



Förs.
1986/87:6

Förslag till riksdagen

1986/87:6

Riksdagens revisorers förslag om dimensioneringen
av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m. m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring dimensioneringen av Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) nät av vattenföringsstationer. Revisorerna har i granskningen belyst behoven av vattenföringsdata som observationsnätet skall tillgodose, resurser för framtagande av information om vattenföring och finansieringsfrågor.

Revisorerna föreslår

att det, med hänsyn till alla olika samhälleliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen, klarare definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi skall tillhandahålla,

att budgetbehandlingen samordnas mellan de departement som ställer upp målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet. Därvid bör särskilt beaktas att de medel som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra sin myndighetsuppgift anslås direkt till SMHI och inte via andra statliga myndigheter,

att investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket,

att vid denna budgetbehandling beaktas även behov av driftsmedel till följd av investeringarna.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Vid ett besök hos SMHI, under en av riksdagens revisorers årliga länsresor, blev revisorerna uppmärksammade på att det fanns ett samhälleligt behov av en utbyggnad av SMHI:s stationsnät för uppgifter om vattenföring, dvs. mätdata om flödet av vatten i vattendragen. Resurser för utbyggnad saknades hos SMHI. En del stationer hade under senare år kunnat byggas genom utnyttjande av arbetsmarknadsmedel för sysselsättningskapande åtgärder och då ej alltid där SMHI ansett det vara mest angeläget. Till följd av besparingar och nedskärningar av anslag för driften måste SMHI emellertid i framtiden avstå från dessa investeringar med extra medel.

Med anledning av de påtalade förhållandena gjordes en förstudie som allmänt visade på en obalans mellan samhällets krav på vattenföringsdata och SMHI:s möjligheter att tillgodose dessa. Revisorerna beslöt därför att

närmare granska främst olika myndigheters behov av SMHI:s information om vattenföring och frågor om finansiering.

Som ett led i granskningsarbetet har, i enlighet med nämnda intentioner, genomförts en enkät som omfattat statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Kristianstads län, Kronobergs län, Södermanlands län, Västmanlands län, Kopparbergs län och Norrbottens län samt Karlskoga och Trollhättans kommuner.

Granskningen har i korthet visat att behoven av vattenföringsdata, bl. a. för miljövårdens intressen, inte är tillgodosedda med nuvarande stationsnät. Regeringens till riksdagen lämnade förslag till ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser m.m. innebär också krav på ökad vattenföringsinformation.

Finansieringen av SMHI:s verksamhet sker dels med bidrag direkt över statsbudgeten, dels med ersättning för uppdrag. Bidraget avser att täcka institutets myndighetsuppgifter.

En väsentlig iakttagelse under granskningen är att statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift i vad avser att tillhandahålla hydrologisk information. Därför är det oklart vilket observationsunderlag och vilka resurser som SMHI behöver för myndighetsuppgiften. Det är vidare oklart om viss information skall finansieras via SMHI:s anslag eller genom ersättning från andra myndigheter. Av granskningen har framgått att SMHI inte anser sig ha resurser inom myndighetsanslaget för att kunna svara mot samhällets ökade behov. Enkätmyndigheterna å sin sida hävdar att SMHI:s avgifter inom uppdragsverksamheten är för höga, vilket gör att vattendata inte kan utnyttjas i önskad omfattning.

Senare års investeringar i vattenföringsstationer har i realiteten finansierats via arbetsmarknadsmedel. Lämpligheten av denna finansieringsmetod har särskilt granskats. Handlingar hos arbetsmarknadsverket angående investeringarna har infordrats och studerats. Undersökningen har styrkt att den administrativa processen är onödigt omständlig då det rör sig om förhållandevis små projekt med liten sysselsättningseffekt.

Slutligen har vid granskningen uppmärksammats att vattenfrågor handläggs i flera departement. SMHI lyder under kommunikationsdepartementet, som således har budgetansvaret, medan det politiska ansvaret för frågor om vatten och vattenplanering ligger hos främst jordbruks- och bostadsdepartementen.

I granskningsrapporten begärs en klar definition av vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla andra myndigheter i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi. Genom en samordnad budgetbehandling mellan berörda departement bör erforderliga medel för den fastställda uppgiften anslås direkt till SMHI och inte via andra statliga myndigheter för köp av SMHI:s tjänster. SMHI föreslås också få investeringsmedel i ordinarie budgetbehandling i stället för som hittills efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är över lag positiva till rapportens förslag.

2.1 Inledning

Enligt sin instruktion (1981:1102) skall SMHI bl.a. inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov. SMHI skall anordna och övervaka hydrologiska observationer och mätningar samt granska, bearbeta och bevara insamlat material.

SMHI:s hydrologiska verksamhet är till största delen uppdragsfinansierad. Resterande del, den s. k. allmänna verksamheten, finansieras med bidrag direkt över statsbudgeten.

