsókna.

Mikilvægi loka- og áfangaskýrslna fornleifarannsókna

Gerð loka- og áfangaskýrslna fornleifarannsókna er mikilvæg til að tryggja stjórnvöldum og fræðimönnum yfirsýn um niðurstöður þeirra. Í skýrslunum skal m.a. koma fram hvort fornminjar hafi fundist í viðkomandi rannsókn. Þá ber að tilgreina þau gögn sem urðu til við

rannsóknina. Loks skal koma fram hvort og þá hve margir forngripir fundust. Misbrestur á skýrsluskilum leiðir til óvissu um rannsóknargögn og gripi sem lögum samkvæmt ber að skila til Þjóðminjasafns. Óvissan getur leitt til þess að gögn og gripir glatast.

Leyfi til fornleifarannsókna gildir almennt í eitt ár frá útgáfudegi en heimilt er að veita leyfi til allt að þriggja ára. Samkvæmt reglunum skal skila áfangaskýrslum þegar um þriggja ára eða lengra rannsóknarleyfi er að ræða og áður en vinna hefst á vettvangi árið eftir.⁴ Minjastofnun hefur aldrei veitt leyfi til þriggja ára eða lengur en þess í stað hafa leyfi verið endurnýjuð árlega ef um er að ræða tímafreka rannsókn. Þrátt fyrir þetta hefur stofnunin gert kröfu um skil áfangaskýrslna við lok uppgrafter, m.a. til að tryggja góða yfirsýn um helstu niðurstöður rannsókna. Skila þarf lokaskýrslu innan fimm ára frá lokum uppgrafter.

Samkvæmt reglum um fornminjasjóð er lokagreiðsla styrks ekki innt af hendi fyrr en áfanga- eða lokaskýrslu hefur verið skilað. Þar sem frestur til að skila lokaskýrslu er fimm ár hefur að jafnaði verið miðað við skil áfangaskýrslu. Athygli vekur að í reglunum er bæði talað um áfanga- og yfirlitsskýrslur sem þó eru skv. upplýsingum Minjastofnunar sami hluturinn. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að samræma hugtakanotkun í reglum og er Minjastofnun hvött til yfirfara og uppfæra reglur nr. 339/2013 m.a. til að samræma hugtakanotkun í þeim.

Fram til ársins 2001 þegar Fornleifavernd ríkisins tók til starfa bar leyfishöfum að skila skýrslum til Þjóðminjasafns. Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun og Þjóðminjasafni hefur skýrslum allra rannsókna einungis verið skilað fyrir árin 1990–93. Á tímabilinu 1990–2001, þ.e. fram að stofnun Fornleifaverndar ríkisins, var skýrslum skilað í 83,4% tilvika. Þess ber að geta að óvissa er um tilvist sex skýrslna úr rannsóknum á framangreindu tímabili.

Að sögn fulltrúa Minjastofnunar eiga þessi vanskil sér ýmsar ástæður. Þar má nefna að á tímabilinu 1990–2001 var skýrslum ýmist skilað til Fornleifanefndar, Þjóðminjaráðs, eða Þjóðminjasafns en tekið skal fram að Fornleifavernd ríkisins hóf störf í október 2001. Þótt leyfishöfum hafi borið frá árinu 2001 að skila skýrslum til Fornleifaverndar og frá 2013, skv. lögum um menningarminjar, til Þjóðminjasafns og afritum þeirra til Minjastofnunar voru dæmi um að skil væru ekki í samræmi við lög. Við flutninga geymslu- og rannsóknarstarfsemi Þjóðminjasafnsins á Tjarnarvelli í Hafnarfirði hafi t.a.m. komið í ljós skýrslur frá fyrri hluta tímabilsins (1990–2000), þegar safnið hafði einnig stjórnsluhlutverki að gegna á vettvangi fornleifaverndar. Svo virðist sem Þjóð-

⁴ Í reglunum er einnig getið um yfirlitsskýrslur en samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun er ekki gerður efnislegur greinarmunur á áfanga- og yfirlitsskýrslum og skal slíkri skýrslu skilað innan árs.

Leyf til fornleifarannsókna gildir almennt í eitt ár frá útgáfudegi

Ríkisendurskoðun telur brýnt að endurskoða reglur nr. 339/2013

Alls hefur 83,4% skýrslna verið skilað úr rannsóknum á árunum 1990–2001

minjasafn hafi ekki skrásett móttöku skýrslanna á staðlaðan hátt sem nú hefur verið bætt úr.

