

—

Fýsileikagreining á breyttri stofnanaskipan í málaflokki menningarminja

Febrúar 2016

Efnisyfirlit

1.	Verklag og forsendur	3	5.	Viðauki – sviðsmyndir	36
1.1.	Markmið og lýsing verkefnis	3	5.1.	Fyrsta sviðsmynd – óbreytt skipan – en efling samstarfs	37
1.2.	Ráðgjafar	3	5.2.	Önnur sviðsmynd – frekari formgerð á samstarfi	38
1.3.	Aðferð og verklag	3	5.3.	Þriðja sviðsmynd – samrekstur stoðþjónustu í heild	39
2.	Minjastofnun Íslands – verkefnagreining	5	5.4.	Fjórdá sviðsmynd – sameining Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands	40
2.1.	Hlutverk	5			
2.2.	Laga- og regluumgjörð	5			
2.3.	Skipulag og starfsmenn	5			
2.4.	Verkefnagreining	8			
2.5.	Starfshlutverk og verkaskipting	10			
2.6.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð	11			
3.	Þjóðminjasafn Íslands – verkefnagreining	13			
3.1.	Hlutverk	13			
3.2.	Laga- og regluumgjörð	13			
3.3.	Skipulag og starfsmenn	13			
3.4.	Verkefnagreining	16			
3.5.	Starfshlutverk og verkaskipting	18			
3.6.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð	20			
4.	Fýsileikagreining á sameiningu MÍ og ÞJMS	22			
4.1.	Leiðbeiningar og stuðningsefni	23			
4.2.	Fýsileikagreining	23			
4.3.	Fjárhagsgreining	28			
4.4.	Tillögur og ábendingar ráðgjafa	31			

1. Verklag og forsendur

1.1. Markmið og lýsing verkefnis

Með samningi dags. 15. desember 2015 fól forsætisráðuneyti Capacent að sinna ráðgjöf til stýrihóps, gerð fýsileikagreiningar á stofnanaskipan í málaflokki menningarminja og tengdum verkefnum.

Meginverkefni ráðgjafa var:

1. Að styðja stýrihópinn við mótun verkefna, öflun gagna og leiða úrvinnslu þeirra milli funda.
2. Að styðja við mótun ólíkra sviðsmynda og fjalla um og rannsaka nánar fýsileika hvernar sviðsmyndar og rökstyðja besta kostinn.
3. Að fjalla um og leggja mat á fagleg og fjárhagsleg áhrif hugsanlegra breytinga.
4. Að leiða ritun fýsileikagreiningar í samvinnu við stýrihópinn.
5. Að vinna drög að samrunaáætlun til umfjöllunar hjá stýrihópi.

Úttektin er byggð á fyrirliggjandi gögnum frá þeim stofnunum sem eru til greiningar, viðtölum við starfsmenn stofnananna auk rýni í önnur skjöl sem málinu tengjast. Þá var rætt við hagsmunaaðila á þremur vinnustofum.

1.2. Ráðgjafar

Fýsileikagreining þessi er unnin af Capacent. Ráðgjafar sem unnu að úttektinni eru Arnar Jónsson, Arnar Pálsson og Þröstur Freyr Gylfason.

1.3. Aðferð og verklag

Ráðgjafar kynntu sér verkefni og umgjörð stofnananna og ræddu við stjórnendur og starfsfólk um starfsemina og þau verkefni sem það sinnir.

Viðtölin beindust að núverandi verkefnum og voru nýtt til þess að kalla fram nákvæma lýsingu á núverandi stöðu. Að viðtölum loknum unnu ráðgjafar að

verkefnagreiningu og kölluðu eftir þörfum eftir viðbótarefni frá hvorri stofnun fyrir sig.

Í viðtölunum var einnig kallað eftir afstöðu starfsmanna og stjórnenda til mögulegra úrbóta eða breytinga á starfseminni frá því sem nú er, hvort einhverjar breytingar kynnu að vera til þess fallnar að styrkja málaflokkinn. Einnig var kannað hvort og þá hvernig möguleg sameining gæti orðið til að efla málaflokkinn.

Verkefna- greining



2. Minjastofnun Íslands – verkefnagreining

Minjastofnun Íslands (MÍ) er stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu skv. lögum nr. 80/2012 og annast daglegra stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Stofnunin tók til starfa með gildistöku laganna þann 1. janúar 2013, en starfsemi hennar heyrði áður til Fornleifaverndar ríkisins og húsafriðunarnefndar, auk þess sem stofnunin tók við verkefnum frá safnaráði, verkefnum borgarminjavarðar frá Árbæjarsafni, umsýslu fornminjasjóðs frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og umsýslu laga um skil menningarverðmæta til annarra landa.

2.1. Hlutverk

Hlutverk MÍ felur m.a. í sér eftirfarandi atriði, sbr. 11. gr. laga um menningarminjar:

- að hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
- að vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
- að setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
- að halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
- að gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
- að ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
- að setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
- að fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,

- að framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, s.s. neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
- að hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
- að úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
- að hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
- að ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
- að annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
- að setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
- að annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

2.2. Laga- og regluumgjörð

MÍ starfar á grundvelli laga um menningarminjar (LMM) nr. 80/2012 og laga um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011. Stofnunin hefur ákveðin hlutverk/verkefni skv. ákvæðum laga um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015.

Önnur lög er varða verksvið stofnunarinnar eru skipulagslög nr. 123/2010, lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, lög um umhverfismat áætlaða nr. 105/2006, lög um mannvirki nr. 160/2010, lög um Þjóðminjasafn Íslands nr. 140/2011, safnalög nr. 141/2011, lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, lög um náttúruvernd nr. 60/2013 og lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995.

2.3. Skipulag og starfsmenn

Starfsmenn stofnunarinnar eru 17 talsins (en verða 19 um mánaðamótin febrúarmars). Auk þess eru til ráðgjafar fimm fulltrúar í húsafriðunarnefnd og fimm fulltrúar í fornminjanefnd. Til viðbótar eru starfandi átta minjaráð um landið, eitt á hverju minjasvæði. Í hverju minjaráði eru sex fulltrúar, samtals 48 fulltrúar.

Forstöðumaður stofnunarinnar er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstöðumaður ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar og ber ábyrgð á starfsemi og ákvörðunum MÍ. Sviðsstjórar MÍ eru forstöðumanni ráðgefandi um ýmis mál. Staðgengill forstjóra kemur úr röðum sviðsstjóra.

Sviðsstjórar eru fjórir talsins. Þeir eru faglegir leiðtogar stofnunarinnar á sínum sviðum, bera ábyrgð á faglegri samræmingu og stjórnun sinna starfseininga. Skipulagið skiptist í fjögur svið, skrifstofusvið, minjavarðasvið, rannsókn- og miðlunarsvið og umhverfis- og skipulagssvið.

Skrifstofusvið sér um fjármál og rekstur, bókhald, áætlanagerð og uppgjör, umsýslu vegna sjóða, upplýsingatæknimál, skjala- og bókasafn og styður allt innra starf stofnunarinnar. Þá hefur sviðið eftirlit með að farið sé eftir ákvæðum gerðra samninga. Sviðið sér einnig um innri upplýsingatæknimál í samstarfi við starfsmenn annarra sviða. Umsjón með skjölun gagna í málaskrár, skjalafrágangur, bókasafn og símsvörun er hjá skrifstofusviði.

Minjavarðasvið framfylgir stefnu stofnunarinnar í héraði, ber ábyrgð á þróun verkefna í héraði, vinnur að samhæfingu á starfi minjavarðanna við umsagnir og eftirlit og mótar samstarf á milli minjasvæða og minjaráða. Minjavarðasvið:

- veitir umsagnir um framkvæmdir og skipulagsmál,
- hefur eftirlit með friðlýstum minjum, fornleifarannsóknnum og verkefnum styrktum af fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði,
- hefur umsjón með friðlýstum fornleifum, metur ástand minjanna og minjagildi og ef veitt er leyfi til rannsókna á friðlýstum minjum tekur minjavörður svæðisins þátt í þeirri rannsókn,
- sinnir upplýsingamiðlun, kynningu og fræðslu í héraði. Þá gefa minjaverðir leiðbeiningar og ráðgjöf um verndun minja,
- ber ábyrgð á þróun nýrra verkefna í héraði, t.d. í þágu þekkingaröflunar um svæðið, byggðapróunar og menningartengdrar ferðaþjónustu,
- kemur með nýjar tillögur að friðlýsingum og metur hvort eðlilegt sé að endurskoða eldri friðlýsingar,

- heldur utan um minjaráð sem samráðsvettvang innan hvers minjasvæðis. Þátttakendur eru fólk af minjasvæðinu sem fjallar um menningarminjar, varðveislu þeirra og nýtingu í þágu samfélagsins. Minjaverðir stýra fundum og starfsemi minjaráða.

Rannsókn- og miðlunarsvið ber ábyrgð á rannsóknnum og skráningu, erlendum samskiptum, reglum, staðlagerð og gæðamálum, auk miðlunar. Rannsókn- og miðlunarsvið:

- fjallar um og veitir leyfi til fornleifauppgraftar í samráði við minjavörð viðkomandi svæðis þar sem rannsókn á að fara fram,
- hefur eftirlit með uppgrefti og skilum á skýrslum, gögnum og gripum úr slíkum rannsóknum,
- stýrir rannsóknnum á vegum Minjastofnunar, s.s. neyðarrannsóknnum og úttektum gerðum af starfsmönnum hennar,
- heldur utan um skráningu minja,
- hefur umsjón með gagnagrunnum stofnunarinnar um friðlýst og friðuð hús, mannvirki og fornleifar auk minningarmarka í kirkjugörðum,
- stýrir erlendum samstarfsverkefnum stofnunarinnar,
- fæst við verkefni vegna inn- og útflutnings menningarminja,
- heldur utan um innri verklagsreglur stofnunarinnar, starfsmannahandbók og staðla fyrir hina ýmsu málaflokka sem undir stofnunina heyra,
- sér um vef Minjastofnunar og útgáfu leiðbeininga og annars kynningarefnis, þ.m.t. reglubundins fréttabréfs, fyrir stofnunina.

Umhverfis- og skipulagssvið sér um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, endurbætur og viðgerðir og merkingar og útlit. Umhverfis- og skipulagssvið:

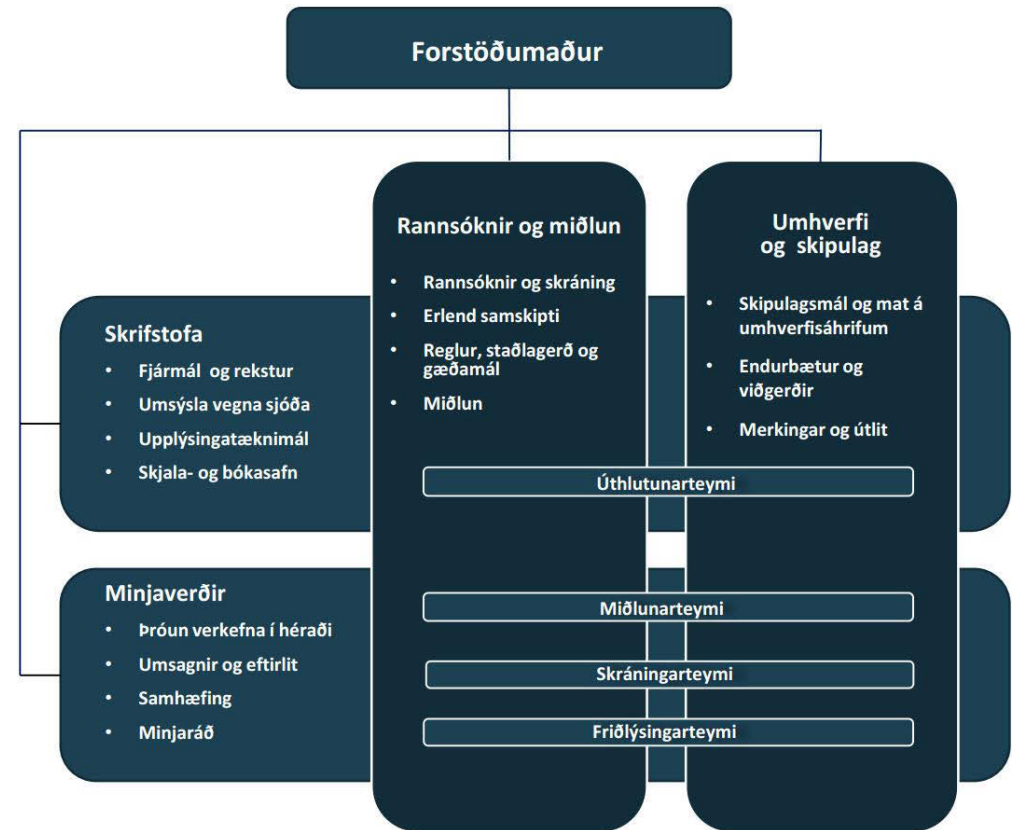
- veitir umsagnir um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, bæði hvað varðar hús, mannvirki og fornleifar, þ.á m. við umhverfismatsáætlanir og aðal- og deiliskipulagsáætlanir,
- sinnir byggða- og húsakönnunum og fornleifaskráningum tengdum framangreindum verkefnum,

- fjallar um breytingar á friðlýstum, friðuðum og varðveisluverðum mannvirkjum og erindi um afléttingu friðunar og friðlýsingar,
- veitir ráðgjöf og hefur með höndum eftirlit með endurbótum á friðlýstum, friðuðum og varðveisluverðum minjum og mannvirkjum,
- fæst við úttektir á verkefnum sem hlotið hafa styrki úr húsafriðunarsjóði,
- leggur mat á framvindu- og lokaskýrslur styrktra verkefna,
- veitir ráðgjöf um byggingartæknileg og listræn úrlausnatriði í friðlýstum, friðuðum og varðveisluverðum byggingum,
- hefur umsjón með merkingum á friðlýstum og friðuðum minjum og mannvirkjum,
- sinnir eftirliti með frágangi umhverfis við friðlýsta og friðaða minjastaði og mannvirki.

Stjórnskipulag stofnunarinnar má sjá á mynd 1. Um er að ræða fagskipulag þar sem leitast er við að ná fram ýmsum kostum verkefnisstjórnunar og teymisvinnu, það er gert til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemina. Mikið samstarf fer fram milli sviða stofnunarinnar.

Sviðsstjórar eru fagstjórar, bera ábyrgð á faglegri stjórn og starfsemi sinna sviða. Sviðsstjórar útteila verkefnum og bera ábyrgð á starfsmannastjórnun á sínum fagsviðum.

Um 95% starfsmanna MÍ starfa sem sérfræðingar, einkum á sviði fornleifafræði, arkitektúrs og fjármála. Samstarf milli sviða er lykilatriði í starfsemi MÍ og er skipulagið sett upp sem þverlæg viðfangsefni skrifstofu og minjavarða á láréttum ás, en rannsókna og miðlunar og umhverfis og skipulags á lóðréttum ás.



Mynd 1. Skipulag Minjastofnunar Íslands.

Allir starfsmenn MÍ bera skilgreinda ábyrgð á einu eða fleiri tilteknum föstum og endurteknum verkefnum.

Fagleg teymi hafa verið mótuð innan MÍ. Þau sinna afmörkuðum verkefnum og starfa þvert á svið stofnunarinnar. Þau eru úthlutunarteymi, miðlunarteymi, skráningarteymi og friðlýsingarteymi.

Yfir skipuritinu er forstöðumaður sem hefur framkvæmdastjórn sér til ráðgjafar. Framkvæmdastjórnina skipa sviðsstjórar og fjármálastjóri. Með yfirstjórn MÍ fer ráðherra skv. 1. mgr. 7. gr. LMM. Skipulag og stjórnun Minjastofnunar Íslands var skjöluð árið 2013.

Þá liggja fyrir áætlanir MÍ sem byggjast á árangursstjórnunarsamningi stofnunarinnar við forsætisráðuneyti, þar sem kveðið er á um lykilmarkmið í starfseminni. Stofnunin hefur skilgreind, mælanleg markmið í ársáætlun og er staða þeirra reglubundið metin.

Fyrir hendi eru starfsmannahandbók, ýmiss konar staðlar, leiðbeiningar og eyðublöð, starfsmannastefna, fjölskyldustefna, jafnréttisstefna og starfslýsingar. Þá hafa verklagsreglur og ferlar verið skilgreindir og samræmdir fyrir ólíka þætti starfseminnar.

2.4. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni stofnunarinnar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp þrjú kjarnaverkefni. Þau eru:

1. Minjavernd (hús-, mannvirkja- og fornleifavernd).
2. Umsýsla menningarminjasjóða (húsafríðunarsjóður og fornminjasjóður).
3. Flutningur minja, listaverka, bóka á milli landa og skil þeirra sem hafa verið ólöglega flutt úr landi til upprunalands.

Minjavernd (hús-, mannvirkja- og fornleifavernd)

- Meginviðfangsefni Minjastofnunar Íslands eru, samkvæmt LMM, að vernda menningarminjar og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Jafnframt að tryggja varðveislu byggingararfs þjóðarinnar.
- Minjastofnun leggur ríka áherslu á samhæfða minjavernd jarðfastra minja, þ.e. hús-, mannvirkja- og fornleifavernd.