Inriktningen av den allmänna hydrologiska verksamheten bestämdes genom riksdagsbeslut våren 1981 (prop. 1980/81:149, TU 27, rskr. 334) angående bl. a. omorganisation (1982-07-01) av SMHI. Enligt denna inriktning skall SMHI som myndighetsuppgift arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksinträsse samt basinformation. Den senare skall i huvudsak utgöras av bearbetade data från de hydrologiska observationsnäten.

Till uppdragsverksamheten hänförs speciella uppgifter som SMHI utför för olika avnämare eller grupper av avnämare. Därmed avses bl.a. uppgifter åt kommuner utöver den grundläggande regionala information som ryms inom den allmänna verksamheten.

Riksdagen har våren 1985 godkänt ändrade riktlinjer för SMHI:s prissättning i uppdragsverksamheten (prop. 1984/85:100 bil. 8, TU 17, rskr. 207). Dessa innebär att SMHI skall sträva efter att successivt uppnå full kostnadsäckning, dvs. uppdragsverksamheten skall inte som hittills i princip enbart bära särkostnaderna utan även sin andel av kostnaderna för observationsnät, telekommunikationer, datalagring och databearbetning.

2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata

Den genomförda granskningen har enligt revisorerna gjort klart att många olika samhällsaktiviteter är beroende av kännedom om flödesförhållanden i vattendragen. Såsom exempel på användningsområden för SMHI:s vattenföringsuppgifter har de i granskningsenkäten tillfrågade myndigheterna särskilt fört fram miljövarldsforskning, tillsyn enligt miljöskyddslagen och vattenlagen, vattenplanering, recipientkontroll, bedömning av flödessituationen – dvs. risker för översvämning eller torka – samt konstbevattning i jordbruket.

Allmänt har revisorerna funnit att anspråken på att utnyttja landets vattentillgångar för skilda ändamål har ökat på senare tid, liksom intresset att bevara och skydda vattenresurserna. Man har vidare alltmer kommit till insikt om att olika slags markanvändningar påverkar vattnet och att mark- och vattenanvändningen därför måste behandlas samlat i den fysiska planeringen.

Detta nya synsätt har kommit till uttryck i de propositioner om ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) samt om lag om hushållning med naturresurser m.m. (prop. 1985/86:3) som upprättats inom bostadsdepartementet och lagts

fram för riksdagen. Här föreslås att vattenfrågor mer aktivt än i dag skall föras in i samhällsplaneringen. Uppgifter om vattnen och vattenanvändningen skall ingå i kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen skall vara skyldig att ställa samman underlagsmaterial, bl.a. för vattenplanering, från olika statliga myndigheter och att tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt bl.a. kommunerna.

Revisorerna har vid granskningen inhämtat att flera statliga utredningar på senare tid, däribland den s. k. vattenplaneringsutredningen år 1980, framhållit nödvändigheten av en kraftig förtätning av nätet av vattenföringsstationer. Enligt rapporten har flertalet enkätmyndigheter anmärkt att informationen rörande vattenföring i många fall är otillräcklig för deras behov eller att den i en del fall till och med helt saknas. Efterfrågan på SMHI:s vattenföringsuppgifter kommer enligt mångas mening sannolikt att öka om vattenfrågorna skall behandlas enligt nämnda propositionsförslag.

Behovet av en utbyggnad av observationsnätet har strukits under vid remissbehandlingen av rapporten. SMHI betonar att behovet är särskilt markant i Dalarna och Hälsingland som hösten 1985 svårt drabbades av översvämningar. Att det föreligger påtaglig brist på vattenföringsstationer i Gävleborgs län bekräftas av länsstyrelsen.

Statens planverk har i sitt remissvar meddelat att man för närvarande utarbetar en handbok för översiktlig fysisk planering enligt kommande plan- och bygglag. Under arbetet härmed har verket funnit att kunskaper om vattenresursernas storlek och om vattnets beskaffenhet är av grundläggande betydelse för vattenplanering. Dock har planverkets erfarenheter hittills visat på svårigheter att få fram ett underlag från SMHI som är lämpat att använda i kommunal planering. Detta har enligt verket berott på att datainsamlingen inte är tillräckligt täckande.

Enligt kommentarer i remissyttrandet från statens naturvårdsverk borde det övergripande målet för den hydrologiska informationstjänsten inte enbart vara att tillhandahålla uppgifter av mer eller mindre översiktlig karaktär – vilka fås genom rutinmässig datainsamling från stationerna – utan även att kunna ge informationsunderlag för i princip vilken punkt som helst i ett vattenområde. Länsstyrelsen i Södermanlands län pekar på att vattenföringsuppgifter kan tas fram genom tillämpning av en vid SMHI utvecklad datateknisk beräkningsmodell. Sådana beräknade uppgifter kan utgöra ett värdefullt komplement till data från direkta observationer.

Revisorerna kan konstatera – mot bakgrunden av vad som ovan redovisats – att det med hänsyn till olika intressen såsom miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering finns ett samhälleligt krav på SMHI att i ökad utsträckning ta fram kunskap om vattenföringen i våra vattendrag.

2.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information

I granskningsrapporten har anförts kritik mot att det inte konkret uttryckts vad som innefattas i myndighetsuppgiften "översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintresse samt basinformation". Inte heller synes samlat ha bedömts vilken täthets-

grad eller omfattning observationer och mätningar bör ha. Enligt rapporten kan glesa observationsnät ge en översiktlig information med skenbart intryck av tillförlitlighet.