4.1 Skil áfanga- og lokaskýrsla 2001–15					
	Útgefin leyfi	Já	Nei	Óviss	Hlutfall
2001	25	21	4	0	84%
2002	27	25	2	0	93%
2003	37	30	7	0	81%
2004	41	37	4	0	90%
2005	45	37	7	1	82%
2006	58	48	10	0	83%
2007	53	45	7	1	85%
2008	50	45	5	0	90%
2009	56	45	10	1	80%
2010	39	33	6	0	85%
2011	40	34	6	0	85%
2012	38	32	6	0	84%
2013	44	31	13	0	70%
2014	43	32	11	0	74%
2015	42	31	11	0	74%
Samtals	638	526	109	3	82%

*Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands

Skýrsluskil rannsóknna fyrir árin 2001–12 námu 84,9%

Í töflu 4.1 má sjá skil áfanga- og lokaskýrsla frá árinu 2001 eftir að sérstök stjórn-sýslustofnun (Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun) hóf störf. Skýrsluskil á þessu tímabili nema um 82% til ársins 2015. Hafa ber í huga að ekki er komin skilaskylda fyrir árin 2013–15 ár þar sem ekki þarf að skila lokaskýrslu fyrr en fimm árum eftir að uppgreftri lýkur en sé miðað við skil árin 2001–12 nema þau 84,9%.

Fulltrúar Minjastofnunar tjáðu Ríkisendurskoðun að eitthvað væri um að útgefin leyfi hefðu ekki verið ekki nýtt, þ.e. að þeim hefði ekki fylgt rannsókn. Athygli vekur að í einstaka tilvikum virðist ríkja óvissa um þetta. Fulltrúar Minjastofnunar gátu þess líka að dæmi væru um að skýrslur skiluðu sér ekki þótt vitað væri um rannsókn. Meðal skýringa á þessu nefndi Minjastofnunar að vegna þröngs fjárhags og manneklu hefði utanumhaldi og eftirliti stofnunarinnar verið ábótavant.

Mikilvægt er að innkalla allar skýrslur um fornleifarannsóknir

Enn fremur kom fram í svörum Minjastofnunar að í allmörgum tilvikum hafi engar fornminjar verið þar sem leyfi var veitt til að rannsaka. Af þeim sökum hafi engri skýrslu verið skilað. Að mati Ríkisendurskoðunar standast þessi rök ekki skoðun þar sem ljóst má vera að við slíkar aðstæður myndi skýrslugerð vera einfaldari fyrir vikið. Ríkisendurskoðun beinir því til Minjastofnunar að kalla á eftir skýrslum allra leyfis-skyldra rannsókna og ganga þar með úr skugga um niðurstöður þeirra og hugsanleg gögn eða gripi. Innköllun gagna og gripa byggir á þeim upplýsingum sem fram koma í skýrslum en án þeirra er óvíst um tilvist þeirra. Að sögn Minjastofnunar hefur gengið betur að kalla eftir skýrslum á undanförunum árum. Unnið er að því að yfirfara skýrslu-

skil, m.a. í samvinnu við Þjóðminjasafn, en eins og áður var getið stóð safnið að uppgrefti til ársins 2005.

Að mati Ríkisendurskoðunar er yfirsýn Minjastofnunar ekki eins og best verður á kosið. Jafnframt vekur athygli að eftirfylgni með skilum á skýrslum og athugun á því hvort rannsókn hafi farið fram hefur ekki verið samkvæmt því sem lög og reglur kveða á um. Mikilvægt er að Minjastofnun og Þjóðminjasafn starfi í anda vandaðra stjórnsýsluhátta og skrásetji vandlega öll skil og samskipti við leyfishafa fornleifarannsóknna. Þá er mikilvægt að fylgja eftir öllum kröfum sem gerðar eru til leyfishafa. Með því bæti stofnanirnar þá yfirsýn sem þeim ber að hafa lögum samkvæmt. Ríkisendurskoðun hvetur Minjastofnun jafnframt til að uppfæra reglur um skil skýrslna svo að þær endurspegli það verklag sem viðhaft er.

