

Félag fornleifafræðinga fagnar aukinni umfjöllun um stofnanir ríkisins, skiptingu þeirra og hlutverk. Þau gögn hér hafa birst eru nokkuð bjartsýn og horfa má til sameiningar sýslumanna (Ríkissendurskoðun 2019) þar sem ekki öll markmið náðust vegna óraunhæfra væntinga. Miðað við þau gögn sem Félag fornleifafræðinga hefur séð er líklegt að sömu mistök verði gerð við sameiningu tiltekinna tíu stofnanna í þrjár. Félagið hvetur því til vandaðs vinnulags í sambandi við þessi áform.

Almennt: Ástæður fyrir sameiningu Minjastofnunar við Þjóðgarða og náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar eru óljósar. Ekki hafa verið færð haldbær rök í neinum af þeim gögnum sem hafa verið gerð opinber fyrir því að setja Minjastofnun Íslands undir sömu stofnun og Þjóðgarða og náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar. Fyrirhugað form nýju stofnunarinnar hérlandis hefur keim af norður-amerísku minjarverndunarstefnunni þar sem stjórnsýsla minjavörslu er undir þjóðgörðum. Í Bandaríkjunum hefur verið mörkuð sú stefna að vernda mörg stór svæði undir þjóðgarða en fornleifar og náttúrusvæði utan þeirra hefur minni vernd. Á Norðurlöndum og annars staðar í Evrópu hefur önnur leið verið farin. Þar hefur verið mörkuð almenn stefna um verndun minja, óháð því hvort minjar eru innan eða utan þjóðgarða. Á grunni þessarar almennu minjastefnu hefur þótt ástæða til þess að minjavernd annars vegar og þjóðgarðar/náttúruvernd hins vegar séu í aðgreindum stofnunum, jafnvel þótt þær stofnanir séu innan sama ráðuneytis. Minjavernd á Íslandi hefur hingað til staðið á evrópskum grunni, enda eru íslenskar minjar og saga mun tengdari Norður-Evrópu en fornleifum og stjórnsýslulegu umhverfi í Norður-Ameríku.

Sameiningarferlið

Skjal: Áform um lagasetningu: A - Úrlausnarefni. Punktur 1 – forsaga máls og tilefni

Í þessum lið kemur fram að skýrsla Ríkissendurskoðanda frá 2021 *Stofnanir ríkisins: fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* hafi verið höfð til hliðsjónar við gerð áformanna. Sú skýrsla fjallar um ráðuneyti og skipan þeirra fyrir breytingarnar sem gerðar voru á þeim árið 2022. Í skýrslunni kemur þetta fram:

Afar mikilvægt er að undirbúa sameiningar af kostgæfni eigi þær að skila tilætluðum árangri. Brýnt er að gera frumathugun/fýsileikakönnun og skilgreina markmið með sameiningu. Efna þarf til víðtæks samráðs og gera ítarlega samrunaáætlun. Þá þarf að virkja starfsfólk þegar sameiningu er hrint í framkvæmd og meta árangur af sameiningu (bls. 7).

Félag fornleifafræðinga telur að þessum fyrirmælum hafi ekki verið nægilega fylgt við undirbúning þessara áforma. Þrátt fyrir að því sé lýst yfir að þétt samráð hafi verið haft við viðkomandi stofnanir virðist það samráð ekki hafa skilað sér að neinu marki í áformunum sem hafa ekki tekið neinum breytingum frá sumrinu 2022. Í minnisblaði Félags fornleifafræðinga til umhverfis-, loftslags-, og orkumálaráðuneytis frá mars 2023 er vikið að skorti á samráði. Þar segir:

Ferlið við fyrirhugaða sameiningu stofnanna umhverfis-, loftslags-, og orkumálaráðuneytis hefur allt verið mjög ógagnsætt. Erfitt hefur reynst fyrir fagfólk að meta kosti sameiningar og galla enda hafa upplýsingar um ferlið verið af skorum skammti og fagfólk á sviði minjaverndar hefur ekki fengið tækifæri til þess að hafa áhrif á mótun hennar. Helstu kostir við fyrirhugaða breytingu á stofnunun ráðuneytisins sem ráðuneytið hafa nefnt eru hagræðing og mjög almennar skírskotanir til betra verklags stofnana (t.d. lengri opnunartímar). Mjög óljóst er hvernig þessi nýja fyrirhugaða stofnun eigi að styrkja minjavernd á Íslandi. Til þess að tryggja besta fyrirkomulagið fyrir íslenska menningu, þá er nauðsynlegt að ráðuneytið eigi reglulega fundi með fólki sem hefur mikla faglega þekkingu á sviði minjavörslu.