Revisorerna anser, som framhållits i rapporten, att riktlinjerna för den anslagsfinansierade hydrologiska verksamheten är alltför oprecisa och ger dålig ledning för tolkningen av myndighetsuppgiften. Denna uppfattning stöds av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan. Planverket har föreslagit att metodförsök bör göras i någon eller några kommuner med att utnyttja SMHI:s befintliga vattenföringsdata i planeringen. De erfarenheter som därvid vinnas bör vara av intresse vid en närmare bestämning av SMHI:s allmänna informationstjänst. Revisorerna anser för sin del att verkets förslag är väl värt att ta till vara.

Den vaga beskrivningen av myndighetsuppgiften gör det, enligt revisorernas mening, också svårt att rätt dimensionera SMHI:s materiella och personella resurser. Genom granskningen har inhämtats att SMHI vid omorganisationen år 1982 inte fick något resurstillskott för vatteninformationstjänsten trots konstateranden att tjänsten var eftersatt. Efter denna, som revisorerna ser det, i princip nollbasbudgetering av verksamheten har SMHI fått vidkännas årliga besparingar som ytterligare minskat möjligheterna att producera tillräcklig information om vattenföringen. Revisorerna vill i sammanhanget erinra om att SMHI, enligt utförda studier av bl. a. statskontoret, på senare år haft en positiv produktivitetsutveckling.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har i sitt remissvar utvecklat åsikten att det från samhällsekonomisk synpunkt är av vikt att förutsättningar finns inom SMHI:s allmänna verksamhet för en fullgod prognos- och varningstjänst i syfte att undvika kostsamma översvämningkatastrofer. Revisorerna delar detta synsätt och påminner om senare års översvämningar.

Revisorerna har i föregående avsnitt konstaterat att samhället ställer krav på ökad vattenföringsinformation. Mot denna bakgrund och av ovan anförda skäl anser revisorerna det vara synnerligen angeläget att det klart definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi.

2.4 Vissa finansieringsfrågor

Granskningen har fäst revisorernas uppmärksamhet på vissa problem i fråga om finansieringen av SMHI:s vattenföringsinformation. De av statsmakterna anslagna medlen till SMHI finansierar som nämnts endast en opreciserad miniminivå. Andra myndigheter är därför ofta hänvisade till SMHI:s uppdragsverksamhet för att få fram vattenföringsuppgifter som de behöver.

Enligt vad revisorerna erfarit via svaren på enkäten i granskningsärendet bedömer myndigheterna SMHI:s avgifter i uppdragsverksamheten som höga. Kostnaderna sägs hindra myndigheter med krympande ekonomiska resurser att använda vattenföringsdata. Revisorerna vill peka på att avgifterna framöver kommer att sättas än högre i och med den successiva övergången till full kostnadstäckning i uppdragsverksamheten.

I propositionerna angående ny plan- och bygglag samt naturresurslag föreslås, som tidigare framgått, att länsstyrelserna skall vara skyldiga att

tillhandahålla bl.a kommunerna statliga myndigheters planeringsunderlag. I granskningsrapporten har påtalats som anmärkningsvärt att frågan om finansieringen av kunskapsunderlag från SMHI inte behandlas i propositionerna. Det är därför enligt rapporten olöst om uppgiften för SMHI att ta fram underlag för vattenplanering skall anses höra till SMHI:s allmänna verksamhet eller till uppdragsverksamheten. I det förra fallet skall kostnaderna för underlaget finansieras över SMHI:s anslag. I det senare fallet åligger det t. ex. länsstyrelserna att köpa SMHI:s tjänster. Som en jämförelse har nämnts att de uppgifter om vattnen och vattenanvändningen som tas fram vid t. ex. naturvårdsverket, fiskeristyrelsen och lantbruksstyrelsen lämnas ut kostnadsfritt. I rapporten föreslås att SMHI:s myndighetsuppgift skall bestämmas så att erforderliga grunddata utan kostnad kan ställas till andra statliga myndigheters förfogande.

Förslaget har fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Planverket ser det som angeläget att myndigheterna fortlöpande tillhandahåller vissa för planeringen grundläggande data utan att kostnadsansvaret ligger på avnämarna. Härigenom undviker man att viktiga uppgifter inte kommer till användning för att kostnaderna för dem är för höga. Med anledning av vattenflödesuppgifternas betydelse för vattenfrågornas behandling i den fysiska planeringen och också för miljövården måste SMHI, hävdar planverket, tilldelas resurser inom ramen för myndighetsanslaget för att kunna samla in, bearbeta och leverera viktiga vattendata.

Flera länsstyrelser, både i enkätsvar under granskningen och i remissvar över rapporten, har framhållit det orationella i att länsstyrelsen skall äska särskilda planeringsmedel för att ersätta SMHI:s kostnader.