Mikilvægt að Minjastofnun og Þjóðminjasafn skrásetji öll skil og samskipti við leyfishafa fornleifarannsóknna

4.3.2 Skil á rannsóknargögnum

Öll rannsóknargögn sem verða til við fornleifarannsóknir eru mikilvæg í fræðilegu tilliti. Til rannsóknargagna teljast m.a. upprættir, ljósmyndir, sýni og mælingar. Frá 1996 hefur leyfishöfum verið skylt að skila öllum gögnum til yfirvalda innan árs frá útgáfu leyfis. Frá 1996–2001 bar að skila gögnum til Þjóðminjasafns Íslands, 2001–2013 til Fornleifaverndar ríkisins og frá 2013 til Þjóðminjasafns á ný. Frá 1996–2012 voru gagnaskil skilyrt í leyfisveitingum en frá 2013 hefur verið kveðið á um skilaskyldu í lögum um menningarminjar.

Rannsóknargögn fornleifarannsóknna

Rannsóknargögn úr fornleifarannsóknnum verða til við rannsóknina sjálfa og teljast frumheimildir um þær. Meðal rannsóknargagna eru t.d. upprættir af vettvangi, ljósmyndir, jarðvegssýni, mælingar, ýmiss konar skrár og gagnagrunnar.

Þar sem fornleifarannsóknir sem hafa jarðrask í för með sér valda óafturkræfu raski á fornminjum eru gögn úr þeim mikilvæg fyrir frekari úrvinnslu fræðimanna, miðlun þeirra á vettvangi safna og almenning í landinu.

Öll rannsóknargögn vegna árána 1990–92 hafa borist Þjóðminjasafni. Frá árunum 1993–2000 námu gagnaskil á bilinu 47–87% og lækkaði hlutfallið almennt eftir því sem leið á tímabilið. Það vekur athygli Ríkisendurskoðunar að frá því að Fornleifavernd ríkisins, síðar Minjastofnun, tók til starfa árið 2001 hefur dregið verulega úr skilum á rannsóknargögnum og þegar horft er til árána 2001–15 hefur gögnum úr aðeins 15% rannsókna verið skilað. Minjastofnun ber ábyrgð á því að kalla eftir gögnum sem er svo skilað til Þjóðminjasafns. Tafla 4.2 sýnir skil á rannsóknargögnum til Þjóðminjasafns á árunum 2001–15. Tekið skal fram að skilaskylda kemst ekki á fyrr en fimm árum eftir lok vettvangsrannsóknar.

Rannsóknargögnum hefur einungis verið skilað úr um 15% fornleifarannsóknna

Óvissa um tilvist gagna eða gripa skýrist af því að skýrslum hefur ekki verið skilað um niðurstöður rannsókna. Að sögn Minjastofnunar hefur stofnunin lagt sérstaka áherslu á innköllun gripa og skýrslna á kostnað gagnaskila. Samt sem áður telur hún að skil gagna eigi að vera meiri en skýrir það m.a. með fyrrgreindri forgangsroðun, mannekle

Óvissa er um tilvist og magn rannsóknargagna ef skýrslum hefur ekki verið skilað

og óskýru verklagi við skil og móttöku. Þó hefur verið unnið að bættu verklagi og upplýsingagjöf í þessu sambandi, m.a. með útfyllingu eyðublaða við lok vettvangsrannsóknar sem skilað er til Minjastofnunar og Þjóðminjasafns.

4.2 Skil á rannsóknargögnum til Þjóðminjasafns Íslands 2001–15*					
Ár	Leyfi	Já	Nei	Óviss	Hlutfall
2001	25	6	19	0	24%
2002	27	6	21	0	22%
2003	37	6	31	0	16%
2004	41	5	36	0	12%
2005	45	7	37	1	16%
2006	58	11	47	0	19%
2007	53	11	41	1	21%
2008	50	5	45	0	10%
2009	56	5	50	1	9%
2010	39	4	35	0	10%
2011	40	5	35	0	13%
2012	38	6	32	0	16%
2013	44	4	40	0	9%
2014	43	6	37	0	14%
2015	42	7	35	0	17%
Samtals	638	94	541	3	15%

*Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðminjasafni Íslands

Minjastofnun þarf að gera átak í innköllun rannsóknargagna

Þótt leyfisveitingum hafi fjölgað mikið á tímabilinu verður það að teljast með öllu óviðunandi hversu lágt hlutfall rannsóknargagna hefur skilað sér til Þjóðminjasafns en skil þeirra hafa aldrei náð fjórðungi allra leyfiskyldra rannsókna hvers árs. Ríkisendurskoðun hvetur Minjastofnun til að gera gangskör í innköllun rannsóknargagna og tryggja að þeim verði skilað til Þjóðminjasafns. Í þessu sambandi er brýnt að stofnarnir eigi með sér gott samstarf. Ríkisendurskoðun ítrekar í þessu sambandi mikilvægi vandaðrar stjórnýslu, skrásetningu skila og eftirfylgni með þeim kröfum sem gerðar eru til leyfishafa.