- Allar fornminjar á Íslandi eru friðaðar skv. LMM, nema annað sé ákveðið af MÍ. Fornminjar skiptast í tvo flokka: forngripi og fornleifar. Forngripir 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. 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.
- Samkvæmt LMM teljast hús og önnur mannvirki og einstakir hlutar þeirra sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi til byggingararfs, s.s.:
 - a. stök hús eða hlutar þeirra og húsasamstæður, hvort sem er til íbúðar eða menningar- og atvinnustarfsemi í þéttbýli eða dreifbýli, húsabyrpingar og götumyndir,
 - b. kirkjur og bænhús, ásamt tilheyrandi mannvirkjum, s.s. klukkuturnum, garðhleðslum og sáluhliðum, klaustur, samkomuhús, skólahús og nánasta umhverfi þeirra, aðrar opinberar byggingar, íþróttamannvirki og sundlaugar,
 - c. brýr og hvers konar samgöngumannvirki, virkjanir, stíflur, dælustöðvar og önnur orkumannvirki, hafnarmannvirki, vind- og vatnsmyllur, vitar, slippir, hjallar, manngerðir hellar og réttir.
- Framangreint getur jafnframt fallið undir skilgreiningu fornleifa. Hluti fornleifa hefur sérstaklega verið friðlýstur þar sem minjavarslan hefur álitnið að sérstaka áherslu skuli leggja á varðveislu þeirra til framtíðar, þ.e. þær þykja mikilvægar fyrir íslenskt samfélag og álitnið að mikill skaði hlytist af ef þær glötuðust/eyðilegðust. Unnið er að endurskoðun friðlýstra minja, en áhersla er nú á friðun stærri minjaheilda, s.s. búskaparleifa í heild með bæjarhúsum, útihúsum, garðhleðslum og túnum.
- Auk þess er leitast við að friðlýsa bestu dæmi um hina ýmsu minjaflokka, með sérstökum friðlýsingarlista eða „gæðalista“ yfir minjar sem eru sérstaklega mikilvægar fyrir íslenskt samfélag. MÍ leggur af því tilefni rökstudda tillögu fyrir ráðuneytið um friðlýsingu fornleifa eða húsa, en ráðherra tekur endanlega ákvörðun um hvort minjarnar fara á listann.

- Eitt af mikilvægustu verkefnum MÍ er eftirlits- og umsagnarhlutverk varðandi ýmiss konar framkvæmdir. Þá er um að ræða allt frá breytingum á friðuðum og friðlýstum húsum að mati á umhverfisáhrifum stórra byggingarframkvæmda og skipulagi sveitarfélaga. MÍ veitir umsagnir um deiliskipulag, byggingarreiti og framkvæmdaleyfi, en einnig umsagnir um aðalskipulag og endurskoðun aðalskipulags sveitarfélaga. Umsagnir MÍ varða samhæfða minjavernd jarðfastra minja, hús-, mannvirkja- og fornleifavernd. Þá eru dæmi um umsagnir um varðveislugildi í ýmsum tilvikum.
- MÍ ber ábyrgð á öllum fornleifum landsins og semur verk- og fjárhagsáætlun um viðhald þeirra, sem er á kostnað ríkisins skv. lögum. MÍ veitir ráðgjöf og leiðbeiningar til eigenda og ábúenda jarða varðandi fornleifar á landareignum sínum og hvernig skuli hlúð að og viðhaldið umhverfi þeirra eftir því sem sanngjarnt getur talist. Í því sambandi gerir MÍ nauðsynlegar ráðstafanir til verndar fornleifum, viðhalds eða endurbóta, en gerir áður landeiganda eða ábúanda viðvart um þær. Ef nauðsyn krefur lætur MÍ rannsaka fornleifar með uppgrefti eða á annan hátt.
- Sækja þarf um leyfi til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér til Minjastofnunar Íslands. Minjastofnun Íslands er heimilt að veita takmarkað eða skilyrt leyfi til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér eða hafna umsókn og skal stofnunin þá rökstyðja ákvörðun sína.
- Á sviði fornleifaverndar hefur MÍ einnig umsjón með verkefnum, skv. átaksverkefni í minjavernd, er snúa að verndun menningarminja.
- Skrifstofur minjavarða MÍ eru vettvangur og miðstöð minjavörslunnar í héraði. Þar er hægt að leita sér upplýsinga um fornleifar, hús og minjamál á svæðinu og fá leiðbeiningar um hvaðeina sem varðar minjar og skipulag, framkvæmdir, nýtingu, miðlun, rannsóknir og varðveislu fornleifa, húsa og annarra mannvirkja.
- Varðveislustig húsa, mannvirkja og fornleifa eru tvö:
 - Friðlýsingu getur ráðherra ákveðið á fornleifum, húsum og mannvirkjum eða hluta þeirra, sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi að fenginni tillögu MÍ. Fyrir gildistöku LMM höfðu 492 byggingar verið friðaðar og heldur sú friðun gildi sínu.
 - Friðun gildir um öll hús og mannvirki sem eru 100 ára eða eldri.
 - Auk þess gildir varðveisluskylda um skip eldri en frá 1950.
- Þá gildir umsagnarskylda um framkvæmdir, þ.m.t. breytingar, niðurrif eða flutning á húsum og mannvirkjum sem byggð voru 1925 eða fyrr, og kirkjur sem reistar voru 1940 eða fyrr.
- Skyndifriðun á fornleifum, húsum og mannvirkjum getur MÍ ákveðið, sé hætt á að fornleifum eða byggingunum verði spillt, þær glattist eða gildi þeirra rýrt á einhvern hátt, þar sem um er að ræða sérstakt menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi. Reglan gildir þó ekki ef áður hefur verið ákveðin friðlýsing eða þar sem lögbundinnar friðunar nýtur. Skyndifriðun gildir á bindandi hátt í allt að sex vikur en á meðan gilda reglur um friðlýsingu. Áður en skyndifriðun lýkur ákveður ráðherra hvort friðlýsa skuli viðkomandi menningarminjar að fenginni tillögu MÍ.

Umsýsla menningarminjasjóða (húsafriðunarsjóður og fornminjasjóður)

- Öll umsýsla sem tengist fjármálum, rekstri, bókhaldi, áætlanagerðum og uppgjörum fyrir húsafriðunarsjóð og fornminjasjóð er á hendi MÍ. Skrifstofusvið MÍ sér einnig um gerð samninga vegna veittra styrkja úr sjóðum, greiðslur styrkja, auglýsingar vegna styrkja og ýmsa aðra umsýslu sem tengist sjóðunum.
- Fornminjanefnd er ráðgefandi nefnd fyrir Minjastofnun Íslands og er hlutverk hennar eftirfarandi:
 - a. að vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir ásamt Minjastofnun Íslands,
 - b. að fjalla um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu fornleifa og afnám friðlýsingar samkvæmt ákvæðum laga áður en þær eru sendar ráðherra,
 - c. að setja fornminjasjóði úthlutunarreglur sem ráðherra staðfestir,

- d. að veita umsögn um styrkumsóknir úr fornminjasjóði,
- e. að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.
- Fornminjanefnd starfar eftir vinnu- og verklagsreglum vegna mats á umsóknum í fornminjasjóð og úthlutunarreglum sem staðfestar hafa verið af ráðherra. Minjastofnun úthlutar styrkjum úr fornminjasjóði að fengnum umsögnum fornminjanefndar og annast stofnunin umsýslu sjóðsins auk þess sem hún hefur eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr honum. Kostnaður af starfsemi fornminjanefndar greiðist úr fornminjasjóði.
- Húsafriðunarnefnd er ráðgefandi nefnd fyrir Minjastofnun Íslands og er hlutverk hennar eftirfarandi skv. 9. gr. LMM:
 - a. að vinna að stefnumörkun um verndun byggingararfs ásamt Minjastofnun Íslands,
 - b. að fjalla um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu húsa og mannvirkja, afnám friðlýsingar, breytingar á friðlýstum húsum og mannvirkjum eða förgun þeirra áður en þær eru sendar ráðherra,
 - c. að setja húsafriðunarsjóði úthlutunarreglur sem ráðherra staðfestir,
 - d. að veita umsögn um styrkumsóknir úr húsafriðunarsjóði,
 - e. að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.
- Húsafriðunarnefnd starfar eftir úthlutunarreglum sem staðfestar hafa verið af ráðherra. Nefndin fjallar um styrkumsóknir til húsafriðunarsjóðs og samþykkir umsögn til Minjastofnunar. Minjastofnun úthlutar styrkjum úr húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum húsafriðunarnefndar og annast stofnunin umsýslu sjóðsins auk þess sem hún hefur eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr honum. Kostnaður af starfsemi húsafriðunarnefndar greiðist úr húsafriðunarsjóði.

Flutningur minja á milli landa

- Mí tók frá upphafi við verkefnum sem tengjast inn- og útflutningi minja og skilum minja til annarra landa frá safnaráði. Mí fjallar um ólík mál tengd

útflutningi og sölu minja úr landi, og sinnir í þeim tilgangi samstarfi við önnur ríki. Leyfum til útflutnings menningarminja er skipt í fjóra hópa, eftir eðli máls:

- Leyfi til endanlegs útflutnings, s.s. í söluskyni eða þegar sýni er sent, sem eyðast mun við rannsókn.
- Leyfi til tímabundins útflutnings til rannsókna erlendis.
- Leyfi til tímabundins útflutnings til sýningar.
- Leyfi til ótímabundins útflutnings vegna flutninga eiganda.
- Til að tryggja skil á menningarverðmætum, hafi þau verið flutt til Íslands með ólögumætum hætti, tekur Mí við kröfum um skil frá hlutaðeigandi stjórnvöldum í öðrum ríkjum, hefur náði samstarf og samráð við þau, við fjölþjóðlegar stofnanir er láta sig þau mál varða, og við uppboðshaldara innan lands og erlendis. Þá leitast Mí við að upplýsa um vörslustaði menningarminja sem fluttar hafa verið til landsins án leyfis, sé það kunnugt, og fær fulltingi lögreglu- og tollyfirvalda til leitar ef þörf krefur. Tollyfirvöld tilkynna Mí um menningarminjar sem reynt hefur verið að flytja ólöglega til landsins. Engin atvik af þessu tagi hafa komið upp frá stofnun Mí.

Alþjóðlegt samstarf

- Mí tekur þátt í margvíslegu erlendu samstarfi. Mest ber á samstarfi við systurstofnanir og samtök á Norðurlöndum, s.s. samstarfshópi Þjóðminjavarða Norðurlanda og norræna samstarfshópnum CERCMA (e. Cultural Environment as Resource in Climate Change Mitigation and Adaptation), og í Evrópu, s.s. fundi forstöðumanna minjastofnana Evrópu (European Heritage Heads Forum) og samtökum evrópskra stjórnsýslustofnana um fornleifaarf, EAC (e. European Archaeological Council).

2.5. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu starfshlutverk innan Mí. Eins og kom fram í fyrri kafla er fagskipulag hjá stofnuninni. Þannig skiptast þau verkefni sem fjallað var um í kafla 2.4. á milli fagsviða en kostum verkefnastjórnunar og teymisvinnu er beitt til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfseminu.

Forstöðumaður

- Forstöðumaður er skipaður af ráðherra. Forstöðumaður ber ábyrgð gagnvart ráðherra, kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri hennar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar.
- Forstöðumaður fer með yfirstjórn allrar stjórnsýslulegrar og faglegrar vinnu MÍ, heldur utan um stefnumótun, hefur áhrif á aðgerðaáætlanir, staðlagerð og verklýsingar og ber ábyrgð og fer með yfirstjórn á fjárhag og fjárhagslegum skuldbindingum stofnunarinnar.
- Forstöðumaður er tengill vegna allra lögfræðilegra málefna stofnunarinnar. Forstöðumaður er sömuleiðis tengill við fjölmiðla og tekur ákvörðun um hver kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar jafnt í fjölmiðlum sem á opinberum vettvangi. Forstöðumaður situr í fjölda faglegra ráða og nefnda fyrir hönd MÍ og tekur endanlega ákvörðun varðandi alla starfsemi stofnunarinnar.

Staðgengill forstöðumanns

- Staðgengill forstöðumanns er sviðsstjóri rannsókn- og miðlunarviðs. Hlutverk staðgengilsins er að annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri MÍ í fjarveru forstöðumanns.

Sviðsstjórar

- Sviðsstjórar samhæfa og stýra verkefnum á sínum sviðum og sjá til þess að þau séu unnin í samræmi við stefnu MÍ og innan fjárhagsramma.
- Sviðsstjórar fara með daglega stjórnun á sínu sviði, bera ábyrgð á faglegu starfi á viðkomandi sviðum og móta tillögur að stefnumótun og starfsmannaþróun á sviðinu ásamt forstöðumanni. Sviðsstjórar útdeila verkefnum og sitja í faglegum teymum MÍ.
- Sviðsstjórar sitja fundi með forstöðumanni MÍ, þar sem þeir gegna ráðgefandi hlutverki við forstöðumann og eru vettvangur samráðs, eftirlits og ákvarðanatöku um fagleg mál, gæðamál, áætlanir og innri mál í samræmi við stefnu, markmið og áætlanir stofnunarinnar.

Minjaverðir

- Minjavörður fer með alhliða minjavörslu á sínu minjasvæði og ber ábyrgð gagnvart forstöðumanni MÍ.
- Minjavörður fer með daglega stjórn skrifstofu minjavarðar, mótar stefnu um starfsemi hennar og annast gerð verkáætlana.
- Minjavörður kallar til funda minjaráðs á sínu svæði og stýrir fundum þess. Hann heldur tengslum og samstarfi við fulltrúa í minjaráði og miðlar upplýsingum frá minjaráði til stofnunarinnar.

Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

- MÍ hefur keypt aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af ráðgjafarfyrirtækjum, hugbúnaðarfyrirtækjum og lögmannsstofum.
- MÍ er í samstarfi við aðrar stofnanir og sveitarfélög. Þar má nefna Umhverfisstofnun, Þjóðgarðinn Snæfellsjökul, Kirkjugarðaráð og Breiðafjarðarnefnd.

2.6. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan stofnunar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsfólk MÍ er að langmestu leyti fornleifafraeðingar og arkitektar eða með sérþekkingu í stjórnsýslufræðum, sagnfræði, forngripaforvörslu, kennslufræði, menningarmiðlun og viðskiptafræði.
- Talsverða sérþekkingu þarf innan stofnunarinnar og er sú þekking sem byggst hefur upp lykillinn að meginþáttum vinnubragða stofnunarinnar.
- Nær allir starfsmenn hafa verið hjá stofnuninni frá upphafi og hefur MÍ því tekist að halda starfsmannaveltu í lágmarki.

Meginþættir vinnubragða

- Fram kom að vinnubrögð og samskipti starfsmanna einkennast af virðingu, samvinnu, kurteisi og festu. Starfsánægja er mikil innan stofnunarinnar.
- Starfsmenn stofnunarinnar eru 17 á sjö starfsstöðvum: Reykjavík, Stykkishólmi, Bolungarvík, Sauðárkróki, Akureyri, Djúpavogi og Selfossi.
- Starfsmenn vinna flestir í skrifstofurýmum eða stórum opnum rýmum. Auðvelt er fyrir starfsmenn að nálgast hvern annan og veita aðstoð eftir þörfum. Áhersla er á samvinnu og þekkingarmiðlun. Haldnir eru reglulegir starfsmannafundir, sviðsfundir og fundir forstöðumanns með sviðsstjórum. Upplýsingum er komið á framfæri á innri vef þar sem m.a. er vakin athygli á nýjungum á sameiginlegum fundum sem eru alla mánudagsmorgna og þess á milli í tölvupósti.
- Starfsmenn á landsbyggðinni taka yfirleitt þátt í fundum í gegnum fjarfundabúnað (Skype), en ársfjórðungslega og oftast ef nauðsyn ber til eru haldnir sameiginlegir fundir þar sem allir mæta, ýmist í Reykjavík eða á skrifstofum Minjastofnunar á landsbyggðinni.
- Starfsmenn MÍ skrifa reglulega greinar í innlend og erlend tímarit og bækur, halda fyrirlestra og kenna á ýmsum námskeiðum, t.d. við HÍ, LBHÍ og Hólaskóla, sem og á námskeiðum hjá Iðunni. Upplýsingaefni er reglulega sett á vef Minjastofnunar. Starfsmenn eru með myndbandsupptökutæki og hafa opnað Youtube-rás til að setja inn efni til að miðla upplýsingum um minjavernd.

Helstu upplýsingakerfi

Skráningarvefsjái er ætluð þeim sem eru að skrá fornleifar vegna skipulags og/eða framkvæmda en skrásetjurum ber að setja skráningar sínar þar inn. Sótt er um notandanafn og aðgangorð til MÍ.

Landupplýsingakerfi MÍ, þar sem teknar eru saman upplýsingar um friðlýstar fornleifar, fornleifarannsóknir, fornleifaskráningu og minningarmörk.

Kortavefsjá MÍ, þar sem almenningur og sérfræðingar geta séð þær upplýsingar sem skrásetjarar setja inn vegna skráningar fornleifa.

Til að auðvelda samræmingu gagna og setja fram kröfu um lágmarksgæði skráningar er stöðluð skráning fornleifa, þ.m.t. skilgreind flokkun og greining. MÍ vinnur nú að stöðlun lýsigagna (e. metadata) til að tengja í gagnagrunna um menningarminjar á Evrópuvettvangi.

Helstu kerfi eru eftirfarandi:

<i>Meðferð mála</i>	Málaskrá GoPro net		
<i>Innri vefur</i>	x		Fundargátt x
<i>Helstu ytri gagnagrunnar</i>	Aðgengi að Fasteignaskrá, Creditinfo, Fjölmiðlavakt o.fl.		
<i>Ytri vefur og upplýsingamiðlun</i>	Eplica		
<i>Annað</i>	Húsagrunnur Skráningarvefsjá, landupplýsingakerfi, kortavefsjá	Ýmis forrit á einstaka útstöðvum vegna rannsókna o.fl.	Filemaker gagnagrunnur og ýmis önnur (e. open-source) kerfi
<i>Skýjalausnir</i>	One drive for Business		
<i>T-póstur og skrifstofuvöndlar</i>	Microsoft Exchange	Microsoft Office	Lync (í innleiðingu)

3. Þjóðminjasafn Íslands – verkefnagreining

Þjóðminjasafn (ÞJMS) er höfuðsafn á sviði menningarminja sem starfar á grundvelli laga um stofnunina nr. 140/2011 (ÞML). Stofnunin er jafnframt háskólastofnun með sjálfstæðan fjárhag, sbr. sömu lög, en markmið hennar er að stuðla sem best að varðveislu íslenskra menningarminja, rannsóknnum og miðlun sögu þjóðarinnar. Stofnunin tók til starfa 24. febrúar 1863, en fékk árið 1911 nafnið Þjóðminjasafn Íslands, sbr. fjárlög það ár.

