

3.12.2020

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

KAA 2/2020 vp

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto Vesi on meidän -kansalaisaloitteesta vesihuollon yksityistämisen estämiseksi

Vesi on meidän -kansalaisaloitteessa esitetään, että käynnistetään valmistelu sellaisen lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen myyminen kaupallisille yksityisille toimijoille. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) arvioi lausunnossaan kansalaisaloitteen muutosehdotuksia markkinoiden toimivuuden sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman näkökulmasta. KKV ei ota kantaa siihen, onko julkisomisteisen yhtiön myymisen kieltäminen tässä tapauksessa lainsäädännöllisesti mahdollista.

Yleistä yksityisen ja julkisen sektorin vahvuuksista palveluiden tuottajana

Yksityisellä ja julkisella sektorilla on kummallakin vahvuutensa ja heikkoutensa palveluiden tuottajana. Yksityisillä yrityksillä on voimakas pyrkimys maksimoida voitto, mikä luo automaattisesti kannustimet tehokkaaseen ja laadukkaaseen tuotantoon sekä investointeihin asiakkaita parhaiten palvelevalla tavalla. Näin on varsinkin silloin, jos kilpailu markkinoilla toimii hyvin ja asiakkailta on mahdollisuus valita palveluntuottajansa. Julkisen sektorin vahvuudet sen sijaan liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa voiton tavoittelu ei tuota optimaalista tulosta esimerkiksi kilpailun puutteen tai sen takia, että toiminnassa on syytä huomioida sellaisia yhteiskunnallisesti tärkeitä tavoitteita, jotka ovat ristiriidassa voiton maksimoimisen kanssa.

Lisäksi yksityisen ja julkisen sektorin tuotannon valinnassa painavat mm. sellaiset seikat kuin rahoituksesta päättämisen rakenne (halutaanko säilyttää demokraattinen päätöksenteko vai onko tärkeää saada kyseiselle toiminnolle eriytetty budjetti), toiminnon skaalaedut, kuluttajien tosiasialliset valinnan mahdollisuudet, yksityistämisen laajuus (myydäänkö koko omistus, vähemmistöosuus vai onko kyse jostain pienemmästä yksityisen sektorin hyödyntämisen muodosta).

Vesihuoltoon liittyy lukuisia piirteitä, joiden vuoksi yksityistämistä ei voi suositella tai ainakin kyseiset haasteet tulee etukäteen ratkaista. Näitä piirteitä on käyty läpi seuraavassa.

3.12.2020

Vesihuollon palvelut ovat välttämättömyyspalveluja

Luotettava vesihuolto on yhteiskunnan toiminnan tärkeimpiä perusedellytyksiä. Puhdasta, riittävää ja toimintavarmaa talousvettä tarvitaan niin terveyden, asumisen, yhteiskunnan palveluiden kuin tuotanto- ja muun yritystoiminnan edellytysten varmistamiseksi. Ympäristön hyvän tilan ylläpitäminen ja jätevesistä aiheutuvien terveydellisten haittojen ehkäisy edellyttää puolestaan kattavaa viemärintä ja tehokasta jätevesien puhdistusta.

Vesihuolto on kuluttajille välttämättömyyspalvelu. Vesipalveluja koskevat vaatimukset hinnoittelun vakaudesta, ennakoitavuudesta ja tasapuolisuudesta. On tärkeä turvata vesihuoltopalveluiden saatavuus ja kohtuulliset ehdot kaikille kuluttajille taloudellisesta asemasta ja muista henkilökohtaisista olosuhteista riippumatta.

Suomessa vesihuollon palvelut ovat yleisesti arvioituna varsin hyvin toimivia ja kuluttajat ovat saaneet vesilaitosten toiminta-alueella palveluita sekä puhtaan veden toimittamisen että viemäriveresien poisjohtamisen osalta yleensä varsin kohtuulliseen hintaan.

