



Eftirfylgni: *Íslensk muna- og minjasöfn*  
*Meðferð og nýting á ríkisfé*

Júní 2015

# Efnisyfirlit

Niðurstöður .....	3
1 Inngangur .....	4
2 Íslensk muna- og minjasöfn .....	5
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012 .....	5
2.2 Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum og mat á þeim .....	6
2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis .....	6
2.3 Athugasemd um stjórn safnamála .....	9

# Niðurstöður

Í skýrslunni *Íslensk muna- og minjasöfn. Meðferð og nýting á ríkisfé* (maí 2009) var meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar sú að bæta þyrfti skipulag og stjórnun safnamála. Móta þyrfti skýra safnastefnu og forgangsráða verkefnum í samræmi við hana. Einnig þyrfti að móta langtímastefnu um fjárveitingar til að stuðla að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Æskilegt væri að forræði menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) yfir safnamálum yrði aukið og því falin öll stjórnarsýsluverkefni málaflokksins. Ríkisendurskoðun setti þá fram níu ábendingar um úrbætur.

*Skýrsla um eftirfylgni: Íslensk muna- og minjasöfn* (júní 2012) leiddi í ljós að brugðist hafði verið við sex þessara ábendinga. Ríkisendurskoðun féll frá einni en taldi ástæðu til að ítreka tvær og var báðum beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Enn væri þörf á að móta heildstæða stefnu um málefni safna og að marka langtímaáætlun um fjárveitingar til safnamála. Í nóvember 2014 fylgdi Ríkisendurskoðun þessum ábendingum eftir með bréfi til ráðuneytisins.

Í svari sínu árið 2015 lagði mennta- og menningarmálaráðuneyti áherslu á að safnaráð hefði frá upphafi ársins 2013 sinnt stefnumótun safnamála. Sú vinna hefði ekki enn leitt til heildstæðrar stefnu um safnastarf en gert væri ráð fyrir að fyrstu tillögur ráðsins í þá veru kæmu fram árið 2015. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ætla annað en að vinna safnaráðs beri ávöxt þótt óvíst sé hvort áformaður tímarammi standist. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um mörkun heildarstefnu í málefnum safna en hvetur bæði ráðuneyti og safnaráð til að ljúka þeirri vinnu sem fyrst.

Sem svar við ábendingu Ríkisendurskoðunar um mörkun langtímaáætlunar um fjárveitingar til safnamála benti ráðuneyti á þær breytingar sem felast í væntanlegum lögum um opinber fjármál. Meðal annars yrði þá árlega lögð fram þingsályktunartil-laga um a.m.k. fimm ára fjármálaáætlun, sundurliðuð eftir málefnaviðum og mála-flokkum. Málefni safna yrðu þar væntanlega sérstakur málaflokkur og myndi mörkun langtímastefnu um fjárveitingar til þeirra verða óaðskiljanlegur hluti af fjárlagagerð hvers árs. Með tilliti til þessa telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að vanda vel til þeirra verkefna sem ný löggjöf um opinber fjármál mun kalla á.

Þótt hvorug ábendinganna sé ítrekuð vekur Ríkisendurskoðun athygli á breytingum sem urðu á stjórnarsýslu safnamála með forsetaúrskurði árið 2013. Þær draga úr for-ræði mennta- og menningarmálaráðuneytis yfir málaflokknum og ganga þar með gegn ábendingum stofnunarinnar frá árinu 2009. Þessar breytingar kalla m.a. á aukið samráð mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem sér um safnamál almennt, og forsætisráðuneytis sem fer nú með málefni Þjóðminjasafns Íslands sem er höfuðsafn á sviði menningarminja. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að taka þessa tilhögun til endurskoðunar.

Eftirfylgni vegna úttekta frá árinu 2009

Tvær ábendingar ítrekaðar árið 2012

Tillagna um safna-stefnu vænst á árinu 2015

Langtímastefna um fjárveitingar hluti árlegrar fjárlagagerðar

Forræði mennta- og menningar-málaráðuneytis hefur minnkað

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálf-stæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Ítrekuð eftirfylgni úttektar um íslensk muna- og minjasöfn

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Íslensk muna- og minjasöfn. Meðferð og nýting á ríkisfé* (maí 2009). Sérstaklega var leitast við að meta hvort og þá hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði brugðist við þeim ábendingum sem voru ítrekaðar í *Skýrslu um eftirfylgni: Íslensk muna- og minjasöfn* (júní 2012).

