

Umhverfisstefna í ríkisrekstri

framkvæmd umhverfisstefnu í
skrifstofuhaldi stjórnarráðsins



RÍKISENDURSKOÐUN

Janúar 2000

Efnisyfirlit

INNGANGUR	5
UMHVERFISENDURSKOÐUN	7
UMHVERFISSTEFNA Í RÍKISREKSTRI	11
BÆKLINGUR UMHVERFISRÁÐUNEYTISINS „UMHVERFISSTEFNA Í RÍKISREKSTRI“	13
AÐFERÐIR OG UMFANG VERKEFNIS	17
HELSTU NIÐURSTÖÐUR	19
ÁHUGI ÆÐSTU STJÓRNENDA	19
KYNNING GAGNVART STARFSFÓLKI	19
HÁMARKSNÝTING; DREGIÐ ÚR SÓUN OG ÚRGANGI	20
INNKAUPASTEFNA.....	21
FLOKKUN ÚRGANGS.....	22
UMHVERFISMÁL OG SPARNÆÐUR	23
SKÝRSLUGERÐ UM UMHVERFISMÁL	23
SAMANTEKNAR NIÐURSTÖÐUR OG ÁLYKTANIR	25

Inngangur

Umhverfismál hafa á síðustu árum og áratugum orðið æ viðameira viðfangsefni á öllum stigum ákvarðanatöku í samfélaginu. Hlutverk hins opinbera í þessum málaflokki er víðtækt. Setning laga og reglna um ýmsa þætti umhverfismála er veigamesta hlutverkið ásamt því að framfylgja þessum reglum. Þá má nefna að yfirvöldum stendur það næst að sjá til þess að almenningur fái fræðslu um umhverfismál. Loks má nefna að yfirvöld geta haft mikilvægu hlutverki að gegna sem fyrirmynd annarra aðila í samfélaginu. Það gerist t.a.m. með því að yfirvöld ganga sjálfviljug skrefi lengra í bættum umhverfisháttum en lög og reglur segja til um og sýna þannig gott fordæmi við rekstur hins opinbera.

Þessi síðastgreindi þáttur kemur við sögu hér. S.k. „*voluntary agreements*“ milli yfirvalda og aðila í atvinnulífi á sviði umhverfismála hafa rutt sér til rúms á síðustu árum víða í nágrannalöndum okkar. Að baki því fyrirkomulagi liggur sú hugsun að atvinnurekstur geti komið sér upp umhverfisstjórnunarkerfi sem vottað er af þar til bærum aðila en í staðinn slaki yfirvöld á eftirliti með viðkomandi rekstri. Á þennan hátt er dregið úr vægi boða og banna.

Hið opinbera hefur tök á að sýna frumkvæði á þessu sviði á sama hátt og atvinnulífið. Það viðhorf er algengt að hinu opinbera beri slíkt hlutverk. Sökum stærðar geta ríkisvaldið og sveitarfélög t.a.m. haft áhrif á markaðnum í þá veru að auka eftirspurn eftir umhverfisvænni vöru og þjónustu. Það sem hér er til skoðunar er einmitt frumkvæði ríkisvaldsins hvað varðar stefnumótun um rekstur opinbers skrifstofuhalds í anda sjálfbærrar þróunar.

Árið 1997 gaf Umhverfiráðuneytið út bæklinginn Umhverfisstefna í ríkisrekstri (hér eftir nefnt UR). Hjá Ríkisendurskoðun var í byrjun árs 1999 hrint af stökkunum starfsemi sem á erlendum málum kallast „*Environmental Auditing*”, eða umhverfisendurskoðun eins og hún kallast á íslensku. Eitt fyrsta verkefnið á þessu sviði var að skoða hvernig þeirri stefnu sem fram kemur í UR hefur verið framfylgt. UR er notað sem viðmiðun og fer endurskoðunin fram gagnvart þeim áherslum sem þar er að finna. Þar er m.ö.o. verið að sannreyna samræmi milli orða og gjörða.

Umhverfisendurskoðun

Hugtakið *sjálfbær þróun* er lykilhugtak í umræðu samtímans um umhverfismál. Hugtakið var fyrst kynnt til sögunnar í skýrslu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem kom út árið 1987 (Brundtland skýrslan). Þar er hugtakið skilgreint sem: *Mannleg starfsemi sem fullnægir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum framtíðarkynslóða til að fullnægja sínum þörfum.*

Af skilgreiningunni má sjá að hagsmunir ófæddra kynslóða eru lagðir að jöfnu við hagsmuni hinna núlifandi. Þetta viðhorf gengur um margt þvert á þá hugsun sem liggur t.a.m. að baki mestallri fjármálastarfsemi þar sem óorðnir atburðir eru þeim mun minna metnir eftir því sem þeir eru í fjarlægari framtíð. Aðgerðir og stefnumótun í anda sjálfbærrar þróunar geta því farið í bága við bráðahagsmuni einstaklinga, fyrirtækja eða annarra aðila. Þessir aðilar eiga sér margir hverjir sterk hagsmunasamtök sem á einn eða annan hátt hafa áhrif á ákvarðanatöku. Ófæddar kynslóðir eiga hins vegar, eðli málsins samkvæmt, fáa málsvara í samfélagi dagsins í dag. Þar sem gera þarf upp á milli hagsmuna nútíðar og framtíðar er hætt við að halli á framtíðina. Óvíða er því meiri nauðsyn til að fylgjast með samræmi orða og gerða á hlutlægan og faglegan hátt en á sviði umhverfismála.

