

YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA?

Jarmo J. Hukka

Tapio S. Katko

YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA?

K U N N A L L I S A L A N K E H I T T Ä M I S S Ä Ä T I Ö

YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA?

Kunnallisan kehittämssäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 19

Julkaisu on tulostettavissa säätiön kotisivuilta,
www.kaks.fi

© Kunnallisan kehittämssäätiö,
Jarmo J. Hukka ja Tapio S. Katko

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1999

ISBN 952-9740-65-4

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

- 1 TUTKIMUKSEN TAUSTA, TAVOITTEET JA MENETELMÄT 9
 - 1.1 Tausta ja tavoitteet 9
 - 1.2 Menetelmät 11
 - 1.3 Lähestymistapa ja rakenne 12
- 2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT 13
 - 2.1 Vesihuollon vaikutukset ja toimintakenttä 13
 - 2.2 Vesihuollon luonne 14
 - 2.3 Suomen vesihuollon kehitysvaiheet 16
- 3 JULKISET PALVELUT JA YKSITYISTÄMINEN 18
 - 3.1 Keskeiset käsitteet 18
 - 3.2 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallit 21
 - 3.3 Keskustelua julkisen ja yksityisen sektorin merkityksestä 24
- 4 VARHAISIA ESIMERKKEJÄ YKSITYISEN JA JULKISEN SEKTORIN YHTEISTYÖSTÄ VESIHUOLLOSSA 27
 - 4.1 Manner-Euroopan ja Yhdysvaltain ensimmäiset vesi- ja viemäri-laitokset 27
 - 4.2 Kotimaisia ja pohjoismaisia esimerkkejä 30
 - 4.3 Keskustelua ensimmäisillä kaupunkipäivillä vuonna 1912 32
 - 4.4 Arviointia 35
- 5 RANSKALAINEN VESIHUOLLON TOTEUTUSMALLI 37
 - 5.1 Ranska ja muut maat 37
 - 5.2 Arviointia 38
- 6 KOKEMUKSIA VESIHUOLLON YKSITYISTÄMISESTÄ BRITANNIASSA 40
 - 6.1 Englanti ja Wales 40
 - 6.2 Skotlanti 48
 - 6.3 Arviointia 48
- 7 ESIMERKKEJÄ JA KOKEMUKSIA MUISTA MAISTA 51
 - 7.1 Esimerkkejä kehittyneistä maista 51

7.2 Esimerkkejä kehitysmaista ja siirtymätalouksista 55

7.3 Arviointia 59

8 SUOMALAINEN VESIHUOLLON TOTEUTUSMALLI:
YKSITYISEN JA JULKISEN SEKTORIN YHTEISTYÖ 60

8.1 Suomen vesihuollon kolmiportainen malli 60

8.2 Rahoitus ja vesimaksut 66

8.3 Arviointia 67

9 ANALYYSI JA TOIMINTAMALLIEN VERTAILU 71

9.1 Keskeiset kehityslinjat ja havainnot 71

9.2 Suomen kuntien varautuminen muutospaineeseen 72

9.3 Jatkotutkimusaiheita 75

10 KESKEISET TULOKSET, JOHTOPÄÄTÖKSET JA
SUOSITUKSET 77

10.1 Keskeiset tulokset 77

10.2 Johtopäätökset 78

10.3 Suositukset 79

ENGLISH SUMMARY: Privatization of water services? 81

LÄHTEET 86

Esipuhe

Vesihuollon käsite kattaa laajassa mielessä vedenhankinnan ja -jakelun, jätevesien kokoamisen, käsittelyn ja johtamisen vesistöön sekä näihin liittyvän ympäristönsuojelun. Vesihuolto on täten yksi keskeinen osa yhdyskuntien teknisiä palveluita ja käytännön ympäristönsuojelua. Julkisten ja teollisten toimintojen ohella me kaikki kuluttajina käytämme näitä palveluita kymmeniä kertoja päivässä. Niiden tarpeellisuutta tuskin tarvitsee asettaa kyseenalaiseksi. Sähkö- ja energiapalveluissa monet maamme kunnat päättivät varsin lyhyessä ajassa luopua laitosten omistuksesta. Tältä osin kunnat luopuivat varsin kevein perustein teknisestä monopolistaan. Kansainvälisesti on 1990-luvulla ryhdytty voimakkaasti edistämään myös vesihuoltopalveluiden yksityistämistä.

Vesi- ja viemärilaitoksien yksityistämisen tunnetuin esimerkki on Englannista ja Walesista, missä vuonna 1989 yksityistettiin alueelliset vesi- ja viemärilaitokset myymällä ne yksityisille sijoittajille. Ranskassa puolestaan yksityiset yritykset ovat jo 1800-luvulta lähtien harjoittaneet laitosten käyttötoimintaa. Siirtymätalouksissa ja kehitysmaissa vesi- ja viemärilaitosten yksityistämistä tai yksityisen sektorin osallistumista on pyritty lisäämään tuntuvasti tällä vuosikymmenellä. Pääväite on ollut, että tarvittavia investointivaroja ei julkiselta sektorilta tule löytymään.

Yksityistämistä on yleensäkin perusteltu väitteellä, jonka mukaan yksityinen sektori pystyisi aina toimimaan julkista sektoria tehokkaammin tuottaessaan palveluita. Näin saattaa ollakin joidenkin puhtaasti kaupallisten kulutushyödykkeiden kohdalla. Vesi- ja viemärilaitostoiminnassa tilanne on kuitenkin toinen. Näiden laitosten keskeisinä tavoitteina on järjestää juomakelpoista talousvettä kotitalouksille, yleiseen käyttöön ja joillekin teollisille toiminnoille sekä sammutusvettä yhdyskunnille. Samoin niiden tulee huolehtia yhdyskuntien jätevesien johtamisesta ja riittävän tehokkaasta käsittelystä sekä sadevesien keräilystä ja johtamisesta. Molemmissa toiminnoissa on keskeistä turvata kuluttajille terveellinen elinympäristö sekä kestävä kehitys, että taloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Tämän tutkimushankkeen keskeisenä tavoitteena on herättää keskustelua maamme vesi- ja viemärlaitostoiminnan kehittamisestä sekä tuoda esille vesihuollon kansainväliseen yksityistämisen liittyviä taustatietoja ja selittäjiä. Hanke suhtautuu vesi- ja viemärlaitosten täydelliseen tai materiaaliseen yksityistämiseen eli omistuksen siirtoon kriittisesti. Samoin toivomme myös lukijoiden tekevän tätä tutkimusta lukiessaan.

Tutkimus on tehty Tampereen teknillisen korkeakoulun vesi- ja ympäristötekniikan laitoksella yhteistyössä Turun kauppakorkeakoulun tulevaisuuden tutkimuskeskuksen kanssa. Tutkimuksen on rahoittanut Kunnallissalan kehittämissäätiö, jolle esitämme parhaimmat kiitoksemme. Tutkimusraporttia ovat sen luonnosvaiheessa kommentoineet professorit Pertti Ahonen, Briitta Koskiahon ja Pentti Meklin sekä tutkija Pentti Siitonen Tampereen yliopistosta, kunnallistalousasiain päällikkö Arto Laitinen Suomen Kuntaliitosta, seniorikonsultit Kaj Hedberg, Kari Homanen, Tauno K. Skyttä ja Hannu Vikman, Jouni Paavola Oxfordin yliopistosta, toimitusjohtaja Rauno Piippo Vesi- ja viemärlaitosyhdistyksestä, emeritusprofessori Matti Viitasaari Tampereen teknillisestä korkeakoulusta ja viimeksi mainitussa vesihuoltopalveluiden kehittämisen tutkimusryhmään kuuluvat Pekka Pietilä, Sirpa Sandelin ja Osmo Seppälä. Kyseiset henkilöt edustavat insinööritieteiden ohella muun muassa kunnallistiedettä, sosiaalipolitiikkaa ja julkista finanssihalintoa. Kaikille heille esitämme parhaimmat kiitoksemme.

Tutkimuksen sisältö ja johtopäätökset ovat kuitenkin kirjoittajien omia, eivätkä ne millään muotoa edusta hankkeen rahoittajan, tutkimuslaitosten tai kommentoijien virallisia kantoja.

Tampereella, Suomen Mansessa 30.9.1999

Tekijät

1 Tutkimuksen tausta, tavoitteet ja menetelmät

*”Yksityinen yritys on hyvä renki,
mutta huono isäntä
vesihuollossakin.”*

Hukka & Katko 1999

1.1 Tausta ja tavoitteet

Vesihuolto on yksi keskeinen yhdyskuntien tekninen palvelu. Sen järjestämistä ja usein myös palvelujen tuottamisesta ovat Suomessa vastuussa kunnat joko perinteisen kunnallisen laitoksen, liikelaitoksen, kunnan omistaman yhtiön tai ylikunnallisen laitoksen kautta. Haja-asutusalueilla vesihuollon yhteishankkeista huolehtivat yksityisoikeudelliset osuuskunnat, joiden perustamista ja toimintaa kunnat useimmiten tukevat. Yksityissektorilta laitokset ostavat suunnittelu-, rakentamis- ja kunnossapitopalveluita ja hankkivat tarvittavia materiaaleja. Suomen kuten muidenkin Pohjoismaiden vesihuolto onkin toteutettu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä (public-private partnership, PPP, P3).

Kansainvälisessä keskustelussa on viime vuosina suuresti lisääntynyt kiinnostus vesi- ja viemärlaitostoiminnan yksityistämiseen. Vanhimmat tällaiset esimerkit löytyvät Ranskasta, jossa yksityiset yritykset hoitavat noin 30 vuotta kestäviä toimilupasopimuksia (concession), lyhyempiä aikaista laitosten vuokrausta tai ylläpitourakointia. Nämä ranskalaisyrietykset hoitavat vesihuoltopalveluita enenevässä määrin eri puolilla maailmaa.

Englannissa ja Walesissa yksityistettiin vuonna 1989 noin kaksi kolmasosaa vesilaitoksista ja lähes kaikki viemärlaitokset. Syynä tähän oli se, että julkiset vesilaitokset eivät olleet saaneet 15–20 vuoteen kerätä riittävästi varoja tarvittavia investointeja varten. Nämä varat olivat reaalisesti vähentyneet koko ajan. Tältä kannalta yksityistäminen oli noissa oloissa ilmeisesti sangen onnistunut ratkaisu. Mutta miksi tällaiseen tilanteeseen ajauduttiin?