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga og gagna frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og safnaráði sem einnig fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Íslensk muna- og minjasöfn

### 2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012

Í skýrslunni [Íslensk muna- og minjasöfn. Meðferð og nýting á ríkisfé](#) (maí 2009) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á stjórnun safnamála og fjárveitingum ríkisins til safna, einkum þeirra sem ekki voru í opinberri eigu. Stofnunin leitaðist m.a. við að meta umfang íslenskrar safnastarfsemi, hvaða ríkisaðilar úthlutuðu fjármunum til hennar og hvernig opinberri stefnumótun og eftirliti innan málaflokksins væri háttað.

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var að bæta þyrfti skipulag og stjórnun safnamála. Mikilvægt væri að því frumvarpi til safnalaga sem þá lá fyrir Alþingi yrði fylgt eftir og að þingið fæli yfirvöldum mennta- og menningarmála að móta skýra safnastefnu fyrir landið í heild sem og einstaka landshluta og forgangsraða verkefnum í samræmi við hana. Þá þyrfti einnig að móta langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála til að stuðla að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu ríkisfjár. Stofnunin lagði til að stefnt yrði að stærri og öflugri rekstrareiningum. Í því augnamiði ætti að hvetja söfn sem störfuðu á sama landsvæði til sameiningar, aukinnar samvinnu eða skýrari verkaskiptingar sín á milli. Til að ýta undir þessa þróun benti Ríkisendurskoðun á að breyta þyrfti úthlutunar- og reiknireglum safnasjóðs til að mynda hvata til samvinnu og sameiningar.

Ríkisendurskoðun taldi æskilegt að forræði menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) yfir safnamálum yrði aukið og að öll stjórnsýsluverkefni safnamála yrðu færð undir það. Bent var á að fjárlaganefnd Alþingis úthlutaði langstærstum hluta allra fjárveitinga til safnamála en auk hennar kæmu m.a. safnaráð, menntamálaráðuneyti, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, iðnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti að úthlutun styrkja. Mjög skorti á samræmdar úthlutunarreglur og eftirlit með styrkjum væri ábótavant. Til að ná fram æskilegum úrbótum í samræmi við niðurstöður úttektarinnar setti Ríkisendurskoðun fram níu ábendingar til Alþingis.

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Íslensk muna- og minjasöfn](#) (júní 2012) lagði Ríkisendurskoðun mat á hvort ábendingar hennar hefðu náð fram að ganga. Upplýsinga og gagna var aflað frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og safnaráði. Sú athugun leiddi í ljós að brugðist hafði verið við meirihluta ábendinganna svo að ekki þótti þörf á að ítreka þær. Alþingi hafði samþykkt ný safnalög nr. 141/2011 sem komu til móts við sumar þeirra. Þá hafði forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis yfir safnamálum verið aukið og margar safnastofnanir sem áður heyrðu undir önnur ráðuneyti verið færðar undir yfirstjórn þess. Styrkjakerfi safna hafði einnig verið einfaldað þegar Alþingi fól stofnunum framkvæmdavaldsins að úthluta þeim fjármunum til safnastarfs sem fjárlaganefnd hafði áður gert. Safnaráð hafði auk þess stuðlað að samvinnu og samruna safnastofnana með breytingum á úthlutunarreglum sínum og mótaðar höfðu verið reglur um styrkveitingar til safnastarfs og eftirfylgni með þeim.

Úttekt á stjórnun safnamála og fjárveitingum ríkisins til málaflokksins

Bæta þyrfti skipulag og stjórnun safnamála

Auka bæri forræði menntamálaráðuneytis, samræma úthlutunarreglur og bæta eftirlit

Brugðist hafði verið við flestum ábendinganna árið 2012



## 2.2 Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum og mat á þeim

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar árið 2012 var að ekki hefði verið brugðist við þremur ábendingum hennar frá árinu 2009. Fallið var frá einni þeirra sem laut að hlutverki og stjórnsluverkefnum áformaðrar Minja- og munastofnunar. Verkefni þeirrar stofnunar sem komið var á fót, Minjastofnunar Íslands, urðu með öðrum hætti en var fyrir séð auk þess sem öll stjórnsluverkefni safnamála höfðu flust undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og safnaráði verið falin aukin stjórnsluverkefni.