3.1. Hlutverk

Hlutverk ÞJMS sem höfuðsafs felur í sér forystuhlutverk á sviði safnstarfs og þjóðminjavörslu. Í því felast grunnskyldur um söfnun, skráningu, varðveislu, rannsóknir og miðlun þjóðminja – auk safnkostsins sjálfs, m.a. eftirfarandi atriði, sbr. 3. gr. ÞML:

- að safna, skrá og varðveita menningar- og þjóðminjar,
- að taka við og varðveita fornminni, sýni og önnur rannsóknargögn úr fornleifarannsóknnum,
- að 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,
- að miðla þekkingu um íslenska menningu til skóla, fjölmiðla og almennings,
- að annast minjavörslu í nánu samstarfi við Minjastofnun Íslands og eiga í samstarfi við önnur höfuðsöfn,
- að móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja,
- að stuðla að samvinnu menningarminjasafna,
- að veita öðrum menningarminjasöfnum ráðgjöf,
- að halda skrá yfir lausamuni í einkaeigu er teljast til þjóðarverðmæta,

- að annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

3.2. Laga- og regluumgjörð

ÞJMS starfar á grundvelli sérlaga um Þjóðminjasafn Íslands (ÞML) nr. 140/2011. Stofnunin hefur ákveðin hlutverk/verkefni skv. ákvæðum safnalaga nr. 141/2011, laga um menningarminjar nr. 80/2012 og laga um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011.

3.3. Skipulag og starfsmenn

Starfsmenn stofnunarinnar eru tæplega 80 talsins. Forstöðumaður stofnunarinnar er þjóðminjavörður, skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Þjóðminjavörður ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar, stjórnar starfsemi og rekstri hennar og er í fyrirsvari fyrir safnið. Staðgenglar forstöðumanns koma úr röðum sviðsstjóra.

Sviðsstjórar kjarnasviða eru fimm talsins auk framkvæmdastjóra fjármála og reksturs. Þeir eru faglegir leiðtogar stofnunarinnar gagnvart þjóðminjaverði á sínum kjarnasviðum, bera ábyrgð á faglegri samræmingu og stjórnun sinna starfseininga, þ.e. fimm fagsviða og stoðsviðs. Skipulagið skiptist í fimm fagsvið, fyrst þrjú fagsvið safnkosts, þ.e. muni, mynda og húsa, næst fagsvið rannsókna og þróunar, auk fagsviðs miðlunar, og eitt stoðsvið, fjármála og rekstrar.

Þrjú safnkostssvið sinna sambærilegum grunnverkefnum með þrenns konar safnkost, þ.e. hús, myndir og muni. Til allra safnkostssviðanna þriggja heyra þannig eftirtalin grunnverkefni: söfnun og grisjun, skráning, forvarsla, rannsóknir, miðlun, kennsla og þjónusta.

Til munasviðs heyra enn fremur eftirtalin verkefni: óáþreifanlegar minjar, samtímaminjar, jarðfundnir gripir og aðrir forngripir, auk þess sem þjóðháttaafn er hluti af samtímasöfnun munasviðs. Útlán er einnig verkefni á munasviði. Mögulegt er að skipta sviðinu upp í tvö svið ef umsvif fornleifa aukast.

Til myndasviðs, Ljósmyndasafns Íslands, heyra enn fremur eftirtalin verkefni: myndir og ljósmyndun. Myndasala er einnig verkefni á myndasviði.

Til húsasviðs heyra enn fremur eftirtalin verkefni: húsvernd, húsasafn, samningar, verkstjórn framkvæmda og hönnun.

Fagsvið rannsókna og þróunar ber ábyrgð á eftirtöldum verkefnum: stefnumótun, rannsóknarverkefnum, háskólasamstarfi, gagnagrunnum, varðveislu, útgáfu, þjónustu, styrkumsóknum, samningum og kennslu.

Fagsvið miðlunar sér um eftirtalin verkefni: sýningar, viðburði, safnfræðslu, aðgengismál, kynningarmál, útgáfu kynningarefnis, safnkennslu, útgáfu, þjónustu, vefmiðlun og vörupróun fyrir safnbúð.

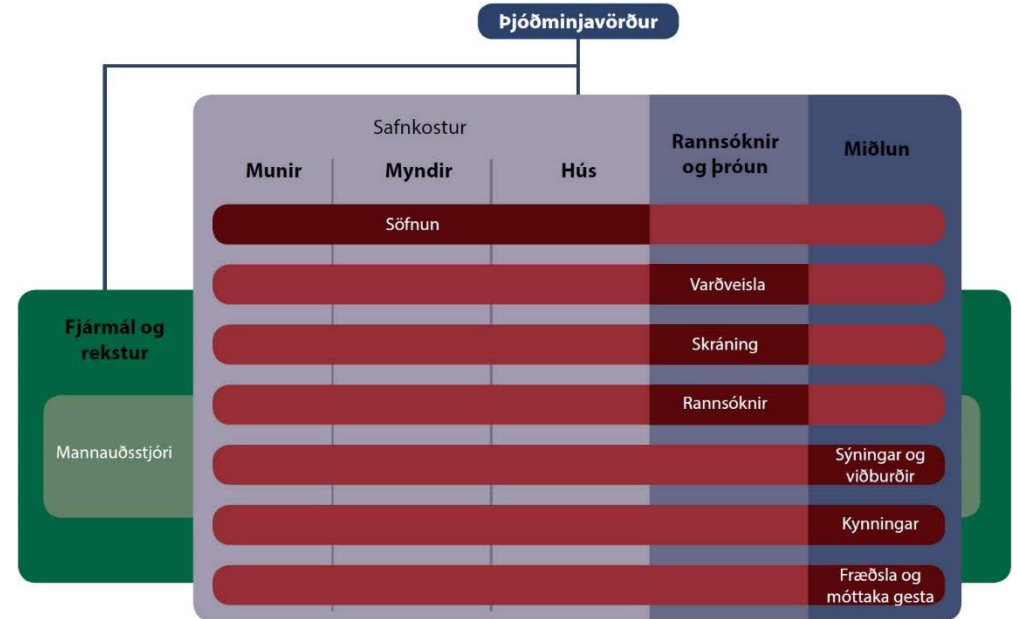
Fjármála- og rekstrarsvið ber ábyrgð á eftirtöldum verkefnum: fjármálum, rekstri, mannauðsmálum, verkþókhaldi, gæðamálum, skjalastjórnun, tölvu- og upplýsingakerfi, safnbúðum, samningum, fasteignum, öryggismálum, sýningargæslu, þjónustu og styður allt innra starf stofnunarinnar.

Stjórnskipulag stofnunarinnar má sjá á mynd 2 Um er að ræða fagskipulag þar sem leitast er við að ná fram ýmsum kostum verkefnisstjórnunar og teymisvinnu, það er gert til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemina.

Sviðsstjórar eru fagstjórar, bera ábyrgð á faglegri stjórn og starfsemi sinna sviða. Sviðsstjórar útdeila verkefnum og bera ábyrgð á starfsmannastjórnun á sínum fagsviðum og þátttöku í þverfaglegri samvinnu starfsmanna stofnunarinnar.

Um 1/3 hlutar starfsmanna ÞJMS starfa sem sérfræðingar, einkum á sviði sagnfræði, safnafræði, þjóðháttufræði, fornleifafræði, stjórnsýslufræða (opinber stjórnsýsla), byggingalistar, forvörslu, kennslu, hönnunar, lista, ljósmyndunar og viðskiptafræði. Allir starfsmenn kjarnasviða eru háskólamenntaðir, en á stoðsviði er starfsfólk með háskólamenntun, viðskiptamenntun, stjórnsýslumenntun, tæknimenntun eða annars konar starfsþjálfun sem hentar starfi viðkomandi.

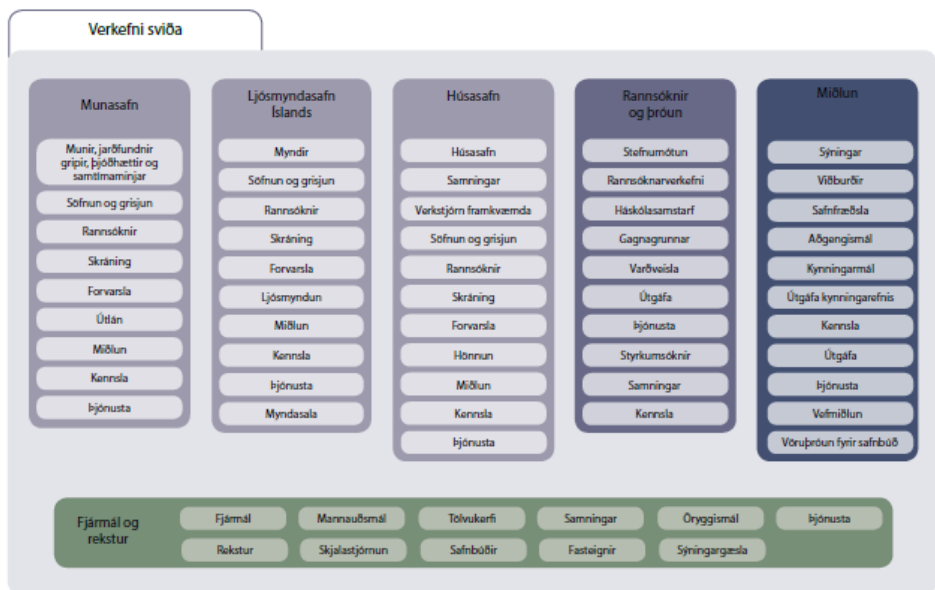
Samstarf milli sviða er lykilatriði í starfsemi ÞJMS og er skipulag viðfangsefna og verkefna haft eins sveigjanlegt og kostur er í því auginni að raungera framtíðarsýn og stefnumörkun stofnunarinnar.



Mynd 2. Skipulag Þjóðminjasafns Íslands, frá ársbyrjun 2016.

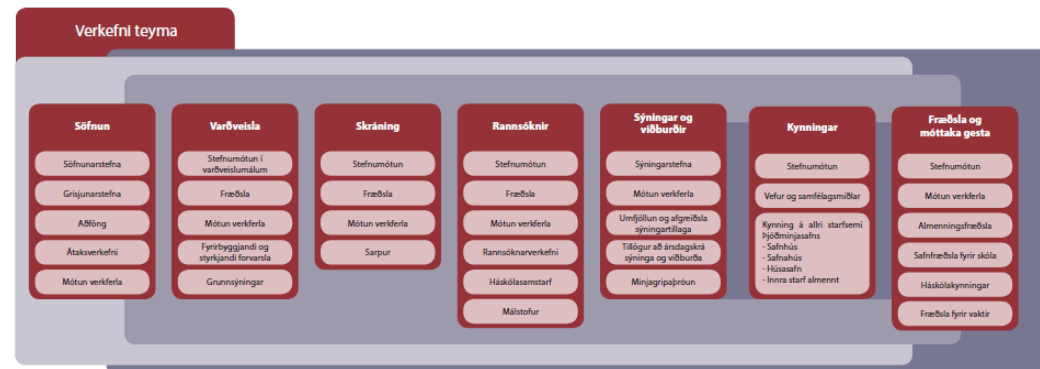
Allir starfsmenn ÞJMS bera skilgreinda ábyrgð á einu eða fleiri tilteknum föstum og endurteknum verkefnum.

Sjö fagleg teymi hafa verið skilgreind innan ÞJMS, fóstruð af ólíkum fagsviðum. Fagteymin fjalla um grunnverkefni söfnunar, varðveislu, skráningar, rannsóknir, sýningar og viðburði, kynningar, og loks um fræðslu og móttöku gesta. Þeim er ætlað að tryggja sem besta yfirsýn allar starfseminnar, þverfræðilega samvinnu í grunnverkefnum og tryggja að fulltrúar frá hverju sviði komi að mótun starfseminnar.



Mynd 3. Verkaskipting sviða ÞJMS 2016.

Í skipuritinu eru fagsvið á lóðréttum ás, en fjármála- og rekstarsvið og fagleg teymi á láréttum ás. Fagsvið hafa skilgreind verkefni á sviði menningarminja sem endurspeglu lögbundið hlutverk Þjóðminjasafns á sviði þjóðminjavörslu, safnkosts, rannsókna og miðlunar. Sum verkefni krefjast samvinnu fleiri en eins sviðs.



Mynd 4. Verkefni teyma hjá ÞJMS 2016.

Yfir skipuritinu er þjóðminjavörður sem hefur framkvæmdaráð sér til ráðgjafar. Framkvæmdaráð skipa sviðsstjórar kjarnasviða og framkvæmdastjóri. Með yfirstjórn ÞJMS fer ráðherra skv. 1. mgr. 1. gr. PML. Skipulag og stjórnun Þjóðminjasafns var skjalað upp á nýtt í kjölfar endurskoðunar á lögum sem tók gildi í ársbyrjun 2013. Nýtt skipurit öðlaðist gildi í janúar 2016.

Þá liggja fyrir áætlanir ÞJMS sem byggjast á árangursstjórnunarmarkmiðum stofnunarinnar sem unnin eru í samvinnu við forsætisráðuneyti, þar sem kveðið er á um lykilmarkmið, bæði meginmarkmið og deilimarkmið, í starfseminni. Stofnunin hefur skilgreind, mælanleg markmið í ársáætlun og er staða þeirra metin í lok hvers árs. Þá eru sömuleiðis skilgreindar breytingar, auk ársáætlunar og fjárhagsáætlunar næsta árs til að skerpa á framkvæmd markmiða.

Fyrir hendi eru málalýklar, handbækur, gæðastefna, rannsóknarstefna, söfnunarstefna safnkosts, skráningarstefna, varðveislustefna, útgáfustefna, miðlunarstefna, öryggisstefna, jafnréttisstefna, starfsþróunaráætlun og starfsmannastefna. Þá hafa ferlar verið skilgreindir og samræmdir fyrir ólíka þætti starfseminnar.

3.4. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni stofnunarinnar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp fimm kjarnaverkefni. Þau eru:

1. Söfnun
2. Skráning
3. Varðveisla
4. Rannsóknir – háskólastofnun
5. Miðlun og fræðsla

3.4.1. Söfnun

- Söfnun er tvíþætt: fyrst sú lögbundna sem er grundvallandi í starfsemi ÞJMS: að safna menningar- og þjóðminjum, heimildum, ljósmyndum og jarðfundnum forngripum, sýnum og öðrum rannsóknargögnum úr fornleifarannsóknum.
- Hins vegar er söfnun í samræmi við söfnunarstefnu, í því augnamiði að byggja upp safnkost, rannsóknarkost og til miðlunar út frá ákveðnum forsendum. Í því tilviki metur ÞJMS hvern grip og tekur ákvörðun um hvort tekið er við honum eða ekki.
- Faglegt teymi um söfnun hefur verið skilgreint innan ÞJMS, með heimahöfn á þremur sviðum safnkostsins. Það starfar þvert á svið stofnunarinnar og fjallar um og sinnir afmörkuðum verkefnum, þ.e. söfnunarstefnu, grisjunarstefnu, aðföngum, átaksverkefnum og mótun verkferla.

3.4.2. Skráning

- Öll gögn sem berast ÞJMS eru skráð í menningarsögulega gagnagrunninn Sarp. Skráning er framkvæmd á öllum menningar- og þjóðminjum sem berast ÞJMS, þar sem þunginn er, auk safnkosts almennt, í fornumum, sýnum og öllum öðrum rannsóknargögnum úr fornleifarannsóknum. Þá eru einnig skráð

ákveðin gögn sem verða til rafrænt hjá fornleifafræðingum sem ÞJMS hefur nýlega ákveðið að taka við rafrænt. Í því sambandi hefur ÞJMS útbúið vefgátt við skil á gögnum, þar sem fornleifafræðingar fá aðgang og vista inn á rafrænt svæði. Starfsmaður ÞJMS sækir þau þaðan og vistar inn á netþjóna ÞJMS.

- SARPUR nefnist sá grunnur sem ÞJMS skráir öll gögn í og hefur verið í þróun í tvo áratugi. Um er að ræða samræmdan menningarsögulega gagnagrunn sem allflest menningarminjasöfn, listasöfn og stofnanir á málefnasviðinu skrá menningarminjar í, og þá með heildaryfirsýn að leiðarljósi. Gagnagrunnurinn hefur verið þróaður með forystu ÞJMS í samvinnu við stofnanir á sviðinu á liðnum tveimur áratugum en er nú rekinn í samstarfi við Leitir (áður Gegni) – Landskerfi bókasafna¹, einnig með faglega samvinnu og samlegðaráhrif að leiðarljósi. Grunnurinn tekur til fjölbreyttra þátta og ólíkra aðfangategunda, þjóðháttá, örnefna, jarðfundinna gripa, forngripa, muna, húsa og ljósmynda, en nýlega hafa listaverk bæst þar við. Markmiðið er að almenningur og fræðimenn geti séð gögnin í samhengi, s.s. hús, forngripi og ljósmyndir frá sama svæði.
- Á árinu 2013 komst Sarpurinn á netið svo aðgengi er á þann hátt tryggt. ÞJMS hefur verið í forystu um þróun Sarps sem hlaut hin íslensku safnaverðlaun árið 2014.
- Faglegt teymi um skráningu hefur verið skilgreint innan ÞJMS, með heimahöfn á fagsviði rannsókna og þróunar. Það starfar þvert á svið stofnunarinnar og fjallar um og sinnir afmörkuðum verkefnum, þ.e. stefnumótun á sínu sviði, fræðslu, mótun verkferla og gagnagrunninum Sarpi.

3.4.3. Varðveisla

- Varðveisla og þjóðminjavarsla er viðvarandi verkefni hjá ÞJMS, bæði að geymslu sem ÞJMS hefur séu í lagi og uppfylli kröfur. Á árinu verður tekin í notkun fullbúið rannsókna- og varðveislusetur ÞJMS á Tjarnarvöllum í Hafnarfirði þar sem verður aðstaða til varðveislu, skráningar, forvörslu, kennslu, rannsókna og sýningarundirbúnings. Undir varðveislu er einnig að

¹ Sjá: http://leitir.is/primo_library/libweb/action/search.do

ræða fyrirbyggjandi forvörslu, t.d. að bæta umbúnað og ytri aðstæður gripa, en einnig styrkjandi forvörslu, en í henni felst t.d. hreinsun eða lagfæring á viðkomandi grip. Þá felur varðveisla í sér minjavernd á fimmta tug sögustaða þar sem eru hús í vörslu ÞJMS.

- Faglegt teymi um varðveislu hefur verið skilgreint innan ÞJMS, með heimahöfn á fagsviði rannsókna og þróunar. Teymið starfar þvert á svið stofnunarinnar og fjallar um og sinnir afmörkuðum verkefnum, þ.e. stefnumótun í varðveislumálum, fræðslu, mótun verkferla, fyrirbyggjandi og styrkjandi forvörslu og grunnsýningum.