Skotlannissa vuonna 1996 järjestetyssä kansanäänestyksessä oli vesi- ja viemärlaitosten yksityistämistä vastaan lähes 90 prosenttia kuluttajista. Britannian hallitus perusti tämän jälkeen 3 alueellista vesilaitosta, joiden arvioidaan olevan Skotlannissa askel kohti yksityistämistä. Yhdysvalloissa on julkisten vesihuoltolaitosten toimintoja ulkoistettu lisääntyvässä määrin siten, että erään arvion mukaan ne ensi vuosituhanalla muodostavat jo enemmistön. Toisaalta kunnat ovat myös ottaneet omistukseensa yksityisiä laitoksia.

Ruotsissa on joitakin suurimpien kaupunkien vesilaitoksia muutettu yhtiömuotoon, mutta niiden omistus on kuitenkin edelleen kuntien käsissä. Malmössä järjestettiin muutama vuosi sitten kilpailu vesi- ja viemärlaitoksen käyttöurakasta, johon ranskalaisilla yrityksillä oli kovasti mielenkiintoa. Tuossa vaiheessa päädyttiin kuitenkin kunnallisen vaihtoehtoon.

Erityisesti Itä-Euroopan siirtymätalouksissa monet suuret kaupungit ovat perustaneet yhteisyrityksiä, joissa ovat mukana alan kansainväliset suuryritykset. Yksityistämistä ovat viime vuosina suosineet myös kansainväliset rahoittajat.

Yksityistämiseen liittyvät *ongelmat* rupeavat kuitenkin vähitellen paljastumaan. Esimerkiksi Englannissa vesimaksut ovat nousseet huomattavasti ja laitosten henkilökuntaa on vähennetty runsaasti samalla, kun laitosten johtajien palkkoja on nostettu. Paikoitellen tästä on seurannut muun muassa talousveden laatuun ja määrään sekä ympäristöön liittyviä ongelmia (Martin 1996). Alun perin tavoitteena oli houkutella yksityistä riskipääomaa vesihuoltolaitoksille, mikä ei kuitenkaan näytä käyvän toteen.

Yksityistämisen aalto herättää erityisesti kysymyksen, mikä on vesi- ja viemärlaitostoiminnan *varsinainen tavoite*. Suomessa ja monissa muissa maissa on lähdetty siitä, että järjestetyllä vesihuollolla taataan kuluttajille teknisten palvelujen ohella talousveden terveydellisten vaatimusten täyttyminen, varmistetaan yleinen hygienia ja otetaan myös erityisryhmien tarpeet huomioon. Yhdyskunnissa vesihuoltoa tarvitaan palontorjuntaan, kasteluun ja muuhun julkiseen käyttöön ja erityisesti elintarviketeollisuudelle kunnallinen vesihuolto on välttämättömyys. Teollisuus, varuskunnat ja muut vastaavat laitokset ovat enenevässä määrin liittyneet kunnallisiin vesihuoltojärjestelmiin.

Vesihuollolla on siis monta funktiota: vesihuolto on samalla kertaa yksityinen hyödyke, julkinen hyödyke, teollinen raaka-aine ja sosiaalinen peruspalvelu. Miten tällainen monimuotoinen palvelu tulisi siis järjestää kestävä kehityksen ja taloudellisten periaatteiden mukaisesti?

Kööpenhaminassa vuonna 1991 pidetyssä kansainvälisen vesilaitosjärjestön (IWSA) 18. maailmankongressissa käytiin vilkasta keskustelua vesilaitosten yksityistämisen tarpeesta. Englantilaiset esitelmöitsijät olivat tuolloin vielä voimakkaasti yksityistämisen kannalla. Ranskan edustaja painotti sitä, että heillä on olemassa kilpailua yksityisten ja julkisten vesilaitosten välillä (IWSA 1991). Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä onkin, kuinka todellista tämä kilpailu käytännössä on.

Kansainvälisessä keskustelussa ovat erityisesti yksityistämisen puolestapuhijat (mm. Spulber & Sabbaghi 1998, Myers 1998, Funk Jr. 1998) usein esittäneet väitteen, ettei julkisella sektorilla ei ole kilpailua. Tämä tutkimus pyrkii osoit-

tamaan, että kyseessä on lähinnä myynti ja että yksityistetyt vesilaitokset todellisuudessa pitkälti hävittävät kilpailun.

Tämän hankkeen *tavoitteena* on tuottaa tietoa vesihuollon kansainvälisestä yksityistämiskehityksestä ja siitä, miten Suomen kuntien tulisi varautua tällaisiin muutospaineisiin. Erityisesti haetaan vastauksia seuraaviin keskeisiin kysymyksiin:

- 1) Mitkä seikat selittävät kansainvälisen kiinnostuksen laitosten yksityistämiseen?
- 2) Minkälaisia seurauksia laitosten yksityistämisellä on ollut eri maissa?
- 3) Mitä mahdollinen yksityistäminen merkitsisi Suomen kuntien ja kunta-laisten kannalta ja miten yksityistämiskaavaan tulee varautua?
- 4) Millaisia vaihtoehtoja on julkisten vesihuoltopalveluiden tehostamiseksi Suomessa?

Tulosten julkistamisen kautta tavoitteena on herättää *julkista keskustelua* aiheesta ja vaihtoehtoista keinoista varautua muutospaineisiin.

1.2 Menetelmät

Hankkeessa on kartoitettu kansainvälisiä yksityistämiseen liittyviä kokemuksia kirjallisuushaun ohella suorilla tutkija- ja ammattikollegakontakteilla muun muassa Ruotsiin, Englantiin, Skotlantiin ja Yhdysvaltoihin. Hankkeessa on myös käytetty hyväksi kirjoittajien jäsenyyttä kansainvälisessä vesilaitosjärjestössä (International Water Services Association, IWSA), kansainvälisessä vesivarajärjestössä (International Water Resources Association, IWRA) ja kansainvälisessä vesiensuojelujärjestössä (International Association on Water Quality, IAWQ) sekä näiden alaisten asiantuntijaryhmien kautta luotuja yhteyksiä. Myös Hukan (1998) väitöskirjassa on käsitelty vesihuollon yksityistämistä ja siihen liittyvää kansainvälistä problematiikkaa.

Hankkeessa on hyödynnetty kirjoittajien kansainvälisistä työtehtävistä saamaa kokemusta sekä erityisesti seuraavien, 1990-luvulla tehtyjen konferenssi- ja opintomatkojen materiaalia:

- 18th IWSA Congress, Kööpenhamina, 27.–31.5.1991
- Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC), Global Forum, Oslo, 18.–20.9.1991
- Stockholm Water Symposium, Tukholma, 10.–14.8.1992 ja 9.–12.8.1999
- Sound institutional strategies for water supply and sanitation services. UETP-EEE short modular course, TTKK, Tampere, 8.–9.12.1993
- Management of Water Utility Transition in Baltic countries. World Bank Regional Mission. Ligetne, Latvia, 28.–29.8.1996
- Water Policy: Allocation and Management in Practice, Cranfield University, Englanti, 23.–24.9.1996
- IWSA Specialised Conference on the Challenges of the Next 50 Years. Harrogate, Englanti, 16.–17.6.1997
- matkaraportti opintomatkasta Colorado State Universityyn Yhdysvalloissa 12.5.–11.7.1997

- Expert Group Meeting on Strategic Approaches to Freshwater Management. Department of Economic and Social Affairs, UN. Harare, Zimbabwe, 27.–30.1.1998 (YK:n kestävän kehityksen komitean asiantuntijakokous)
- Water Africa '98. Nairobi, Kenia, 30.6.–2.7.1998
- APWA Congress: Las Vegas, 13.–18.9.1998
- WSSCC, Africa Consultive Forum, Abidjan, 17.–20.11.1998
- WSSCC, Vision 21, Knowledge synthesis workshop, Wageningen, 20.–22.4.1999.

Kansainvälisten kokousten ohella tutkimushankkeesta on pidetty esitelmät Valtakunnallisilla vesihuoltopäivillä vuosina 1998 ja 1999 (Hukka & Katko 1998, 1999).

1.3 Lähestymistapa ja rakenne

Tutkimuksen lähestymistapa on yhdistelmä insinööritieteitä, kehitystutkimusta, institutionaalista taloushistoriaa (North 1990) sekä tulevaisuudentutkimusta. Taloustieteen nobelisti ja ns. uuden institutionaalisen taloustieteen guru Douglas C. North onkin todennut, että historialla on merkitystä. Vaikka historia ei toistaisikaan itseään sellaisenaan, niin hämmästyttävän paljon jo 1800-luvun loppupuolella ja 1990-luvun alussa käytiin keskustelua julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä ja esimerkiksi vesihuoltopalveluiden organisoinnista. Tämä tosiaan on jäänyt lähes kokonaan pimentoon 1990-luvun kansainvälisessä keskustelussa.

Tarkastelun yhtenä lähtökohtana on tulevaisuudentutkija Bellin (1997, s. 73–114) perusajatus, että tutkimuksella on otettava kantaa asioihin ja puolustettava näitä näkemyksiä. Bell pitääkin yhtenä tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä määrittää toivottavaa tulevaisuutta: voimme itse vaikuttaa siihen, millainen tulevaisuus meillä on. Samoin pitkän aikavälin kehitystä eli historiaa ja nykyisyyttä voidaan analysoida tulevaisuudentutkimuksen näkökulmasta: entä, jos olisikin tehty toisin? Bellin mukaan tutkimuksen tehtävänä on myös yhdistää tietoja ja arvoja sosiaalisen toiminnan suunnittelussa sekä lisätä demokraattista osallistumista tulevaisuuden hahmottamisessa ja suunnittelussa (Niiniluoto 1999). Toisaalta Tapion (1999) mukaan tulevaisuudentutkimuksella tulisi pikemminkin lisätä vaihtoehtojen määrää.