Ríkisendurskoðun taldi aftur á móti ástæðu til að ítreka tvær ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Þær lutu að nauðsyn stefnumótunar í málaflokknum. Bæði þyrfti að marka heildarstefnu um málefni safna og langtímaáætlun um fjárveitingar til þeirra. Þann 28. nóvember 2014 fylgdi Ríkisendurskoðun ábendingunum eftir með bréfi til ráðuneytisins þar sem óskað var eftir að það mæti og upplýsti um hvort brugðist hefði verið við þeim, hvenær og með hvaða hætti.

### 2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

#### 1. Marka þarf heildarstefnu í málefnum safna

Ríkisendurskoðun hvatti mennta- og menningarmálaráðuneyti, í samvinnu við höfuðsöfnin þrjú, þ.e. Listasafn Íslands, Náttúruminjasafn Íslands og Þjóðminjasafn Íslands, til að marka skýra heildarstefnu um málefni safna. Sú stefna ætti að taka til landsins alls og einstakra sviða safnastarfseminnar, með skilgreindum markmiðum, leiðum og mælikvörðum á árangur. Í þeirri stefnu þyrfti m.a. að huga að samvinnu safna, verkskiptingu þeirra og hvar safnastarfsemi væri best komið fyrir. Eins þyrfti að taka afstöðu til þess hvaða safna- og sýningarstarfsemi ríkið ætti sjálft að annast og hvaða starfsemi einkaaðilar eða sveitarfélög ættu að sjá um. Slík heildarstefna yrði meginforsenda fyrir mótun langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála.

Í viðbrögðum sínum árið 2012 benti mennta- og menningarmálaráðuneyti á að því hefðu aldrei borist tilmæli frá Alþingi um mótun heildarstefnu í málefnum safna og hefði því ekki haft frumkvæði að slíkri stefnumótun. Þó hefði ráðuneytið komið víðs vegar að stefnumótun á sviði safnamála. Vísaði það til hlutdeildar sinnar í útgáfu Þjóðminjasafns Íslands á *Safnastefnu á sviði þjóðminjavörslu fyrir árin 2010–2014*, yfirstandandi vinnu við stefnumótun Náttúruminjasafns Íslands og árlegra samráðsfunda Listasafns Íslands með öðrum listasöfnum í landinu. Ráðuneytið taldi auk þess eðlilegast að stefna á sviði fornleifaverndar og húsafriðunar tæki mið af því að frumvarp til laga um menningarminjar var þá í meðförum Alþingis. Það frumvarp gæti haft mikil áhrif á fyrirkomulag málaflokksins alls, m.a. með tilkomu Minjastofnunar Íslands. Ráðuneytið benti einnig á að sú almenna stefnumörkun í menningarmálum sem það ynni að myndi nýtast sem undirstaða stefnu í safnamálum.

Í svari til Ríkisendurskoðunar þann 13. janúar 2015 rakti mennta- og menningarmálaráðuneyti að með gildistöku safnalaga nr. 141/2011 hefði safnaráði m.a. verið falið það hlutverk að sinna stefnumörkun um safnastarf í samvinnu við höfuðsöfnin. Nýtt safnaráð hefði tekið til starfa árið 2013 og hefði það sinnt þessu verkefni, m.a. með hliðsjón af þingsályktun um menningarstefnu sem Alþingi samþykkti 7. mars 2013. Gert væri ráð fyrir að fyrstu tillögur ráðsins að heildarstefnu kæmu fram á árinu 2015.

Tvær ábendingar ítrekaðar árið 2012

Marka þyrfti heildarstefnu í safnamálum

Ráðuneytið hafði ekki haft frumkvæði að stefnumótun

Beðið eftir tilögum safnaráðs

Mennta- og menningarmálaráðuneyti tiltók að við stefnumörkun safnamála þyrfti einnig að hafa hliðsjón af tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013. Í þeim var m.a. viðruð sú hugmynd að yfirstjórnir Náttúruminjasafns Íslands, Þjóðminjasafns Íslands, Listasafns Einars Jónssonar og Listasafns Íslands yrðu sameinaðar. Jafnframt lagði hópurinn til að yfirstjórnir Landsbókasafns Íslands, Kvikmyndasafns Íslands, Hljóðbókasafns Íslands og Þjóðskjalasafns Íslands yrðu sameinaðar. Hvernig unnið yrði úr þessum tillögum kynni að hafa áhrif á mörkun heildarstefnu í málefnum safna.