3.4.4. Rannsóknir – háskólastofnun

- Eitt af lögbundnum verkefnum ÞJMS er rannsóknir á fræðasviði safnsins. Varðveisla og söfnun leiðir af sér rannsóknir í þágu nýrrar þekkingar sem miðlað er í sýningum, fræðslu og útgáfu ÞJMS. Þá tekur ÞJMS þátt í stærri rannsóknarverkefnum. ÞJMS tekur ekki þátt í framkvæmdarrannsóknum á samkeppnismarkaði. Rannsóknarverkefni ÞJMS eru misstór, allt frá ráðnu fólki í rannsóknastöður, sérfræðingum sem skrifa greinar í sýningarskrár, upp í stærri rannsóknarverkefni sem sinnt er innanhúss, einnig samstarfsverkefni sem fleiri koma að og enn fremur minni verkefni. Dæmi um lítið verkefni er bók um Sigfús Eymundsson ljósmyndarar frá 2013.
- Rannsóknir eru mikilvægur grunnur að varðveislu menningarminja og vandaðri miðlun sem byggir á þekkingarsköpun safnastarfsins. ÞJMS ber að stuðla að menningarsögulegum rannsóknum á þjóðminjum. Rannsóknarstarfið tengist bæði einstökum varðveisluverkefnum þar sem stuðlað er að því að skipuleggja söfnun, skrásetningu og forvörslu og stærri rannsóknarverkefnum, þverfaglegum eða á sviði einstakra fagsviða, s.s. fornleifafræði, listfræði, sagnfræði, þjóðháttufræði og byggingarsögu.
- Með lagabreytingu árið 2013 varð ÞJMS háskólastofnun. Árið 2014 var unnið að endurskoðun samstarfssamnings milli HÍ og ÞJMS sem undirritaður verður vorið 2016.

- Ár hvert nýta fjölmargir fræðimenn sér safnkost ÞJMS við rannsóknir sínar. Þar ber hæst rannsóknir á jarðfundnum gripum, sem safnið varðveitir í samræmi við ákvæði laga um menningarminjar nr. 80/2012. Við ÞJMS eru jafnframt skilgreindar stöður fræðimanna sem vinna að úrvinnslu eldri rannsókna. Þá er starfsnám mikilvægur þáttur í starfsemi ÞJMS og býður safnið nemendum í ýmsum fræðigreinum hagnýta starfsþjálfun í tengslum við starfsemi sína sem stefnt er að því að efla enn frekar með samningi ÞJMS og HÍ.
- Faglegt teymi um rannsóknir hefur verið skilgreint innan ÞJMS, með heimahöfn á fagsviði rannsókna og þróunar. Það starfar þvert á svið stofnunarinnar og fjallar um og sinnir afmörkuðum verkefnum, þ.e. stefnumótun á sínu sviði, fræðslu, mótun verkferla, rannsóknarverkefnum, háskólasamstarfi og málstofum.

3.4.5. Miðlun og fræðsla

- Í Þjóðminjasafninu er unnið öflugt miðlunarstarf sem beinist að öllum almenningi, ungum sem öldnum, og ekki síður þeim erlendu gestum sem sækja safnið heim á ári hverju. Miðlunarsvið Þjóðminjasafnsins sér m.a. um fræðslu fyrir almenning og skóla, útgáfu, uppsetningu sýninga og framkvæmd viðburða. Greiðandi gestir Þjóðminjasafnsins árið 2014 voru alls 163.238 talsins og fjölgaði talsvert á árinu 2015. Þar ber hæst grunnsýningu ÞJMS *Þjóð verður til* og grunnsýninguna *Sjónarhorn* í Safnahúsinu við Hverfisgötu.
- Fjölbreyttar sérsýningar og viðburðir endurspeglar faglegt safnastarf ÞJMS sem miðlað er til safngesta í samræmi við miðlunarstefnu ÞJMS. Sérsýningar eru í m.a. Myndasal, Bogasal, á Horninu og Torginu í Safnhúsinu við Suðurgötu og í Safnahúsinu. Þá stendur safnið fyrir vefsýningum, farandsýningu og sérsýningum í húsum húsasafnsins víða um land, gjarnan í samstarfi við viðkomandi menningarminjasöfn. Ársdagskrá ÞJMS endurspeglar dagskrá sýninga og ýmissa viðburða sem byggja á faglegu starfi safnsins. Þá er útgáfa, vefmiðlar, fyrirlestrar og fræðsla mikilvægur þáttur í miðlunarstarfi safnsins.
- Árið 2013 bættist Safnahúsið við Hverfisgötu við starfsemi ÞJMS þegar Þjóðmenningarhúsið var sameinað ÞJMS. Grunnsýningin í húsinu er unnin í

samvinnu sex menningarstofnana undir faglegri stjórn ÞJMS. Samstarfsstofnanir ÞJMS eru Listasafn Íslands, Landsbókasafn- Háskólabókasafn, Náttúruminjasafn, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Þjóðskjalasafn.

- Fræðslustarf ÞJMS er einn af hornsteinum safnastarfsins auk þess að vera lögbundið hlutverk ÞJMS. Markmið safnsins er að safnkosturinn sé gestum til fróðleiks, skemmtunar og aukins skilnings. Leitast er við að sníða fræðslu efni að þörfum gesta svo einstaklingar, fjölskyldur og skólahópar finni þar efni við hæfi og aðgengi fyrir alla er haft að leiðarljósi.
- ÞJMS er fræðslustofnun og ber skylda til að miðla þekkingu um safngripi og menningu þjóðarinnar. Þetta er gert með ýmsu móti, t.d. með fyrirlestrahaldi, málþingum, leiðsögn um sýningar og dagskrá á viðburðadögum, en þá er ævinlega ókeypis aðgangur að safninu, svo og á sérstökum hátíðardögum eins og 17. júní og 1. desember. Hádegisfyrirlestrar safnsins annan hvern þriðjudag tengjast oft þeim sérsýningum sem eru í safninu á hverjum tíma eða rannsóknarefnum starfsmanna.
- ÞJMS býður skólahópum upp á safnfræðslu, t.d. fræðsludagskrá í tengslum við námskrá fyrir annað hvert skólastig, 1., 3., 5., 7. og 9. bekk, auk leikskólastigs. Einnig er boðið upp á fræðslu á framhaldsskólastigi og er nemendum við Háskóla Íslands boðið að koma í kynningu á starfsemi safnsins.
- Þrjú fagleg teymi tengd miðlun hafa verið skilgreind innan ÞJMS, öll með heimahöfn á fagsviði miðlunar. Þau starfa þvert á svið stofnunarinnar. Miðlunarstarfs safnsins byggir á varðveislu og rannsóknarstarfi ÞJMS og er birtingarmynd þess lögbundna hlutverks.
- Faglegt teymi sýninga og viðburða fjallar um og sinnir verkefnum á afmörkuðum sviðum: sýningarstefnu, mótun verkferla, umfjöllun og afgreiðslu sýningartillagna, tillögum að ársdagskrá sýninga og viðburða og minjagripaþróun.

- Faglegt teymi fræðslu og móttöku gesta fjallar um og sinnir verkefnum á afmörkuðum sviðum: stefnumótun á sínu sviði, mótun verkferla, almenningsfræðslu, safnfræðslu fyrir skóla, háskólakynningum og fræðslu fyrir vaktir.
- Faglegt teymi kynninga fjallar um og sinnir verkefnum á afmörkuðum sviðum: stefnumótun á sínu sviði, vef og samfélagsmiðlum, og kynningu á allri starfsemi Þjóðminjasafns, t.d. Safnhúsi Þjóðminjasafnsins, Safnahúsinu við Hverfisgötu, húsasafni Þjóðminjasafnsins og innra starfi almennt.

3.4.6. Alþjóðlegt samstarf

- ÞJMS tekur þátt í margvíslegu erlendu samstarfi sem leiðir af tengslum Íslands við útlönd, nú og fyrir á tímum.
- Mest ber á öflugum samstarfi við systurstofnanir ÞJMS á Norðurlöndum en ÞJMS á í mjög virku samstarfi við Þjóðminjasöfn Norðurlanda og þjóðminjavörslustofnanir á Norðurlöndum. Þá er ÞJMS í virku samstarfi við þjóðarsöfn og þjóðminjavörslustofnanir í alþjóðlegu samhengi. Þá er ÞJMS í virku alþjóðlegu samstarfi safna á vegum ICOM (alþjóðaráð safna), UNESCO og Evrópuráð safna sem veitti safninu Evrópuviðurkenningu árið 2006. ÞJMS er aðili samráðsvettvangs safna sem hlotið hafa þá viðurkenningu; *Best in Heritage – Group of Excellence*.

3.5. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu starfshlutverk innan ÞJMS. Eins og kom fram í fyrri kafla er fagskipulag hjá stofnuninni. Þannig skiptast þau verkefni sem fjallað var um í kafla 2.4. á milli fagsviða en kostum verkefnastjórnunar og teymisvinnu er beitt til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemina.

3.5.1. Þjóðminjavörður

- Þjóðminjavörður er skipaður af ráðherra og hlutverk hans skilgreint í lögum um ÞJMS og í erindisbréfi. Þjóðminjavörður ber ábyrgð gagnvart ráðherra, kemur

fram fyrir hönd stofnunarinnar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri hennar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar.

- Umboð þjóðminjavarðar þarf til stjórnsýsluákvæðana innan ÞJMS skv. erindisbréfi, auk ákvæðana sem varða starfsemi og ráðstöfun fjárveitinga.
- Önnur verkefni þjóðminjavarðar eru stefnumótun, mannauðsmál, samningagerð og samskipti við fjölmiðla og ráðuneyti.
- Ábyrgðarmenn mála (hvort sem það eru sérfræðingar eða sviðsstjórar) bera ábyrgð á störfum sínum gagnvart þjóðminjaverði.

3.5.2. Staðgengill þjóðminjavarðar

- Staðgengill þjóðminjavarðar er sviðsstjóri fjármála og rekstrar. Hlutverk staðgengilsins er að annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri ÞJMS í fjarveru þjóðminjavarðar. Sviðsstjórar kjarnasviða annast fagleg viðfangsefni á sviði þjóðminjavörslu í fjarveru þjóðminjavarðar og í samstarfi við staðgengil.

3.5.3. Framkvæmdaráð ÞJMS

- Framkvæmdaráð er skipað þjóðminjaverði, framkvæmdastjóra sviðs fjármála og rekstrar og sviðsstjórum fimm kjarnasviða, þ.e. fagsviða safnkosts, þ.e. muna, mynda og húsa, sviðsstjóra fagsviðs rannsókna og þróunar, sviðsstjóra fagsviðs miðlunar.
- Framkvæmdaráð gegnir ráðgefandi hlutverki við þjóðminjavörð og er vettvangur samráðs, eftirlits og ákvarðanatöku um fagleg mál, gæðamál, áætlanir og innri mál í samræmi við stefnu, markmið og áætlanir stofnunarinnar.

3.5.4. Sviðsstjórar

- Sviðsstjórar bera ábyrgð á faglegu starfi á viðkomandi sviðum og starfi viðkomandi teyma, móta stefnu á viðkomandi sviðum í samræmi við hlutverk og heildarstefnu ÞJMS, og fylgja því eftir að framkvæmd sé í samræmi við markmið.

- Sviðsstjórar bera ábyrgð á áætlanagerð og eftirfylgni, daglegri starfsmannastjórn, gæðastarfi, forgangsröðun, tímastjórnun og verkefnavali innan sinna fagsviða.
- Sviðsstjórar stuðla að framþróun og breytingum á starfsemi, verklagi og vinnuaðferðum til að ná sem bestum heildarárangri og veita sem besta þjónustu.
- Sviðsstjórar ráðleggja þjóðminjaverði um ákvarðanir og fagleg atriði á forsvari síns fagsviðs. Sviðsstjórar bera ábyrgð á að miðla til sinna fagsviða niðurstöðum funda framkvæmdaráðs ÞJMS.
- Sviðsstjórar eru í forsvari út á við um viðkomandi fagsvið og þau verkefni sem eru í gangi hverju sinni.
- Önnur störf sviðsstjóra varða alþjóðlegt samstarf, samstarf við innlendar stofnanir o.fl.

3.5.5. Stjórnendur verkefna og teyma

- Stjórnendur grunnverkefna eru mannauðsstjóri, skrifstofustjóri, netstjóri, umsjónarmaður fasteigna, skráningarstjóri, vaktstjóri, forvörslustjóri, sýningarstjóri og kynningarstjóri. Þeir eru í þriðja stjórnunarlagi og stýra fulltrúum og sérfræðingum í fjórða stjórnunarlagi.
- Teymisstjórar hafa yfirsýn yfir sitt verkswið, bera ábyrgð á að miðla þekkingu sinni, sýna frumkvæði að þróun, koma að stefnumótun, stýra mótun ferla á viðkomandi fagsviði og tryggja samræmda framsetningu þeirra. Þeir koma með tillögu um verkefni á hverju sviði.
- Stjórnendur grunnverkefna og teymisstjórar svara fyrirspurnum og veita ráðgjöf á sínu verkswiði til annarra safna í samræmi við ákvæði PML.

3.5.6. Sérfræðingar

- Sérfræðingar hafa yfirsýn yfir sitt verkswið, bera ábyrgð á að miðla þekkingu sinni inn í faghópa og sýna frumkvæði að þróun.

- Verkefni á fagsviði sérfræðings, sem sviðsstjóri ákveður að séu unnin, eru jafnan leidd af viðkomandi sérfræðingi sem ber faglega ábyrgð á sinni vinnu.
- Sérfræðingar geta í vissum tilvikum borið ábyrgð á máli og teljast þá verkefnastjórar í skilgreindum verkefnum.
- Fagleg teymi starfa þvert á fagsvið og þá eiga fleiri starfsmenn aðkomu að verkefnum.
- Verkefnastjóri ber hitann og þungann af skipulagi og framgangi verkefna ÞJMS. Í því felst gerð verkáætlunar og sjálf verkefnavinnan, greining frávika, að vera málsvari verkefnis innan stofnunar og utan og að veita sviðsstjóra upplýsingar um framgang og frávik verkefnis.

3.5.7. Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

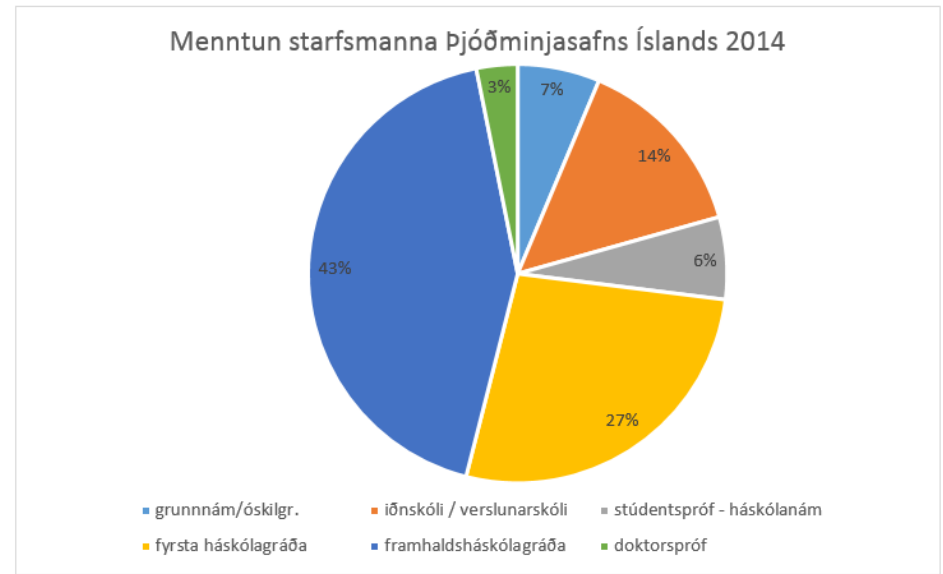
- ÞJMS hefur keypt aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af endurskoðunarfyrtækjum.
- ÞJMS er í samstarfi við aðrar stofnanir. Þar má nefna Minjastofnun, Listasafn Íslands, Landsbókasafn-Háskólabókasafn, Náttúruvinnuáskjalasafn, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Þjóðskjalasafn.

3.6. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan stofnunar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

3.6.1. Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsfólk ÞJMS er að langmestu leyti með háskólamenntun. Allir starfsmenn kjarnasviða eru háskólamenntaðir, en á stoðsviði starfar fólk með háskólamenntun, tæknimenntun og starfsþjálfun í samræmi við verkefni sviðsins.



Mynd 5. Menntun starfsmanna ÞJMS 2014.

- Talsverða sérþekkingu þarf innan stofnunarinnar og er sú þekking sem byggst hefur upp lykillinn að meginþáttum vinnubragða stofnunarinnar. Tíma tekur að þjálfa fólk hjá stofnuninni vegna þeirrar sérfræðiþekkingar sem starfsfólk þarf að hafa til að geta leyst farsællega úr þeim verkefnum sem þar er sinnt. Reynsla starfsmanna er mikils metin innan stofnunarinnar, og sér þess stað í starfsþróunaráætlun stofnunarinnar, starfsmannastefnu og stofnanasamningi.
- Meðalstarfsaldur er nokkuð hár en ÞJMS hefur tekist að halda starfsmannaveltu í lágmarki hjá sérfræðingum stofnunarinnar. Hærri starfsmannavelta er á vöktum í sýningarsölum þar sem starfsfólk er í hlutastarfi, gjarnan samhliða öðrum störfum eða námi.

- Sérfræðingasamfélagið er því ríkt og virkni skipulagsins þannig að auðvelt er að færa starfsmenn í ljósi forgangsröðunar hverju sinni. Með því er einnig stuðlað að faglegri þróun starfsmanna.