Umhverfisendurskoðun er starfsemi sem komið hefur fram á síðustu árum í kjölfar aukinnar umræðu um umhverfismál. Umhverfisendurskoðun er beitt bæði í einkageiranum sem og í opinberum rekstri. Umhverfisstofnun Bandaríkjanna (EPA) hefur skilgreint umhverfisendurskoðun á eftirfarandi hátt: *„kerfisbundin, vel skrásett, reglubundin og hlutlæg athugun til þess bærra aðila á aðgerðum og starfsemi annars aðila þar*

sem skoðað er hvernig komið er til móts við kröfur á sviði umhverfismála.“

Önnur skilgreining sem á sífellt betur við er: „*Að sannprófa tilvist og notkun fullnægjandi kerfis sem beitt er af kunnáttu*“ (*To verify the existence and use of adequate systems competently applied*).¹ Í stórum dráttum þá er umhverfisendurskoðun sannprófunarferli. Umhverfisendurskoðun er ekki ætlað að koma í stað umhverfisstjórnunarkerfa heldur er henni þvert á móti ætlað að sannprófa hvort slík kerfi séu til staðar og hvort þeim sé framfylgt á fullnægjandi hátt. Í seinni tíð hefur sviðið allt hneigst í átt að þróun staðla og vottunarkerfa. ISO 14000, EMAS (European Eco-Management and Audit Scheme) og bresku staðlarnir BS 7750 eru dæmi um umhverfisstjórnunarkerfi af þessu tagi.

Flestar systurstofnanir Ríkisendurskoðunar á Vesturlöndum hafa innan sinna vébanda deildir sem leggja stund á umhverfisendurskoðun. Viðfang umhverfisendurskoðunar, þegar þessar stofnanir eiga í hlut er venjulega framkvæmdavaldið, stofnanir þess og starfsemi almennt. Viðfangsefnin eru þá helst af eftirfarandi toga:

- Hvernig lögum og reglum sem snerta umhverfismál er framfylgt.
- Hvernig staðið er við alþjóðlegar skuldbindingar og samninga á sviði umhverfismála.
- Hvernig framkvæmdavaldið stendur við eigin stefnumörkun á sviði umhverfismála.

Erlendis er víða komin nokkur hefð á umhverfisendurskoðun, m.a. hjá Kanadamönnum. Meðal verkefna sem Ríkisendurskoðun Kanada hefur unnið á sviði umhverfisendurskoðunar eru:

¹ Cahill, Lawrence B: *Environmental Audits, 7th edition*, Government Institutes, Rockville, MD, 1996

- Framkvæmd skuldbindinga Kanadamanna um verndun ózonlagsins
- Áætlun um sjálfbæra þróun í skrifstofurekstri
- Mat á sjálfbærni nýtingar laxastofna undan Kyrrahafsströnd Kanada
- Stjórn og eftirlit með flutningum spilliefnaúrgangs yfir landamæri
- Stjórn skelfiskveiða við Atlantshafsströnd Kanada á sjálfbæran hátt
- Botnfiskveiðar undan Atlantshafsströnd Kanada

Kanadamenn hafa gengið skrefi lengra. Síðan um miðjan tíunda áratuginn er starfrækt sérstakt embætti innan Ríkisendurskoðunarinnar sem kallast „*Commissioner of the Environment and Sustainable Development*“. Hlutverk þess er að aðstoða lög-gjafann, með hlutlægri, óháðri greiningu og ráðgjöf, við að öðlast yfirsýn á gerðir framkvæmdavaldsins til að vernda umhverfið og stuðla að sjálfbærri þróun. Til grundvallar eru lagðir þættir sem einkenna sjálfbæra þróun, s.k. *sustainability indicators*. Lykilatriði í því um-boði sem embættið hefur samkvæmt lögum er að veita framkvæmdavaldinu aðhald svo að umhverfissjónar-mið verði ófrávíkjanlegur þáttur í stefnu, framkvæmdum og áætlunum þess.