**Tillögur hagræðingarhóps gætu haft áhrif á heildarstefnumótun**

Í svari sínu vakti mennta- og menningarmálaráðuneyti einnig máls á því að samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 frá 24. maí 2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands væri það ekki lengur hlutverk ráðuneytisins að móta stefnu um málefni Þjóðminjasafns Íslands. Samkvæmt þeim úrskurði skyldu málefni sem varða þjóðmenningu, þar á meðal Þjóðminjasafn Íslands, heyra undir forsætisráðuneyti. Af þessum sökum þyrfti að efna til samráðs milli ráðuneyta við mótun heildstæðrar safnastefnu og væri það þegar hafið. Það samráð fælist fyrst og fremst í óformlegum fundum starfsmanna ráðuneytanna.

**Málefni Þjóðminjasafns heyra nú undir forsætisráðuneyti**

Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði frá framkvæmdastjóra safnaráðs skilaði stýrihópur sem ráðið kom á fót í mars 2013 minnisblaði og gögnum um mörkun safnastefnu til ráðsins í febrúar 2014. Í framhaldinu fól ráðið formanni þess að útfæra næstu skref. Samkvæmt áætlun ráðsins fyrir árið 2015 verður áfram unnið að stefnumörkun fyrir safnastarf á landsvísu á árinu og var málið síðast tekið til umfjöllunar á fundi þess í mars. Þá kvað ráðið upp úr um að vinna þess snerist um að velja leiðir til framtíðar út frá því hlutverki sem ráðinu væri markað með lögum auk þess að byggja á safnastefnum höfuðsafnanna. Vætanlegt stefnuskjal ráðsins yrði mótað á þessum forsendum og tæki bæði til innri starfsemi þess og þeirra þátta sem leggja ætti áherslu á í stefnu höfuðsafna.

**Safnarád vinnur að stefnumótun**

Stefnumörkun safnaráðs er í raun tvíþætt. Annars vegar er um að ræða stefnu ráðsins sjálfs. Hins vegar heildarstefnumörkun um safnastarf sem felur í sér samþættingu á stefnu ráðsins og safnastefnum höfuðsafnanna þriggja. Af þeim sökum er ljóst að ekki verður lokið við heildarstefnumörkun safnamála fyrr en höfuðsöfnin hafa markað sér stefnu. Síðasta safnastefna Þjóðminjasafns Íslands á sviði þjóðminjavörslu var fyrir árin 2010–14 en hvorki Listasafn Íslands né Náttúruminjasafn Íslands hafa markað sér formlega stefnu. Báðar síðarnefndu stofnanirnar heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Í svari framkvæmdastjóra safnaráðs við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um framgang stefnumörkunarinnar kom fram að fyrirhugað stefnuskjal safnaráðs verði samþætt stefnu höfuðsafnanna um leið og þær liggja fyrir.

**Beðið eftir stefnu höfuðsafnanna þriggja**

Í ljósi þeirra upplýsinga sem fyrir liggja telur Ríkisendurskoðun að stefnumörkun safnaráðs muni beri ávöxt. Þó er óljóst hvenær þeirri vinnu lýkur. Í því sambandi ber að líta

**Ábending ekki ítrekuð**

til þess að ekkert höfuðsafnanna státar af gildandi stefnu.<sup>1</sup> Ríkisendurskoðun telur þó ekki þörf á að ítreka ábendingu sína um mörkun heildarstefnu í málefnum safna. Engu að síður er fullt tilefni til að hvetja mennta- og menningarmálaráðuneyti og safnaráð til að ljúka vinnu sinni sem fyrst. Mikilvægt er að safnastefnunni fylgi aðgerðaáætlun og greinargerð um það hvernig aðgerðir verði fjármagnaðar og árangur mældur (sbr. *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð*. Stjórnarráð Íslands 2013, bls. 7).

## 2. Marka þarf langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála

Til að auka fagleg gæði safna og styrkja stöðu þeirra og hlutverk í samfélaginu var mennta- og menningarmálaráðuneyti hvatt til að móta langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála. Sú stefna þyrfti m.a. að tilgreina hvernig árlegum fjárveitingum yrði skipt samkvæmt vandaðri og markvissri forgangsröðun bæði til uppbyggingar og rekstrar ekki síður en til sérstakra verkefna. Með því móti yrði best tryggt að framlag ríkisins nýttist á hagkvæman og skilvirkan hátt og að markmið safnastefnunnar yrðu að veruleika.