Niðurstaða: Ekki er því séð að skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi verið höfð til hliðsjónar í vinnu að þessari sameiningu nema í mjög almennum skilningi. Vísbendingar eru um sýndarsamráð við vinnslu þessara áforma.

Óraunhæf og óljós markmið

Skjal: Áform um lagasetningu: G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

„1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Ekki er gert ráð fyrir auknum útgjöldum vegna lagasetningarinnar. Gert er ráð fyrir að sameiningin auki á getu stofnana til að takast á við brýn verkefni og áskoranir. Auka gæði þjónustu, starfsánægju, skilvirkni og hagkvæmni til lengri tíma litið.“

Félag fornleifafræðinga telur þessar fullyrðingar um jákvæð áhrif sameiningarinnar illa rökstuddar og að ráðuneytið líti fram hjá nokkrum mikilvægum þáttum. Fagfólk í fornleifafræði hefur þungar áhyggjur af því að við sameiningu hverfi minjavernd í skugga málefna þjóðgarða og náttúruverndar sem getur sett margvísleg menningarverðmæti hérlendis í hættu. Við fyrirhugaða sameiningu er mikilvægt að ekkert málefnasvið nýrrar stofnunar verði undir eða skilið eftir. Í áformunum er þó ekki snert á þessu eða hvernig sé hægt að tryggja að sjónarmiðum og áherslum mismunandi málefnasviða verði haldið á lofti. Þær stofnanir sem eiga að sameinast í Náttúruverndar- og minjastofnun (þ.e. Vatnajökulspjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar og Minjastofnun) eru með ólík hlutverk samkvæmt laganna hljóðan sem í mörgum tilvikum stangast á.

H. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Í lið nr. 4 segir „Í ágúst 2022 var gerð könnun af fyrirtækinu Maskínu meðal starfsmanna þeirra stofnana sem fyrirhugað er að sameina. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að 19,4% starfsmanna telja mjög mikil tækifæri til sameiningar, 28,8% telja tækifærin fremur mikil og 38,2 telja tækifærin í meðallagi. Aðeins 13,6% telja tækifærin fremur lítil eða mjög lítil.“

Þessar niðurstöður er ekki skipt niður á stofnanir en vitað er að ánægju um möguleika sameiningar (sem ekki var lýst nánar í könnuninni) er mjög mismunandi meðal stofnana. Getur

niðurstaða um könnun um almenna sameiningu ekki verið notuð sem stuðningsyfirlýsing um þessa tiltekna sameiningu.

Áhrif á samkeppnismarkað á sviði fornleifa og minjaverndar með alvarlegum afleiðum fyrir fyrirtæki og sjálfstætt starfandi

Skjal: Mat á áhrifum: C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

Í lið 3 segir: „Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd. Ekki eru líkur á því að lagasetningin hafi þau áhrif. „

Vara getur verið ýmisleg og í margs konar formi. Minjastofnun hefur eftirlits og yfirumsjón með fornleifaskráningu á landinu. Fornleifaskráning sjálf fer fram á, á mjög rýrum og litlum, samkeppnismarkaði. Erfitt er að meta áhrif þessarar lagasetningar á samkeppnismarkaði en ljóst að um viðkvæman markað er að ræða þegar kemur að fornleifaskráningu og öðrum tengdum verkefnum eins og uppgreftri. Fagið glímir þegar við þekkingartap þar sem margir fá ekki störf á Íslandi eftir framhaldsnám erlendis og koma því oft ekki aftur hingað til lands. Veik eftirlitsstofnun á sviði minjaverndar mundi því hafa gríðarleg áhrif á markaðinn og nauðsynleg sé að alþingi og fleiri aðilar séu meðvitaðir um þessi áhrif.