Sålunda uttalar länsstyrelsen i Gävleborgs län i sitt remissyttrande att det inte kan vara rimligt att en i lag ålagd skyldighet att tillhandahålla planeringsunderlag innebär att länsstyrelserna med sina starkt beskurna resurser skulle behöva köpa informationen från en annan statlig myndighet. Det måste självklart anses ingå i SMHI:s allmänna verksamhet att utan kostnad tillhandahålla länsstyrelserna erforderliga uppgifter. Länsstyrelsen tillägger att beslutet om full kostnadstäckning på sikt i SMHI:s uppdragsverksamhet inte bör få leda till för snäva ramar för SMHI:s myndighetsuppgifter.

Remissinstanserna instämmer alltså i de synpunkter som förts fram i rapporten. Revisorerna anser att i de fall där samhället ställer krav på vattendata från SMHI och där avnämarna är statliga organ bör tjänsterna ingå i myndighetsuppgiften och således finansieras över SMHI:s anslag.

Som revisorerna tidigare påvisat avser samhällets behov av ökad hydrologisk kunskap olika intresseområden. Frågor rörande t. ex. miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering hör till jordbruks- och bostadsdepartementens ansvarsområden. SMHI är i budgetprövningen underordnat kommunikationsdepartementet. Vid beräkningen av medlen till SMHI:s myndighetsuppgift inom hydrologin är det enligt revisorernas mening av stor vikt att budgetbehandlingen görs samordnat.

Ett annat finansieringsproblem som togs upp i granskningsrapporten rörde svårigheten att klarlägga betalningsansvaret för de extra insatser som SMHI gjorde i samband med översvämningarna hösten 1985 i Gävleborgs och

Kopparbergs län. Sedermera har riksdagen efter förslag i kompletteringspropositionen våren 1986 godkänt att statens räddningsverk, som inrättats den 1 juli 1986, får disponera högst 750 000 kr. under budgetåret 1986/87 för att bl. a. följa utvecklingen vid hot om naturolycka, t.ex. översvämningar (prop. 1985/86:150 bil. 3, FöU 11, rskr. 345). SMHI har också fått sina kostnader täckta med medel från statens brandnämnd som nu ingår i räddningsverket.

2.5 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Den utbyggnad av observationsnätet för vattenföringsuppgifter som ägt rum på senare år har huvudsakligen finansierats i form av tidigareläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Om sådana tidigarelagda investeringar beslutar regeringen med stöd av den s. k. finansfullmakten från riksdagen. Till grund för regeringens beslut ligger prioriteringar som arbetsmarknadsstyrelsen – efter hörande av bl. a. regionala myndigheter – gjort av statliga investeringsobjekt inom den s. k. sysselsättningsreserven. Därefter åligger det berörd länsarbetsnämnd att bestämma tidpunkt för igångsättning.

SMHI har således kunnat få nya vattenföringsstationer byggda av arbetsmarknadspolitiska skäl. Minskande resurser för driften har dock medfört att SMHI numera måste avstå från en utbyggnad genom denna finansieringsmetod.

Vid granskningen har noterats att investeringskostnaden för en station uppgår till ca 70 000 kr. Arbetet har utförts på entreprenad under SMHI som huvudman och har under en kortare tid sysselsatt ett par personer. Det har i rapporten satts i fråga om den administrativa hanteringen kring utnyttjandet av finansfullmakten är motiverad för arbeten av sådan begränsad storlek. Medel till investeringar borde i stället budgeteras direkt till SMHI.

Rapportens förslag har tillstyrkts av samtliga remissinstanser, således även av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Östergötlands län.

Revisorerna föreslår att investeringsmedel för vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Vid budgetbehandlingen måste också enligt revisorernas mening beaktas eventuella behov av medel för driften av de nya stationerna.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *dimensioneringen av Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts nät av vattenföringsstationer m. m.*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

- a) definition av SMHI:s myndighetsuppgift i fråga om hydrologisk information,
- b) samordnad budgetbehandling i vad avser anslag till denna myndighetsuppgift,

c) investeringsmedel m. m. för byggande av nya vattenföringsstationer.

Förs. 1986/87:6

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Stig Gustafsson (s), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp), Stig Josefson (c), Margareta Gard (m) och Ulla Orring (fp).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Kristina Lindgren (föredragande).

Stockholm den 23 oktober 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Kristina Lindgren

Sammanfattning av rapport 1985/86:4 om dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer och de remissyttranden som avgetts över den

Förs. 1986/87:6
Bilaga

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

En central uppgift för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, är att inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov.

Revisorernas granskning har rört dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer. Ärendet initierades vid ett besök hos SMHI under en av revisorernas årliga länsresor. Granskningen har syftat till att belysa de olika behov av vattenföringsdata som detta observationsnät skall tillgodose, resurser för framtagande av information om vattenföring och frågor om finansiering. Bl.a. har en enkät genomförts som riktats till vissa avnämare av SMHI:s tjänster, nämligen statens naturvårdsverk, sex länsstyrelser och två kommuner.