Á Norðurlöndunum hefur Ríkisendurskoðunin í Noregi einna mesta reynslu af umhverfisendurskoðun. Dæmi um verkefni sem norska Ríkisendurskoðunin hefur unnið á sviði umhverfisendurskoðunar eru:

- Almennaréttur til aðgengis að strandsvæðum.
- Öryggismál vegna kjarnorkustarfsemi og umhverfi í norðurhéraðum Noregs.
- Eftirlit yfirvalda með heilsu- og umhverfisspillandi efnum í framleiðsluvörum.
- Forathugun á vinnubrögðum norska mengunar-varnaeftirlitsins varðandi urðunarstaði og sérstakan úrgang.

- Skýrslugjöf ríkisstjórnarinnar til Stórþingsins um umhverfismál.
- Greinargerðir um umhverfisáhrif (*Miljömessige konsekvensutredningar*)

Umhverfisstefna í ríkisrekstri

Algengt er að hið opinbera setji sjálfu sér markmið og stefnu í umhverfismálum. Slíkt hefur gerst í flestum vestrænum ríkjum á síðustu árum. Almenn er viðurkennt að stjórnvöld geti þannig haft talsverð áhrif á framgang umhverfismála annars staðar í samfélaginu. Þau áhrif felast einkum í tvennu.

Í fyrsta lagi að opinber rekstur verði öðrum gott for-dæmi. Hið opinbera sýnir að umhverfisvænn rekstur er mögulegur og sýnir um leið siðferðilegan styrk.

Í öðru lagi getur hið opinbera beitt kaupmætti sínum á markaðnum í samræmi við umhverfissjónarmið. Endurvinnsla og önnur starfsemi sem starfar í anda sjálfbærrar þróunar á ekki alltaf sjö dagana sæla á markaðnum. Oftar en ekki hefur slík starfsemi í för með sér mikinn stofnkostnað og verður gjarna dýrari en hefðbundin starfsemi á sama sviði. Algengt er að umhverfisvæn starfsemi eigi erfitt með að ná tiltekinni lágmarksstærð sem tryggir rekstrargrundvöll. Hagkvæmni stærðarinnar nýtur þ.a.l. oft ekki við og viðkomandi starfsemi nær sér ekki á strik. Ríkið er venjulega stór aðili á markaði og með kaupmætti sínum getur hið opinbera skapað spurn eftir umhverfisvænni vöru og þjónustu og þannig bætt rekstrarskilyrði umhverfisvænnar starfsemi. Stefnumótun hins opinbera um að kaupa inn vöru og þjónustu sem uppfylla ákveðna umhverfisstaðla getur t.a.m. verið afar áhrifarík til að gera umhverfisvæna atvinnustarfsemi samkeppnisfæra á markaðnum.

Rökfræði umhverfismála virðist á margan hátt höfða til þeirra sem sækja sér umboð til almennings og þeirra sem eru virkir við skoðanamyndun í þjóðfélaginu, t.a.m. stjórnámálamanna. Ætla verður að það helgist að einhverju leyti af því að almenningsálitið virðist í dag

hliðhollt umhverfisvernd. Orðræða um umhverfismál hefur í sér fólgið visst aðdráttarafl sem þó er engan veginn víst að viðhaldist þegar kemur að því að fylgja orðum eftir í framkvæmd. Það má að einhverju leyti skýra með því að framkvæmd umhverfisstefnu hefur langtíma hagsmuni að leiðarljósi og gengur oftar en ekki gegn bráðahagsmunum í samfélaginu.

Umhverfismál eru margbrotinn málaflokkur þar sem mörg ólík svið koma saman. Framkvæmd á umhverfisstefnu í ríkisrekstri krefst agaðra og samstilltra vinnubragna, ekki síst þarf að gera „notendaviðmótið“ þannig að nýir hættir verði álitlegir fyrir starfsmenn. Við sögu koma þættir sem snerta hversdagslegt atferli á vinnustöðum, tæknilegir þættir, hagrænar stærðir o.fl. sem allt þarf að stilla saman ef árangur á að nást. Framkvæmd umhverfisstefnu í ríkisrekstri er því verðugt endurskoðunarverkefni.

Bæklingur umhverfisráðuneytisins „Umhverfisstefna í ríkisrekstri“

Umhverfisráðuneytið gaf út bæklinginn Umhverfisstefna í ríkisrekstri (hér eftir nefndur UR) snemma árs 1997. Hvatinn að samningu UR var fundur umhverfisráðherra OECD í mars 1996 þar sem aðildarríki voru hvött til að fella umhverfissjónarmið að almennri starfsemi ríkisins, þ.á.m. ákvarðanatöku. Tillögurnar í UR eru unnar af starfshópi sem umhverfisráðherra skipaði í maí 1996 og voru samþykktar í ríkisstjórn í febrúar 1997.

