

VESIHUOLLON TOIMINTAVARMUUS JA HYVÄT PALVELUT TURVATAAN PARHAITEN RIITTÄVÄN SUURISSA ITSENÄISISSÄ VESIHUOLTOLAITOKSISSA

Suomen Vesilaitosyhdistys ry on vesihuoltoalan yhteisjärjestö, jonka tehtävänä on edistää vesihuoltolaitosten toimintaedellytyksiä. Vesilaitosyhdistys valvoo jäsentensä etuja, palvelee asiantuntemuksellaan jäsenlaitoksiaan sekä vahvistaa osaamista vesihuoltotoimialalla. Vesilaitosyhdistyksen toiminta jakaantuu viiteen ydintehtävään: edunvalvonta, kehittäminen, koulutus, jäsenpalvelut ja viestintä.

Vesilaitosyhdistyksellä on 295 varsinaista jäsentä. Varsinaisia jäseniä ovat kunnat (käytännössä niiden vesihuoltolaitokset) sekä muut oikeustoimikelpoiset vesihuoltolaitokset kuten osakeyhtiöt ja osuuskunnat. Varsinaisina jäseninä voivat myös olla kuntien ja/tai vesihuoltolaitosten omistamat vedenhankinnasta tai jätevesien käsittelystä huolehtivat yhteisöt (kuntayhtymät, osakeyhtiöt), jotka toimittavat vettä vesihuoltolaitoksille tai huolehtivat vesihuoltolaitosten jätevesien käsittelystä.

Lisäksi Vesilaitosyhdistyksellä on 150 yhteistoimintajäsentä. Yhteistoimintajäseniä ovat vesihuoltolaitoksille tuotteita ja palveluja sekä urakointia myyvät yritykset, alan oppilaitokset ja tutkimuslaitokset.

Tiivistelmä

Maassamme on hyvin suuri lukumäärä vesihuoltolaitoksia, joten niiden yhdistäminen alueellisesti olisi järkevää ja toisi myös mittakaavaetuja. Keskenään hyvin erilaisten toimialojen yhdistämisessä ei sen sijaan saavuteta mittakaavaetuja eikä synergiaetujakaan. Suomessa on viime vuosina toteutettu joitakin vesihuoltolaitoksen yhdistämisä energiayhtiöön. Lisäksi on syntynyt monialatoimijoita, joissa esimerkiksi jätehuolto ja vesihuolto on yhdistetty. Monialayhtiöihin sekä vesihuoltolaitosten ja energialaitosten yhdistämiseen liittyy monia ongelmallisia näkökohtia.

Keskenään hyvin erilaisten toimintojen ja erityisesti asiakkaille tarjottavien palvelujen osalta yhdistämisellä ei ole saavutettavissa sellaisia synergiaetuja, joilla vastattaisiin tulevaisuuden vesihuoltohaasteisiin. Vesihuoltolaitosten yhdistäminen energialaitoksiin ei lisää vedenhankintamahdollisuuksia eikä mahdollista putkilinjojen yhdistämistä, joilla molemmilla toimenpiteillä voidaan lisätä vesihuollon varmuutta. Henkilöstö ei erikoistu toimialakohtaisesti. Jätevesien käsittelyssä yksikkökoko ei kasva. Monopolitoimintaa harjoittavan vesihuoltolaitoksen talouden läpinäkyvyyttä on entistä hankalampi toteuttaa, jos se yhdistetään johonkin toiseen toimijaan. Vesihuollon korvausinvestoinnit saattavat pahimmassa tapauksessa kilpailla toisen toimialan investointien kanssa.

Synergiaetuja olisikin järkevintä etsiä vesihuoltotoimialan sisältä esimerkiksi laitoskokoja kasvattamalla ja yhdistämällä vesihuoltolaitoksia keskenään. Ylläkuvaattujen vaikutusten lisäksi fuusioitumisen jälkeiset tilanteet, joissa energialaitoksia ollaan myymässä, voivat vaarantaa vesihuollon toimintaedellytyksiä. Sen kautta myös vesihuoltolaitos voi päätyä yksityiseen omistukseen, mikä ei Suomen olosuhteissa ja vesihuollon kaltaisen luonnollisen monopolin kyseessä ollessa ole tarkoituksenmukaista.