4.3.3 Skil á forngrípum

Samkvæmt 40. gr. laga um menningarminjar ber leyfishöfum að skila forngrípum til Þjóðminjasafns innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í rannsóknarleyfi viðkomandi. Enn fremur er kveðið á um að gripum skuli skilað til forvarða safnsins og í stöðugu ástandi. Í upphafi 21. aldar fjölgaði fornleifarannsóknum mikið auk þess sem umfang þeirra óx vegna verkefna sem sett voru á laggirnar í nafni Kristnihátíðarsjóðs sem stofnaður var árið 2001 í tilefni af 1000 ára afmælis kristnitöku á Íslandi. Í rannsóknum sem sjóðurinn styrkti 2001–05 fundust óvenju margir gripir en rannsóknir fóru fram á helstu sögustöðum landsins, þ.m.t. Skálholti, Hólum í Hjaltadal og í Reykholti (sjá kafla 4.3.4).

Í upphafi 21. aldar fjölgaði fornleifarannsóknum verulega

Forngripir í fornleifarannsóknum

Forngripir finnast í u.þ.b. þremur af hverjum fjórum fornleifarannsóknum á Íslandi. Samkvæmt lögum teljast til forngripa lausamunir 100 ára og eldri sem menn hafa notað eða mannaverk eru á og fundist hafa á jörðu eða jökli, í vatni eða sjó. Líkamsleifar manna og hræ dýra sem finnast við fornleifar

teljast einnig forngripir. Loks teljast til forngripa bátar og skip frá því fyrir 1950. Forngripir sem kunna að finnast í fornleifarannsóknum skulu tilgreindir sérstaklega í loka- og áfangaskýrslum og ber að afhenda Þjóðminjasafni Íslands eftir forvörslu og í stöðugu ástandi.

Tafla 4.3 sýnir skil forngripa til Þjóðminjasafns eftir árum tímabilið 2001–15. Af 638 veittum leyfum fundust gripir í 485 rannsóknum eða ríflega 76%. Alls hafa Þjóðminjasafni borist gripir úr tæplega helmingi þessara rannsókna eða 221 (46%). Að sögn Minjastofnunar og Þjóðminjasafns hefur frá árinu 2013 verið unnið eftir tilteknu verklagi þar sem leyfishafa er skylt að skila inn áðurnefndum eyðublöðum með grunnupplýsingum um rannsóknirnar. Eyðublöðin geyma upplýsingar um rannsóknir hvers árs og hafa þannig aukið yfirsýn stofnananna.

Alls fundust
forngripir í 485
rannsóknum af 638

4.3 Skil á forngrípum til Þjóðminjasafns Íslands*							
Ár	Leyfi	Fundnir gripir	Hlutfall	Skilað	Ekki skilað	Óviss	Hlutfall
2001	25	23	92%	11	12	0	48%
2002	27	19	70%	13	6	0	68%
2003	37	33	89%	10	23	0	30%
2004	41	30	73%	12	18	0	40%
2005	45	31	69%	17	13	1	55%
2006	58	47	81%	26	21	0	55%
2007	53	43	81%	25	17	1	58%
2008	50	38	76%	21	17	0	55%
2009	56	44	79%	21	22	1	48%
2010	39	30	77%	11	19	0	37%
2011	40	33	83%	12	21	0	36%
2012	38	27	71%	13	14	0	48%
2013	44	25	57%	5	20	0	20%
2014	43	28	65%	12	16	0	43%
2015	42	34	81%	12	22	0	35%
Samtals	638	485	76%	221	293	3	46%

*Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðminjasafni Íslands

Ríkisendurskoðun fagnar því að stofnanirnar vinni að bættri yfirsýn um fornleifarannsóknir. Þó verður ekki fram hjá því litið að enn á eftir að kalla eftir forngrípum úr rúmlega helmingi (54%) þeirra rannsókna þar sem gripir fundust. Með hliðsjón af lögum og reglum um stöðu forngripa og skilaskyldu leyfishafa beinir Ríkisendurskoðun þeim tilmælum til Minjastofnunar að fylgja betur eftir skilum gripa til Þjóðminjasafns. Mikilvægt er að stofnanirnar hafi samráð og samstarf um skil gripa til safnsins.