Hankkeen tavoitteiden ja lähtökohtien jälkeen käsitellään ja arvioidaan vesihuollon yksityistämisen keskeisiä käsitteitä ja vaihtoehtoja. Vesihuollon yksityistämistä käsitellään lähinnä kronologisessa järjestyksessä. Varhaisimpia esimerkkejä esitellään Yhdysvalloista, Manner-Euroopasta ja Pohjoismaista. Ranskan yksityisten vesilaitosten perinteen jälkeen kerrotaan Britannian kokemuksista 1990-luvulla ja viime aikojen esimerkkejä eri puolilta maailmaa. Tätä taustaa vastaan kuvataan suomalainen, yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön perustuva vesihuollon toteutusmalli. Näiden pohjalta tehdään analyysi ja arviointi, ehdotetaan keskeiset jatkotutkimusaiheet, esitetään johtopäätökset ja annetaan suositukset.

2 Tutkimuksen lähtökohdat

2.1 Vesihuollon vaikutukset ja toimintakenttä

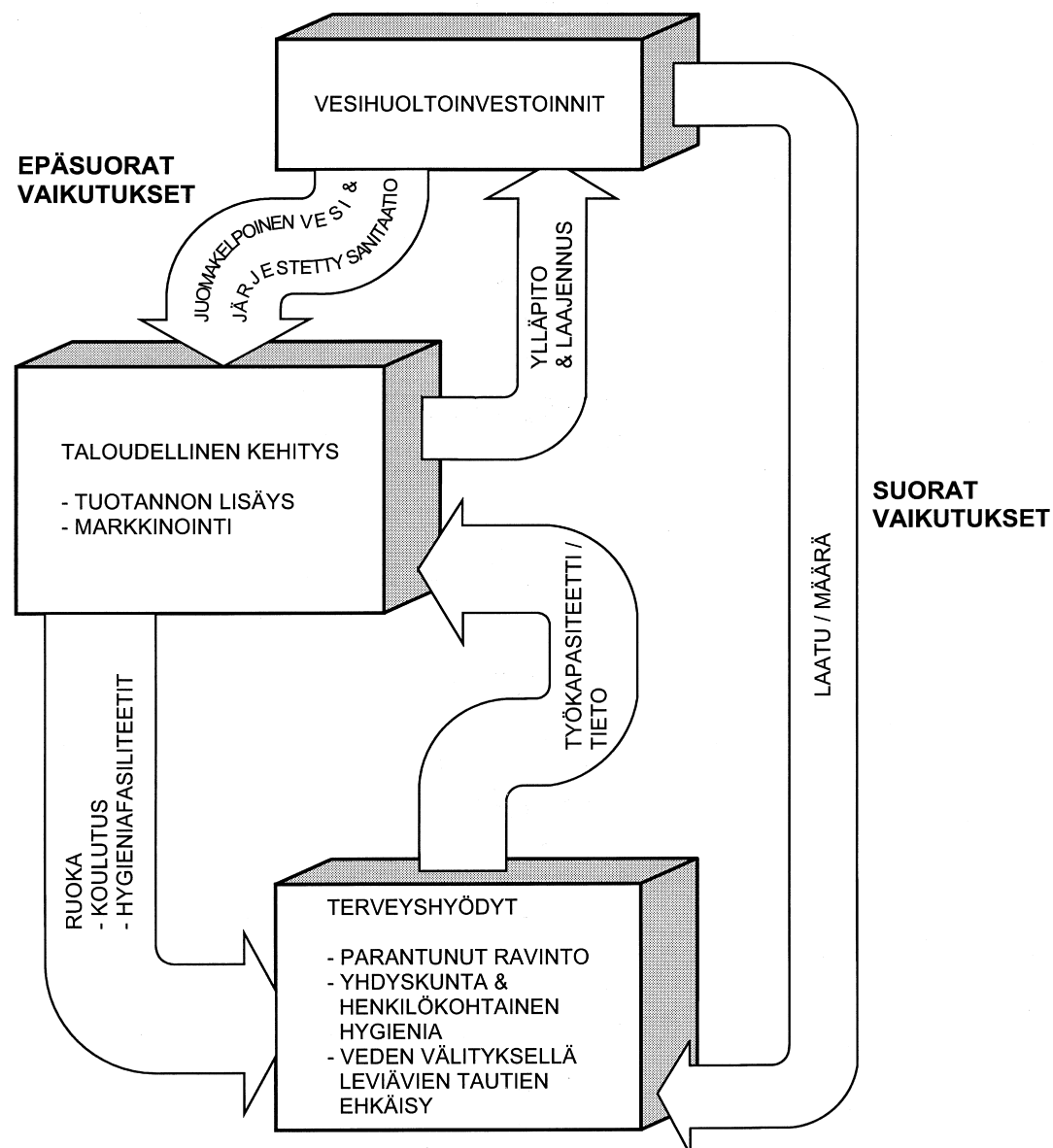
Vesihuoltoa koskeva perimmäinen kysymys on: mikä on sen tarkoitus? Vesihuolto eli vedenhankintaa ja järjestettyä viemärointiä mukaan luettuna kunnollinen jätevesien puhdistus ja johtaminen vesistöön voidaan perustella sen positiivisilla, suorilla ja epäsuorilla vaikutuksilla (kuvio 1).

Vesihuoltoinvestoinnit kohentavat terveysoloja veden määrän lisääntymisen ja sen laadun parantumisen kautta. Näitä terveyshyötyjä syntyy parantuneen ravinnon, elinympäristön ja henkilökohtaisen hygienian ansiosta. Samalla veden ja jäteveden välityksellä leviävät taudit voidaan ehkäistä. Taloudellisen kehityksen kautta ravinnon ja hygienian välityksellä saavutetaan myös epäsuoria terveyshyötyjä. Lisäksi vesihuoltoinvestoinnit palvelevat usein teollista ja kaupallista toimintaa. Erityisesti vesiensuojeluinvestoinnit parantavat ratkaisevasti ympäristömme suojelua ja tilaa. Yhdyskunnissa vesihuolto voi myös edistää sosiaalista kehitystä ja tasa-arvoa. Talousvesi on tuotettuna taloudellinen hyödyke, mutta perusluonteeltaan vesi on kuitenkin luonnonvara. Hyötyihin voisi vielä lisätä palveluiden ansiosta lisääntyneen mukavuuden sekä taloudelliset seikat kuten maan ja kiinteistön arvon nousun jne. Huonosti hoidetusta vesihuollosta voi aiheutua tauteja ja erityisesti kehitysmaissa myös kuolemaa.

Vesi- ja viemärlaitostoiminta muodostaa varsin monimutkaisen ympäristön, jossa on suuri määrä erilaisia sidos- ja vaikuttajaryhmiä (kuvio 2). Instituutioista vesihuoltoon vaikuttavat Euroopan unioni, valtio ja kunnat. Kuntalaisilla on niin yksityishenkilöinä kuin organisoituneina järjestöinä omat mielipiteensä ja vaikutuskanavansa (Juhola 1995).

Vesi- ja viemärlaitostoiminta voidaan jakaa siihen liittyvien vastuiden pohjalta keskeisiin tai ydintoimintoihin (central functions, core activities) ja tukitoimintoihin (peripheral functions, non-core activities, kuvio 3). Ydintoimintoihin kuuluu päävastuu investointien rahoituksesta tai ainakin niiden järjestämisestä, laitoksen omistuksesta, pitkän aikavälin suunnittelusta ja kehitystyöstä. Tukitoi-

Kuvio 1. Järjestetystä vesihuollosta saatavat suorat ja epäsuorat hyödyt (Cvijetanović 1985).

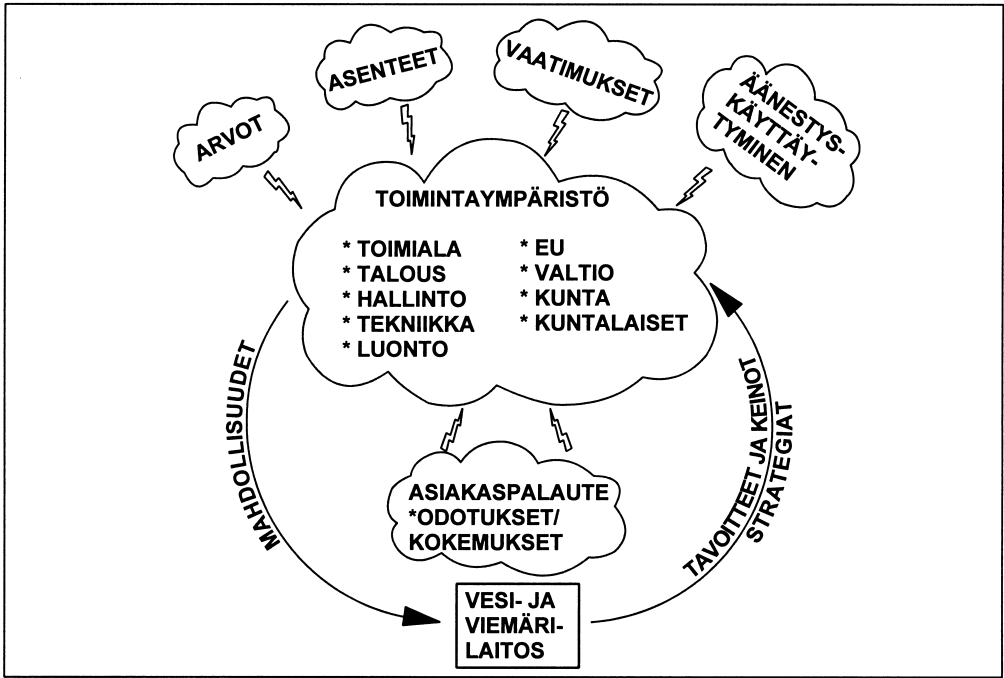


mintoihin voivat kuulua esimerkiksi yksityiskohtainen suunnittelu, rakentaminen, laitetoimitukset, ajoneuvot ja koneet, korjaukset, tarkastustoiminta, ylläpito, tiedon prosessointi, mittariluenta, laboratoriopalvelut ja tutkimus.