Vesihuoltolaitosten organisointi Suomessa

Vastuu elintärkeiden vesihuoltopalveluiden järjestämisestä on säädetty kunnille. Vesihuoltolaitokset ovat Suomessa yleisesti kuntien omistamia. Etenkin suurimmat ja keskisuuret vesihuoltolaitokset ovat joko kunnallisia liikelaitoksia tai kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Suuri osa pienemmistä kuntien omistamista vesihuoltolaitoksista toimii kirjanpidollisesti eriytettyinä taseyksikköinä tai laskennallisesti eriytettyinä yksikköinä. Muutama alueellinen vesihuoltolaitos toimii kuntayhtymän muodossa. Kuntien omistamien vesihuoltolaitosten ohella lukumääräisesti suurin osa maamme vesihuoltolaitoksista on käyttäjien omistamia osuuskuntamuotoisia vesihuoltolaitoksia. Näitä lienee kaikkiaan jopa noin 1200 maamme yhteensä noin 1500 vesihuoltolaitoksesta.

Lainsäädäntö ei aseta rajoituksia vesihuoltolaitoksen hallintomuodolle eikä omistussuhteille. Kunnan omistama vesihuoltolaitos voi siis toimia kunnallisena liikelaitoksena tai kunnan muuna taseyksikkönä, kunnan omistamana osakeyhtiönä tai kunnan omistaman osakeyhtiön tytäryhtiönä. Laitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan omistamana osakeyhtiönä tai kuntayhtymänä. Vesihuoltolaitos voi Suomen lainsäädännön mukaan olla myös yksityisessä omistuksessa. Tähän liittyvät säätely- ja valvontamekanismit kuitenkin puuttuvat.

Energiayhtiöön yhdistämisen kautta myös vesihuoltolaitos voi helpommin päätyä yksityiseen omistukseen. Vesihuoltolaitos on toiminta-alueellaan luonnollinen monopoli. Maissa, joissa yksityinen sektori omistaa vesihuollon, toimii yleensä hyvin kattava valvontaorganisaatio, joka valvoo toiminnan laatua ja hintojen kohtuullisuutta. Regulaation järjestäminen lisää osaltaan paineita vesihuoltopalveluiden hintaan. Vesihuollon päätyminen yksityiseen omistukseen edellyttäisi merkittäviä muutoksia nykyiseen järjestelmäämme. Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen omistajuus ja riittävä osaaminen on nykyäänkin huoltovarmuuden kannalta järkevää pitää kotimaisena.

Vesihuollon ja energihuollon synergiaedut ovat vähäiset

Vesihuoltolaitoksen myyntiä kunnalta kunnan omistamalle energiayhtiölle saatetaan perustella synergiaeduilla ja toisaalta sillä, että omistus ja siihen liittyvä ohjaus säilyvät edelleen viime kädessä kunnalla. Synergiaetuina on mainittu mm. seuraavia seikkoja:

- kummankin laitoksen verkostot sijaitsevat katualueella
- yhteinen asiakaskunta
- säästöt hallinnon rationalisoinnissa
- henkilöstön tehokas yhteiskäyttö
- päivystys- ja varallaolojärjestelmät.

Vesihuolto- ja energialaitosten verkostojen sijainti katualueella edellyttää laitoksilta hyvää yhteistyötä kadunpitäjän kanssa. Verkostojen rakentaminen uudelle alueelle tehdään usein kadun rakentamisen yhteydessä. Vesihuollon synergiaedut kadunrakentamisen ja kadunpidon kanssa ovatkin käytännössä isommat kuin energihuollon kanssa.

Vesihuoltolaitoksen asiakkaana on liittyvä kiinteistö. Energialaitoksen asiakkaana taas ovat yksittäiset kotitaloudet. Saman kunnan alueella voi toimia useita energialaitoksia. Organisaatioiden asiakkaat voivat osin olla samoja, mutta suurelta osin asiakaskunta on organisaatioilla erilainen. Asiakastietojärjestelmien yhdistäminen ei useimmiten ole tarkoituksenmukaista.

Hallintoa yhdistämällä voidaan periaatteessa saavuttaa säästöjä. Vesihuoltolaitoksen hallinto on kuitenkin usein osin yhdistetty kunnan muuhun hallintoon. Siitä seuraa etuja, jotka menetetään, jos vesihuoltolaitoksen hallinto yhdistetään energialaitoksen hallintoon.

Energialaitoksen ja vesihuoltolaitoksen tehtävät ovat hyvin erilaiset ja laitosten teknisen henkilökunnan koulutustaustat poikkeavat toisistaan. Vesilaitostoiminnassa tarvitaan erityisesti hygienian osaamista ja viemärlaitostoiminnassa ympäristönsuojelun osaamista.

Sekä energialaitoksella että vesihuoltolaitoksella on oltava asianmukaiset päivitys- ja varallaolojärjestelmät, jotta häiriötilanteissa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä välittömästi. Eri toimialojen järjestelmiä ei voida järkevästi yhdistää. Kummankin alan päivitystyöt edellyttävät tekijältään osaamisen lisäksi säännösten mukaista pätevyyttä.