Í UR er farið í saumana á því hvað ríkisvaldið og stofnanir þess geta gert til að skapa gott fordæmi í umhverfismálum. Starfshópurinn gaf sér eftirfarandi forsendur við samningu tillagnanna í UR:

- að umhverfisstefna í ríkisrekstri skyldi samrýmast og styðja við önnur stefnumið ríkisins, s.s. í sambandi við hagræðingu og upplýsingastefnu;
- að tillögurnar væru leiðbeinandi og reyndu að virkja áhuga starfsmanna ríkisins á umhverfismálum með því að benda á leiðir sem eru færar til að bæta umhverfið;
- að tillögurnar væru framkvæmanlegar og árangur ápreifanlegur og mælanlegur þar sem því er hægt að koma við; og
- að gerð yrði áætlun um eftirfylgni og áframhald starfsins.

Tillögurnar í UR taka einkum mið af almennum skrifstofurekstri og eins og segir í UR á bls. 4: „...sem einstakar stofnanir ríkisins geta notað við setningu ítarlegri reglna um umhverfisstefnu í sérhæfðri starfsemi sinni.“ Þáverandi umhverfisráðherra, Guðmundur

Bjarnason skrifaði formála þar sem segir m.a: „*Hlutverk stjórnvalda á þessu sviði er m.a. að móta leikreglur sem samrýmast nýjum viðhorfum og þar hefur töluvert áunnist á undan förnum árum. Það skiptir þó ekki minna máli að ríkið og stofnanir þess kapp kosti eftir megni að hafa sjónarmið umhverfisverndar að leiðarljósi í daglegum rekstri sínum og sýna góða fyrirmynd á því sviði. Sú hugsun lá aðbaki þeirri ákvörðun minni á sínum tíma að láta móta umhverfisstefnu í ríkisrekstri.*“

Hér kemur fram að fordæmisgildið er helsta ástæða þess að mótuð var umhverfisstefna í ríkisrekstri. Tillögurnar sem er að finna í UR voru samþykktar í ríkisstjórn í feb.1997. Ætla verður því að í UR komi fram staðfastur vilji ríkisstjórnarinnar til þess að ríkisreksturinn verði gott fordæmi öðrum atvinnurekstri.

Í kaflanum markmið og leiðir í UR er eftirfarandi talið upp sem áherslupættir:

- Leitast við að ná hámarksnýtingu og draga úr hvers kyns sóun verðmæta, t.d. orku og aðfanga, í ríkisrekstri.
- Fremur ber að velja viðurkenndar „umhverfisvænar“ vörur en þær sem valda meiri skaða á umhverfinu.
- Úrgang sem til fellur í rekstri ríkisins ber að endurnota og endurvinnna eftir því sem kostur er og tryggja að spilliefnum sé fargað á viðeigandi hátt. Draga skal úr notkun einnota hluta eins og kostur er.
- Til þess að sýna fram á gagnsemi umhverfisstefnu og sjá hvernig miðar við framkvæmd hennar er æskilegt að mæla eftir föngum innkaup og notkun á vöru og þjónustu og þann sparnað sem hlýst af því að draga úr sóun og koma endurnýtanlegum hlutum í verð.

Einstakir kaflar **UR** fjalla síðan um eftirfarandi þætti:

- **Innkaup**
- **Pappírsmotkun**
- **Ýmis skrifstofugögn og vélar**
- **Notkun upplýsingatækni**
- Efnanotkun og hreingerningar
- **Umbúðanotkun og endurnýting**
- Orkunotkun
- Byggingar – hönnun og viðhald
- Samgöngur
- **Virk þátttaka starfsmanna – fræðsla**
- **Ábyrgð og framkvæmd**

Þeir þættir sem feitletraðir eru í listanum að ofan voru áhersluþættir við endurskoðunina sem hér verður lýst.

Aðferðir og umfang verkefnis

Ritið UR var notað sem grunngagn (*audit criteria*) við endurskoðun á því hvernig framkvæmd umhverfisstefnunnar var háttað. Ritið „Umhverfisstefna í ríkisrekstri“ má skoða sem viljayfirlýsingu ríkisstjórnar um það hvernig hún vill að umhverfismálum sé háttað í þeim stofnunum sem heyra undir hana.

Á þessu stigi var ákveðið að skoða eingöngu stjórnarráðið, þ.e. skrifstofuhald tólf ráðuneyta. Í júní s.l. var öllum ráðuneytum sent bréf þar sem tilkynnt var um að Ríkisendurskoðun hyggðist ráðast í umhverfisendurskoðun með þessum hætti. Óskað var eftir fundi með ráðuneytisstjóra hvers ráðuneytis og því fólki innan ráðuneytisins sem sérstaklega hefði unnið að umhverfismálum þar innanhúss. Viðtöl fóru fram á tímabilinu 8. júlí til 20. sept 1999 og fór endurskoðandi í öllum tilfellum í heimsókn til viðkomandi ráðuneytis. Í öllum tilfellum voru ráðuneytisstjórar viðstaddir fundinn nema í þremur ráðuneytum, þ.e. í heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og í utanríkisráðuneytinu.