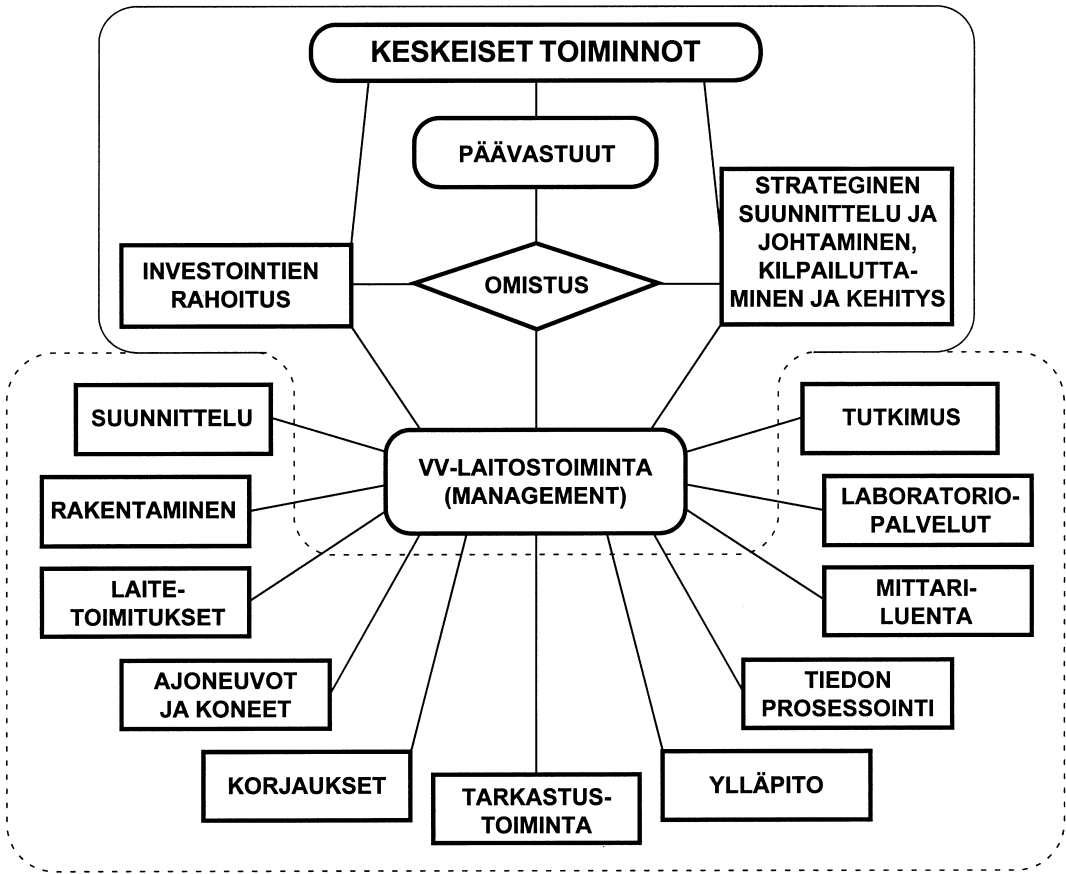
2.2 Vesihuollon luonne

Vesi- ja viemärlaitostoiminta on muihin julkisiin palveluihin verrattuna luonteeltaan poikkeuksellisen pääomavaltaista. Vesi- ja viemärlaitoksen vuosikustannuksista ovat pääomakustannukset eli poistot ja korot usein 70–75 prosenttia (kuvio 4). Näistä puolestaan selvästi suurimman osan muodostavat verkostot. Vastoin yleistä käsitystä on tehokkaasti toteutetun ja nykyaikaisen veden ja jäte-

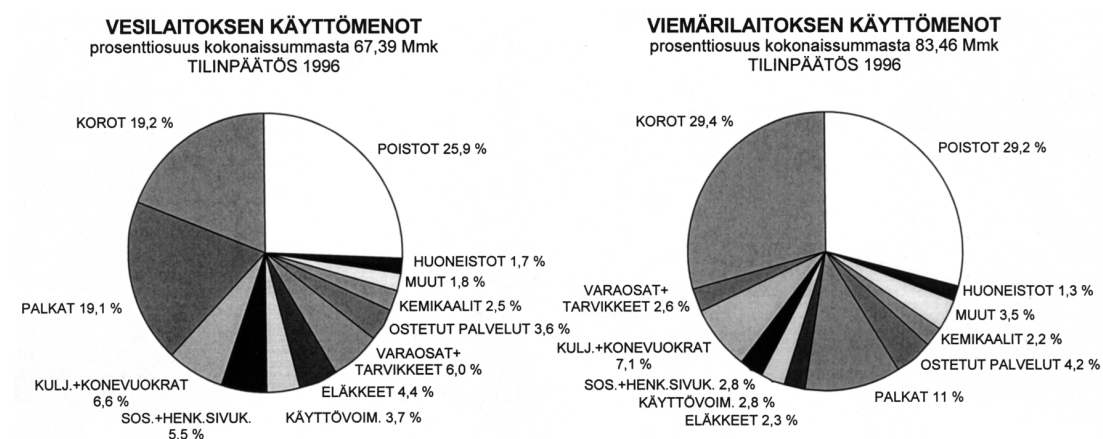
Kuvio 2. Vesihuollon monitahoinen toimintakenttä (Juhola 1995).



Kuvio 3. Hahmotelma vesi- ja viemärlaitosten ydin- ja tukitoiminnoista (Kraemer 1998 s. 324, tekijöiden muokkaama 1999).



Kuvio 4. Esimerkki vesi- ja viemärlaitoksen vuosittaisista käyttömenoista ja niiden jakau-
masta (TKVL 1998).



veden käsittelyn osuus vuosittaisista käyttömenoista suurimmillaankin vain 10–15 prosenttia. Koska vesihuollon terveys- ja ympäristövaikutukset ovat tärkeitä, korostuu kuitenkin veden käsittelyn ja jäteveden puhdistuksen merkitys.

Toinen vesi- ja viemärlaitostoiminnan ominaispiirre on se, että kiinteiden eli tuotantomäärästä riippumattomien kustannusten osuus on noin 80 prosenttia. Kuitenkin monien laitoksien tulot riippuvat lähes yksinomaan myydyn veden määrästä. Maksurakenteita onkin jatkossa pakko tarkistaa ja kehittää monipuolisemmiksi.

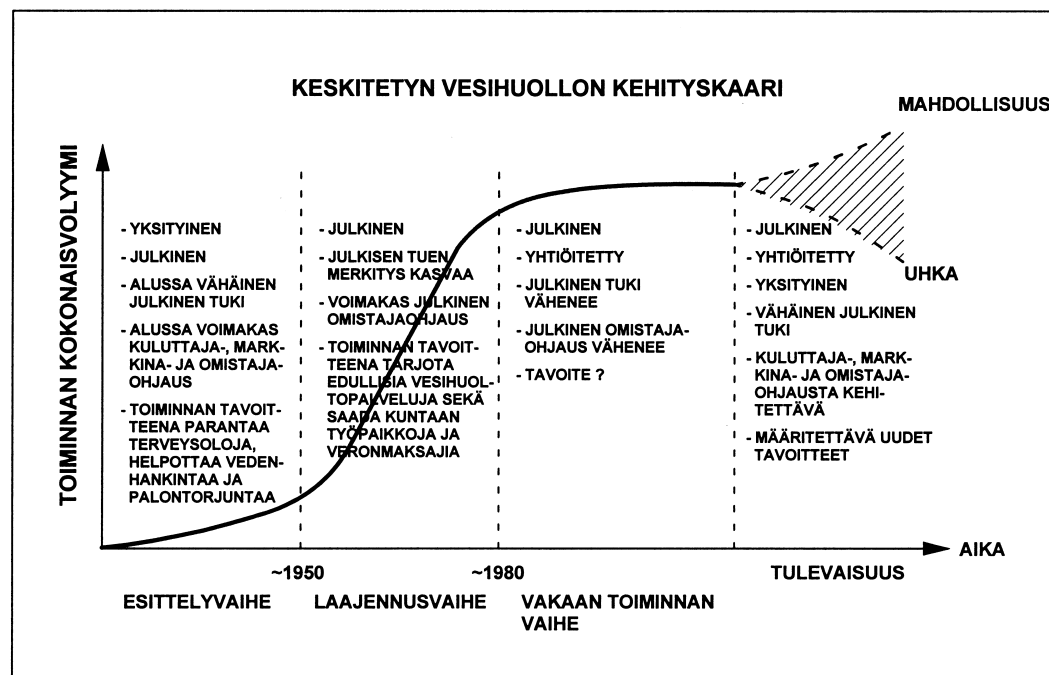
Kolmas ja tämän hankkeen kannalta ehkä kaikkein keskeisin ominaispiirre on se, että vesihuolto on luonteeltaan *ns. luonnollinen monopoli*. Tietylle alueelle on järkevää rakentaa vain yksi vesi- ja viemäriverkosto, ei useampia. Taloustieteen nobelisti Milton Friedman onkin todennut, että tällaisissa tapauksissa on olemassa vain huonoja vaihtoehtoja. On valittava kolmen pahan välillä: yksityisen säännöstelemättömän monopolin, yksityisen valtion säatelemän monopolin ja julkisen monopolin välillä (Williamson 1987, s. 33).

2.3 Suomen vesihuollon kehitysvaiheet

Juholan (1995) mukaan Suomen vesihuollon pitkän aikavälin kehityskaari voidaan jakaa jo viime vuosisadalla alkaneeseen esittelyvaiheeseen, toisen maailmansodan jälkeiseen laajennusvaiheeseen sekä 1980- ja osin 1990-luvun vallinneeseen vakaan toiminnan vaiheeseen (kuvio 5).

Vesihuollon esittelyvaiheessa vesihuoltolaitteita rakennettiin kaupungeissa julkisen sektorin toimesta ja maaseudulla kuluttajien itsensä voimin. Molemmassa vesihuollosta vastaava yksikkö valvoi voimakkaasti omistustaan. Vesihuollon laajennusvaiheessa toteutusvastuu siirtyi yhä enemmän kunnille. Tämä julkisen omistajuuden kasvu on osin perusteltavissa suurilla vesihuoltoinvestoinneilla, joita tehtiin erityisesti 1970-luvulla. Vesihuollon vakaan toiminnan vaiheesta siirry-

Kuvio 5. Keskitetyn vesihuollon kehityskaari Suomessa (Juhola 1995).



tään tulevaisuuteen, jossa on nähtävissä sekä mahdollisuuksia että uhkia. Vesi-
huollon perusrakenteet on suurelta osin tehty ja asetetut tavoitteet tietyssä mie-
lessä saavutettu. Toiminnan kokonaisvolyymi kasvaa nykyisessä muodossaan ja
entisin tavoittein vain vähän, joskin yksittäisillä osa-alueilla saattaa olla suuria-
kin kasvumahdollisuuksia (Juhola 1995). Tällaisia voivat olla esimerkiksi lisään-
tyvä vesi- ja viemärilaitosten ylikunnallinen yhteistyö (Hukka & Katko 1993),
väestön keskittyminen kasvukeskuksiin ja suurimpien laitosten tuleminen mu-
kaan kansainvälisiin hankkeisiin.