Vesihuoltolaitoksen ja energialaitoksen yhdistäminen ei laajenna vesihuoltolaitoksen tai energialaitoksen toimintaa, jolloin suuruuden ekonomiasta saatavia mittakaavaetuja ei voi syntyä, eikä myöskään synergiaetuja. Vesihuoltolaitoksen ja energiayhtiön yhdistämisen synergiaedut rajoittuvatkin todellisuudessa etuihin, jotka saadaan yhdistämällä melkein mitkä tahansa kaksi toisistaan riippumatonta organisaatiota. Vähäisten synergiaetujen toivossa kuntien ei olekaan järkevää pyrkiä yhdistämään energiayhtiöitään ja vesihuoltolaitoksiaan.

Vesihuollon talouden on oltava läpinäkyvää ja eriytettyä

Nykyisen vesihuoltolain mukaan vesihuoltolaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa. Valmisteilla olevan vesihuoltolain tarkistamisen mukaan vesihuoltoliiketoiminnan talous tulee eriyttää muiden toimialojen taloudesta myös monitoimialayhtiöiden kirjanpidossa. Vesihuoltotoiminnan talouden läpinäkyvyyttä aiotaan lisätä vesihuoltolain tarkistamisen yhteydessä. Talouden läpinäkyvyys on tärkeää, jotta asiakkaille pystytään osoittamaan välttämättömyyspalvelun hinnan muodostuminen ja kohtuullisuus.

Sähkön myynnille ja sähkön verkkoliiketoiminnalle sekä vesihuoltolaitokselle on erilaiset taloudelliset säännökset. Kaukolämpötoiminta on niukemmin säänneltyä. Samoin asiakassuhteisiin liittyvät menettelytavat, esimerkiksi liittymisvelvollisuus laitoksen toiminta-alueella, ovat näissä erilaiset. Oleellista on, että taloudenpidossa nämä toiminnat on pidettävä erillään toisistaan ja talouden ristiin subventointi ei ole luvallista. Monialayhtiössä esimerkiksi hallinnon kustannusten jako eri toiminnoille on hankalaa toteuttaa vesihuoltolaissa säädetyn kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti.

Rahaa kuntatalouteen taskusta toiseen siirtämällä?

Syy haluun yhdistää vesihuolto ja energiahuolto samaan organisaatioon on yleensä, että energialaitokselle kertyneitä ylijäämiä voidaan näin siirtää ilman veroseuraamuksia energiayhtiöltä sen omistavalle kunnalle.

Näissä vesihuoltolaitosten omistusjärjestelyissä on usein seurauksena, että uusi yhtiö tai ostava yhtiö joutuu rahoittamaan kauppahinnan tulevilla vesihuoltomaksuilla. Seurauksena on asiakkailta perittävien vesihuoltomaksujen kohoaminen. Asiakkaat maksavat siis vesihuoltomaksuissa samaa infrastruktuuria uudestaan omistajanvaihdoksen myötä.

Vesihuoltolaitoksen ja energiayhtiön yhdistäminen mahdollistaa osinkojen jakamisen muuttamisen pääomalainaksi. Lainan korko ei jousta yhtiön taloudellisen tuloksen perusteella kuten osinko. Kunta voi kirjata laskennallista myyntivoittoa siltä osin kuin myyntihinta on kirjanpitoarvoa korkeampi.

Kuntavaalien lähestyessä toivomme kuntien päättäjien havahtuvan siihen, että tällaiset järjestelyt eivät ole ainakaan moraalisesti hyväksyttäviä. Viranomaisten tulisi huolehtia lainsäädäntötoimin siitä, että vesihuollon omistujajärjestelyitä ei toteutettaisi ainakaan tase- ja verokeinottelujen takia.

Vesihuollon tärkeät investoinnit turvattava

Vesihuoltolaitostoiminta on varsin pääomavaltaista ja investointivaltaista toimintaa. Vesihuoltoverkostojen osuus laitosten pääoma-arvosta on 70-80 % luokkaa. Suomessa suuri osa vesihuoltoverkostosta ja –laitoksista on rakennettu 40–50 vuotta sitten. Uudisrakentamisesta ollaan siirtymässä saneerauksen ja kehittämisen aikakauteen. Verkostojen korkean keski-ikänsä sekä saneerausvelan kasvun vuoksi vaatimus saneerausinvestointien tulevalle tasolle on 2-3-kertainen nykyiseen verrattuna, jotta vesihuoltopalveluiden toimintavarmuus pystytään ylläpitämään. Vesihuollon rahoitus tulee järjestää niin, että tarvittavat saneerausinvestoinnit voidaan tehdä.