3.6.2. Meginþættir vinnubragða

- Fram kom að vinnubrögð og samskipti starfsmanna einkennist af víðsýni, þjónustulund og fagmennsku. Þetta komi m.a. fram í hæfni starfsfólks, þegar brugðist er hratt við aðstæðum, við endurofnun safnsins 2004, sameiningu við Þjóðmenningarhúsið og í kjölfarið opnun Safnahússins, sem og hve hátt þjónustustigið er í sýningum ÞJMS, í fræðslustarfi, við fræðimenn o.fl. Starfsánægja er mikil innan stofnunarinnar.
- Starfsmenn vinna flestir í skrifstofurýmum eða stórum opnum rýmum. Auðvelt er fyrir starfsmenn að nálgast hvern annan og veita aðstoð eftir þörfum. Áhersla er á liðsheild og samvinnu. Haldnir eru reglulegir starfsmannafundir, sviðsfundir og fundir í framkvæmdaráði. Upplýsingum er komið á framfæri á innri vef, lokaðri fb-síðu, í málaskrá og stuðlað að samskiptum á milli starfsstöðva með „same-time“ í daglegu starfi.
- ÞJMS á í virku samstarfi við sveitarfélög um land allt í tengslum við húsvernd, safnastarf og ferðaþjónustu, auk verkefna á sviði iðnmenntunar. Þá er ÞJMS í virku samstarfi við söfn og menningarstofnanir á landsbyggðinni í tengslum við miðlun menningararfs. ÞJMS á einnig í gefandi samtali og samvinnu við landsmenn um skráningu menningararfs, m.a. fjölda heimildarmanna víða um land. Þá er ÞJMS þátttakandi í rannsóknarverkefnum á málefna sviðinu.
- Starfsstöðvar eru víða um land, s.s. í tengslum við húsasafn og þá gjarnan í samvinnu við heimamenn, sveitarfélög og stofnanir. Auk þess er fjöldi sérfræðinga og iðnaðarmanna í samstarfi við Þjóðminjasafn um verkefni á sviði húsverndar og þjóðminjavörslu. Þá má nefna samstarf við sóknarnefndir og eigendur kirkna í vörslu safnsins, samvinnu um útgáfu og stefnumótun á sviðinu.

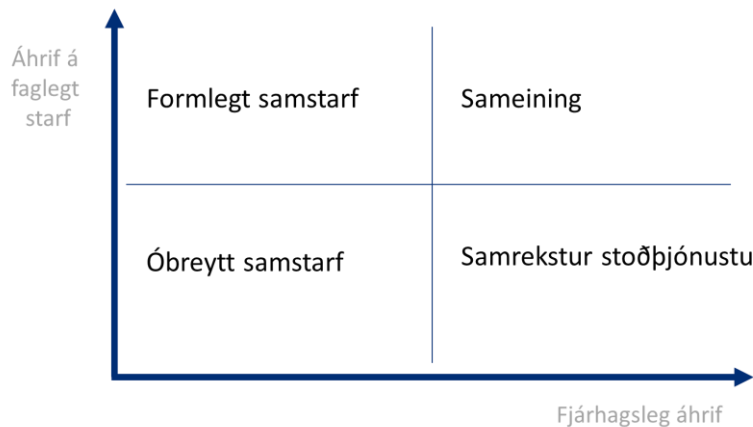
3.6.3. Helstu upplýsingakerfi

- Þjónustuaðilar ÞJMS eru nokkrir, en starfandi er netstjóri við stofnunina sem samhæfir tæknilega þætti starfseminnar. Helstu upplýsingakerfi ÞJMS eru þannig vistuð innanhúss. Helstu kerfi eru eftirfarandi:

<i>Meðferð mála</i>	Málaskrá GoPro		
<i>Innri vefur</i>			Same-time
<i>Helstu ytri gagnagrunnar</i>	Aðgengi að Creditinfo, Fjölmiðlavakt o.fl.		
<i>Ytri vefur og upplýsingamiðlun</i>	Eplica		
<i>Annað</i>	Sarpur, menningarsögulegt gagnasafn	Ýmis forrit á einstaka útstöðvum vegna rannsókna o.fl.	
<i>Skýjalausnir</i>	One drive for Business		
<i>T-póstur og skrifstofuvöndlar</i>	Microsoft Exchange	Microsoft Office	Lync (í innleiðingu)

4. Fýsileikagreining á sameiningu MÍ og ÞJMS

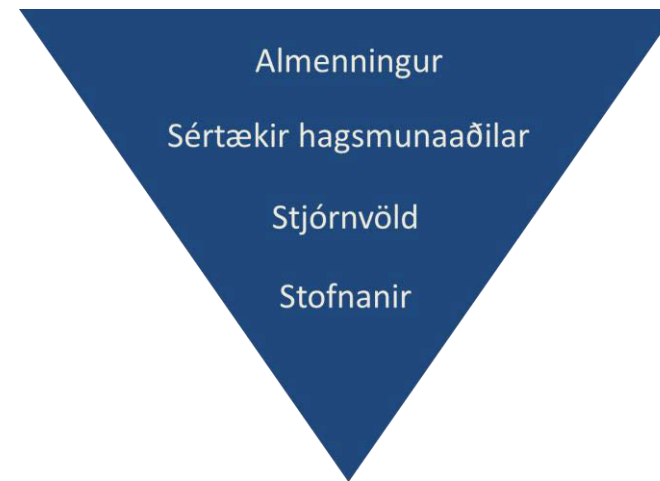
Að mati Capacent eru til staðar a.m.k. fjórar sviðsmyndir til framtíðar hvað varðar samstarf eða sameiningu stofnananna tveggja sem þessi fýsileikagreining tekur til. Í fyrsta lagi óbreytt skipan – en efling samstarfs. Í öðru lagi frekari formgerð á samstarfi – þ.e. að gera samstarfið formlegra, t.d. á grunni samstarfssamnings, sameiginlegrar framtíðarsýnar og skýrari verkaskiptingar. Í þriðja lagi væri hægt að skoða samrekstur stoðþjónustu í heild. Og í fjórða lagi væri unnt að vinna að sameiningu stofnananna. Í öllum tilvikum var skoðuð möguleg samlegð með færslu verkefna til ráðuneytisins. Færa má almenn rök fyrir því að bein fjárhagsleg og fagleg áhrif hljóti að verða mest við sameiningu og að óbreytt samstarf stofnananna hefði takmörkuð fagleg áhrif og engin áhrif til lækkunar á rekstrarútgjöldum.



Mynd 6. Fjárhagsleg og fagleg áhrif samstarfs og sameiningar.

Stór sameining er því formlega séð sú leið sem gera má ráð fyrir að verði fljótvirkasta leiðin við að koma á laggirnar öflugri starfseiningu sem verði í senn rekstrarlega og faglega sterkari en smærri starfseiningar.

Að mati Capacent er leið sameiningar best til þess fallin að styrkja starfsemi viðkomandi stofnana í málaflokki menningarminja og tengdra verkefna og mikilvægt er að það gerist á forsendum almennings, sértækra hagsmunaaðila í málaflokknum og stjórnvalda þó svo að sjónarmið þeirra stofnana sem um ræðir skipti máli. Hagsmunir og sjónarmið starfsmanna stofnananna skipta einnig máli og þeim þætti þarf að sinna sérstaklega vel á öllum stigum verði það niðurstaða stjórnvalda að vinna að sameiningu. Hvað varðar framtíðarsýn er mikilvægt að hún taki mið af langtímahagsmunum almennings, atvinnulífs, stjórnvalda og ríkissjóðs.



Mynd 7. Hagsmunir eftir mikilvægi.

Ábyrg meðferð almannaþjóns er það verkefni sem almenningur hefur falið stjórnvöldum að sinna fyrir sína hönd. Mat Capacent á fjárhagslegum ávinningi sameiningar er að lágmarki 47 m.kr. á ári, sem unnt væri að verja að hluta eða öllu leyti til þess að efla enn frekar starfsemina í málaflokki menningarminja sem sameinuð stofnun sinnir. Gera þarf ráð fyrir upphafskostnaði sem myndi leggjast á einu sinni og þar veða húsnæði og aðstaða þyngst.

Hvað varðar faglegan ávinning þá koma til atriði eins og aukinn slagkraftur stærri stofnunar og sú deigla þekkingar og reynslu sem unnt er að blanda saman með því að fela fólki með ólíka menntun, þekkingu, reynslu og bakgrunn að rýna vinnu og verklag hvers annars. Þá gæti sameining verið þáttur í að styrkja og efla starfsemina bæði fjárhagslega og faglega.

4.1. Leiðbeiningar og stuðningsefni

Við greiningu Capacent á verkefnum stofnananna var lögð áhersla á að skoða hvort og þá hvaða skörun gæti legið í verkefnum þeirra og fýsileika sameiningar.

Á vinnufundi með stýrihópi verkefnisins voru ræddar nokkrar sviðsmyndir eins og óbreytt skipan – en efling samstarfs milli stofnananna, frekari formgerð á samstarfi stofnananna, t.d. á grunni samstarfssamnings, sameiginlegrar framtíðarsýnar og skýrari verkaskiptingar, einnig samrekstur stoðþjónustu í heild og loks sameining MÍ og ÞJMS. Jafnframt var fjallað um mögulega samlegð með færslu verkefna til ráðuneytisins.

Kostir og gallar sviðsmyndanna voru reifaðir í samvinnu við stjórnendur stofnananna á vinnufundi stýrihópsins. Við úrvinnslu gagna vinnufundarins lögðu ráðgjafar sjálfstætt mat á efnið sem þannig var aflað og sameinuðu skyld sjónarmið og unnu efnið áfram.

Það efni sem fer hér á eftir er greining Capacent á fýsileika sameiningar þar sem dregin hafa verið saman þau gögn sem aflað var við verkefnagreininguna, fjárhagsgreininguna og mat Capacent á því efni sem varð til í vinnustofu með stýrihópi þar sem ólíkar sviðsmyndir til framtíðar voru til umfjöllunar og mats.

Í þessum kafla er fjallað nánar um það hvort og þá hversu fýsilegt það telst að sameina Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands. Þá eru álitaeefni tekin saman og þættir sem þarfnast nánari skoðunar reifaðir.

² Hér má nefna skýrslur Ríkisendurskoðunar af samtímaeftirliti með sameiningum, fyrst 2011: Embætti landlæknis; 2011: Velferðaráðuneyti; 2011: Innanríkisráðuneyti; 2010: ISAVIA; 2010: Þjóðskrá; 2010: Embætti ríkisskattstjóra, auk fyrri skýrslna stofnunarinnar um sameiningarmál; 2006: St. Jósefsspítali – Sólvangur; 2003: Umhverfisstofnun; 2000: Landspítali-háskólasjúkrahús.

Í riti fjármálaráðuneytisins „Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar“ sem kom út 2008 er komið inn á helstu atriði sem þarf að hafa í huga þegar litið er til mögulegra sameininga opinberra stofnana. Í ritinu er fjallað almennt um sameiningarferli, þ.e. aðdraganda þess, undirbúning, ákvarðanatöku, framkvæmd sameiningar og framkvæmd úttekta að nokkrum árum liðnum.

Þá litu ráðgjafar til athugunar Ríkisendurskoðunar á árangri af sameiningu ríkisstofnana fram til ársins 2009 sem leiddi í ljós að fagleg og fjárhagsleg markmið sameininga höfðu ýmist ekki náðst fram, ekki verið metin sérstaklega eða jafnvel ekki verið hluti af markmiðum sameiningar.² Í kjölfar þess útfærði Ríkisendurskoðun samtímaeftirlit þar sem strax sex mánuðum eftir að formleg sameining á sér stað er tekin staða á innleiðingunni. Í þeim tilgangi setti Ríkisendurskoðun fram spurningalista yfir atriði sem þurfa að vera til staðar í upphafi til að tryggja farsæla sameiningu stofnana sem nýta má sem leiðarvísi þegar hugað er að sameiningu stofnana.³

Í verkefnagreiningu stofnananna sem fjallað er um í köflum 2–3 í þessari skýrslu er verkefnum og umgjörð viðkomandi stofnana lýst með samræmdum hætti. Þegar rýnt er í verkefnagreininguna standa nokkrir þættir upp úr sem skipta máli fyrir fýsileika þess að sameina stofnanirnar og eru þeir reifaðir í undirköflunum hér að aftan. Við ritun þeirra var tekið mið af riti fjármálaráðuneytisins og spurningalista Ríkisendurskoðunar um þau atriði sem nauðsynlegt er að fjalla um og draga upp á yfirborðið.

4.2. Fýsileikagreining

4.2.1. Verkefni og ferlar

Að mati Capacent er nokkur munur á kjarnaverkefnum stofnananna, þ.e. þættir í starfsemi sem hafa ólíka nálgun, enda þótt stofnanirnar starfi báðar í málaflokki menningarminja. Í tilfelli MÍ er um að ræða verkefni sem fela í sér stjórnsýslulegt

³ http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti_sameining_stofnana.pdf

starf, eftirlit, úthlutun úr sjóðum og leyfisveitingar. Jafnframt eru í undantekningartilfellum framkvæmdar neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir. Í tilfalli ÞJMS er um að ræða í senn safnastarf, þjóðminjavörslu og háskólastofnun, þ.e. söfnun, skráningu, varðveislu safnkosts, rannsóknir á safnkosti og miðlun.

Að mati úttektaraðila er möguleiki á verulegri faglegru samlegð í verkefnum milli stofnananna. Fagþekking á sviði húsverndar og fornleifaverndar, þ.e. minjavörslu og minjaverndar, er til staðar hjá báðum stofnunum. Báðar stofnanir eru með sérfræðinga á sviði byggingalistar og fornleifafræða. Báðar stofnanir eru í samstarfi við sveitarfélög og menningarstofnanir um allt land, og taka þátt í samráði minjaráða MÍ (fulltrúar safna, sveitarfélaga og menningarstofnana).

Báðar stofnanir eru með starfsemi í minjavernd og minjavörslu víða um land, eru með stöðuga eða reglulega viðveru, og eiga báðar aðkomu að m.a. ferðaþjónustu og menntun á fagsviði menningarminja um allt land. Báðar stofnanir hafa rekstrarkostað vegna útgáfu um minjar um allt land, t.d. um kirkjur Íslands. Þá felst rekstrarkostnaður beggja stofnana í aðstöðu og tækjabúnaði á sama sviði, s.s. rekstri gagnagrunna og bifreiðakostnaði.

Þá eru báðar stofnanir í virku samstarfi við minjaverndar- og minjavörslustofnanir á Norðurlöndum og um heim allan. Báðar stofnanir bera ábyrgð á miðlun til almennings um sögu og menningararf þjóðarinnar.

Að mati úttektaraðila liggja því tækifæri í einfölduðu samstarfi um skyld verkefni og samnýtingu ýmissar miðlægrar þjónustu, sameiginlegan gagnagrunn, innri getu og starfskrafta, t.d. við:

- Forystu, ráðgjöf og samvinnu, minjaráða sem samráðsvettvangs á hverju minjasvæði og menningarminjasafna, minja-, byggða- og fagsafna.
- Húsvernd, þ.e. húsasafn annars vegar og hús-, mannvirkja- og fornleifavernd í starfi minjavarða hins vegar, við gerð framkvæmdaráætlana, fræðslu, faglegra leiðsögn, gerð og útgáfu leiðbeininga.

- Minjavernd, við samþættingu upplýsingagjafar og formlegs eftirlits.
- Rannsóknir og menntun, t.d. rannsóknir minjavarða á friðlýstum minjum og samlegð við starfsemi háskólastofnunar.
- Stjórnsýslu, t.d. ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum, einföldun málalykla, s.s. varðandi leyfisnúmer og rannsóknarnúmer.

Ef farin verður sú leið að sameina verkefni mætti sjá fyrir sér uppskiptingu nýrrar stofnunar í fjögur fagsvið og tvö miðlæg svið sem miðaðist við þessa nálgun og þau verkefni sem skilgreind eru í viðkomandi löggjöf.

Fyrsta sviðið hefði með höndum safnkostinn og safnahúsin. Annað sviðið sinnti rannsóknum á safnkosti og þróunarstarfi, en undir það svið heyrir menntunarstarf og háskólastarfsemi sameiginlegrar stofnunar. Hið þriðja bæri ábyrgð á miðlun og fræðslu. Undir fjórða fagsviðið félli starfsemi í héraði, þ.e. minjaverðir, forysta, ráðgjöf og samvinna við minjaráð sem samráðsvettvang á hverju minjasvæði og fjölbreytt samstarf við menningarminjasöfn, minja-, byggða- og fagsöfn.

Miðlægt svið stjórnsýslu hefði með höndum hvers kyns stjórnsýsluleg verkefni og ákvarðanir.

Þverfagleg verkefni milli sviða væru sem dæmi gagnagrunnmál, húsvernd, einföldun málalykla, ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum og rannsóknir minjavarða á friðlýstum minjum, þ.e. neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir. Að húsverndinni kæmi t.d. saman sérþekking úr ólíkum þáttum minjaverndar, þ.e. af þeim hluta safnasviðs sem hefði með höndum húsasafn, sérþekking af stjórnsýslusviði í hús-, mannvirkja- og fornleifavernd, og sérþekking af sviði starfsemi í héraði, þ.e. frá minjavörðum, minjaráðum og þekking frá ólíkum menningarminjasöfnum.

Nokkra samlegð má sjá fyrir þegar horft er til verkefna á sviði stoðþjónustu. Hér er um að ræða tækifæri til þess að sameina alla fjármálaumsjón, umsjón með fjárhagskerfi, upplýsingatæknimál, starfsmannahald ásamt almennri afgangi og skrifstofuþjónustu.

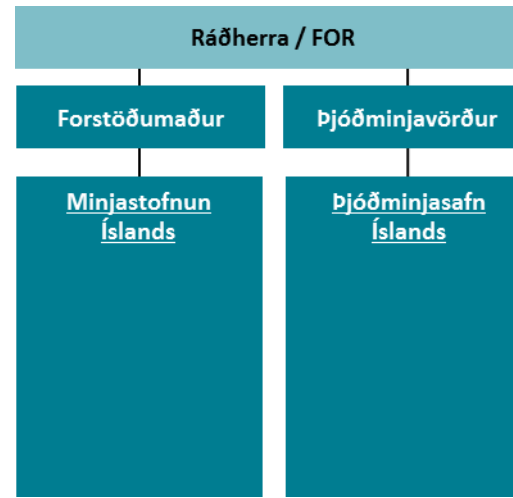
4.2.2. Einföldun regluverks

Eitt af markmiðum með skoðun á stofnanaskipan í málaflokki menningarminja og tengdum verkefnum er að treysta og jafnframt einfalda regluverk gagnvart almenningi og sértækum hagsmunaaðilum. Slíkt markmið á sér stoð í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar dags. 22. maí 2013 en þar segir m.a. að „[r]íkisstjórnin mun[i] auka skilvirkni stjórnáskilunar, m.a. með breytingum á skipulagi, samræmingu á stoðþjónustu, sameiningu stofnana og tilflutningi á milli sviða í samræmi við áherslur og forgangsmál“. Jafnframt segir að „[r]íkisstjórnin mun[i] beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skrifræði og einfalda samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði [sé] haldið niðri.“

Í vinnustofum með hagsmunaaðilum komu fram upplýsingar um að einhver grá svæði væru til staðar hvað hagsmunaaðilana snertir um skörun á verkswiðum stofnananna.