Edellä esitetyt vesi- ja viemärilaitostoiminnan perustavoitetta ja luonnetta
kuvaavat seikat muodostavat sen viitekehyksen, jota vastaan voidaan arvioida
näiden palveluiden yksityistämistä tai yksityissektorin osallistumista palveluiden
tuottamiseen muodossa tai toisessa.

3 Julkiset palvelut ja yksityistäminen

Ranskan pitkää yksityisten vesilaitosten perinnettä lukuun ottamatta eurooppalaisen yksityistämisen prosessin voidaan katsoa alkaneen toden teolla Britanniasta, jossa Margaret Thatcherin hallitusohjelmaan 1979 sisältyi keskeisesti julkisen sektorin pienentäminen yksityistämällä (Rasinmäki 1997, s. 2). Tämä johti myöhemmin myös alueellisten vesihuoltolaitosten yksityistämiseen Englannissa ja Walesissa vuonna 1989. Suomessa yksityistämisen periaatteet esitettiin vuoden 1992 tulo- ja menoarviossa. Hallituksen julkilausuman 7.5.1992 mukaan julkinen ja yksityinen sektori täydentävät toisiaan kansallisen kilpailukyvyyn edistämiseksi. Julkisen palvelun voi tuottaa yksityinen tai julkinen sektori. Lipposen hallituksen ohjelmassa 13.4.1995 todetaan erikseen, että kunnat päättävät itse palvelujen tuottamistavasta (Rasinmäki 1997, s. 5).

Syyskuussa 1999 kaupp- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö Erkki Virtanen otti julkisuudessa kannan, jonka mukaan Suomessakin pitäisi kuntien palveluita yksityistää (Rautio 1999). Hän totesi muun muassa, että ”on korkea aika kysyä, onko yksityisten yritysten pieneen osuuteen julkisissa palveluissa syynä yritysten tehottomuus vai se, ettei yksityinen sektori saa samoja mahdollisuuksia palvelutuotannon harjoittamiseen kuin julkisen ja kolmannen sektorin organisaatiot”. Näin voi tietysti joillakin aloilla ollakin, mutta vesihuollossa, joka on luonnollinen monopoli, kysymyksen voisi kääntää toisinkin päin. Eikö julkisellekin sektorille pitäisi antaa samanlaiset mahdollisuudet järkevään toimintaan? Erityisesti kehitysmaissa näin ei ole tehty, vaan yksityistäminen on nähty lähes ainoana vaihtoehtona toiminnan tehostamiseksi.

3.1 Keskeiset käsitteet

3.1.1 VESIHUOLLON KÄSITE JA TARKOITUS

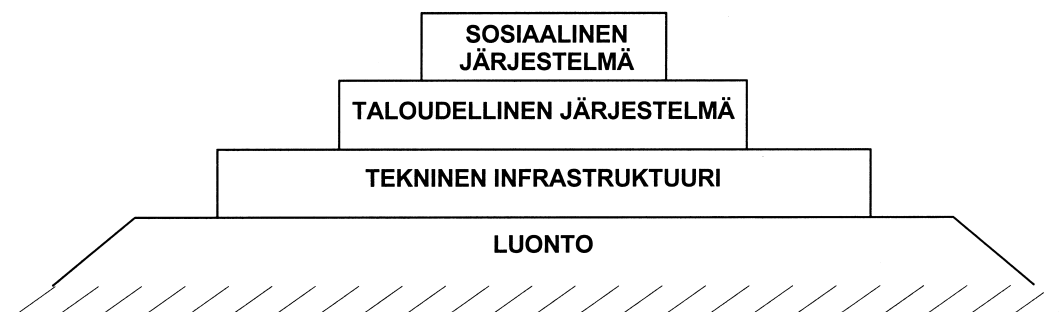
Max-Neef (1986) määrittelee ihmisen yhdeksän perustarvetta seuraavasti: pysyvyys (tai olemassaolo), suojelus, rakkaus, ymmärtämys, osallistuminen, vapaa-

aika, luominen, identiteetti (tai tarkoitus) ja vapaus. Tällaisesta luokituksesta seuraa, että esimerkiksi puhdas juomavesi ei ole tarve, vaan pysyvyyden tai olemassaolon perustarpeen tyydyttäjä. Tästä ajattelutavasta seuraa myös kaksi perusolettamusta: ensiksi, ihmisen perustarpeet ovat rajallisia, harvoja ja luokiteltavissa olevia ja toiseksi, ihmisen perustarpeet ovat samoja kaikissa kulttuureissa ja kaikkina aikoina. Se mikä muuttuu ajan myötä ja eri kulttuureissa, on muoto tai keinot, millä näitä tarpeita tyydytetään.

Grigg (1988, s. 1) määrittelee infrastruktuurin fyysisiksi järjestelmiksi, jotka tuottavat palveluja kuten kuljetusta, vettä, rakennuksia ja muita julkisia palveluja, jotka ovat tärkeitä yhteiskunnan sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin kannalta. Ihmiset tarvitsevat näitä palveluja huolimatta heidän taloudellisen kehityksensä asteesta. Maailmanpankin raportti (The World Bank 1994, s. 2) puolestaan luokittelee vesihuollon kuuluvaksi taloudelliseen infrastruktuuriin (economic infrastructure).

Griggin (1986, s. 3) mielestä fyysinen infrastruktuuri vesihuolto mukaan lukien on kaupungin perusta, jonka varaan sosiaaliset ja taloudelliset toiminnot rakentuvat (kuvio 6). Maailmanpankin (The World Bank 1994, s. 13) mukaan infrastruktuuripalvelujen järjestäminen yrityksille, kotitalouksille ja muille käyttäjille on yksi taloudellisen kehityksen suurimpia haasteita. Grigg (1988, s. 56) katsoo, että infrastruktuurin merkityksestä yhteiskunnan kehitykselle ja olemassaololle ollaankin yhtä mieltä; keskustelua käydään tavallisesti siitä, kuinka paljon, millaista, missä, koska ja kuka maksaa.

Kuvio 6. Infrastruktuurin, sosioekonomisen järjestelmän ja ympäristön suhde (Grigg 1988).



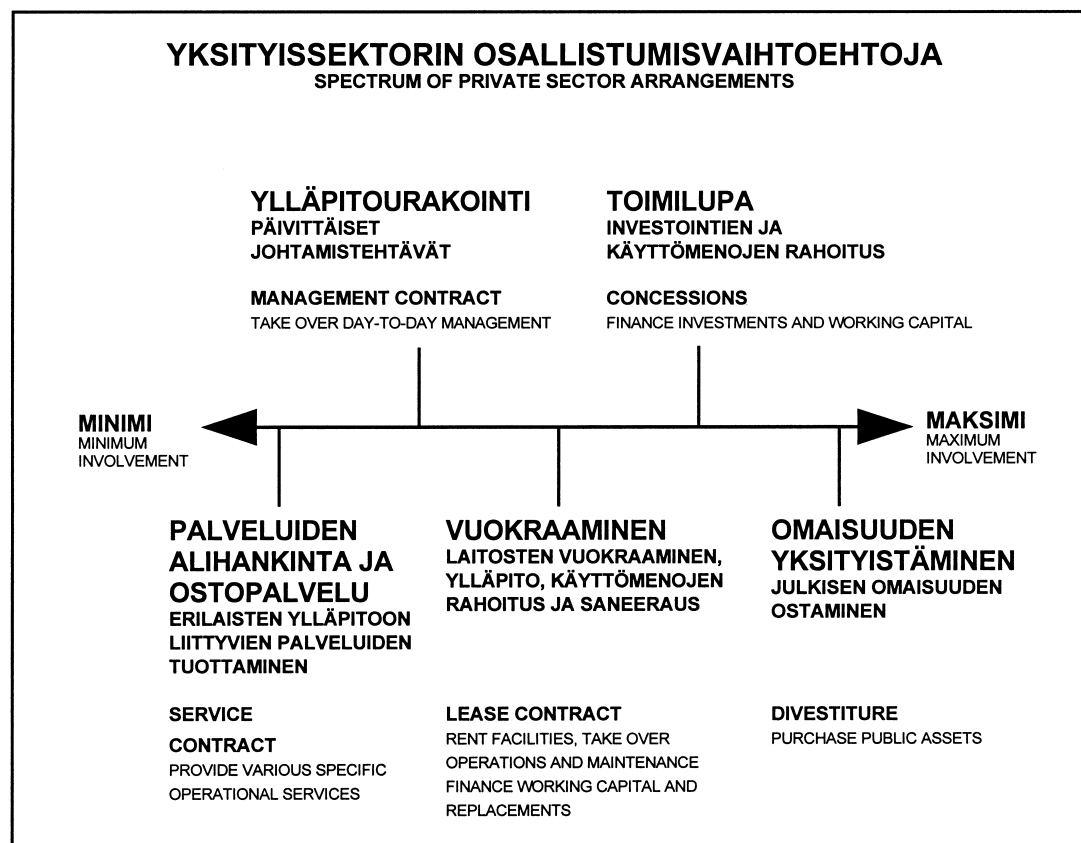
Vesi- ja viemärlaitostointojen teknisellä ja hallinnollisella kehittämisellä pyritään ensisijaisesti parantamaan asiakaspalvelua, tehostamaan toimintoja ja kohentamaan taloudellista tulosta. Tavoitteisiin pyrittäessä tulee ottaa huomioon tulevaisuuden tarpeet, ja kaikissa oloissa on turvattava korkeatasoinen vesijohtoveden laatu, jätevesien käsittely sekä laitosten ja verkostojen toimivuus (SKOY 1991, s. 11).