Vesihuolto luonnollisena monopolina ja valvonta

Vesihuolto on suurelta osin luonteeltaan ns. luonnollinen monopoli, jolloin kilpailevien vesihuoltoverkostojen rakentaminen ei ole käytännössä tarkoituksenmukaista. Toisin sanoen toiminta voidaan tehokkaimmin järjestää yhden toimijan tuottamana. Luonnollisen monopolin tapauksessa kuluttajat eivät voi valita palveluntarjoajaansa vaan joutuvat käyttämään alueellaan toimivaa palveluntarjoajaa. Vesihuolto on siten luonteeltaan samanlainen verkostotoimiala kuin sähköjakeluverkot, jossa alueelliset luonnolliset monopolit tuottavat sähkönsiirtopalvelua alueensa asukkaille. Sähköjakeluverkkoyhtiöitä on Suomessa paikoin yksityistetty. Luonnollisen monopolin kyseessä ollessa yhtenä keskeisenä haasteena on monopolin hinnoitteluvoiman hillitseminen. Sähköjakeluverkkojen tapauksessa yhtiöiden toimintaa valvotaan varsin monimutkaisen valvontamallin avulla oman erityisviranomaisen toimesta. Sähkönsiirtohintojen kehitys viime vuosina on osoittanut kuitenkin, että yksityiskohtaisesta valvonnasta huolimatta hinnan asettaminen kohtuulliselle tasolle voi olla haastavaa. On myös esitetty, että sähkönsiirtoyhtiöiden tuottotaso on kohtuuttoman korkea. "Tuotteena" vesi on haasteellisempi laadunvalvonnan suhteen kuin sähkö ja asettaa siksi suuremman haasteen valvonnalle.

Vesihuollon yksityistäminen vaatisi välttämättä myös vahvan sektori-regulaattorin ja hinnoittelun sekä laadun valvontamallin luomista. Kokeemukset sähköjakeluverkkojen valvonnasta osoittavat, että toimivan valvontamallin rakentaminen vaatii aikaa ja resursseja. Yksityisen luonnollisen monopolin sääntely onkin niin haastavaa, että tiukkakaan sääntely ei välttämättä ratkaisisi vesihuollon yksityistämisestä aiheutuvia ongelmia.

3.12.2020

On myös huomattava, että jo nykyisessä järjestelmässä vesihuollon hinnoittelussa voidaan nähdä olevan valvontavajetta, sillä mikään taho ei valvo kuntien omistamien vesilaitosten hinnoittelua.

Suomalaisen vesihuollon infrastruktuurin ikääntyminen ja korjausvelka

Suomalaisen vesihuollon merkittävimpiä haasteita on infrastruktuurin ikääntyminen ja korjausvelka. Tämä on näkynyt vesihuoltolaitoksen asiakkaille mm. joinakin vedentoimituksen keskeytymiseen johtaneina putkirikkoina. Tuoreen selvityksen perusteella arvio vuotuisesta kokonaisinvestointitarpeesta vuoteen 2040 asti on 777 milj. €/vuosi. Kokonaisinvestointitarpeen arvioitiin lähes kaksinkertaistuvan nykytilanteeseen nähden.¹

On kuitenkin tärkeä todeta, että vesihuoltolaitoksen myyminen ei välttämättä ole ratkaisu kyseisen sektorin rahoitusvajeeseen. Yksityinen omistaja luonnollisesti haluaa investoinnilleen tuoton, joka heijastuu joko palvelun hintaan tulevaisuudessa tai vesilaitoksesta saatavaan myyntihintaan. Rahoitusvaje ei siksi ole suositus yksityistämiseksi.

Kansainväliset kokemukset vesihuollon yksityistämisestä

Kansalaisaloitteessa esitetään sellaisen lainsäädännön luomista, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen myyminen kaupallisille yksityisille toimijoille. Kansainväliset kokemukset vesihuoltopalveluiden järjestämisen siirtämisestä yksityisille toimijoille eivät anna tukea sille näkemykselle, että vesihuollon yksityistäminen tuottaisi toivottuja tuloksia.