Viðtölin og heimsóknir höfðu þann tilgang að afla munnlegra upplýsinga og að skoða með eigin augum þá aðstöðu sem til staðar er á hverjum stað. Endurskoðandi hafði spurningalista þar sem farið var í helstu þætti. Áherslan í spurningunum var samkvæmt þeim punktum sem fram koma í UR á bls. 6 í kafla um markmið og leiðir. Um eftirtalin atriði var sérstaklega spurt:

- Hversu vel stjórnendur eru að sér um innihald UR.
- Hvað gert hafi verið til að kynna starfsmönnum innihald UR.
- Til hvaða aðgerða hafi verið gripið til að draga úr sóun og fá fram hámarksnýtingu.

- Hvort innkaupastefna ráðuneytisins markist að einhverju leyti af umhverfissjónarmiðum.
- Hvernig háttað sé flokkun á úrgangi innan ráðuneytisins.
- Hvort fylgst sé með sparnaði sem aðgerðir í umhverfismálum hafi í för með sér.
- Hvort eitthvað sé til skjalfest um umhverfisstefnu eða aðgerðir viðkomandi ráðuneytis í umhverfismálum.

Úr svörum þessum var síðan unnið og dregnar ályktanir um hvernig tekist hafi til með framkvæmd umhverfisstefnu í daglegum rekstri ráðuneytanna.

Helstu niðurstöður

Áhugi æðstu stjórnenda

Grennslast var fyrir um hversu vel að sér stjórnendur eru um innihald UR. Almennt gildir að meiri von er um árangur ef æðstu stjórnendur bera málefnið fyrir brjósti, eru hvetjandi á aðra starfsmenn og taka þar frumkvæði. Í flestum ráðuneytum virtust stjórnendur vita af tilvist UR en fæstir þeirra virtust sýna því sérstakan áhuga né hafa sett það í forgang að einhverju leyti. Algengt viðkvæði var að bæklingur hefði borist ráðuneytinu skömmu eftir útkomu fyrir 2 árum en síðan hefði lítið verið gert með hann. Á þessu voru undantekningar. Heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið hóf átak í sínum málum á árinu 1999 og menntamálaráðuneytið sömuleiðis. Samgönguráðuneytið hóf snemma árs 1999 átak þar sem umhverfismál ráðuneytisins og ýmissa undirstofnana þess voru skoðuð og var gefin út um það vegleg skýrsla í apríl það ár.

Niðurstöður: Víðast skortir á að málið hafi fengið þann forgang og þá áherslu af hendi stjórnenda sem þarf til að tryggja árangur.

Kynning gagnvart starfsfólki

Vænlegasta leiðin til að tryggja árangur er að fræða starfsfólk um hvað sé verið að gera, af hverju og til hvers sé ætlast af því. Í kaflanum „Virki þátttaka starfsmanna – fræðsla“ segir í UR; „*Umhverfisstefna á vinnustað verður ekki virk ef hún er sett upp sem húsnæðisreglur án þess að að baki liggi áhugi og vilji starfsfólks.*“ Til er í dæminu að sumir starfsmenn séu áhugasamir fyrir og þurfi ekki á mikilli hvatningu að halda. Kynningar- og áróðursáttak er hins vegar nauðsynlegt

til að vekja almenna stemmningu meðal starfsfólks. Hversu mikið er lagt í slíka herferð er til marks um þann áhuga sem er hjá yfirmönnum viðkomandi ráðuneytis.

Af tólf ráðuneytum voru haldnir kynningarfundir með starfsfólki í þremur, þ.e. í heilbrigðis- og tryggingaráðuneytinu, samgönguráðuneytinu og í menntamálaráðuneytinu þar sem skrifstofustjórar kynntu málin fyrir starfsfólki. Í öðrum ráðuneytum var bæklingi dreift til starfsfólks, hann kynntur með tölvupósti eða gefin fyrir-mæli.

Niðurstaða: Þessi þáttur var augljóslega vanræktur nema í ráðuneytunum þremur sem nefnd eru að ofan. Of mikið er um að framkvæmd umhverfisstefnu hafi orðið eins og varað er við í UR, þ.e. hún hafi orðið lítt þekktar húsreglur án þess að vakinn hafi verið áhugi og vilji starfsfólks. Kynning, fræðsla og áróður er grunnforsenda árangurs en ekki aukaatriði við framkvæmd umhverfisstefnu.

Hámarksnýting; dregið úr sóun og úrgangi

Eitt af meginmarkmiðum umhverfisverndar er að minnka efnisnotkun eins og kostur er án þess að almennt notagildi minnki. Í stórum dráttum snýst málið þ.a.l. um að nota minna en nýta betur.