3.1.2 PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN JA TUOTTAMINEN

Rasinmäen (1997, s. 167) mukaan lakisääteisten tehtävien ja velvollisuuksien hoitamisessa on kyse järjestämisvastuusta, joka tulee terminologisesti erottaa palvelujen tuottamisesta. Järjestämisvastuu sisältää viranomaistehtäviä, päätöksentekoa, rahoitusvastuuta, valvontaa, julkisen vallan käyttöä sekä huolehtimista palvelujen tuottamisesta. Jääskeläisen (1994, s. 11) mukaan monet julkiset palvelut ovat ns. luonnollisia monopoleja. Vesihuoltojärjestelmä on tällainen monopoli, mikä johtuu siihen tarvittavien investointien ja teknisten järjestelmien luonteesta. Vesihuoltolaitoksista voidaan käyttää myös nimitystä tekninen monopoli (Jääskeläinen 1994, s. 49).

Yksityistämisen keskeisiä käsitteitä ovat Rasinmäen (1997, s. 2) mukaan muun muassa sopimusperusteinen tuotanto (contracting out), sääntelyn purkaminen (deregulation), sääntelyn vapauttaminen (liberalisation), pakollinen kilpailu (competitive tendering), kiinteän ja irtaimen omaisuuden myyminen (assets sales), tehtävien ja palvelujen ulkoistaminen (outsourcing) sekä toimintojen yksiköittäminen (hiving out). Vesihuollon yksityistämisen eri vaihtoehtoja ja niiden ”vaikutusastetta” on tarkasteltu kuviossa 7. Keskeiset vaihtoehdot ovat palveluiden alihankinta ja ostopalvelu, ylläpitourakointi, vuokraaminen, toimilupa ja omaisuuden yksityistäminen. Taulukossa 1 on esitetty tyypillisiä yksityissek-

Kuvio 7. Yksityissektorin vaihtoehtoja osallistua vesihuollon palvelutuotantoon (WASH 1992, tekijöiden muokkaama 1999).



torin palveluiden tuotantoon liittyviä osallistumisvaihtoehtoja ja niihin liittyviä sopimuksen kestoajkoja. Kestoajat vaihtelevat parin vuoden ostopalveluista noin 30-vuotisiin toimilupiin. Monesti sopimuksia voidaan myös jatkaa.

3.2 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallit

Stiglitzin (1988, s. 10) mukaan taloustiede on niukkuuden eli sen tutkimista, kuinka yhteiskunnat tekevät päätöksiä rajallisten resurssien käytöstä. Neljä kansantalouteen liittyvää peruskysymystä ovat: Mitä tuotetaan? Kuinka tuotetaan? Kenelle tuotetaan? Miten edellisiä kysymyksiä koskevat päätökset tehdään?

Julaisen ja yksityisen sektorin yhteistyö (public-private partnership, PPP, P3) palvelujen tuottamisessa on saanut kansainvälisessä keskustelussa lisääntyvää huomiota (Suomen Kuntaliitto 1997, s. 7). Tämä toiminta on tavoitteellista, ja siinä tulee kummallakin osapuolella olla omat tavoitteensa ja päämääränsä. Kuntaliitto (1997, s. 9) määrittelee tämän yhteistyön neljä keskeistä osaa:

- Yksityisellä sektorilla on omat, taloudelliseen voittoon pyrkivät tavoitteensa.
- Julkisella sektorilla on omat, kehittämistavoitteita tukevat päämääränsä.
- Molemmat osapuolet osallistuvat hankkeen toteutukseen omalla taloudellisella riskillään.
- Hanketta ei joko kyetä toteuttamaan lainkaan muuten kuin yhteistyöllä tai hankkeen yhtä tehokas toteutus ei ole muilla keinoin mahdollista.

Joissain yhteyksissä on esitetty, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö olisi todellista kumppanuutta vain silloin, kun molemmat osallistuvat siihen yhtä suurella taloudellisella riskillä ja panoksella. Näin kategorista jakoa ei tässä tutkimuksessa tehdä, vaan yhteistyötä katsotaan voivan tapahtua hyvinkin monessa muodossa. Vesihuollon toiminnan luonteen vuoksi on ilmiselvää, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö tulee jakaa niin, että molempien puolien vahvuudet korostuvat ja samalla turvataan toiminnan perimmäinen tarkoitus.

Suomessa teknis-verkollisten monopolien hallinnassa on käytetty perinteisesti paljon alihankintaa ja -urakointia erityisesti rakentamisessa (Jääskeläinen 1994, s. 49). Vesi- ja viemärlaitoksia voidaan pitää yleisesti määräävässä markkina-asemassa olevina laitoksina (Rasinmäki 1997, s. 288–289). EU:ssa määräävää markkina-asemaa ei sinänsä ole kielletty, ainoastaan sen väärinkäyttö. Väärinkäytön muotoja ovat KilpRajL 7 §:n nojalla pitäytyminen liikesuhteesta, rajoittavat ehdot, yksinmyynti-/yksinosto-sopimukset, kohtuuton hinnoittelu ja subventio sekä muun ohella -tilanne.

Rasinmäki (1997, s. 44) on esittänyt yksityistämisestä kunnallishallinnossa nelijakoisen mallin seuraavasti:

- yksityissektorin toimintaperiaatteiden soveltaminen eli formaali yksityistäminen
- osittainen eli funktionaalinen yksityistäminen
- organisatorinen yksityistäminen
- täydellinen eli materiaallinen yksityistäminen.

Taulukko 3. Yksityistämisen lainopillinen käsitepuu kunnallishallinnossa (Rasinmäki 1997, s. 51).

Formaalinen yksityistäminen	Funktionaalinen yksityistäminen	Organisatorinen yksityistäminen	Materiaalinen yksityistäminen
Kilpailuoikeuden soveltaminen kuntiin	Ostopalvelut	Yhtiöittäminen ja muut yksityisoikeudelliset organisaatiomuodot: A) määräysvalta säilyy julkisyhteisöllä (tytäryhteisö) B) määrävähemmistö säilyy julkisyhteisöllä (osakkuus-yhteisö)	Myynti/pois antaminen
Julkiset hankinnat	Kuntalipukkeet eli voucherit	Yksityisten osakkuus kunta-yhteisöissä ja yhteisyritykset yksityisten kanssa	Yrityksen osakkeiden myynti
Kilpailuttaminen	Kuntalaisten vapaa valinta-oikeus julkisen ja yksityisen palvelun välillä	Kunnan osakkuus yksityisissä yhteisöissä	Luopuminen toiminnasta
Kunnan liikelaitos/kuntayhtiö	Valtuuttaminen/toimilupa/delegointi		Kunnan omaisuuden osto-oikeus (vuokra-asunto)
Hallinnon yksityistäminen	Esim. kuluttajaneuvonta		Yksityisen toiminnan salliminen julkisten palvelujen rinnalla
Nettobudjettiyksikkö	Henkilöstöyritykset		Henkilöstöyritykset vapaaehtoisissa tehtävissä
Maksupolitiikka	Avustukset yksityisille		Omaisuuden yksityistäminen
Sisäinen urakointi / tilaaja-tuottaja-organisaatio	Urakointi/sopimukset		Sääntelyn poistaminen, purkaminen ja uudelleen sääntely (deregulointi vs. re-regulointi)
Johtamisjärjestelmät	Pakollinen kilpailuttaminen		
Kirjanpitolain soveltaminen	Sääntelyn poistaminen, purkaminen ja uudelleen sääntely		
Tilintarkastusmonopolin purkaminen	Toimintaesteiden poistaminen yksityisiltä toimijoilta		

riaalinen yksityistäminen. Yleisessä kielenkäytössä yksityistämällä kuitenkin useimmiten tarkoitetaan materiaalista eli omistamiseen keskittyvää yksityistämistä ja vesihuoltoon liittyvänä osin myös ylläpito-, vuokraus- ja toimilupatoimintaa. Näin ollen yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö tai toimintojen kaupallistaminen voisi ehkä paremmin kuvata muodollista, toiminnallista ja organisatorista yksityistämistä.

Kuluvalla vuosikymmenellä on selvästi tullut esille tarve kehittää asiakaslähtöistä palvelua niin vesihuoltoon kuin muihinkin palveluihin. Vaikka muodollisesti asiakkaana voidaan pitää sitä tahoa, jolla on vedentoimitussopimus vesilaitoksen kanssa, on varsinaisena asiakkaana de Faria & Alegren (1995) mu-

kaan pidettävä tuotteen loppukäyttäjää ja hyödynsaajaa eli kuluttajaa. De Faria & Alegre (1995) tunnistavat suorien käyttäjien ohella myös epäsuoria käyttäjiä, reagoivia käyttäjiä ja taustavaikuttajia.

Vesihuollossa on myös tapahtunut toimintafilosofian muutos. Perinteinen suunnitteluorientoitunut rakenne rohkaisi keskittymään tarjontapuolelle tai tuotantosuuntaiseen ajatteluun kuten resurssien hankintaan, henkilöstöön, investointeihin ja talousarvioon. Julkinen kilpailu edellyttää kuitenkin, että huomiota kiinnitetään kysyntäpuolelle ja asiakaslähtöisyyteen. Niin sanottua responsiivista johtamismallia voidaan kuvata iskusanoilla yritysmäinen, palveluorientoitunut, yrittäjyyttä kannustava, desentralistinen ja käyttäjäorientoitunut. Tässä mallissa voidaan erottaa kaksi rinnakkaista järjestelmää: rakenteellinen ja inhimillinen (Anttiroiko 1994, s. 189; Hukka & Katko 1998).