Í viðbrögðum sínum árið 2012 greindi mennta- og menningarmálaráðuneyti frá því að það hefði ekki hafið vinnu við langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála. Slíkt væri óraunhæft bæði vegna aðstæðna í ríkisfjármálum og vegna óvissu um mögulegar laga-breytingar. Í svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar á þeim tíma kom fram að við undirbúning fjárlaga 2010–12 hefði það þurft að leggja til 1,2 ma.kr. niðurskurð á fjárframlögum til safna- og listastofnana.

Í fyrrnefndu svari mennta- og menningarmálaráðuneytis, dagsettu 13. janúar 2015, áréttaði það fyrri viðbrögð sín. Jafnframt benti það á þær breytingar á stefnumörkun ríkisvaldsins sem verða munu ef Alþingi samþykkir frumvarp til laga um opinber fjármál. Samkvæmt 5. gr. þess skal á hverju ári leggja fram tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta sem byggir á fjármálastefnu ríkisstjórnar hverju sinni. Í þeirri áætlun skulu m.a. koma fram markmið um þróun gjalda, sundurliðuð eftir málefnasviðum sem aftur greinast í málaflokka. Ef málefni safna verða talin sérstakur málaflokkur, sem ráðuneytið gerði ráð fyrir, verður mörkun langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála því óaðskiljanlegur hluti af fjárlagagerðinni. Ráðuneytið vænti þess að frumvarpið næði fram að ganga á 144. löggjafarþingi 2014–15 og að ákvæði þess tækju að fullu gildi frá og með fjárlögum ársins 2017. Með þessum breytingum yrði komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun tekur undir með mennta- og menningarmálaráðuneyti að líta eigi til ákvæða frumvarps til nýrra laga um opinber fjármál þegar kemur að mörkun langtímastefnu um fjárveitingar til safnamála. Í athugasemdum við frumvarpið segir m.a. að með fjármálastefnu Alþingis sé lagður grunnur að markvissara eftirliti með mótun og framkvæmd stefnu í opinberum fjármálum. Sú fjármálaáætlun sem frumvarpið kveður á um skal byggja á þeirri stefnu og tilgreina þær aðgerðir og leiðir sem farnar eru til að markmiðum stefnunnar sé náð. Einnig kemur fram að fjármálaáætlun skuli fylgja

<sup>1</sup> Samkvæmt upplýsingum þjóðminjavarðar frá 17. júní 2015 er nú unnið að undirbúningi nýrrar safnastefnu á sviði þjóðminjavörslu og er fyrirhugað að hún komi út árið 2015. Þar til verður unnið samkvæmt *Safnastefnu á sviði þjóðminjavörslu fyrir árin 2010–2014*.

Móta þyrfti langtímastefnu um fjárveitingar

Vinna við langtímastefnu ekki hafin árið 2012

Áformuð lög um opinber fjármál gætu haft áhrif

Markvissara eftirlit með mótun og framkvæmd stefnu



ítarleg stefnumótun um starfsemi og verkefni á öllum málefnasviðum hins opinbera. Með því móti sé unnt að sýna fram á tengsl markmiða um þróun opinberra fjármála við rekstur stofnana og verkefni á ólíkum málefnasviðum.

Nái frumvarpið fram að ganga mun Alþingi veita málefnasviðum og málaflokkum tiltekna fjárheimildir en ekki einstaka fjárlagaliðum eins og verið hefur. Málefnasvið og málaflokkar verða þá skilgreind í samráði ráðherra og að fengnu álitni reikningsskilaráðs ríkisins. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með hliðsjón af reynslu nágrannalandsanna gætu málefnasviðin orðið um 30 en málaflokkarnir 150–210. Einnig kemur þar fram að ákvæði frumvarpsins miði m.a. að því að styðja við efnislega umræðu um stefnu stjórnvalda í mismunandi málaflokkum og um heildarframlög til sérhvers þeirra í stað umræðna um fjárheimildir til einstakra fjárlagaliða eða verkefna. Þá verði ábyrgð einstakra ráðherra á þeim málefnasviðum og málaflokkum sem undir þá heyra aukin. Þeir verði að gera grein fyrir áætlaðri sundurgreiningu útgjalda á þeim sviðum sem undir þá heyra, allt niður á einstakar stofnanir og verkefni, við fjárlaga-gerð hvers árs. Sömuleiðis verði þeim heimilað að stýra útgjöldum innan þeirra málaflokka sem þeim er falið að sinna eftir því sem tilefni er til svo framarlega sem ekki er farið fram úr fjárheimildum.