Það er rétt að taka fram að skoðun ráðgjafa leiddi ekki í ljós augljósan tvíverknað á milli stofnana. Hins vegar kom fram að sum málefni hefðu hag af breiðari aðkomu sérfræðinga í sameinaðri stofnun, auk þess sem samvirkni eykst við framkvæmd laga, t.d. laga um menningarminjar, skil menningarverðmæta og safnalaga.

Það er mat Capacent að efla megi minjavernd og minjavörslu með heilðrænni yfirsýn og áherslu, sem skapa betri möguleika á þverfaglegum áherslum við undirbúning stefnumótunar og hvers kyns stjórnáskilunarvarðanir. Um yrði að ræða mikilvæga samþættingu safnastarfs, húsverndar og fornleifaverndar í þágu samfélagsins, atvinnuþróunar, ferðaþjónustu, umhverfisverndar og mennta- og menningarstarfs um allt land.



Mynd 8. Yfirlit yfir núverandi fyrirkomulag.

Á mynd 8 má sjá yfirlit yfir núverandi fyrirkomulag. Gagnvart almenningi og sértækum hagsmunaaðilum yrði skrifræði og framkvæmd einfaldað og stuðlað að nýrri umgjörð og öflugari samskiptum við opinbera aðila.

Við fýsileikagreininguna var athuguð möguleg samlegð með færslu verkefna til ráðuneytisins. Við vinnuna kom fram að unnt væri, stæði vilji til þess, að flytja stefnumörkun og undirbúning þeirra ákvarðana sem lúta annars vegar að verndarsvæðum í byggð og hins vegar friðlýsingum húsa og mannvirkja undir ráðuneytið eða ráðuneytisstofnun. Viðkomandi verkefni eru hefðbundin stjórnáskiluverkefni og eru ekki kæránleg á stjórnáskilustigi þar sem ráðuneytið úrskurðar í þeim.

Innan beggja stofnana má finna afmörkuð dæmi um að stofnanirnar komist ekki nægilega yfir þau verkefni sem þeim er falið að sinna, geti t.d. þar af leiðandi ekki sinnt eftirfylgni með nægilega öflugum hætti eða lokið verkefnum sínum innan skynsamlegra tímamarka. Slíkt mætti e.t.v. leysa með auknum fjárframlögum til hvorrar stofnunar en hér ætti frekar að horfa til þess að sameina stofnanirnar með

Það að markmiði að efla núverandi innviði þannig að almennur málshraði aukist, að til verði aukinn slagkraftur í tiltekin verkefni á sama tíma og kostnaði sé haldið niðri.

Á sama tíma benda úttektaáðilar á tækifæri til að styrkja enn frekar ráðgefandi þátt eftirlits sem og annarrar starfsemi um land allt í starfi sameinaðrar stofnunar, sem miða að því að efla minjavernd og minjavörslu á Íslandi með öflugum faglegu starfi og stjórnarsýslu í málaflokknum.

Verkefni framtíðarinnar eru þau að tryggja að þessum viðfangsefnum sé sinnt með markvissum hætti. Það er mat ráðgjafa að tryggja megi betur og mæta þörfum fyrir styrka leiðsögn og eftirfylgni við reglur á gildissviði núverandi laga með því að vinna að samþættingu verkefna á þessu sviði. Þannig verði stigin fyrstu skref í átt að einfaldara og skilvirkara regluverki.



Mynd 9. Löggjöf og tengsl ólíkra laga við verkefni stofnananna.

Á mynd 9 getur að líta núgildandi lög og tengsl þeirra við verkefni beggja stofnana. Stofnanirnar starfa að grunni til eftir ólíkum lögum en eru þó líkar hvað varðar meginhlutverk þeirra í málaflokki menningarminja. Myndin sýnir að núverandi löggjöf skarast í meginatriðum á milli stofnananna.

4.2.3. Venjur, vinnubrögð og menning

Í verkefnagreiningu er lýst menningu og gildum hvorrar stofnunar fyrir sig og þegar kaflarnir eru teknir saman má sjá að kjarnaverkefnið eru mismunandi en skyldir

þættir í málaflokki menningarminja. Hefðir eru líkar, enda byggja stofnanirnar að mörgu leyti á sama merg. Væntingar starfsmanna til framtíðarinnar eru að sumu leyti ólíkar og þar með brýnt, ef horfa á til sameiningar, að vinna sérstaklega með þann þátt. Þessi menning mótar ramma um störf og viðbrögð starfsmanna. Menning skiptir máli þegar horft er til farsællar sameiningar. Rétt er að benda á að almennt upplifa starfsmenn annarrar stofnunarinnar sem tóku þátt í viðtölum og vinnustofum vegna þessa verkefnis verkefnið á neikvæðan hátt.

Venjur og hugsanaháttur – með ólíkum blæbrigðum í sýn og nálgun – innan beggja stofnana er því viss áhættuþáttur og möguleg hindrun við sameiningu og gæti komið í veg fyrir að tækist að mynda samstæða heild ef ekki er rétt staðið að málum.

Þekkt er að umræða um breytingar af þessu tagi getur valdið togstreitu og jafnvel vanlíðan á meðal starfsmanna enda er hún til þess fallin að skapa ákveðið los í starfseminni. Í hefti fjármálaráðuneytisins er bent á að algengt sé að fólk segi upp störfum í tengslum við sameiningar. Til að forðast vanlíðan af þessu tagi og auka samstöðu starfsfólks þarf að eiga sér stað vinna með aðkomu ráðuneytisins eða stýrihóps. Þar er unnið með starfsmönnum að mótun framtíðarsýnar og þeirra markmiða sem ráðuneytið vill sjá með sameiningu. Þau eru kynnt og mótuð ítarlegar en hér hefur verið gert. Rétt er að benda á að þarfir og óskir starfsmanna skipta máli í þessu samhengi en geta ekki verið ráðandi.

Að því gefnu að slík vinna eigi sér stað sem fyrst, og að þær áherslur sem ráðuneytið vill séu mótaðar í samvinnu með starfsfólki, er hægt að horfa frekar til þess að stefna að sameiningu stofnananna í góðri samvinnu og sátt við starfsfólk. Samhliða verði hægt að hefjast handa við að móta sameiginlega menningu fyrir vinnustaðinn.

4.2.4. Skipulag og stjórnun

Ásýnd stjórnskipulags MÍ og PJMS er lík og það er mat ráðgjafa að virkni sé mjög áþekkt á milli stofnananna. Í báðum tilfellum er um að ræða fagskipulag með skilgreind stoðsvið, þar sem kostum verkefnastjórnunar og teymisvinnu er beitt til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfseminna.

Í viðtölum kemur skýrt fram að samhæfing og stýring verkefna er sambærileg milli stofnananna. Hjá báðum stofnunum er þetta verkefni í höndum sviðsstjóra, sem fara með daglega stjórn á sínum sviðum, bera ábyrgð á faglegu starfi á viðkomandi sviðum. Því er að mati ráðgjafa ágætis samlegð á milli stofnananna að þessu leyti.

Forstöðumenn beggja stofnana bera ábyrgð á starfsmannastjórnun sinnar stofnana. Ljóst er að við stærri stofnun hefðu millistjórnendur, þ.e. sviðsstjórar, með höndum ábyrgð sinna sviða gagnvart forstöðumanni.

Fram hefur komið að hagsmunaaðilar kalla almennt á aukna samhæfingu í starfsemi að minjavernd og minjavörslu. Um er að ræða stjórnunarlegt viðfangsefni og er í raun stöðugt úrlausnarefni sem stærri stofnun ætti auðveldara með að forgangsraða í takti við þær áherslur sem eru í gildi hverju sinni frekar en minni stofnun.

4.2.5. Faglegur ávinningur

Í viðtölum með starfsmönnum stofnananna kom fram að styrkur núverandi stofnana sé fyrst og fremst fólgin í afmörkun verkefna og sérþekkingu og reynslu starfsfólks. Það birtist þannig í framkvæmd að hver stofnun hefur ákveðinn fókus sem afmarkar viðfangið frekar en að vinna á breiddinni.

Það má horfa til þess að ná fram virðisauka í málaflokknum, með því að tryggja samræmda framkvæmd í minjavernd og minjavörslu hjá sameinaðri stofnun. Horfa má til þess að ná fram samstarfi um skyld verkefni og samnýtingu miðlægrar þjónustu, innri getu og starfskrafta. Þannig má ná fram meiri breidd og dýpt í þekkingu.

Faglegi og stjórnunarlegi ávinningurinn getur falist í enn öflugri stofnun og meiri og fjölbreyttari þekkingargrunni starfsmanna. Þá má leiða að því líkur að aukin stærð leiði til þess að stoðþjónusta nýtist betur.

Þá verði með aukinni samvinnu og samskiptum til ákveðin deigla í sameinaðri stofnun sem verði sterkari en í tveim minni einingum. Starfsfólk beggja stofnana á fagsviðum er að öllu leyti með háskólagráður á viðkomandi sérsviðum minjaverndar og minjavörslu.

Stærri og sterkari stofnun á þessu sviði myndi þá leiða til aukinnar getu til að forgangsraða skýrar og til lengri tíma. Fram hefur komið að báðar stofnanirnar hafa þurft að grípa til forgangsröðunar að einhverju leyti og vel heppnuð sameining getur verið þáttur í að auka framleiðni.

4.3. Fjárhagsgreining

Í þessum kafla er sett fram spá um fjárhagsleg áhrif af sameiningu Þjóðminjasafns og Minjastofnunar. Samanlögð rekstrarútgjöld allra stofnananna á árinu 2015 eru 1,15 m.kr. Í töflu 1 má sjá rekstrarútgjöld stofnananna á árinu 2015 og helstu kostnaðarliði.

Rekstrarútgjöld 2015

	Þjóðminja- safn	Minja- stofnun	Alls
Launakostnaður	391,8	131,0	522,8
Samgöngur	12,6	9,5	22,1
Rekstrarvörur	23,6	3,9	27,5
Aðkeypt þjónusta	157,0	50,0	207,0
Húsnæði	295,5	28,6	324,2
Bifreiðar og vélar	9,2	3,9	13,0
Rekstrarkostnaður	13,9	22,5	36,4
Rekstur alls	903,6	249,4	1.153,0

Tafla 1. Yfirlit yfir rekstrarútgjöld Þjóðminjasafns og Minjastofnunar á árinu 2015 í m.kr. Tölurnar eru óstaðfestar rekstrartölur ársins.

Samkvæmt óstaðfestum rekstrartölum ársins 2015 nema rekstrarútgjöld Þjóðminjasafnsins 903,6 m.kr. Þar af er launakostnaður 43,4% eða 391,8 m.kr. Næststærsti kostnaðarliður er vegna húsnæðis, 32,7% eða 295,5 m.kr.

Samsvarandi rekstrartölur hjá Minjastofnun sýna launakostnað upp á 131,0 m.kr. og er það jafnframt stærsti kostnaðarliðurinn eða 52,5% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Kostnaður vegna húsnæðis er aftur á móti 28,6 m.kr. eða 11,5%, nokkuð umfangsminni kostnaðarliður en hjá Þjóðminjasafninu sem skýrist af eðlismun starfseminnar.

Hjá báðum stofnunum vegur kostnaður vegna aðkeyptrar þjónustu þungt. Í því felast innkaup á alls kyns sérfræðiþjónustu sem tengist faglegum málefnum stofnananna, t.a.m. er á þennan lið bókfærður kostnaður hjá Þjóðminjasafni vegna sýningahalda og svo verktakakostnaður vegna húsasafnsins sem er safnkostur Þjóðminjasafns á landsbyggðinni en á árinu var farið í umtalsverðar viðhaldsaðgerðir. Það sama á við hjá Minjastofnun og vegur þar kostnaður sem bókaður er vegna aðkeyptrar þjónustu þungt en vel að merkja er einnig bókfærður einskiptiskostnaður vegna húsnæðis.

Af þessum sökum er rétt að taka sérstakt tillit til óreglubundinna kostnaðarpátta í starfsemi stofnananna þegar leitast er við að leggja mat á möguleg fjárhagsleg áhrif af sameiningu og er það gert í þeirri spá sem hér fylgir.

4.3.1. Fjárhagsleg spá vegna sameiningar

Það er spá Capacent að heildarávinningur við sameiningu stofnananna geti numið 4,1% af samanlögðum rekstrarútgjöldum 2015.

Áætluð heildaráhrif sameiningar

	Núverandi rekstur	Sameinaður rekstur	Br.	Breyting %
Launakostnaður	522,8	495,3	27,5	-5,3%
Samgöngur	22,1	22,1	0,0	0,0%
Rekstrarvörur	27,5	24,8	2,7	-9,7%
Aðkeypt þjónusta	207,0	201,4	5,6	-2,7%
Húsnæði	324,2	317,0	7,2	-2,2%
Bifreiðar og vélar	13,0	13,0	0,0	0,0%
Rekstrarkostnaður	36,4	32,3	4,1	-11,2%
Rekstur alls	1.153,0	1.106,0	47,0	-4,1%

Tafla 2. Samantekin áætluð heildaráhrif í m.kr. við sameinaðan rekstur ásamt hlutfallslegri breytingu á helstu kostnaðarliðum.

Í töflu 2 getur að líta yfirlit yfir áætluð fjárhagsleg áhrif við sameiningu stofnananna. Eins og áður segir nema samanlögð útgjöld stofnananna á árinu 2015 1,15 ma.kr. og þar með gæti ávinningur í sameinuðum rekstri numið 47 m.kr. á ársgrundvelli.

Að mati Capacent eru nokkrar líkur á að ávinningurinn verði meiri. Í því felst fyrst og fremst það mat að með breytingum almennt skapist tækifæri á að endurskipuleggja verkaskiptingu, ferla og skipulag verkefna og ekki væri óeðlilegt að horfa til þess að gerð yrði krafa um ná fram frekari hagræðingu í krafti aukinnar skilvirkni hjá nýrri stofnun. Ekki væri óeðlilegt að horfa til þess að setja fjárhagsleg markmið með sameiningunni og ekki væri óeðlilegt að horfa til þess að í slíku markmiði megi stefna að allt að 10% hagræðingu.

Í þessari fjárhagslegu spá verður að hafa í huga að umhverfi og verkefni stofnananna geta breyst ört, þar með þarf að horfa til þess að forsendur geta breyst og/eða orðið skýrari þegar nær dregur sameiningu en hér er farin sú leið að horfa til mögulegra samlegðaráhrifa og þar með lagt mat á möguleg áhrif á einstaka útgjaldþætti.

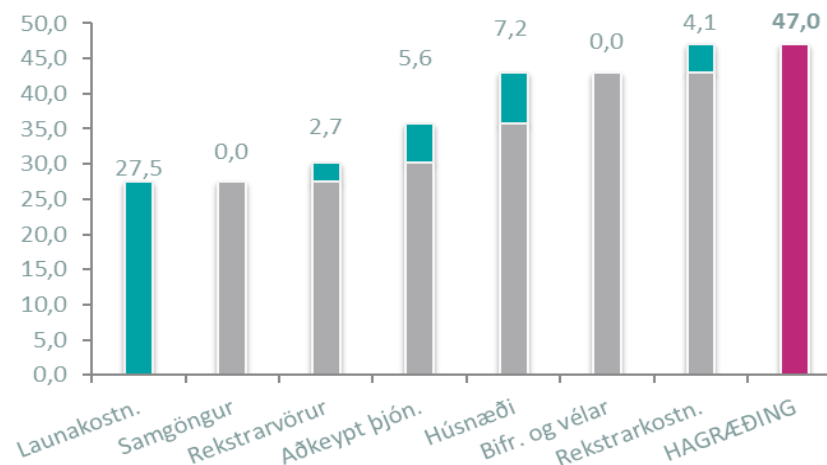
Sameining stofnana hefur oftast áhrif á launalið og húsnæðislið og er það reyndin í þessu mati. Í töflu 2 má sjá spá um 5,3% lækkun launakostnaðar eða um 27,5 m.kr. Í því mati er horft til tækifæra til samþættingar í stoðþjónustu á sviði afgreiðslu, rekstrar, skjalamála og vegna stjórnunar.

Þá má gera ráð fyrir að í innkaupum á rekstrarvörum og í rekstrarkostnaði almennt sé hægt að nýta stærðarhagkvæmni Þjóðminjasafns og ná fram nokkrum ávinningi eða um 2,7 m.kr. í innkaupum á rekstrarvörum og 4,1 m.kr. í rekstrarkostnaði. Sameining hefði jákvæð áhrif á fjárfestingar vegna þess að eignakaup verði hagstæðari vegna samnýtingar tækja o.þ.h.

Ekki er gert ráð fyrir mikilli hagræðingu í aðkeyptri þjónustu enda oft um að ræða óreglulega liði sem tengjast átaksverkefnum hverju sinni sem eru fjármagnaðir sérstaklega.

Þegar horft er til þess hvaða tækifæri gætu legið í húsnæðismálum fyrir stofnanirnar er gert ráð fyrir að nýta megi aðstöðu Þjóðminjasafns fyrir þann hluta af starfsemi Minjastofnunar sem er staðsettur að Suðurgötu í Reykjavík.

Væntur ávinningur vegna þess gæti numið 7,2 m.kr. Húsnæðið er í eigu Fasteigna ríkisins og til að ná fram þessum sparnaði þyrfti að horfa til þess að endurleigja húsið eða selja það.



Tafla 3. Áætlaður ávinningur af sameiningu. Taflan sýnir uppsafnaðan ávinning eftir helstu kostnaðarliðum í m.kr.

Í töflu 3 má sjá fjárhagsleg áhrif spárinnar með myndrænum hætti. Gangi þessi spá eftir lækka rekstrargjöld stofnananna um 4,1% eða 47 m.kr. Þar að auki má gera ráð fyrir faglega sterkari stofnun og markvissari nýtingu búnaðar og aðstöðu.