1.2 Samhällets behov av vattenföringsdata

Påpekanden om brister i informationen om vattenföring har under de senaste åren gjorts i utredningar under jordbruksdepartementet. Särskilt i mellersta och södra Sverige har stationsnätet för vattenföringsuppgifter ansetts vara underdimensionerat. Nätet hade nämligen fram till 1970-talets början dimensionerats huvudsakligen med hänsyn till vattenkraftens intressen och var därför bäst utvecklat i Norrland. Enligt interna utredningar inom SMHI behöver nuvarande nät om ca 380 vattenföringsstationer byggas ut med ca 70 stationer.

Av den i granskningen genomförda enkäten framgår att stort behov finns av vattenföringsuppgifter från SMHI för bl. a. miljövårdsforskning, tillsyn enligt miljöskyddslagen och vattenlagen, vattenplanering, recipientkontroll, bedömning av flödessituationen – dvs. risker för översvämning eller torka – samt konstbevattning i jordbruket.

Så gott som samstämmigt framförs i enkätsvaren att nuvarande behov inte är helt tillgodosedda. Sålunda anför t. ex. naturvårdsverket att stationsnätet för vattenföring är för glest i de områden där föroreningsituationen är mest besvärande och där uppgifter om vattenföring krävs för beräkningar av transporter av olika ämnen i vatten. I Kronobergs län, anger länsstyrelsen, tillgodoses behovet av vattenföringsdata inte på långt när av nuvarande stationsnät. Enligt länsstyrelsen i Västmanlands län är det viktigt att behovet bedöms utifrån ett långsiktigt perspektiv, då flödesserier om trettio år i många fall är erforderliga för att man skall få en acceptabel bild över flödesförhållandena. Av samma mening är Karlskoga kommun som också anför att en förtätning av SMHI:s nät av vattenföringsstationer skulle bidra

till säkrare beräkningar för kommunens planering.

Härtill kommer att bostadsministern i propositioner om ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser m. m. föreslår att vattenfrågor mer aktivt än i dag skall föras in i samhällsplaneringen. Uppgifter om vattnen och vattenanvändningen skall ingå i kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen skall vara skyldig att ställa samman och tillhandahålla olika statliga myndigheters underlagsmaterial för vattenplanering. Enligt synpunkter i enkätsvaren kommer ett genomförande av lagförslagen att göra efterfrågan på vattenföringsdata ännu större.

I rapporten konstateras sammanfattningsvis att samhället ställer krav på SMHI att i ökad utsträckning ta fram kunskap om vattenföringen i våra vattendrag med hänsyn till olika intressen såsom miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering.

1.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information

SMHI har inom hydrologin både s. k. allmän verksamhet och – till en övervägande del – uppdragsverksamhet.

Inför en omorganisation av SMHI den 1 juli 1982 behandlade riksdagen våren 1981 bl. a. frågor om den anslagsfinansierade allmänna verksamheten och om behovet av resurser.

Beslutet om inriktningen av den allmänna hydrologiska verksamheten innebär att SMHI som myndighetsuppgift skall arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintresse samt basinformation. Den senare skall i huvudsak utgöras av bearbetade data från de hydrologiska observationsnäten.

Vid granskningen har noterats att den närmare innebörden av dessa övergripande riktlinjer inte angavs.

I samband med omorganisationen fick SMHI inte några ökade resurser i form av personal eller stationer. Eftersom det konstaterats att vatteninformationstjänsten var eftersatt gjordes å andra sidan inte några minskningar i denna verksamhet.

Enligt granskningsrapporten synes inte samlat ha bedömts vilken dimension observationsnätet för vattenföring borde ha för att ge underlag för den allmänna vatteninformationen.

Efter beslutet om omorganisation har SMHI fått vidkännas årliga besparingar som lett till att personal tillgänglig för arbete inom de hydrologiska stationsnäten minskat. Det är enligt SMHI ej längre möjligt att bygga fler vattenföringsstationer om man inte samtidigt får medel för driften.

I rapporten påtalas att statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift att arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation. Därmed är det inte klarlagt vilket observations- och mätunderlag och vilka resurser som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra myndighetsuppgiften.

1.4 Vissa finansieringsfrågor

Avgifterna i uppdragsverksamheten täcker för närvarande i princip särkostnaderna. Enligt riksdagsbeslut våren 1985 om ändrade riktlinjer för prissättningen skall SMHI sträva efter att successivt uppnå full kostnadstäckning. Därmed avses att kunderna skall betala även en andel av de gemensamma kostnaderna för den allmänna verksamheten och uppdragsverksamheten.

Genom enkäten har erfarits att SMHI:s avgifter redan i dag bedöms som höga. När vattendata inte finns framtagna inom den allmänna verksamheten är andra myndigheter hänvisade till att köpa SMHI:s tjänster. Kostnaderna gör emellertid att man antingen helt avstår från att inhämta uppgifter om vattenföring eller söker sådana uppgifter från annat håll. Bl. a. uppger ett par länsstyrelser att naturvårdsverket ibland redan upphandlat vattenföringsdata från SMHI som länsstyrelsen har behov av. I sådana fall brukar dessa data kunna erhållas kostnadsfritt från naturvårdsverket. Vidare har kraftverksföretag bistått med flödesuppgifter utan kostnad.