Víða hefur skrifstofupappír verið notaður þannig að aðeins er prentað öðru megin á hann. Pappírnum er síðan fleygt, í raun hálfnotuðum. Eðlilegur hluti af umhverfisstefnu í skrifstofuhaldi er að stefna á fulla notkun þess pappírs sem keyptur er inn. Þetta er hægt að gera með því að stilla prentskipanir þannig að prentarar prenti báðu megin á pappírinn. Einnig er hægt að viðhafa kerfi þar sem pappír sem áprentað hefur verið öðru megin sé markvisst fullnýttur þannig að ónýtt bakhlið sé nýtt í minnisblöð og þess háttar.

Með almennri tölvunotkun á skrifstofum getur upplýsingatæknin einnig orðið til þess að einfaldlega sé minna notað af pappír. Skýrslur og annað útgefið efni

er hægt að setja á vefsíðu viðkomandi ráðuneytis og benda viðskiptamönnum á í stað þess að prenta stór upplög sem óvíst er að verði lesin nema að takmörkuðu leyti. Tölvupóstur er einnig hentug leið til að koma upplýsingum á framfæri án þess að til komi pappírnotkun.

Drykkjarílát hafa víða verið einnota plastmál. Margnota könnur eða glös eru frá umhverfissjónarmiði heppilegri hlutir undir drykki.

Loks má nefna að hylki undir prentduft er víða hægt að fá áfyllt í stað þess að fleygja þeim að lokinni einni notkun.

Allir þessir þættir koma við sögu þegar athugað er hversu til hefur tekist um að hámarka nýtingu helstu aðfanga.

Niðurstöður. Aðgerðir ráðuneytanna til að hámarka nýtingu og draga úr sóun eru mismunandi. Alls staðar var þó um að ræða viðleitni í þessa veru.

Ráðuneyti	Pappír notaður til fullnustu, prentað báðumegin, minnisblöð	Uppl.tækni notuð til að draga úr pappírnotkun	Margnota drykkjarmál	Prentdufts-hylki áfyllt
Dómsmála-	X	X	X	
Félagsmála-				X
Fjármála-		X	X	
Forsætis-		X		
Heilbr& trygg-	X	X	X	X
Iðn- & viðsk-		X		
Landbúnaðar-	X	X		
Menntamála-	X	X		X
Samgöngu-	X	X	X	X
Sjávarútvegs-	X		X	
Umhverfis-	X	X	X	X
Utanríkis-		X	X	x

Innkaupastefna

Í UR stendur skrifað: „Við innkaup skal tekið tillit til umhverfissjónarmiða, jafnt sem kostnaðar og gæða.“ Ekki

verður sagt að þessi boðskapur hafi almennt náð fram að ganga við skrifstofuhald hjá ráðuneytunum. Menntamálaráðuneytið kveðst leggja upp úr því að kaupa inn með umhverfissjónarmið í huga enda svo kveðið á um í skjalfestri umhverfisstefnu þess. Samgönguráðuneytið mun kaupa pappír framvegis sem merktur er norræna umhverfismerkinu. Umhverfisráðuneytið notar eingöngu umhverfismerktan pappír og útgáfa á vegum ráðuneytisins er öll á þess háttar pappír. Að öðru leyti vísa viðmælendur á Ríkiskaup sem sér um innkaup fyrir ráðuneytin. Ríkiskaup er undirstofnun fjármálaráðuneytisins og samkvæmt upplýsingum frá viðmælendum í fjármálaráðuneytinu þá mun ekki á döfinni að gera stofnuninni skylt að hafa umhverfissjónarmið að leiðarljósi við innkaup.

Niðurstaða er því sú að leiðbeiningum þeim sem fram koma í UR um innkaup er slælega fylgt í ráðuneytunum.

Flokkun úrgangs

Eitt er að lágmarka úrgang, annað er að koma þeim úrgangi sem til fellur í endurvinnslu. Forsenda þess að hægt sé að endurvinna úrgang er að hann sé flokkaður og þá helst strax við upphafið. Athugað var hvernig flokkun úrgangs er háttáð.

Nánast undantekningalaust var um flokkun á pappír að ræða. Víða, t.d. í ráðuneytunum í Arnarhvoli og nágrenni, fara skrifstofupappír, dagblaða- og tímaritapappír saman til fyrirtækisins Gagnaeyðingar hf. þar sem gæðapappír (skrifstofupappír) mun vera aðskilinn frá lággæðapappír eins og dagblöðum og tímaritum.

Í nokkrum ráðuneytum var rafhlöðum haldið aðskildum frá öðrum úrgangi. Drykkjarílát eru flokkuð í nokkrum ráðuneytum. Hvergi var um að ræða flokkun á lífrænum úrgangi, matarleifum o.þ.h.