Að mati Capacent er eðlilegt að ofangreind hagræðing verði grunnur að umræðu um fjárhagsleg markmið sem sett verði með sameiningu áður nefndra stofnana.

4.3.2. Sameiningarkostnaður

Fjárhagsleg spá Capacent gerir ráð fyrir að kostnaður við sameiningu stofnananna geti numið 35–40 m.kr. Gert er ráð fyrir að breytingaferlið taki eitt ár og á því tímabili þarf að gera ráð fyrir tímabundnum fjárveitingum vegna breytinganna þar sem ekki er gert ráð fyrir því að ávinningur sé að öllu leyti kominn fram.

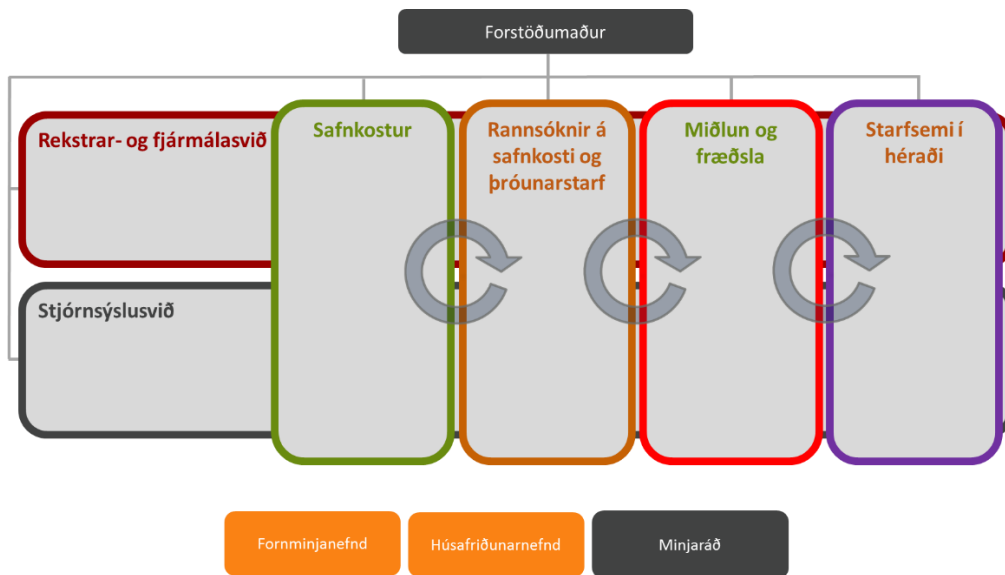
Þegar litið er til áætlaðs kostnaðar vegna breytinganna snýr hann fyrst og fremst að húsnæði, aðstöðu, flutningum og annarri undirbúningsvinnu. Húsaleigusamningur Minjastofnunar vegna húsnæðisins að Suðurgötu 39 er við Fasteignir ríkisins og er mögulegt að segja samningnum upp með 12 mánaða fyrirvara. Í breytingaferli sem þessu er rétt að gera ráð fyrir því að kostnaður vegna eldra húsnæðis falli til í sex mánuði.

Þá er horft til flutningskostnaður, aðlögunar að nýju húsnæði og aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, t.d. ráðgjafar vegna lögfræðilegra úrlausnarefna og breytinga á upplýsingakerfum. Þá þarf að gera ráð fyrir kostnaði vegna starfsloka og öðrum ófyrirséðum kostnaði.

4.4. Tillögur og ábendingar ráðgjafa

Það er mat ráðgjafa Capacent að fýsilegt sé að Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands verði sameinaðar í eina stofnun.

Lagt er til að hin nýja stofnun verði skipulögð eftir meginverkefnum, þ.e. safnahúsin, rannsóknir á safnkosti og þróunarstarf, miðlun og fræðsla, og starfsemi í héraði, en þvert á þau fagsvið komi tvö miðlæg svið, þ.e. stjórnsýslusvið og rekstrar- og fjármálasvið.



Mynd 10. Stjórnskipurit.

Hin sameinaða stofnun hefði einkum með höndum daglega stjórnsýslu á sviði menningarminja og menningarvörslu, væri höfuðsafn á sviði menningarminja og háskólastofnun, allt skv. lögum um menningarminjar nr. 80/2012, lögum um

Þjóðminjasafn nr. 140/2011, safnalögum nr. 141/2011 og lögum um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011.

Uppskipting nýrrar stofnunar yrði í fjögur fagsvið og tvö miðlæg svið sem miðaðist við þessa nálgun og þau verkefni sem skilgreind eru í viðkomandi löggjöf.

Fyrsta sviðið hefði með höndum safnkostinn og safnahúsin. Annað sviðið sinnti rannsóknum á safnkosti og þróunarstarfi, en undir það svið heyrir menntunarstarf og háskólastarfsemi sameiginlegrar stofnunar. Hið þriðja bæri ábyrgð á miðlun og fræðslu. Undir fjórða fagsviðið félli starfsemi í héraði, þ.e. minjaverðir, forysta, ráðgjöf og samvinna við minjaráð sem samráðsvettvang á hverju minjasvæði og fjölbreytt samstarf við menningarminjasöfn, minja-, byggða- og fagsöfn.

Miðlægt svið stjórnsýslu hefði með höndum hvers kyns stjórnsýsluleg verkefni og ákvarðanir.

Þverfagleg verkefni milli sviða væru sem dæmi gagnagrunnmál, húsvernd, einföldun málalýkla, ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum og rannsóknir minjavarða á friðlýstum minjum, þ.e. neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir. Að húsverndinni kæmi t.d. saman sérþekking úr ólíkum þáttum minjaverndar, þ.e. af þeim hluta safnasviðs sem hefði með höndum húsasafn, sérþekking af stjórnsýslusviði í hús-, mannvirkja- og fornleifavernd, og sérþekking af sviði starfsemi í héraði, þ.e. frá minjavörðum, minjaráðum og þekking frá ólíkum menningarminjasöfnum.

Nokkra samlegð má sjá fyrir þegar horft er til verkefna á sviði stoðþjónustu. Hér er um að ræða tækifæri til þess að sameina alla fjármálaumsjón, umsjón með fjárhagskerfi, upplýsingatæknimál, starfsmannahald ásamt almennri afgreiðslu og skrifstofuþjónustu.

Innan sameinaðrar stofnunar yrði mögulegt að halda rekstri bókhaldslega og fjárhagslega aðgreindum vegna málaflokka sem hafa markaðar sértekjur og sömuleiðis vegna málaflokka sem njóta þjónustugjalda. Lagakvöð yrði þar með mætt varðandi aðgreiningu á fjárhag og bókhaldi, en slík aðgreining hefur ekki áhrif á faglega eða stjórnunarlega þætti. Einnig má almennt vísa til leiðbeininga fjármála- og efnahagsráðuneytis um fjárhagslega aðgreiningu í rekstri ríkisstofnana.

4.4.1. Helstu kostir og tækifæri sameiningar

Að mati ráðgjafa er raunhæft að ætla að sameiningin skili margháttaðum ávinningi. Verður hér gerð grein fyrir nokkrum helstu atriðum sem mörg hver endurspeglar styrk núverandi stofnana og mögulega samvirkni til framdráttar sameinaðri stofnun.

Hvað varðar sameiginlega stefnumörkun og framtíðarsýn er m.a. gert ráð fyrir eftirtöldum þáttum:

- ✓ Framtíðarsýn um eflingu minjaverndar og minjavörslu á Íslandi með öflugum faglegu starfi og stjórnábyrgðum í málaflokknum.
- ✓ Mikilvægri samþættingu safnastarfs, húsverndar og fornleifaverndar í þágu samfélagsins, atvinnuþróunar, ferðaþjónustu, umhverfisverndar og mennta- og menningarstarfs um allt land.
- ✓ Stærri, faglega sterkari og sjálfstæðari stofnun.
- ✓ Sameiginlegri innri menningu um hið þjónandi stjórnvald.
- ✓ Að leiðbeiningaskylda og leiðsögn yrðu meira gildandi í starfi sameinaðrar stofnunar.
- ✓ Að samstarf í sameinaðri stofnun, grundvallað á einni og sameiginlegri stefnumörkun og framtíðarsýn, væri líklegt til að vaxa og dafna með tímanum.
- ✓ Að aukið samræmi í framkvæmd bætti gegnsæi og tryggði betur virka minjavernd og minjavörslu.

Ytri ávinningur af sameiningu horfir einkum frá sjónarhóli almennings, sértækra hagsmunaaðila og stjórnábyrgðunnar að öðru leyti:

- ✓ Einföldun í málaflokki minjaverndar á Íslandi frá sjónarhóli almennings og annarra aðila.
- ✓ Ytri aðilar myndu upplifa minnkað flækjustig, bæði í stjórnábyrgðunni minjaverndar, við minjavörslu og í öðru reglubundnu samstarfi að málaflokki menningarminja um land allt. Þar má nefna gagnagrunnmál, einföldun málalýkta, og ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum.

- ✓ Bættir möguleikar til að sameinuð stofnun gæti valdið þeim verkefnum sem henni yrðu falin skv. lögum – samfélaginu til hagsbóta.
- ✓ Færi á auknu samstarfi stofnunarinnar í stærra samhengi, t.d. við önnur höfuðsöfn sem og aðrar stofnanir sem varðveita menningarverðmæti, t.d. Þjóðskjalasafn Íslands, Þjóðarbókhöfðuna og Árnastofnun.
- ✓ Sameinuð stofnun væri áfangi til að ná markmiðum áfangaskýrslu forsætisráðuneytis um bættu starfshætti eftirlitsstofnana, m.a. um sameiningu og samþættingu verkefna stofnana, og skapaði ramma fyrir framkvæmd annarra atriða.
- ✓ Skipulag stofnunarinnar gæti opnað á viðbótarsameiningu verkefna annarra höfuðsafna, þ.e. Listasafns Íslands og Náttúruminjasafns Íslands, inn í þau svið sem fyrir eru í sameinaðri stofnun, enda er talsverð skörun milli málaflokkanna, t.d. skráningar-, varðveislun-, rannsóknar-, miðlunar- og fræðsluhlutverkið.
- ✓ Sameinuð stofnun hefði meira vægi og fagleg virðing hefði alla burði til að verða meiri en tveggja stofnana.

Að ýmsu leyti horfir sameining til breyttrar og hagkvæmari verkaskiptingar:

- ✓ Skilið væri á milli verkefna með skýrri ábyrgðarskiptingu, deildaskiptingu og afmörkuðum verkferlum.
- ✓ Umfjöllun um minjavörslu og minjavernd yrði samræmdari, sem og forysta, ráðgjöf og samvinna í samræmi við ákvæði laga.
- ✓ Veruleg tækifæri í samræmdari starfsemi um eflingu minjaverndar víða um land gæti skilað samlegð og aukinni skilvirkni.
- ✓ Tækifæri væri til samnýtingar miðlægrar þjónustu, innri getu og starfskrafta í upplýsingatæknimálum, starfsmannahaldi, almennri afgreiðslu og skrifstofuþjónustu, fjármálaumsjón og fjárhagskerfi.

Mikilvægt er að horfa til tækifæra sameinaðrar stofnunar sem felast í aukinni samvinnu milli sérfræðinga:

- ✓ Fjöldi sérfræðinga með ólíkan bakgrunn og sérsvið í sameinaðri stofnun gefur færi á aukinni sérhæfingu en jafnframt þverfaglegri nálgun sérfræðinga.

- ✓ Skarpari nálgun við menningarminjar sem auðlind, bæði við starfsemi í héraði, varðveislu safnkosts, rannsóknir og miðlun. Aukinn gagnkvæmur skilningur innan sameinaðrar stofnunar á samspili stjórnsýslu auk annarrar umsýslu með rannsóknnum – og varðveislu safnkosts til framtíðar.
- ✓ Bætt tækifæri til samvinnu sérfræðinga sem sinna húsvernd, fornleifavernd og skipulagsmálum innan sameinaðrar stofnunar.

Innan sameinaðrar stofnunar yrði meiri breidd og dýpt í þekkingu:

- ✓ Sérfræðingar á fleiri sviðum, með ólíkan bakgrunn og sérsvið, skapa faglega breidd innan sameinaðrar stofnunar með því að rýna vinnu og verklag hvers annars. Það leiðir sömuleiðis til frekari sérhæfingar starfsmanna í störfum fyrir stofnunina.
- ✓ Fagleg deigla þar sem sérfræðingar á sviði minjaverndar og minjavörslu læra hver af öðrum í samráði og samstarfi sérfræðinga á ólíkum sviðum.
- ✓ Samvirkni eykst við framkvæmd laga, t.d. laga um menningarminjar, skil menningarverðmæta og safnalaga.
- ✓ Faglegur ávinningur í samstarfi væri m.a. styttri boðleiðir vegna eftirlits með rannsóknnum, upplýsingagjöf vegna frágangs forngripa, sem og í tengslum við forvörslu og varðveislu.

Tækifæri eru til endurbættra vinnuferla hjá sameinaðri stofnun:

- ✓ Öflugri stofnun gæti styrkt ýmsa þætti starfseminnar, s.s. málsmeðferð og málshraða.
- ✓ Betri möguleikar á þverfaglegum áherslum við undirbúning stefnumótunar og hvers kyns stjórnsýsluákvæðana.
- ✓ Endurbættir vinnuferlar auka líkur á að sameinuð stofnun valdi lögbundnum verkefnum sínum.

Á vegum sameinaðrar stofnunar verða veruleg tækifæri fyrir bætt samskipti, samráð og upplýsingagjöf:

- ✓ Sameiginleg innri menning verður byggð á sjónarmiðum um hið þjónandi stjórnvald, meðalhóf og leiðbeiningaskyldu, sem og höfuðsafnstarf og háskólastofnun.

- ✓ Slík menning er mikilvæg til að byggja upp traust og er unnin í nánum tengslum við almenning og sértæka hagsmunaaðila til að ná markmiðum löggjafarinnar.
- ✓ Öflugri stofnun getur styrkt ráðgefandi þátt eftirlits, einfaldað og styrkt samskipti, samráð og upplýsingagjöf við rannsóknaraðila, þ.e. leyfishafa, en einnig almenning og aðra aðila.
- ✓ Samofin og virkari þjónusta gagnvart samfélaginu verður í boði sameinaðrar stofnunar, s.s. samræmd svörun, framsetning og samráð.

Bætt stjórnskipulag og stjórnunaraðferðir eru meðal kosta við sameinaða stofnun:

- ✓ Þegar hefur verið gerð grein fyrir megindráttum skipulags sameinaðrar stofnunar og hvernig hún myndi starfa.
- ✓ Stjórnunarlegur ávinningur kæmi m.a. fram í einum forstöðumanni í stað tveggja og einum fjármálastjóra í stað tveggja.
- ✓ Í starfi sameinaðrar stofnunar yrði forgangsraðað eftir áherslum sem eru í gildi hverju sinni.

4.4.2. Helstu álitamál og ógnanir sameiningar

Mikilvægt er að stýra í jákvæðan farveg vinnu við þau tækifæri og faglega kosti sameiningar sem áður hafa verið nefndir, sem endurspegla styrk stofnananna tveggja og mögulega samvirkni til framdráttar sameinaðri stofnun. Þar á meðal má nefna markmiðið um eflingu minjaverndar og minjavörslu á Íslandi með öflugum faglegu starfi og stjórnsýslu í málaflokknum.

Að mati ráðgjafa er hér um að ræða einn veigamesta áhrifabáttinn um hvernig til tekst við sameininguna. Umfjöllunin varðar m.a. sameiginlega stefnumörkun og framtíðarsýn, ytri ávinning, aukna samvinnu, meiri breidd í dýpt í þekkingu, bætt samskipti, samráð og upplýsingagjöf, og bætt stjórnskipulag og stjórnunaraðferðir.

Mikilvægt er, ef ákveðið verður að hrinda tillögnum í framkvæmd, að til verði listi sem tekur bæði á praktískum og hefðbundnum viðfangsefnum og hugsanlegri áhættu og gefi þeim sambærilegt vægi í úrlausnum.

Við upphaf sameiningaráforma er nauðsynlegt að fylgja eftir þeim viðmiðum sem Ríkisendurskoðun hefur sett fram⁴ til að leiða slíka vinnu á farsælan hátt. Þarna er átt við um þau atriði sem Ríkisendurskoðun leggur mat á með samtímaeftirliti sínu með sameiningu stofnana, s.s. um markmið með sameiningu, fjárhagslegt mat, stjórnun sameiningar, samrunaáætlun og önnur atriði.

Meðal annars þarf að liggja fyrir niðurstaða efnislegrar umfjöllunar um eftirtalin atriði:

- ✓ Hvaða markmið og mælikvarða á að leggja til grundvallar við mat á árangri sameiningar?
- ✓ Tölulegir mælikvarðar á fagleg og fjárhagsleg markmið. Forgangsröðun.
- ✓ Verklagsreglur og langtímastefnumótun er áriðandi að móta svo stefnan verði sem fyrst leiðarljós fyrir starfsmenn. (Styður við fólk.)
- ✓ Endurmeta samrunaáætlun reglulega. Frávik gefa vísbendingar um þætti sem geta hindrað árangursríkan samruna. (Styður við áætlanir.)

Auk þess þyrfti að ákveða hvernig ætti að skipa innleiðingarhóp, um aðkomu ráðuneytisins, stýrihóps og annarra að þeirri vinnu, hvernig umbótum og breytingum skyldi stýrt o.s.frv.

Að mati ráðgjafa eru nokkur atriði sem kunna að setja faglegum ávinningi skorður í sameinaðri stofnun:

- ✓ Almennt upplifa starfsmenn annarrar stofnunarinnar sem tóku þátt í viðtölum og vinnustofum vegna þessa verkefnis verkefnið á neikvæðan hátt.
- ✓ Venjur og hugsanaháttur – með ólíkum blæbrigðum í sýn og nálgun – innan beggja stofnana geta sett faglegum ávinningi skorður.
- ✓ Mikilvægt er að standa rétt að málum og vinna að sameiningu stofnananna í góðri samvinnu og sátt við starfsfólk. Til að takist að mynda samstæða heild vinni ráðuneytið eða stýrihópur með starfsmönnum að mótun framtíðarsýnar, markmiða, áherslna og sameiginlegrar menningar, sbr. umfjöllun í kafla 4.2.3. um venjur, vinnubrögð og menningu.