Frá árinu 2001
hefur forngrípum
verið skilað úr 46%
rannsókna

Óvissa er um gögn ef skýrslum hefur ekki verið skilað

4.3.4 Móttaka forngripa og rannsóknargagna

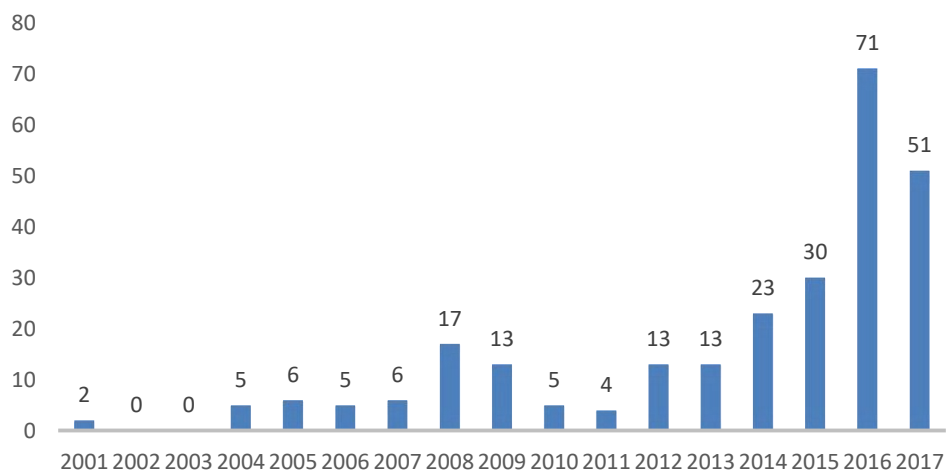
Eins og fram kom í kafla 2.6.3 greinir Minjastofnun og Þjóðminjasafn á um ástæðu þess dráttar sem orðið hefur á skilum gripa. Þjóðminjasafn bjó að vísu við þröngan húsakost allt frá 1998 þegar aðalsafni þess var lokað vegna framkvæmda og viðhaldsvinnu. Til að undirbúa móttöku gripa úr rannsóknum á vegum Kristnihátíðarsjóðs fékkst m.a. styrkur frá sjóðnum til að bæta forngrípageymslur. Með flutningi á geymslu- og rannsóknaraðstöðu safnsins á Tjarnarvelli í Hafnarfirði árið 2017 gjörbreyttust aðstæður. Þá var tekin í notkun ríflega 4.000 fm² rannsóknar- og varðveislu-setur en opnun þess markaði tímamót í starfsemi safnsins með tilliti til varðveislu og rannsókna.

Árið 2011 var ýtt úr vör átaki í flokkun, frágangi og skráningu forngripa sem voru í safnkosti Þjóðminjasafns. Í þessum tilgangi var búið til stöðugildi verkefnisstjóra sem var ábyrgur fyrir því að halda utan um verkefnið. Eftir gildistöku nýrra laga um opinber fjármál voru settir fram mælikvarðar til að meta árangur verkefnisins. Hafin var vinna við að kalla inn fjölmarga útistandandi gripi. Að sögn Þjóðminjasafns er átaksverkefnið á áætlun og er ráðgert að ljúka því árið 2020.

Misbrestur við móttöku gripa og ófullnægjandi skráning

Mynd 4.4 sýnir fjölda gripanúmera sem Þjóðminjasafn skráði móttöku á árin 2001–15. Athygli vekur að samkvæmt fyrirliggjandi gögnum tók safnið einungis á móti 24 gripanúmerum á árunum 2001–07. Samkvæmt upplýsingum frá safninu voru skil til þess þó betri en umræddar tölur gefa til kynna. Ástæðan er sögð vera misbrestur við móttöku gripa og ófullnægjandi skráning þeirra. Jafnframt voru leyfishöfum ekki afhentar móttökukvittanir við skilin. Verklag við móttöku gagna og gripa var formfest betur árið 2013. Nú eru öll skil til safnsins skráð og leyfishöfum afhentar móttökukvittanir við skil.