Niðurstöður: Alls staðar er hægt að ganga lengra í flokkun án þess að auka fyrirhöfn og kostnað að marki. Hvergi er t.d. lífrænn úrgangur aðgreindur frá öðrum

úrgangi sem þó er sú aðgerð sem mestan ávinning hefur í för með, séð frá umhverfissjónarmiðum.

Umhverfismál og sparnaður

Í kaflanum Markmið og leiðir á bls. 6 í UR er hvatt til þess, „.....að mæla eftir föngum innkaup og notkun á vöru og þjónustu og þann sparnað sem hlýst af því að draga úr sóun og koma endurnýtanlegum hlutum í verð.“ Almennt hafði þetta ekki verið skoðað nema lítillega hjá þeim ráðuneytum sem mestan metnað höfðu sett í umhverfisstefnu og framkvæmd hennar, þ.e. hjá ráðuneytum heilbrigðis-, mennta- og samgöngumála.

Niðurstaða: Þessum þætti hefur ekki verið sinnt enda óvída sem aðgerðir hafa gefið tilefni til þess að bera saman kostnað fyrir og eftir aðgerð.

Skýrslugerð um umhverfismál

Spurt var sérstaklega hvort viðkomandi ráðuneyti hefði eitthvað skjalfest um stefnu og aðgerðir á sviði umhverfismála. Menntamálaráðuneytið hefur nýlega skrifað umhverfisstefnu fyrir ráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og umhverfisráðuneytið hafa einnig skjalfest stefnu sína og fyrirætlanir. Það ráðuneyti sem hefur lagt sig fram um að halda raunverulega skýrslu um umhverfismál í sínum rekstri er samgönguráðuneytið sem gaf út skýrslu í apríl 1999 undir heitinu „*Umhverfisskýrsla 1998 – Samgönguráðuneytið og stofnanir þess.*“ Þar eru greinargerðir frá ráðuneytinu sjálfu, Flugmálastjórn, Siglingastofnun, Vegagerðinni og Ferðamálaráði. Skýrslan er sett upp sem eins konar græn reikningsskil þar sem tíundað er hve mikið er notað af ýmsum framleiðsluþáttum og gerð grein fyrir markmiðum á sviði umhverfismála. Gert er ráð fyrir að umhverfisskýrsla komi út árlega á vegum samgönguráðuneytisins og stofnana þess.

Niðurstöður: Einungis 4 af 12 ráðuneytum hafa skjalfest eitthvað um stefnu sína og fyrirætlanir í umhverfismálum.

Samanteknar niðurstöður og ályktanir

Af UR er að skilja að ætlunin sé að koma á og fylgja eftir umhverfisstefnu í öllu skrifstofuhaldi á vegum ríkisins. Slíkt krefst skipulagningar og eftirfylgni enda um margar og oft ólíkar stofnanir að ræða. Nokkrir þættir skipta höfuðmáli til að setning og framkvæmd umhverfisstefnu fyrir einstaka vinnustaði verði heilleg og árangursrík:

1. Að umhverfisstefnan sé skjalfest.
2. Að umhverfisstefnan sé raunhæf og framkvæmanleg.
3. Að æðstu stjórnendur sýni framtakinu áhuga og að minnsta kosti velvilja.
4. Að umhverfisstefnan sé kynnt starfsfólki, þannig að skýrt komi fram hvað eigi að gera, af hverju og til hvers sé ætlast af starfsfólki.
5. Að ákveðinn aðili beri ábyrgð á framkvæmd umhverfisstefnunnar.
6. Að eftirfylgni sé gætt og umhverfisstefnan endurskoðuð reglulega.

Að aflokinni könnun þessara mála hjá stjórnarráðinu öllu má draga eftirfarandi ályktanir:

1. Umhverfisstefna fyrir skrifstofurekstur einstakra ráðuneyta er einungis skjalfest hjá 4 af 12 ráðuneytum. Sjávarútvegsráðuneytið hefur á hinn bóginn gefið út s.k. umhverfisyfirlýsingu sem á við málaflokk ráðuneytisins en ekki við skrifstofuhald þess sjálfs.
2. Umhverfisstefna í skrifstofuhaldi krefst hvorki röt-tækra breytinga á daglegum háttum starfsmanna né verklagi að öðru leyti. Sú stefna sem birtist í

UR er bæði raunhæf og framkvæmanleg að mati Ríkisendurskoðunar. Hjá þeim ráðuneytum sem skjalfest hafa umhverfisstefnu kemur ekki annað fram en að um raunhæfar áætlanir sé að ræða.