KKV muistuttaa, että nykyisellään Euroopassa koko maan kattavat vesihuoltopalvelut on yksityistetty vain Englannissa ja Walesissa vuonna 1989. Myös joissain kaupungeissa, kuten Pariisissa ja Berliinissä, vesihuoltopalvelut on yksityistetty, mutta sittemmin ne on palautettu julkiseen hallintaan. Myös Tallinnassa vesihuolto yksityistettiin 2001, mutta sopimus päättyi vuonna 2021. Yksityistäminen ei ole esimerkkikaupungeissa tuonut kaivattua tehokkuutta vesihuoltoon, vaan johtanut kuluttajahintojen nousuun ja ongelmiin veden laadussa sekä saatavuudessa.

KKV huomauttaa, että yksityistämiseksi on syntynyt vahva vastatrendi esiintyneiden ongelmien (palvelun heikentynyt laatu ja/tai kohtuuttomiksi kohonneet tariffit) vuoksi. Vuosina 2000–2015 noin 235 laitosta 37 maassa on toteuttanut tai käynnistänyt kunnallistamisprosessin. Kehityssuuntauksen takana on tavoite palauttaa vesihuolto kuntaorganisaation tai kunnan omistaman yhtiön tuottamaksi palveluksi.

¹ Kuulas Anne, Renko Terhi & Kuivamäki Reijo 2020. Vesihuollon investointitarpeet vuoteen 2040. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 63.

https://www.vvy.fi/site/assets/files/5239/vesihuollon_investointitarpeet_vvy_10092020_final.pdf

3.12.2020

Norjassa vesihuollon infrastruktuurin yksityistäminen on kielletty lailla. Norjan parlamentti hyväksyi vuonna 2012 lakimuutoksen, jonka mukaan vesihuollon infrastruktuurin on kuuluttava paikallishallinnolle. Ainoa poikkeus lakiin koskee vesiosuuskuntia. Lainsäädännön muutosta perusteltiin sillä, että vesi- ja jätevesipalvelut ovat luonnollisia monopoleja, joiden julkinen omistus on välttämätöntä palvelujen laadun, turvallisuuden ja kohtuuhintaisuuden varmistamiseksi pitkällä aikavälillä.

Markkinamekanismin hyödyntäminen vesihuollossa

Vesihuoltopalveluiden tuottamisessa yksityisiä markkinatoimijoita voidaan hyödyntää ainakin kahdella tavalla: 1) Vesihuollon operointi voidaan ulkoistaa alan yrityksille joko kokonaan tai osittain. 2) Vesihuoltopalvelut voidaan yksityistää siten, että infrastruktuurin omistus ja operointi ovat yksityisten yritysten vastuulla.

Markkinamekanismin hyödyntäminen vesihuollossa ei edellytä vesihuoltolaitosten yksityisomistusta. Julkinen vesihuoltolaitosten omistus ei ole este operoinnin ulkoistamiselle. Vesihuoltolaitoksen käyttötoiminnot voidaan ostaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina alan yrityksiltä niin kunnossapidon kuin saneeraustoiminnan osalta. Ulkoistamisen laajuus voi vaihdella urakoitsijana hoidetuista palveluista aina täydellisenä vesihuoltolaitoksena toimimiseen kuitenkin niin, että monopoliasemassa oleva tuotantoteknologia jää edelleen kunnan omistukseen.

Lopuksi

KKV:n näkemyksen mukaan nykyisessä sääntely-ympäristössä vesihuollon yksityistämistä ei voida pitää kannatettavana. KKV kuitenkin toteaa, että mahdollisuuksia hyödyntää markkinamekanismia esimerkiksi operoinnin ulkoistamisessa tulisi jatkossa selvittää. Markkinamekanismin hyödyntämistä ei kuitenkaan ole syytä toteuttaa ilman perusteellista selvitystä siitä, että vaikutukset kuluttajille ja kansantaloudelle ovat myönteisiä.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Helena Tuorila
johtava asiantuntija