Ábyrgð einstakra ráðherra aukin

Eins og rakið var hér að framan gerir mennta- og menningarmálaráðuneyti ráð fyrir að safnamál verði sjálfstæður málaflokkur á málefnasviði menningarmála. Í trausti þess að sú verði raunin telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína um mörkun langtímastefnu í fjárveitingum til safnamála. Ráðuneyti mennta- og menningarmála er engu að síður hvatt til að vanda eins og kostur er hlut sinn í undirbúningi fjármála-áætlunar og skilgreiningu einstakra málaflokka taki ný lög um opinber fjármál gildi.

Ábending ekki ítrekuð

## 2.3 Athugasemd um stjórn safnamála

Ekki verður hjá því litið að hvorug ábendinga Ríkisendurskoðunar hefur komið til framkvæmda og að úrbóta er enn þörf. Þó staðfesta svör mennta- og menningarmálaráðuneytis að stefnumótunarvinna hefur átt sér stað. Umtalsverðar breytingar hafa bæði orðið og eru fyrirhugaðar á sviði safnamála, m.a. í tengslum við frumvarp til laga um opinber fjármál. Af þeim sökum ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingar sínar. Stofnunin vekur engu að síður athygli á að umræddar breytingar krefjast skýrrar yfirsýnar um einstaka málaflokka og að til mikils er að vinna að forræði ráðherra yfir þeim málaflokkum sem þeir bera ábyrgð á samkvæmt lögum sé afdráttarlaust og án tvímæla.

Skýr yfirsýn og ótvírætt forræði mikilvæg

Í þessu sambandi er minnt á að í skýrslu sinni *Íslensk muna- og minjasöfn* (2009) hvatti Ríkisendurskoðun til að forræði menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) yfir safnamálum yrði aukið. Því ráðuneyti væri enda ætlað að sinna faglegri umsýslu safna og eftirliti með þeim og stuðla þar með að samræmi og samstarfi í safnamálum. Eins og kemur fram í athugasemdum við það lagafrumvarp sem samþykkt var sem safnalög nr. 141/2011 og tók gildi 1. janúar 2013 var litið svo á að með ákvæðum þeirra væri m.a. komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar um að auka forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis í safnamálum. Í eftirfylgni-skýrslu Ríkisendurskoðunar frá júní 2012 kom einnig fram að fjölmörg stjórnisýsluverkefni sem vörðuðu safnamál hefðu verið flutt til ráðuneytisins.

**Dregið hefur úr forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis**

Þessari þróun hefur að nokkru leyti verið snúið við þar sem málefni þjóðmenningar, þar á meðal málefni Þjóðminjasafns Íslands, heyra nú undir forsætisráðuneyti samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 frá 24. maí 2013 (sjá kafla 2.2.1). Samkvæmt lögum nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands er það höfuðsafn á sviði menningarminja og skal m.a. móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja. Sömuleiðis ber því að stuðla að samvinnu menningarmínjasafna og veita þeim ráðgjöf. Málefni einstakra minjasafna og safnamál í heild heyra þó enn sem fyrr undir mennta- og menningarmálaráðuneyti samkvæmt forsetaúrskurði nr. 148/2013 frá 31. desember 2013.

**Athuga þarf skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta**

Eins og Ríkisendurskoðun benti á í skýrslu sinni árið 2009 er ekki ævinlega ljóst hvaða sjónarmið ráða því að sumar safna- og sýningarstofnanir í ríkiseigu heyra undir önnur ráðuneyti en mennta- og menningarmálaráðuneyti. Í 6. grein safnalaga er kveðið á um að mennta- og menningarmálaráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem lögin ná til. Í ljósi þess og þeirrar faglegu þekkingar á málefnum safna sem það ráðuneyti býr yfir má telja að óskorað forræði þess yfir safnamálum stuðli að skilvirkri, markvissri og faglegri stjórn safnamála. Að mati Ríkisendurskoðunar er því ástæða fyrir stjórnvöld til að endurskoða skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta hvað varðar safnamál. Í því samhengi er mikilvægt að taka bæði mið af markmiðum og ákvæðum safnalaga og þess frumvarps til laga um opinber fjármál sem liggur fyrir Alþingi.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)