- ✓ Almennur fyrirvari við sameiningar, að þær leiði ekki til þess að fjármagn verði skorið niður, áhersla á að sérfræðingastarf og þjónusta minnki ekki og að eftirlit og aðhald með minjavernd og minjavörslu á Íslandi skerðist ekki heldur.
- ✓ Ef ákveðið yrði að gera breytingar á fjárveitingum til stofnunarinnar, t.a.m. við meðferð fjárlagafrumvarps, yrðu allir málaflokkar stofnunarinnar undir hverju sinni.

4.4.3. Laga- og regluverk

Að mati ráðgjafa væri heppilegt að skoða eftirtalin atriði í tengslum við breytingar á laga- og regluverki:

- ✓ Faglegur ávinningur gæti skapast af samræmingu á lagaumgjörð og nánara samspili ólíkra laga á sviði menningarminja. Meðal annars mætti kanna hvort tilefni sé til að skýra samspil löggjafar sem eftirlitshlutverk stofnunarinnar tekur til. Einnig hvort tilefni sé til að samræma orðanotkun, skilgreiningar, málsmeðferð, þ.m.t. samskipti og samráð við leyfisskylda rannsóknaraðila, og úrræði í málaflokkum nýrrar stofnunar.
- ✓ Að mati ólíkra hagsmunaaðila er þörf á að skoða sameiningarkosti í stærra samhengi, einkum skörun verkefna við verkefni sameinaðrar stofnunar skv. framangreindum tillögum. Verkefni annarra höfuðsafna ber þar hæst, sbr. hlutverk þeirra í skráningar-, varðveislu-, rannsóknar-, miðlunar- og fræðslumálum.
- ✓ Yrði slíkur sameiningarkostur fyrir valinu myndu málaflokkarnir að formi heyra undir sama ráðuneyti, enda þótt stefnumörkunin félli undir ólík málefnasvið og málaflokka og þar með undir fleiri en einn ráðherra. Tækifæri felast m.a. í samræmingarhlutverki nýrra laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem verður til bóta í samræmingu minjaverndar, safna, menningarstofnana og samræmdrar stjórnarsýslu, fyrir almenning og sértæka hagsmunaaðila vegna minnkaðs flækjustigs, einföldunar og aukins skýrleika við framkvæmd laganna.

⁴ http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti_sameining_stofnana.pdf



Mynd 11. Núverandi fyrirkomulag þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til, þar sem öðrum höfuðsöfnum hefur verið bætt við.

5. Viðauki – sviðsmyndir

Að mati Capacent eru til staðar a.m.k. fjórar sviðsmyndir til framtíðar hvað varðar samstarf eða sameiningu stofnananna tveggja sem þessi fýsileikagreining tekur til.

- Í fyrsta lagi óbreytt skipan – en efling samstarfs.
- Í öðru lagi frekari formgerð á samstarfi – þ.e. að gera samstarfið formlegra, t.d. á grunni samstarfssamnings, sameiginlegrar framtíðarsýnar og skýrari verkaskiptingar.
- Í þriðja lagi samrekstur stoðþjónustu í heild.
- Í fjórða lagi sameining stofnananna.

Í öllum tilvikum er skoðuð möguleg samlegð með færslu verkefna til ráðuneytisins.

Við hverja sviðsmynd er metinn ávinningur og ókostir út frá eftirtöldum sjónarmiðum / þáttum:

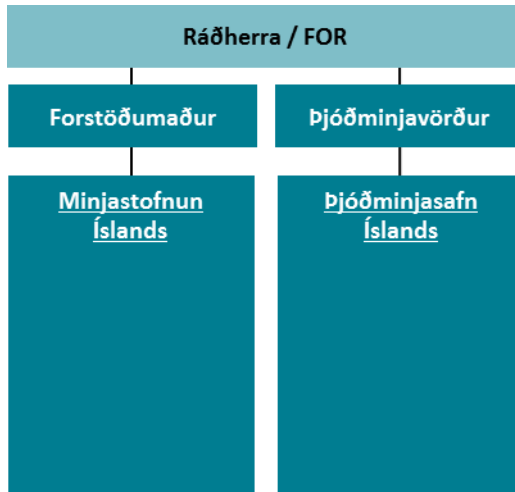
- faglegum sjónarmiðum,
- rekstrarlegum sjónarmiðum, og
- ytri þáttum.

5.1. Fyrsta sviðsmynd – óbreytt skipan – en efling samstarfs

Þessi valkostur hvílir á þeirri forsendu að aðilar yrðu sammála um að ekki yrði náð fram frekari faglegum, stjórnunarlegum eða rekstrarlegum ávinningi með því að gera samstarfið formlegra en nú er.

Hún felur líka í sér það mat að ekki liggi veruleg áhætta í því að samstarfið byggi fyrst og fremst á góðum persónulegum samskiptum þeirra sem leiða einstök verkefni og núverandi forstöðumanna stofnananna. Þannig sé unnt að ná markmiðinu um samstarf í einstaka verkefnum og samstarf um sameiginlega hagsmuni án frekari formgerðar.

Sviðsmyndin felur í sér óbreytt fyrirkomulag þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til, sbr. mynd 1, en ekki er gert ráð fyrir mögulegri samlegð með færslu verkefna til ráðuneytisins.



Mynd 1. Núverandi fyrirkomulag þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til.

Kostir

- Býður upp á samstarf um einstaka verkefni án þess að þurfa að breyta vinnubrögðum og hugsun í skipulagningu starfseminnar.
- Óbreytt form útilokar ekki frekara samstarf í skyldum verkefnum.
- Formlega séð er ekkert sem stöðvar stofnanirnar í að sameina málalykla í vissum tilvikum, s.s. leyfisnúmer og rannsóknarnúmer, sameiginlegur gagnagrunnur og ýmis gögn.

Gallar

- Samstarf ekki nægjanlega skipulagt og skýrt og háð frumkvæði stjórnenda og starfsmanna.
- Á fundum með hagsmunaaðilum var bent á ákveðinn samskiptavanda stofnananna, en starfsfólk beggja stofnana hefur ekki upplifað annað en að samskipti séu ávallt kurteisleg.
- Ekki tryggt að fagleg og rekstrarleg samlegðaráhrif náist fram.

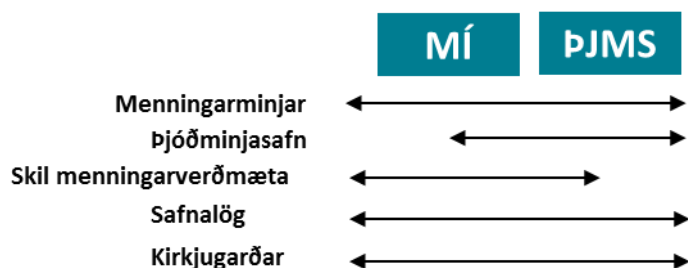
5.2. Önnur sviðsmynd – frekari formgerð á samstarfi

Þessi valkostur felur í sér að í grunninn er byggt á núverandi fyrirkomulagi en að gerður hefur verið formlegur samstarfssamningur til að efla samstarfið og formgera það. Þá er mögulegt að færa tiltekin verkefni eða verkþætti til forsætisráðuneytis. Gildissvið meginlaga eru því að mestu óbreytt miðað við lögbundin hlutverk þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til, sbr. mynd 2.

Þessi leið fæli í sér frekara, skipulagðara og formlegra samstarf og verkaskiptingu. Unnt væri að formgera samstarfið á grundvelli sameiginlegrar stefnumörkunar og í kjölfarið yrði gerður formlegur samstarfssamningur um hlutverk og markmið samstarfs stofnananna.

Samningurinn gæti fjallað um ólíkt frumkvæðishlutverk og ábyrgðarsvið, kostnaðarskiptingu vegna samstarfsverkefna, samskiptareglur, kynningar- og ímyndarmál, meðferð ágreiningsmála o.s.frv. og byggist framkvæmd samningsins á góðum, faglegum og persónulegum samskiptum starfsmanna, þeirra sem leiða einstök verkefni og forstöðumanna fyrir hönd sinna stofnana.

Hægt væri að vinna á sameiginlegum stefnumótunarfundi að því að móta framtíðarsýn fyrir samstarfið og fulltrúar stofnananna gætu á þeim grunni sett fram helstu þætti samstarfssamnings.



Mynd 2. Gildissvið meginlaga miðað við lögbundin hlutverk þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til.

Kostir:

- ✓ Faglegur ávinningur raungerist ef rétt er að málum staðið,
 - til nánara samráðs sérfræðinga, til þekkingaruppbyggingar og þróunar.
 - Samstarfsfletir eru nú þegar skýrir.
- ✓ Ytri ávinningur yrði m.a. aukin samskipti, samráð og upplýsingagjöf við ytri aðila,
 - m.a. hægt að þróa áfram samstarf stofnananna við Háskóla Íslands o.fl. aðila í minjavernd og safnamálum.

Gallar:

- ✓ Einungis er tryggt að hluti faglegra samlegðaráhrifa náist fram.
- ✓ Ekki er útilokað að tími og kostnaður við að koma á og útfæra samning geti, a.m.k. í upphafi, verið meiri en ætlaður ávinningur við gerð hans.
- ✓ Hætta er á að samningi verði ekki fylgt nægjanlega vel eftir.
 - Lítil breyting frá núverandi skipan, auk óbreyttra stofnanaskila.
 - Óvíst að samstarf á grundvelli sameiginlegrar stefnumörkunar og framtíðarsýnar verði jafn stöðugt yfir tíma, dali jafnvel og fari aftur.
- ✓ Flókið er að gera samning og oft erfitt að vinna úr ólíkum áherslum eða hugsanlegum ágreiningi og auðvelt að slíta samningi.

5.3. Þriðja sviðsmynd – samrekstur stoðþjónustu í heild

Þessi valkostur byggir, líkt og fyrri sviðsmyndir, á efldu samstarfi en gengið er lengra í því að ná fram rekstrarhagræðingu með því að stofnanirnar hafa sameinast um rekstur allrar stoðþjónustu. Þá er mögulegt að færa tiltekin verkefni eða verkþætti til forsætisráðuneytis. Gildissvið meginlaga taka breytingum miðað við lögbundin hlutverk þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til.

Mikilvægt er að slíkur samrekstur byggir á sameiginlegri framtíðarsýn stofnana og ekki verður annað séð en að forsenda þessa valkostar sé að MÍ flytji starfsemi sína í húsnæði ÞJMS og að hægt yrði að koma starfseminni fyrir án mikilla og kostnaðarsamra endurbóta.

Kostir

- Hvort tveggja faglegur og rekstrarlegur ávinningur raungerist ef rétt er að málum staðið.
- Rekstrarlegur ávinningur
 - byggir á því að stofnanirnar sameinist um rekstur allrar stoðþjónustu, sem þær sinna sjálfar að meginhluta í dag. Samrekstur húsnæðis væri þar grundvallaratriði.
 - leiðir t.d. til öflugri beitingar upplýsingatækni, skjalastjórnar, launavinnslu og mannauðsmála.
 - Nábyli stofnananna býður á móti upp á faglegan, rekstrarlegan og stjórnunarlegan ávinning.
- Faglegur ávinningur:
 - Þessi valkostur styður við aukið faglegt samstarf og getur skapað deiglu hugmynda.
 - Eflir samstarf á sviði þróunar og hagnýtingar gagnagrunna.
 - Þessi valkostur hefði litla röskun í för með sér fyrir fagsvið stofnananna.

Gallar

- Þessi valkostur er mjög háður því að stofnanirnar verði í sama húsnæði.
- Samrekstur stoðþjónustu getur verið flókinn ef aðilar líta ekki samstarfið sömu augum og því er sameiginleg stefna og markmið nauðsynleg.
- Einungis er tryggt að hluti faglegra og rekstrarlegra samlegðaráhrifa náist fram.

5.4. Fjórða sviðsmynd – sameining Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands

Þessi valkostur fjallar um sameiningu Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands í eina stofnun með framtíðarsýn og markmið. Starfsmenn sameinaðrar stofnunar vinna saman að fjölbreyttum verkefnum, bæði í sameiginlegu húsnæði stofnunarinnar í Reykjavík sem og í samþættri starfsemi úti um landið með nýrri stefnumörkun og framtíðarsýn um eflda minjavörslu.

Undir þessari sviðsmynd er mögulegt að færa tiltekin verkefni eða verkþætti til forsætisráðuneytis. Gildissvið meginlaga taka breytingum miðað við lögbundin hlutverk þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til.

Kostir:

- ✓ Faglegur ávinningur:
 - Faglegi og stjórnunarlegi ávinningurinn getur falist í enn öflugri stofnun og meiri og fjölbreyttari þekkingargrunni starfsmanna.
 - Auknar líkur á skilvirkri þekkingaryfirfærslu.
 - Ný tækifæri fyrir starfsfólk og auknar starfsþróunarmöguleikar í stærri stofnun.
 - Fagleg samlegð – einfaldar samstarf um skyld verkefni og samnýtir ýmsa miðlæga þjónustu, sameiginlegan gagnagrunn, innri getu og starfskrafta, t.d. við:
 - forystu, ráðgjöf og samvinnu minjaráða sem samráðsvettvangs á hverju minjasvæði og menningarminjasafna, minja-, byggða- og fagsafna,
 - húsvernd, þ.e. húsaafn annars vegar og hús-, mannvirkja- og fornleifavernd í starfi minjavarða hins vegar, við gerð framkvæmdaráætlana, fræðslu, faglega leiðsögn, gerð og útgáfu leiðbeininga,
 - minjavernd, við samþættingu upplýsingagjafar og formlegs eftirlits,
 - rannsóknir og menntun, t.d. rannsóknir minjavarða á friðlýstum minjum og samlegð við starfsemi háskólastofnunar,
 - stjórnsýslu, t.d. ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum, einföldun málalykla, s.s. varðandi leyfisnúmer og rannsóknarnúmer.
 - Lágmarkun hættu á tvíverknaði milli stofnananna.
 - Samvirkni eykst við framkvæmd laga, t.d. laga um menningarminjar, skil menningarverðmæta og safnalaga.
 - Efling minjaverndar og minjavörslu með heildrænni yfirsýn og áherslu sem skapa betri möguleika á þverfaglegum áherslum við undirbúning stefnumótunar og hvers kyns stjórnsýsluákvæðana.

- Um yrði að ræða mikilvæga samþættingu safnastarfs, húsverndar og fornleifaverndar í þágu samfélagsins, atvinnuþróunar, ferðapjónustu og mennta- og menningarstarfs um allt land.
- ✓ Rekstrarlegur ávinningur:
 - Kemur í veg fyrir mögulega skörun milli stofnana og þar með hugsanlega sóun fjármuna.
 - Engar hömlur á samnýtingu mannafla og búnaðar.
 - Stoðþjónusta yrði enn hagkvæmari og nýttist betur en ef hún væri á grunni samstarfssamnings.
 - Sparnaður í yfirstjórn og við sameiningu reksturs allrar stoðþjónustu. Leiðir t.d. til öflugari beitingar upplýsingatækni, skjalastjórnar, launavinnslu og mannauðsmála.
 - Til lengri tíma litið má gera ráð fyrir því að unnt verði að ná fram frekari samlegðaráhrifum í kjölfar samþættingar á starfsemi.
 - Aukin geta til að bregðast við hagræðingarkröfum sem upp kunna að rísa.
- ✓ Ytri ávinningur:
 - Einfaldara fyrirkomulag í málaflokki menningarminja, þ.e. safnastarfs og minjaverndar menningarminja, frá sjónarhóli almennings og annarra ytri aðila.
 - Bætt samhengi í málaflokknum við rannsóknir, skráningu, varðveislu og miðlun upplýsinga út á við.
 - Aukin samskipti, samráð og upplýsingagjöf við ytri aðila, þ.e. almenning og einkaaðila.
 - Færi á auknu samstarfi í stærra samhengi út á við.
 - Gæti hjálpað til að ná markmiðum áfangaskýrslu forsætisráðuneytis um bættar starfshætti eftirlitsstofnana, m.a. um sameiningu og samþættingu verkefna stofnana, og skapað ramma fyrir framkvæmd annarra atriða, sbr. einnig starfshóp um starfshætti eftirlitsstofnana sem byggir á fyrri skýrslu. Einn þáttur þeirrar vinnu er skoðun á eftirlitsstofnunum og næstu möguleg skref.

Gallar:

- ✓ Faglegir ókostir kunna að fylgja því að um þætti í starfsemi er að ræða sem hafa ólíka nálgun, enda þótt þeir séu á sama fagsviði.
 - MÍ: Stjórnsýslulegi þátturinn, eftirlit, úthlutun úr sjóðum, leyfisveitingar. (Ath. neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir.)
 - ÞJMS: Safnastarf, þjóðminjavarsla og háskólastofnun, þ.e. söfnun, skráning, varðveisla safnkosts, rannsóknir og miðlun.
 - Það gæti tekið tíma að ná fram stjórnunarlegum og faglegum ávinningi, s.s. samlegð í verkefnum sérfræðinga.
 - Stærðarmunur er á stofnununum og því hætta á að önnur renni inn í hina.
 - Mögulega er menningarmunur innan stofnana sem tekur tíma að samþætta.
 - Líkur á andstöðu starfsmanna við sameiningu.
 - Felur í sér töluverða breytingu og hugsanlega óvissu fyrir starfsmenn á meðan breytingarnar ganga yfir. Hættan er sú að stofnanirnar gætu misst frá sér gott fólk.
- ✓ Það gæti tekið tíma að ná fram rekstrarlegum ávinningi.
 - Kostnaður fylgir breytingaferli sem geti tekið 1–2 ár. Endurskoða þarf húsnaðismál, upplýsingakerfi o.s.frv.
 - Óvíst er að fullur ávinningur væri kominn fram að tveimur árum liðnum, sem gæti kallað á auknar tímabundnar fjárheimildir.
 - Breytingar þyrfti að fjármagna vel svo þær kæmu ekki niður á faglegri starfsemi sviðanna á meðan breytingar standa yfir.
- ✓ Ytri ókostir:
 - Ólík aðkoma og nálgun gagnvart hagsmunaaðilum. Þessu þarf að huga að og stýra ef sviðsmyndin verður innleidd.