4.4 Móttekin rannsóknarnúmer af Þjóðminjasafni Íslands 2001–15*



*Samkvæmt upplýsingum Þjóðminjasafns Íslands

Ríkisendurskoðun fagnar bættu verklagi við móttöku og skráningu gripa. Eftir sem áður er ljóst að enn ríkir óvissa um hvort gripir hafi fundist í níu rannsóknum þar sem skýrslur vantar. Þar af er óvissa um gripi í sex rannsóknum á árunum 1990–2000 þegar Þjóðminjasafn fór með stjórnýslu og eftirlit með rannsóknum. Ríkisendurskoðun hvetur safnið, í samvinnu við Minjastofnun, að yfirfara skýrslur, veitt rannsóknarleyfi og skýrslur, sannreyna skil og kanna hvort forngripir eru enn úti-standandi.

Óvissa ríkir um gögn og gripi úr níu rannsóknum 1990–2013

4.3.5 Fornleifarannsóknir á vegum Kristnihátíðarsjóðs

Á hátíðarfundi á Þingvöllum í júlí árið 2000 samþykkti Alþingi, í tilefni af 1000 ára afmælis kristnitöku á Íslandi, þingsályktunartillögu um stofnun sjóðs til eflingar rannsókna og fræðslu um menningar- og trúararf þjóðarinnar. Í febrúar 2001 voru [lög nr. 12/2001 um kristnihátíðarsjóð](#) samþykkt en samkvæmt þeim var annað tveggja hlutverka sjóðsins að „kosta fornleifarannsóknir á helstu sögustöðum þjóðarinnar, m.a. á Þingvöllum, í Skálholti og á Hólum“.

Kristnihátíðarsjóður kostaði fornleifarannsóknir á helstu sögustöðum þjóðarinnar

Lögin mæltu fyrir að 500 m.kr. skyldi ráðstafað á fimm árum eða 100 m.kr. árlega til sjóðsins á árunum 2001–05. Um 60% þeirrar upphæðar eða um 300 m.kr. rann til átta fornleifarannsókna en alls voru gefin út 39 leyfi vegna þeirra á tímabilinu. Ákvörðun um styrkveitingar var í höndum þriggja manna stjórnar sem kosin var af Alþingi. Athygli vekur að enginn fornleifafræðingur eða fulltrúi stofnana á sviði fornleifa-verndar átti sæti í stjórninni sem þó veitti leyfi til fornleifarannsókna.

Fjármögnun fornleifarannsókna úr Kristnihátíðarsjóði á sér enga hliðstæðu í sögu íslenskra fornleifarannsókna en alls veitti sjóðurinn tæplega 299 m.kr. á verðlagi hvers árs eða um 491 m.kr. á verðlagi ársins 2017. Til samanburðar má þess geta að fjárveiting fornminjasjóðs í fjárlögum 2017 nam 45,3 m.kr. Því var um verulega fjárveitingu að ræða til fornleifarannsókna á þessu tímabili. Í töflu 4.5 má sjá fjölda veittra leyfa á vegum Kristnihátíðarsjóðs ásamt framlögum á verðlagi hvers árs.

Veitti alls um 299 m.kr. á árunum 2001–06 til fornleifarannsókna

4.5	Framlög Kristnihátíðarsjóðs 2001–05 til fornleifarannsókna í m.kr*.					
	2001	2002	2003	2004	2005	Samtals
Leyfi	8	7	8	8	8	39
Veittir styrkir	48,0	90,5	51,7	51,7	57,0	298,9

*Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðminjasafni og Minjastofnun Íslands

Eins og fram hefur komið tilgreindu lög um Kristnihátíðarsjóð að hluta þá staði þar sem fornleifarannsóknir skyldu fara fram. Um sama leyti og fyrstu úthlutanir úr sjóðnum fóru fram tók Fornleifavernd ríkisins til starfa. Athygli vekur að ekkert samráð eða samstarf var þó haft við stofnunina um mat á umsóknum eða veitingu styrkja.

Tafla 4.6 sýnir opinbera fjármögnun verkefna á vegum Kristnihátíðarsjóðs. Það vekur athygli að fjármögnun þeirra verkefna sem Kristnihátíðarsjóður veitti brautargengi nam einungis um helmingi heildarkostnaðar þeirra en upphaflega var sjóðnum ætlað að fjármagna þau að fullu. Fjármögnun úr öðrum opinberum sjóðum til verkefna Kristnihátíðarsjóðs hefur staðið yfir frá 2003 allt fram til 2017, 12 árum eftir starfslok sjóðsins.