Enligt SMHI har man i vissa fall svårt att ta ut avgifter för sina tjänster. Så är särskilt fallet i vad gäller den hydrologiska prognos- och varningstjänsten om avnämarrintresset inte kan knytas till ett bestämt företag utan är mer regionalt inriktat. Extra insatser under de svåra översvämningarna i september 1985 i Dalarna och Hälsingland medförde sålunda ett anslagsöverskridande.

Under granskningen har uppmärksammats att frågan om finansiering av erforderligt kunskapsunderlag från SMHI för vattenplanering anmärkningsvärt nog inte behandlas i propositionerna angående ny plan- och bygglag samt naturresurslag. Inte heller konkretiseras närmare de krav som från naturresurs- och miljövärdssynpunkt kan komma att ställas på SMHI. Det är därför olöst om uppgiften för SMHI att ta fram underlag för vattenplanering skall anses höra till SMHI:s allmänna verksamhet eller till uppdragsverksamheten.

I flera svar på enkäten framhålls det orationella i att länsstyrelsen skall äska särskilda planeringsmedel för att ersätta en central myndighets kostnader.

Granskningen har således visat att det är oklart hur vissa tjänster, som samhället vill att SMHI skall tillhandahålla, skall finansieras. Detta torde bero på att statsmakterna inte närmare definierat innehållet i myndighetsuppgiften.

1.5 Vattenfrågornas behandling i regeringskansliet

Av granskningen har framgått att vattenfrågor i högre eller lägre grad berör sju departement. Utan tvekan ligger det tyngsta politiska ansvaret på jordbruks- och bostadsdepartementen. De samhällliga behov av ökad hydrologisk kunskap, bl. a. om vattenföringen i vattendragen, som uttryckts på senare tid avser huvudsakligen intressen som miljövärd, hushållning med naturresurser och fysisk planering. Dessa frågor hör till jordbruks- och bostadsdepartementens ansvarsområden. SMHI lyder under kommunikationsdepartementet, som således handlägger frågor om SMHI:s budget för hydrologisk verksamhet.

Enligt rapporten kräver nämnda uppdelning av vattenfrågorna en ökad samordning i budgetbehandlingen.

Förs. 1986/87:6
Bilaga

1.6 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Nästan samtliga, eller drygt 60, nya vattenföringsstationer har under åren 1977–1984 finansierats via arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. Huvuddelen av byggnadsprojekten har genomförts i form av tidigareläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Om sådana tidigarelagda investeringar beslutar regeringen med stöd av den s. k. finansfullmakten från riksdagen och efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

På grund av minskande resurser för driften tvingas SMHI dock numera avstå från en vidare utbyggnad av stationsnätet genom sådana extra medel.

I granskningsärendet, som till en del initierats av dessa påtalade förhållanden, har kunnat konstateras att investeringskostnaden för en ny vattenföringsstation uppgår till 60 000–75 000 kr. Arbetet har utförts på entreprenad under SMHI som huvudman och har sysselsatt ett par personer under en kortare tid.

Såväl kostnaderna för som sysselsättningseffekterna av tidigarelagda investeringar via AMS i nya vattenföringsstationer är alltså skäligen små. Det har därför i rapporten satts i fråga om finansfullmakten skall utnyttjas för arbeten av sådan begränsad storlek.

1.7 Förslagen

De iakttagelser som gjorts under granskningen har gett anledning till följande förslag.

- Med hänsyn till alla olika samhälleliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen måste klarare definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi skall tillhandahålla.
- Då målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet ställs upp av flera departement bör en samordnad budgetbehandling komma till stånd. Därvid bör särskilt beaktas att de medel som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra sin myndighetsuppgift anslås direkt till SMHI och ej via andra statliga myndigheter.
- Investeringar för byggande av nya vattenföringsstationer bör beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och ej efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Vid budgetbehandlingen bör även beaktas eventuella behov av driftsmedel.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har lämnats av nio myndigheter och organ. Dessa är SMHI, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens planverk, länsstyrelserna i Gävleborgs län, Södermanlands län och Östergötlands län, länsarbetsnämnden i Östergötlands län och Svenska kommunför-

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Rapporten har fått ett klart positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorernas förslag tillstyrks till alla delar. Dock har AMS och länsarbetsnämnden i Östergötlands län begränsat sina yttranden till det egna ansvarsområdet.

SMHI framhåller att rapporten på ett korrekt och utförligt sätt skildrar situationen i fråga om observationsnätet för vattenföringsuppgifter. Åtgärderna som föreslås bedöms som angelägna och bör snarast realiseras. De skulle underlätta SMHI:s planering och genomförande av verksamheten samt minska byråkratin och rundgången av medel i statsförvaltningen.

2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata och SMHI:s myndighetsuppgift

Enligt rapporten har statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift att arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation. Därför är det ovisst vilket observationsunderlag och vilka resurser som SMHI behöver för myndighetsuppgiften. Särskilt med hänsyn till olika samhälleliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen begärs i rapporten att det klart skall bestämmas vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi.

Behovet av en utbyggnad av nätet av mätstationer för vattenföringsdata har strukits under av flera remissinstanser.