Dominy (1999) toteaa, että keskustelu julkisen ja yksityisen sektorin roolista sekä julkisten palveluiden tehostamiskeinoista vaatii selviä käsitteitä ja määritelmiä. Hän ehdottaa seuraavaa jaottelua, jossa siirrytään asteittain täysin sisäisistä toiminnoista ulkoisiin toimintoihin: 1) tunnuslukujen käyttö (benchmarking), 2) toimintojen uudelleen arviointi (reengineering), 3) tavoitteeseen sidotut tarjoukset (bid to goal), 4) hallittu kilpailu (managed competition), 5) ylläpito-urakat (contract operations) sekä 6) varsinainen yksityistäminen (privatization). Yksittäisiä tunnuslukuja voidaan käyttää arvioitaessa tuloksellisuutta (performance benchmarking), kun ns. process benchmarking puolestaan vertaa sitä, miten parhaimmat organisaatiot ovat hoitaneet tiettyjä toimintoja. Jälkimmäinen toiminto ei välttämättä vaadi hallinnollisia tai omistuksellisia muutoksia. Ns. reengineering tarkoittaa itsearviointia, jossa työntekijät tutkivat, kuinka he voivat parhaiten parantaa palvelua. Bid to goal viittaa tiettyyn omaksuttuun tavoitteeseen, jolla saavutetaan tiettyjä säästöjä. Managed competition kuvaa kilpailua, jossa julkisen ja yksityisen operaattorin toimintaa verrataan toisiinsa ottamalla huomioon toimintojen erilainen luonne kuten erilaiset tuottovaatimukset. Kahdessa viimeisessä yksityinen operaattori vastaa toiminnoista.

Useimmissa yhteyksissä suomalaisessa keskustelussa yksityistämisellä tarkoitetaan lähinnä materiaalista yksityistämistä. Vesihuoltoon sovellettuna yksityistämisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa joko pitkäaikaisia ylläpitourakoita (ns. ranskalainen malli) tai omaisuuden siirtoa yksityisille omistajille (ns. brittiläinen malli).

3.3 Keskustelua julkisen ja yksityisen sektorin merkityksestä

Jääskeläisen (1994, s. 152) mukaan erilaisten ohjausmallien kannalta elinkaari-ajattelun tulos on se, että omistusta tai yritysmuotoa ei kannata lukkiuttaa jos-sain kehitysvaiheessa tarkoituksenmukaiseksi nähtyyn malliin. Organisaatio- ja omistusmallien on muututtava organisaation ja toimintaympäristön muuttuessa. Esimerkiksi energialaitoksia arvioitaessa tällaiset elinkaaret ovat perustuneet tyypillisiin, kasvua painottaviin vaiheisiin. Sen sijaan vesihuollossa tulevat alueelliset rajat vastaan varsin pian: liian suuria järjestelmiä ei ole taloudellista rakentaa. Toisaalta organisaatioita voidaan yhdistää ilman laitosten fyysistä yhteyttä.

myötä kehitettyjä sääntelyjärjestelmiä kehitettiin yksinkertaisiksi, mutta sääntelyn laajuus yksityistetyillä aloilla on kuitenkin nyt suurempaa kuin se oli ennen yksityistämistä.

Reesin (1984, ks. Willner 1997) mukaan ainoa asiallinen tapa arvioida julkisen yrityksen toimintaa on arvioida, kuinka hyvin se kykenee saavuttamaan asetetut tavoitteensa. Tämä seikka on unohdettu, kun julkisen sektorin yrityksiä on kritisoitu tehottomiksi. Martin (1994, s. 23) toteaaakin, että yksityistämistä koskeva keskustelu on keskittynyt siihen, onko yksityinen vai julkinen omistus tai johto parempi. Tämä kysymyksenasettelu on saanut aikaan paljon porua mutta vähän villoja. Hänen mielestään vika onkin kysymyksessä eikä vastauksessa. Paljon vähemmälle on jäänyt keskustelu julkisen palvelun periaatteiden ja voitontavoittelun välisestä erosta. Tämä ero on hänen mukaansa kysymyksen ydin, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain julkinen sektori voi toteuttaa julkisten palvelujen arvot tai että julkisella sektorilla ei olisi lainkaan tarvetta yksityisen sektorin toimintatavoille.

Rasinmäen (1997, s. 109) mukaan OECD:n yksityistämistrategiaa ja yksityistämissuosituksia Keski- ja Itä-Euroopan maille sekä kehitysmaille voidaan arvostella kritiikkittömyydestä ja vaihtoehtottomuudesta. Eettisesti arveluttavaksi pakkovalinnan muodoksi kehitysmallainoituksen hänen mielestään tekee se, jos lainan saanut valtio joutuu sitoutumaan taloutensa tasapainottamisessa vain yhteen keinoon eli yksityistämiseen.

4 Varhaisia esimerkkejä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöstä vesihuollossa

4.1 Manner-Euroopan ja Yhdysvaltain ensimmäiset vesi- ja viemärlaitokset

Yleisesti voidaan todeta, että ensimmäisiä nykyaikaisia vesilaitoksia rakennettiin perustajaurakointina tai toimilupamenettelyllä monissa Euroopan maissa ja Pohjois-Amerikassa. Useimmissa tapauksissa kaupungit kuitenkin varsin pian ottivat vesi- ja viemärlaitokset haltuunsa. Esimerkiksi vuonna 1912 Saksan kaupunkien vesijohtolaitoksista 93 prosenttia oli kunnallisia, Ruotsissa samoin kuin Suomessa kaikki kaupunkien vesilaitokset (Wuolle 1912).

4.1.1 YKSITYISTEN JA JULKISTEN VESI- JA VIEMÄRILAITOSTEN KEHITYS YHDYSVALLOISSA

Useimmat Yhdysvaltain asukkaat saivat juomavetensä 1800-luvun viimeiselle neljännekselle saakka yksityisistä kaivoista tai muista vesilähteistä. New Yorkin kaupunki alkoi järjestää tukirahoitusta rohkaistakseen uusien kaivojen rakentamista 1780- ja 1790-luvuilla. New Yorkissa Manhattan Water Company sai tehtäväkseen 1700-luvun lopulla järjestää vesihuoltoa. Yhtiö kuitenkin keskittyi lähinnä pankkitoimintaan. Tutkijoiden – kuten Joel A. Tarrin, Stuart Calishoffin ja Nelson Blaken – mukaan kaupunkien vesilaitosten syntyyn vaikuttivat liike-elämän ja teollisuuden, talonomistajien, paloyhtiöiden ja terveysviranomaisten tarpeet, ja niiden pohjalta tulivat julkiset työt (public works) välttämättömiksi. Esimerkiksi New York ja Chicago alkoivat järjestää vedenhankintaa yksityisten yritysten voimin. Ne siirsivät kuitenkin laitokset julkiseen omistukseen, koska yksityiset yhtiöt kieltäytyivät järjestämästä riittävästi vettä yleisiin tarkoituksiin kuten katujen huuhteluun, palojen sammuttamiseen, saastumisen estämiseen, verkostojen laajentamiseen ennustetun väestönkasvun vuoksi tai kauempana olevien alueiden palvelemiseen. Samoin tarvittavat pääomat osoittautuivat liian suuriksi monille yksityisille yrityksille (Keating 1989).

kilöille on osallisuus voittoon ja pitäisi tätä tapaa voida käyttää yhtä hyvin kunnan kuin yksityisissäkin liikeyrityksissä. Varsinkin on se sopiva sellaisissa tapauksissa, joissa kunnan hallinto, vertailuja peläten ei katso voivansa tehdä samanarvoisten virkailijoiden pohjapalkassa kovin suurta eroa.” Wuolle viittasi esityksessään myös mahdollisuuteen rahastoida varoja tulevia investointeja varten – yksi keskeinen seikka 1990-luvun liikelaitoksia kehitettäessä (taulukko 6).

Taulukko 6. Ote B. Wuolteen ensimmäisillä kaupunkipäivillä vuonna 1912 pitämästä esitelmästä (Wuolle 1912, kieliasu alkuperäinen).

”Mitä siihen tulee, että kuntain liiketoiminta s. o. kuntain teknilliset laitokset estäisivät kehitystä ja uusien keksintöjen käyttöönottoa, on tämä väite liian vanhanaikainen. Kuitenkin on todettava, että ainoastaan terve taloudellinen hoito, jossa tarpeelliset arvonvähennykset otetaan huomioon, tekee kuntain laitoksille mahdolliseksi nykyisen nopean teknillisen kehityksen vallitessa pysyä aikansa tasalla. Jotta tämä kävisi mahdolliseksi pienemmissäkin oloissa olisi välttämättöntä, että kunnan hallinto voisi paitsi välttämättömiä arvonvähennyksiä, muodostaa jonkunmoisen vararahaston uudistuksia varten. Tällöin ei jokainen uudistus ja laajennus vaatisi lainavaroja ja se helpottaisi suuresti teknillisen työtehtävän hoitoa.”

Tämäkin on varsin ajankohtainen kommentti 1990-luvulla, jolloin maassamme on kehitetty liikelaitoksia niin vesihuollossa kuin muillakin sektoreilla.

Wuolle viittasi myös energia- ja sähkölaitoksiin ja muun muassa piti usein varsin suotavana, ”että kaupungin liikeyritykset ryhtyvät yhteistoimintaan yksityispääoman kanssa: näin on etupäässä asian laita, mitä kaasun ja sähkövirran, eli yleensä voimanhankintaan tulee”. Koko uudempi teknillinen kehitys käy Wuolteen mukaan nimittäin siihen suuntaan, että suuret voimakeskukset perustettuna sopiviin paikkoihin joko luonnollisten voimalähteiden tai sopivan suurteollisuuden varaan tulevat jakamaan voimaa suurille alueille, ne kun voivat tehdä sen halvemmalla. Wuolle totesi kuitenkin mielipiteenään, että *”kuntain on pidettävä käsissään niin sanoakseni vähittäiskauppa ja käytön järjestely omien rajojensa sisällä, voidakseen pysyä herrana talossaan ja edistääkseen kunnallispoliittista kehitystään”*.

4.4 Arviointia

Kokonaisuutena voidaan todeta, että Wuolteen pohdinnoissa vuodelta 1912 on varsin keskeisiä asioita, jotka ainakin osaksi ovat kansainvälisessä keskustelussa vesihuollon yksityistämisestä 1990-luvulla syystä tai toisesta jääneet taka-alalle. On myös muistettava, että Wuolle esitti ajatuksensa aikana, jolloin Suomi oli vielä Venäjän tsaarin suurruhtinaskunta. Wuolle vaikutti myöhemmin muun muassa teknillisen korkeakoulun professorina, ja aikanaan opiskelijat nimittivät

hänet ensimmäiseksi ikiteekkariksi (Hanski 1997, s. 219). Vaikka ajat ovatkin muuttuneet, ovat Wuolteen esittämät pohdinnat lähes kaikki hyvin ajankohtaisia yhdeksän vuosikymmentä myöhemmin. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa liiketoiminnan hoitaminen alan erikoisosajien avulla sekä toimintojen kilpailuttaminen.