3. Misjafnt er hversu mikinn áhuga stjórnendur í ráðuneytum sýna umhverfisstefnu og framkvæmd hennar. Allmargir virðast ekki setja þessi mál á oddinn og jafnvel að örli á tortryggni að þau séu fyrirhafnarinnar virði. Undantekningalaust hefur best tekist til með framkvæmd umhverfisstefnunnar í þeim ráðuneytum þar sem stjórnendur hafa tekið málið upp á sína arma og sýnt því áhuga. Dæmi eru um að stjórnendur hafi tekið málið upp í kjölfar þess að einstakir starfsmenn / starfsmaður hafi knúið á um aðgerðir.
4. Kynning gagnvart starfsfólki er þáttur sem seint verður ofmetinn. Hér þarf boðskapurinn um hvað, af hverju og til hvers sé ætlast að komast rækilega til skila. Helst þarf að skapa stemmningu og hleypa kappi í starfsmenn. Flest ráðuneytin hafa vanrækt þennan þátt. Sameiginlegur fundur eða fundir með öllum starfsmönnum er áhrifaríkasta aðferðin við að koma boðskapnum til skila og fara ofan í þau atriði sem kunna að vefjast fyrir starfsmönnum. Einungis í þremur ráðuneytum voru haldnir starfsmannafundir um innihald UR.
5. Þegar umhverfisráðuneytið sendi frá sér bæklinginn árið 1997 var óskað eftir að hver stofnun útnefndi tengilið sem jafnframt væri ábyrgðarmaður á framkvæmd umhverfisstefnunnar. Þetta gekk eftir að mestu. Mjög er misjafnt hins vegar hversu alvarlega þessir aðilar hafa tekið hlutverk sitt.
6. Eftirfylgni og endurskoðun umhverfisstefnunnar hefur verið með misjöfnum hætti, allt eftir áhuga og metnaði á hverjum stað.

Það sem helst er aðfinnsluvert við UR og framkvæmd hennar er að verkefninu virðist hafa verið hrundið af stað án þess að um væri að ræða skýra áætlun um hvernig skyldi fylgja því eftir. UR var dreift á ráðuneytisstjórafundi og að líkindum litið svo á að málið

væri eftir það í höndum einstakra ráðuneyta. Enginn virðist hafa borið ábyrgð á að fylgja UR í heild sinni eftir í ríkiskerfinu. Þetta er að mati Ríkisendurskoðunar helsti ágalli verkefnisins og skýrir að líkindum hversu misjöfn og víða slöpp framkvæmdin hefur verið í stjórnarráðinu.

Verkefnið var sett af stað sem allsherjar stefnumótun fyrir ríkiskerfið allt og eins og fram hefur komið með fordæmisgildið sem helsta leiðarljós. Eðlilegt hefði verið að setja á fót verkefnisstjórn með skýr markmið sem hefði á sínum snærum sérstakan verkefnisstjóra. Viðkomandi verkefnisstjóri hefði umboð til að mæla fyrir um ákveðnar samhæfðar lágmarksaðgerðir á hverjum vinnustað, til að fylgja stefnunni eftir og skila verkefnisstjórn reglulega greinargerð um framgang verkefnisins.

Gott dæmi um samhæfingarhlutverk slíks verkefnisstjóra eru ráðuneytin í Arnarhvoli og nágrenni. Öll notast þessi ráðuneyti við sama mötuneytið sem rekið er af einkaaðila samkvæmt útboðsskilmálum. Engin flokkun á sér stað á úrgangi frá mötuneytinu. Ætla má að talsvert falli til af lífrænum úrgangi, matarleifum o.p.h. frá mötuneytinu sem hefur drjúgan hluta starfsmanna þessara ráðuneyta í fæði. Á síðustu misserum hafa opnast möguleikar á að nýta lífrænan eldhúsúrgang með jarðgerð m.a. til uppgræðslu. Ekkert eitt ráðuneyti í Arnarhvoli getur komið slíkri flokkun á heldur verður að koma til samráð og samhæfing sem einn utanaðkomandi aðili með skýrt umboð gæti komið á.

Ástæða er til að ætla að verkefni af þessu tagi þurfi á styrkri og samhæfðri stjórn að halda í byrjun en að eftir því sem nýir siðir festast í sessi í daglegri starfsemi þurfi æ minna til að halda mönnum við efnið. Hið nýja fyrirkomulag verður einfaldlega smám saman hinn eðlilegi gangur mála.

Umhverfismál hafa á stundum tilhneigingu til að lenda utanborðs. Í daglegum störfum geta mál eins og flokkun úrgangs frá skrifstofuhaldi eða hvort báðumegin sé skrifað á pappír sýnst vera smámuna-

semi. Í raun er þó um að ræða framlag til sjálfbærrar þróunar, smátt að vísu, sem hefjendur þessa máls, umhverfisráðuneytið og ríkisstjórn Íslands hafa einsett sér að setja í framkvæmd. Þörfin á samhæfingu og styrkri stjórn helgast ekki síst af því að um er að ræða heildarstefnumörkun fyrir ríkisgeirann allan og að yfirlýst markmið verkefnisins er að gefa öðrum aðilum í þjóðfélaginu gott fordæmi.