SMHI betonar att behovet är särskilt markant i de under hösten 1985 svårt drabbade översvämningsområdena i Dalarna och Hälsingland. Att stationstätheten är mycket låg i Gävleborgs län säger sig länsstyrelsen ha påtalat i olika sammanhang. Erfarenheterna från en vattenvårdsplanering inom länet är att tillgången på tillförlitligt material om bl. a. vattenresursernas storlek är begränsad utom i vissa större reglerade vattendrag. I sitt remissvar utvecklar styrelsen åsikten att det är av vikt från samhällsekonomisk synpunkt att förutsättningar finns inom SMHI:s allmänna verksamhet för en fullgod prognos- och varningstjänst i syfte att undvika kostsamma översvämningskatastrofer. Allmänt anför länsstyrelsen att det torde vara helt klart att kunskaperna om flödesvariationerna i vattendragen är otillräckliga och att SMHI:s nät av vattenföringsstationer är underdimensionerat i stora delar av landet.

En komplettering av nätet förordas även av länsstyrelsen i Östergötlands län som menar att vattenföringsstationerna i länet är alltför få för att ge underlag för ett ändamålsenligt arbete med t. ex. planering, tillsyn och miljöövervakning. Motala Ströms Vattenvårdsförbund, som hörts av länsstyrelsen, anser det vara rimligt att basinformation, såsom vattenföringsuppgifter, hålls tillgänglig hos centralmyndigheten för hydrologi, SMHI.

Länsstyrelsen i Södermanlands län pekar på att vattenföringsuppgifter kan tas fram vid SMHI med hjälp av datatekniska beräkningsmodeller. Dessa beräknade uppgifter kan vara ett värdefullt komplement till uppgifter från de direkta observationerna.

Planverket ansluter sig till uppfattningen i rapporten att behovet av data om vatten kommer att öka. Förslagen till plan- och bygglag (PBL) och naturresurslag (NRL) förutsätter att vattenfrågor behandlas i den kommunala fysiska planeringen. Planverket meddelar att verket för närvarande utarbetar en handbok för översiktlig fysisk planering enligt PBL. Verket har härvid konstaterat att av grundläggande betydelse för vattenplanering är kunskaper om vattenresursernas storlek och om vattnets beskaffenhet. I remissyttrandet erinras om att verket tidigare under hand framfört till riksdagens revisorer att man funnit det vara förenat med vissa problem att få fram ett underlag från SMHI som är lämpat att använda i kommunal planering. Detta har berott på att datainsamlingen i en del fall inte är tillräckligt täckande.

Enligt planverkets mening är således en utbyggnad av stationsnätet nödvändig. Verket anser vidare att metodförsök bör göras i någon eller några kommuner med att utnyttja SMHI:s vattenföringsdata i planeringen. De erfarenheter som därvid vinnas bör vara av intresse vid en närmare avgränsning av vilka uppgifter SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för hydrologi.

Den kunskapsöverföring om vattendata som förutsätts i de föreslagna lagarna, PBL och NRL, leder enligt styrelsen för Svenska kommunförbundet till att SMHI måste ges utökade ekonomiska resurser. SMHI bör i samband härmed se till att bättre definiera och strukturera olika intressenters behov.

I naturvårdsverkets tillstyrkande remissvar görs den kommentaren att en utbyggnad av SMHI:s stationsnät inte är ett ändamål i sig utan måste ses i ett något större sammanhang. På sikt gäller det frågan om en nyorientering av den hydrologiska informationstjänsten som i dag enligt verket lämnar en del i övrigt att önska. Det övergripande målet för den hydrologiska informationstjänsten är, anför verket, inte enbart att tillhandahålla uppgifter av mer eller mindre översiktlig karaktär – vilka fås genom rutinmässig datainsamling från stationerna – utan även att kunna ge informationsunderlag för i princip vilken punkt som helst i ett vattenområde. Informationen på den senare nivån är det stora problemet i vattenplaneringssammanhang i vad gäller resurstilldelning, kompetens, kommunikation m. m.

2.3 Vissa finansieringsfrågor

Förslaget om att budgetbehandlingen bör samordnas mellan de departement som sätter målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet i syfte att medel skall anslås direkt till SMHI och ej via andra statliga myndigheter för köp av SMHI:s tjänster har av remissinstanserna noterats med särskild tillfredsställelse.

Planverket anmärker att underlagsmaterial i den fysiska planeringen hittills i stort sett har kunnat erhållas utan kostnader för kommunerna. Vidgningen av den kommunala planeringen till områden inom vilka affärs-

drivande myndigheter skall lämna planeringsunderlag aktualiserar frågan om fördelningen av kostnaderna. Denna fråga har – som påvisats i revisorernas rapport – inte behandlats i PBL- och NRL-förslagen. Planverket ser det som angeläget att myndigheterna fortlöpande tillhandahåller vissa för planeringen grundläggande data utan att kostnadsansvaret ligger på avnämarna. Härigenom undviker man att viktiga uppgifter inte kommer till användning för att kostnaderna för dem är för höga. Med anledning av vattenflödesuppgifternas betydelse för vattenfrågornas behandling i den fysiska planeringen och också för miljövärden måste SMHI, hävdar planverket, tilldelas resurser inom ramen för myndighetsanslaget för att kunna samla in, bearbeta och leverera viktiga vattendata.