Yksityistämistä tai yleisemmin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä esitetään usein 1990-luvun loppupuolella uutena ratkaisuna vanhoihin ongelmiin, mikä Keatingin (1989) mukaan ei voisi olla kauempana totuudesta. Myös Melosi (1989) muistutti siitä, että nämä kysymykset eivät suinkaan ole uusia, vaikka nykyisin keskustelua käydään ikään kuin vastuukysymyksiä pohdittaisiin nyt ensimmäistä kertaa.

Yksi keskeisimpiä seikkoja keskustelussa on erottaa julkisen vallan järjestelyvastuu ja palveluiden tuottamisvastuu. Esimerkiksi Yhdysvalloissa valtiolta on kautta aikojen lisännyt vastuutaan yleisten töiden järjestelyistä, kun taas näitä palveluita on tuotettu hyvinkin monenlaisilla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömalleilla (Keating 1989, s. 80).

Melosin (1999) käsityksen mukaan Yhdysvaltain kaupungit halusivat ottaa vastuun infrastruktuuripalveluista neljästä pääsyystä. Ne halusivat valvoa omia asioitaan (ns. home rule) ja valvoa tarkemmin kaupungille palveluista tulevia rahavirtoja sen sijaan, että ne menisivät yksityisille yrityksille. Vesi- ja jätehuollossa kaupungit katsoivat velvollisuudekseen taata hygieeniset ja terveelliset olot, eivätkä ne luottaneet yksityisten yritysten kykyyn hoitaa näitä seikkoja. Kaupungit myös ottivat huomioon kuluttajilta tullutta, palvelun laatuun kohdistuvaa arvostelua. Melosin käsityksen mukaan Yhdysvaltain poliittisen järjestelmän luonne selittää taipumuksen korostaa julkisessa omistuksessa olevia palveluita. Samoin hänen mukaansa jätehuollossa yksityisen sektorin osallistuminen on ollut laajempaa kuin vesihuollossa. Suomalainen yleinen käsitys, että Yhdysvalloissa olisi yksityinen sektori ratkaisevassa asemassa palvelujen tuottajana, saat- taakin perustua vain terveydenhoidon kokemuksiin.

5 Ranskalainen vesihuollon toteutusmalli

5.1 Ranska ja muut maat

Kuntien lukumäärä ja niiden koko asukasmäärällä mitattuna vaihtelee suuresti Länsi-Euroopassa. Esimerkiksi Ranskassa kuntia on erityisen paljon. Ranskan vesihuollon organisaatioista on Morange (1993) tehnyt suomenkielisen selvityksen. Kunnallisteknisen palvelutuotannon monimuotoisuus on ranskalainen erikoisuus. Ranskassa on pitkä perinne, jossa yksityiset ja kaupunkien vesi- ja viemärlaitokset periaatteessa kilpailevat vesihuoltopalveluiden tuottamisesta. Niiden järjestämisvastuu on kuitenkin kunnilla tai kuntien yhteenliittymällä. Kunnilla on myös oikeus määrätä palveluista perittävät maksut riippumatta siitä, kuka palvelut tuottaa. Monet kuntien yhteenliittymät hoitavat tehtäviä itse ja kilpailevat niistä yksityisten yhtiöiden kanssa. Yleinen trendi on, että palvelutuotantoa siirretään yksityisille yrityksille.

Vuonna 1990 Ranskassa oli noin 37 000 kuntaa ja 14 000 itsenäistä vesilaitosta (Morange 1993). Kunnat voivat lain mukaan määritellä vesihuollon toteuttamismallin (Haarmeyer 1994). Kunta tai kuntien yhteenliittymä voi tuottaa palvelut itse tai se voi antaa palvelun tuottamisen yksityiselle yritykselle sopimusperusteisesti. Sopimusperusteinen tuotanto on varsin yleistä, koska 45 miljoonaa ranskalaista eli noin 78 prosenttia väestöstä saa palvelut joko toimilupatai vuokrasopimuksien perusteella (kuvio 7). Tämä osuus on kasvanut lähes kaksinkertaiseksi viimeisten 40 vuoden aikana. Kunnat voivat myös muodostaa yhdessä ns. vesiliiton palvelujen tuottamiseksi. Tällaiset järjestelyt ovat olleet tarpeen kuntien pienen koon vuoksi. Keskimääräinen asukasluku on vain 1 500, ja kaksi kolmasosaa kunnista onkin liittoutunut vesihuoltolaitosten hoitamiseksi (Morange 1993).

Morange (1993) on luokitellut vesihuollon palvelutoiminnan seuraavasti:

(i) Yksinkertainen kunnan laitos. Laitoksella ei ole taloudellista, juridista eikä kirjanpidollista itsenäisyyttä eikä yleensä erillistä talousarviota. Erillinen talousarvio on pakollinen, mutta käytännössä harvoin tehty. Näitä laitoksia on

tiedon ja kilpailun puutteeseen, ylipitkiin sopimuksiin ja yksityisten yritysten valvontaan, joka on ollut joko puutteellista tai olematonta. Onpa Ranskassa muutama vuosi sitten ministeri saanut oikeudessa tuomion korruptioon liittyvästä toiminnasta. Tämän vuoksi onkin säädetty kaksi lakia, joiden avulla toivotaan saatavan paremmin tietoa yritysten toiminnoista ja samalla parannettavan valvontaa.

Ranskalaisten yritysten koosta on esimerkkinä Vivendi, joka maailman johtavana teknisten palvelujen tuottajana toimii useissa eri maissa kuten Englannissa, Yhdysvalloissa, Australiassa ja Norsunluurannikolla. Henkilökuntaa sillä on 1 600 ja tytäryhtiöissä yhteensä 173 000. Vuotuinen liikevaihto on noin 20 miljardia dollaria eli noin kaksi kertaa Stora Enson liikevaihto. Ranskalaiset jättiläiset käyttävät taloudellista valtaansa valtaamalla pieniä kilpailevia yrityksiä. On myös ilmeistä, että tarvittaessa ne pystyvät suuren taloudellisen taustansa vuoksi toimimaan tappiollisesti esimerkiksi taloudellisen laman aikana ja kompensoimaan tappiot pitemmällä aikavälillä.

Ruotsalaisen selvityksen mukaan (Mattisson 1993) Ranskan vesilaitosten toimiluvat lähes poikkeuksetta jatkuvat saman yrityksen hallinnassa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että vain kyseisellä yrityksellä on tarkat tiedot laitoksesta, ja näin se pystyy kilpailijoitaan paremmin minimoimaan riskit. Ainakin pitkissä toimiluvissa tämä haitta on ilmeinen, mutta lyhyempikestoisissa palvelusopimuksissa tilanne voi olla toinen. Samoin kyseiset suuryritykset ovat jakaneet Ranskan omiin reviiereihinsä, jolloin niiden keskinäinen kilpailu on käytännössä olematonta.

6 Kokemuksia vesihuollon yksityistämisestä Britanniassa

”Liika raha tekee hulluksi”.

Englanti¹

6.1 Englanti ja Wales

Britanniassa vesilaitostoiminta alkoi 1800-luvulla yksityisen sektorin toimesta ja asteittain myös parlamentin säännöstelemänä. Kuten monissa muissakin maissa suurin osa vesilaitoksista ja käytännöllisesti katsoen kaikki viemärlaitokset olivat viime vuosisadan lopussa tai viimeistään tämän vuosisadan alussa kuntien (local government) vastuulla. Tällä vuosisadalla keskushallinnon rahoitus lisääntyi jatkuvasti.

Nykyaikainen vedenhankinta ja viemärointi voidaan katsoa alkaneeksi juuri Englannissa, josta se 1840-luvulla levisi Saksaan ja muualle Manner-Eurooppaan. Ensimmäiset Englannin laitokset olivat yksityisten yritysten omistamia. Sen sijaan mannermaalla oli julkisella sektorilla alusta alkaen näkyvämpi osa lukuun ottamatta Ranskassa vuonna 1853 syntynyttä yksityistä yritystä Compagnie Générale des Eaux (nykyisin Vivendi). Vedenhankinnassa brittiläiset yritykset olivat vielä vuoden 1870 tienoilla kilpailijoitaan edellä. Tämä myös selittää sen, miksi englantilaiset yritykset olivat mukana perustamassa vesi- ja viemärlaitoksia moniin Manner-Euroopan kaupunkeihin. Tämä saattoi tapahtua kolmella eri tavalla: 1) englantilainen yksityinen yritys osallistui rahoitukseen ja omistukseen, 2) laitevalmistaja perusti vesilaitoksen taatakseen itselleen markkinat, 3) laitoksia ryhdyttiin kehittämään kutsumalla englantilaisia asiantuntijoita laitosten vetäjiksi (van Craenenbroeck 1998).

¹ Kuusi & Lauhakangas 1993, s. 306.

Kuvio 9. Englannin ja Walesin alueellisten vesi- ja viemärlaitosten toiminta-alueet (OFWAT 1997).



tökset vaikuttavat pettymyksiltä ainakin yksityistämistä kannattaneiden poliitikkojen keskuudessa. Käytännössä vesisektorin valvontatarve Englannissa ja Walesissa on lisääntynyt ja valvonnasta on tullut erittäin monimutkainen. Valtiovalta ei yksinkertaisesti voi lakaista vesisektoria pöydältään pelkästään yksityistämällä laitostoimintoja.

tysmaiden vesihuoltoa: palveluja tulisi tuottaa mahdollisimman alhaisella hallinnon tasolla (lowest appropriate level, ICWE 1992). Vuonna 1992 tämä periaate hyväksyttiin Dublinissa pidetyssä kansainvälisessä alan konferenssissa. Periaate vahvistettiin myöhemmin samana vuonna Riossa pidetyssä maailman ympäristö- ja kehityskokouksessa (UNCED). Tätä periaatetta voisi nyt 2000-luvun kynnyksellä tuoda uudestaan esille laajemminkin. Toisaalta kuluttajien intressit liittyvät erityisesti palvelun laatuun, luotettavuuteen ja hintaan.