Enn er verið að fjármagna verkefni sem hófust á vegum Kristnihátíðarsjóðs

4.6 Opinber fjármögnun á vegum Kristnihátíðarsjóðs í m.kr. 2002–17*

	Kristnihátíðarsjóður	Fjárlög	Rannís	Fornminjasjóður**	Þjóðhátíðarsjóður	Samtals	Hlutfall Kristnihátíðarsjóðs
Skálholt	48,0	33,3	8,4	10,9		100,6	47,7%
Hólar	56,0	36,6	2,9	18,2	2,6	116,3	48,2%
Pingvellir	28,3					28,3	100%
Kuml og samfél.	8,2		1,8	5,3		15,3	53,6%
Kirkjubæjarkl.	36,4		0,8		0,5	37,7	96,6%
Reykholt	16,9			3,6	0,5	21,0	80,5%
Gásir	22,0	35,7***				57,7	38,1%
Skriðuklaustur	34,6	38,9	15,0	24,0	2,4	114,9	30,1%
Samtals	250,4	144,5	28,9	62,0	6,0	491,8	50,9%

* Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands og skýrslunni *Stjórnsýsla fornleifaverndar* (2013)

** Eftir 2012 styrkti fornminjasjóður rannsóknir að Skálholti, Hólum og Gásam um 19,5 m.kr.

*** Að frádregnum framlögum vegna miðaldaverkefnisins að Gásam

Önnur opinber fjármögnun verkefna á vegum Kristnihátíðarsjóðs nemur um 241 m.kr.

Eins og fram hefur komið veitti Kristnihátíðarsjóður alls 39 rannsóknarleyfi vegna átta fornleifarannsókna. Þar sem öll stærri verkefni tóku lengri tíma en þau fimm ár sem sjóðnum var ætlað að starfa þurfti verulegt viðbótarframlag úr opinberum sjóðum til að ljúka þeim. Viðbótarfrjármagn rannsókna kom árin 2003–12 frá sjóðum í umsýslu Rannís, fornleifasjóði (fyrirrennara fornminjasjóðs), Þjóðhátíðarsjóði auk þess sem flest stóru verkefnanna hlutu framlög í fjárlögum. Frá 2013 hefur fornminjasjóður styrkt verkefni Kristnihátíðarsjóðs um tæplega 23 m.kr.

4.7 Staða skila úr rannsóknum á vegum Kristnihátíðarsjóðs*

Ár	Skýrslur**				Rannsóknargögn				Gripir				
	Leyfi	Já	Nei	Óviss	Hlutf.	Já	Nei	Óviss	Hlutf.	Já	Nei	Óviss	Hlutf.
2002	7	7	0	0	100%	3	4	0	43%	4	3	0	57%
2003	8	7	0	0	100%	4	3	1	50%	5	2	1	63%
2004	8	6	0	0	100%	3	4	1	38%	4	3	1	50%
2005	8	6	0	0	100%	3	4	1	38%	4	3	1	50%
2006	8	7	1	0	88%	3	4	1	38%	4	3	1	50%
Samt.	39	38	1	0	97%	16	19	4	41%	21	14	4	54%

*Samkvæmt upplýsingum Minjastofnunar Íslands

**Miðað við skil á áfangaskýrslu rannsóknar.

Gögnum úr um 41% rannsókna hefur verið skilað og forn-gripum úr um helmingi rannsókna

Tafla 4.7 sýnir stöðu skila skýrslna, gagna og gripa úr verkefnum á vegum Kristnihátíðarsjóðs. Alls hafa Minjastofnun borist 38 áfangaskýrslur af 39 veittum leyfum (97%). Lokaskýrslum hefur verið skilað úr tveimur af átta rannsóknum en að sögn Minjastofnunar eru þrjár til viðbótar væntanlegar. Þá er óvissa um rannsókn á Þingvöllum sem og um rannsóknina Kuml og samfélag. Loks gaf rannsóknin á Kirkjubæjar-klaustri ekki tilefni til skila lokaskýrslu og voru áfangaskýrslur þar látnar duga. Ríkis-

endurskoðun hvetur Minjastofnun til að kalla eftir þeim lokaskýrslum sem eru úti-standandi og jafnframt skera úr um óvissu tveggja framangreindra rannsókna.

Gríðarlegt magn forngripa og rannsóknargagna kom úr þessum rannsóknum. Sem dæmi um þetta umfang má nefna að í fornleifarannsóknum á Hólum í Hjaltadal voru skráð um 30.000 gripanúmer og í Skálholti um 15.000. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðminjasafni er áætlað að um 103.000 gripanúmer séu úr fornleifauppgröftum árin 1994–2015. Þetta þýðir að þessar tvær framangreindar rannsóknir nema um 44% skráðra gripanúmera á ríflega 20 ára tímabili.