Monialayhtiöissä on vaarana, että investointipäätökset priorisoidaan pääosin niiden tuotto-odotusten perusteella, mikä ei välttämättä tue toiminnan laadun ja varmuuden turvaamista esimerkiksi verkostosaneerauksen edellyttämien investointien kautta. Monialayhtiöissä kriittisetkin vesihuollon saneerausinvestoinnit voivat helposti jäädä päätöksenteossa usein vähemmän kriittistenkin energiainvestointien varjoon. Monitoimialayhtiöissä tarvitaankin tulevaisuudessa eri toimialojen erityispiirteet huomioon ottavat kriteerit investointien ohjelmoimiseksi ja priorisoimiseksi.

Vesihuollon osaaminen ja vaikuttamismahdollisuudet turvattava myös monialayhtiöissä

Vesihuoltolaitosten osaamisen ja henkilöresurssien kehittämisestä on pidettävä pitkäjänteisesti huolta. Vesihuoltolaitosten yhdistäminen energialaitoksiin huolestuttaa, koska sen seurauksena voi olla vesihuoltotoiminnan osaamisen ja resurssien väheneminen yhdistyneissä laitoksissa.

Energia-alan henkilöstön työntekijöille on nykyisin olemassa lakisääteiset pätevyysvaatimukset toisin kuin vesihuoltolaitoksen henkilöstölle. Energia-alan henkilöstön asema organisaatiossa on sen takia vahvempi mahdollisessa henkilöstön supistamistilanteessa kun etsitään synergioita. Vesihuoltolaitoshenkilöstön osaamistarpeita ei välttämättä tunnisteta. Henkilöstön saneerauksen myötä on vaarana, että vesihuollon toiminnan laatu heikentyy. Vesihuoltoalallekin tulisi kehittää lakisääteisiä pätevyysvaatimuksia. Vesihuoltoalan ammattilaisten saaminen laitoksille tulevaisuudessakin on helpompaa, kun henkilöstöä hakee vesihuoltolaitos, jonka imago on kunnossa ja toimialalaidentiteetti selkeä.

Monialayhtiöissä on lisäksi vaarana, että laadukkaan vesihuollon toimintaedellytysten turvaamisen tarpeita ei tunnisteta eikä priorisoida. Matriisiorganisaatiot ovat tyyppillisiä, ja useiden rajapintojen takia kokonaisvastuu voi olla vaarassa hämärtyä. Vesihuoltoalan edustus yhtiön johdossa ja päätöksenteossa saattaa vähitellen vähentyä tai hävitä jopa kokonaan. Monialayhtiössä muiden toimintojen taloudellinen tilanne saattaa vaikuttaa myös vesihuollon toimintaan.

Monialayhtiöiden sijasta pyrittävä suurempiin ja alueellisiin vesihuoltolaitoksiin

Vesihuoltolaitoksilla on kaksi päätehtävää: hyvän ja terveellisen veden toimittaminen sekä jätevesien kerääminen ja käsitteleminen ympäristön ja vesiluonnon kannalta haitattomasti. Vesihuolto on ympäristötyötä, joka vaikuttaa laajasti ja monin tavoin asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen. Toimintavarmuus tulee jatkuvasti tärkeämmäksi. Vesihuollon laatua, toimintavarmuutta ja taloutta voidaan oleellisesti parantaa yhdistämällä pienempiä yksiköitä suuremmiksi alueellisiksi toimijoiksi – veden virtaaminen ei tunne kuntarajoja.

Seudullisella vedenhankinnalla ja -jakelulla parannetaan vedentoimituksen laatua ja toimintavarmuutta. Alueellisilla vesihuoltolaitoksilla saadaan tarkoituksenmukaisesti käyttöön laajemman alueen vesivarat. Jätevedenpuhdistuksen järkevällä keskittämisellä saavutetaan hyötyjä sekä taloudellisesti että purkuvesistöjen kannalta. Alueelliseen toimialapohjaiseen organisaatioon saadaan helposti ammattitaitoista henkilöstöä, joka voi lisäksi erikoistua toimialan sisällä. Esimerkiksi viemäriasentaja saa vesihuoltolaitoksella enemmän ammatillista arvostusta kuin muussa organisaatiossa, koska hän tekee vesihuoltolaitoksella varsinaista ydintyötään.

Vesihuollon toimivuuden kannalta keskeiset kehittämistavoitteet eivät toteudu yhdistämällä vesihuoltolaitos energialaitokseen tai jätehuoltolaitokseen – vesihuollon kehittämisedellytykset saattavat päinvastoin heikentyä. Taloudellisetkin edut ovat pitkällä aikavälillä suuremmat, jos sen sijaan toteutetaan esimerkiksi alueellisia vesihuoltolaitoksia. Näistä on maassamme paljon myönteisiä kokemuksia.