Behovet av vattendata inom miljövärden och introduktionen av vattenfrågor inom hushållningen med naturresurser och den fysiska planeringen kräver, enligt planverket, att – som föreslagits i rapporten – en samordning sker mellan berörda departement vid budgetbehandlingen för SMHI.

Införandet av PBL och NRL kommer att medföra att länsstyrelserna skall tillhandahålla kunskapsunderlag bl.a. i fråga om vattenresursernas storlek. Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* kan det inte vara rimligt att en i lag ålagd informationskyldighet innebär att länsstyrelserna med sina starkt beskurna resurser skulle behöva köpa informationen från en annan statlig myndighet. Det måste självklart anses ingå i SMHI:s allmänna verksamhet att ta fram sådan information. Länsstyrelsen tillägger att beslutet om full kostnadstäckning på sikt i SMHI:s uppdragsverksamhet inte bör få leda till för snäva ramar för SMHI:s myndighetsuppgifter. Detta skulle enbart innebära en orationell cirkelgång av medel mellan olika statliga myndigheter samtidigt som SMHI:s kompetens inte kan nyttjas fullt ut av kostnadsskäl. Ingendera av dessa konsekvenser kan vara önskvärda från samhällets sida.

Liknande synpunkter förs fram av *länsstyrelsen i Östergötlands län* som betecknar utredningens förslag att SMHI skall tillhandahålla hydrologiska uppgifter kostnadsfritt till andra statliga myndigheter som väsentligt. Det kan, menar styrelsen, inte vara rationellt att t. ex. planeringsmedel anslås till länsstyrelsen som i sin tur använder dessa för att ersätta SMHI.

En förutsättning för att kommunerna skall kunna redovisa vattentillgång m. m. i översiktsplaner är enligt styrelsen för *Svenska kommunförbundet* att den information som finns hos länsstyrelser och centrala verk ställs till kommunernas förfogande utan kostnad.

Naturvårdsverket finner det viktigt att myndigheter och forskare kan erhålla hydrologiska data från SMHI kostnadsfritt eller till självkostnadspris förutsatt att användningen inte konkurrerar med SMHI:s uppdragsverksamhet.

2.4 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Som framgått inledningsvis har remissinstanserna odelat ställt sig bakom revisorernas förslag om att investeringsmedel till vattenföringsstationer bör beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Särskilda kommentarer har lämnats av främst

de hörda arbetsmarknadsmyndigheterna.

AMS anser att den utbyggnad av vattenföringsstationer som bedrivits som beredskapsarbete i allmänhet har varit väl anpassad till behovet av sysselsättning för berörda arbetssökande. Styrelsen vill emellertid understryka att beredskapsarbete inte får utgöras av sådana uppgifter som kan bedömas tillhöra huvudmannens inom ordinarie anslag bedrivna verksamhet utan måste avse en reell utökning av verksamheten under budgetåret. AMS tillstyrker för sin del förslaget att investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling.

Med hänsyn till att sysselsättningsresursen bör omfatta objekt med stor sysselsättningseffekt vill länsarbetsnämnden i Östergötlands län förorda det förslag till finansiering av ifrågavarande investeringar som läggs fram i rapporten.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, som uttryckligen stödjer rapportens förslag, tar upp frågan om inte en viss ytterligare avgift skulle kunna tas ut i varje mål som prövas av vattendomstolarna. Denna avgift kunde bidra till att finansiera utbyggnaden av stationsnätet eller driften av stationerna.

2.5 Övriga synpunkter

Naturvårdsverket anser det vara angeläget att SMHI kan bearbeta data från det hydrologiska nätet på ett sådant sätt att önskad information kan erhållas direkt från SMHI. Informationen skall vara aktuell, lättfattlig och lättåtkomlig. Verket visar genom exempel på publicerade uppgifter att delgivningen av vatteninformation – särskilt vattenföringsinformation – i flera avseenden är eftersatt.

Revisorernas förslag

1	Genomförd granskning	1
2	Revisorernas överväganden	3
2.1	Inledning	3
2.2	Samhällets behov av vattenföringsdata	3
2.3	SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information	4
2.4	Vissa finansieringsfrågor	5
2.5	Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel	7
3	Hemställan	7

Bilaga

1	Rapporten	9
1.1	Bakgrund och syfte	9
1.2	Samhällets behov av vattenföringsdata	9
1.3	SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information	10
1.4	Vissa finansieringsfrågor	10
1.5	Vattenfrågornas behandling i regeringskansliet	11
1.6	Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel	12
1.7	Förslagen	12
2	Remissyttrandena	12
2.1	Allmänna synpunkter på rapporten	13
2.2	Samhällets behov av vattenföringsdata och SMHI:s myndighetsuppgift	13
2.3	Vissa finansieringsfrågor	14
2.4	Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel	15
2.5	Övriga synpunkter	16