Um 44% skráðra gripanúmera 1990–2015 komu úr rannsóknunum á Hólum og í Skálholti

Þjóðminjasafni hafa borist rannsóknargögn úr 16 rannsóknum Kristnihátíðarsjóðs (41%) en gripir hafa borist úr um helmingi rannsókna (54%). Óvissa um gagna- og gripaskil úr fjórum rannsóknum á árunum 2002–05 skýrist af því að engar skýrslur hafa borist yfirvöldum um niðurstöður þeirra. Að sögn Minjastofnunar og Þjóðminjasafns hefur úrvinnsla umfangsmikilla rannsókna tekið lengri tíma en áætlað var. Með hliðsjón af þeim tíma sem liðinn er frá lokum uppgrافتa og bættri húsnæðisaðstöðu Þjóðminjasafns telur Ríkisendurskoðun brýnt að kallað verði eftir útistandandi skýrslum og gagna- og gripaskilum og tryggja skil þeirra sem fyrst.

Stjórnun og fjármögnun fornleifarannsókna á vegum Kristnihátíðarsjóðs var um margt brotakennd. Faglegt mat og aðkoma fornleifafræðinga að ákvörðunum um rannsóknir og styrkveitingar var í lágmarki, sérstaklega í upphafi. Í þessu sambandi var ekkert samráð haft við Þjóðminjasafn og síðar við Fornleifavernd ríkisins við ákvörðun styrkveitinga og leyfisveitinga til rannsókna, m.a. á friðlýstum stöðum, t.d. í Þingvallapjóðgarði.

Stjórnun og fjármögnun rannsókna á vegum Kristnihátíðarsjóðs var um margt brotakennd

4.3.6 Flutningur dýrabeina erlendis

Dýrabein finnast reglulega við fornleifarannsóknir hér á landi. Dýrabein sem teljast til forngripa finnast ýmist í haugum og dysjum, í gólfum húsa eða við öskuhauga á gömlum bæjarstæðum. Rannsóknir á dýrabeinum sem finnast við fornleifauppgrefti hafa á síðustu áratugum aukist hratt. Til ársins 1990 var aftur á móti lítið um slíkar rannsóknir og áhugi fræðimanna takmarkaður.

Fram til ársins 1990 var lítið um rannsóknir á dýrabeinum

Fram til ársins 2013 voru dýrabein samkvæmt lögum einungis skilgreind sem forngripir ef þau fundust í fornum haugum, dysjum eða leiðum. Annar beinafundur, t.d. í öskuhaugum eða í öðru samhengi við fornminjar var ekki skilgreindur sem forngripir og var beinum oftast hent eða þau skilin eftir á fundarstað. Eingöngu var lítið á slík bein sem sýni til frekari túlkunar og til að setja fornminjar í víðara samhengi.

Með gildistöku laga um menningarminjar varð breyting á lagalegri skilgreiningu dýrabeina með þeim hætti að öll bein sem fundust við fornminjar töldust til forngripa. Með öðrum orðum var því komin lögformleg skilaskylda á öll dýrabein úr fornleifarannsóknum til Þjóðminjasafns sem ekki var áður.

Dýrabein sem finnast við fornminjar eru nú skilaskyld

Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun hefur stofnunin vitneskju um að sex beinasöfn hafi verið flutt úr landi til frekari rannsókna. Eitt beinasöfn kom úr uppgrefti frá árinu 1944, sem Náttúrufræðistofnun Íslands lánaði til erlendar stofnunar. Þá voru

Unnið er að skilum
beinasafna sem send
voru úr landi fram
til ársins 2013

fimm beinasöfn úr uppgröftum á níunda áratug síðustu aldar flutt úr landi. Staðfest hefur verið um skil eins beinasafns en óvíst með önnur. Að sögn Minjastofnunar standa viðræður um skil yfir.

Þjóðminjasafn hefur hvatt leyfishafa fornleifarannsókna til að skrásetja öll dýrabein sem finnast í fornminjum og skila þeim til safnsins til frekari rannsókna. Í því sambandi gæti reynst ástæða til að skilgreina betur með hvaða hætti skráning dýrabeina fer fram. Með hliðsjón af gildandi lögum, þegar framangreind beinasöfn voru flutt úr landi, nutu þau ekki lagalegrar verndar sem forngripir.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is