

LAUSUNTO



8.2.2021

Maa- ja metsätalousministeriö

Asia: Lausunto kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmaluonnoksesta

Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy

Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy (jäljempänä HS-Vesi) on Hämeenlinnan, Akaan ja Hatulan omistama seudullinen vesihuolto-yhtiö, joka toimii vesihuoltolain mukaisena vesihuoltolaitoksena kuntien vahvistamilla toiminta-alueilla. Yhtiöllä on noin 1200 km vesijohtoa, noin 1000 km jätevesiviemäriä ja noin 400 km hulevesiviemäriä. Vesijohdotoverkostoon on liittynyt noin 19 000 ja jätevesiviemäriin noin 17 000 kiinteistöä. HS-Vesi omistaa täysin omistajakunnille hulevesiviemäripalveluita tarjoavan HS-Hulevesipalvelut Oy:n. Kunta perii hulevesimaksut kiinteistöiltä maankäyttö- ja rakennuslain perusteella.

HS-Vesi on tietävästi maamme vanhin seudullinen vesihuolto-yhtiö ja aloitti toimintansa puoli vuotta vesihuoltolain voimaantulon jälkeen. Erityispiirteinä on toimiminen kahden maakunnan, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan, alueella. Lausunto pohjautuu vesiyhtiön avainhenkilöiden näkemyksiin vesihuollon kehittämistarpeista.

Vesihuoltouudistuksen tarve

Kansallisella vesihuoltouudistuksella on tarkoitus etsiä ratkaisuja Suomen vesihuollon uudistamiseen tulevia haasteita ennakoiden. Tarve uudistukselle on olemassa. Lähtökohtaisesti ohjelmaluonnoksessa esitetyt toimenpiteet ovat oikean suuntaisia.

Ohjelmaluonnos suuntautuu vahvasti tulevaisuuteen. Sen kunnianhimoisimpien tavoitteiden toimeenpano edellyttää kaikilta vesihuoltolaitoksilta lisätoimenpiteitä. Uudistuksen myötä kaikki vesihuoltolaitokset täyttäisivät lainsäädännön minimivaatimukset. Tässä onnistuminen edellyttää, että uudistus mahdollistaa kaikille vesihuoltolaitoksille riittävän taloudellisen itsenäisyyden ja että toiminnan laatua valvotaan. Muuten on riskinä, että kuilu vesihuoltolaitosten toiminnan tasossa nykyisestä kasvaa.

HS-Veden kokemuksen mukaan seudullinen osakeyhtiömuotoinen vesihuoltolaitos antaa erinomaisen lähtökohdan toteuttaa monia vesihuoltouudistuksen ohjelmassa esitetyjä tavoitteita.

Kommentit keskeisiin toimenpiteisiin

a) Vesihuoltolainsäädännön uudistus vaiheittain

Vesihuoltolain säätäminen ja voimaantulo vuonna 2001 on ollut merkittävä tekijä vesihuoltolaitostoiminnan kehittämisessä. Se ensimmäistä kertaa selkeästi ”roolitti” vastuut ja veloitteet kunnan eri osapuolien kesken. Kunnan vastuulle tuli vesihuollon yleinen kehittäminen ja järjestäminen sekä tietyt viranomaistoimintot, kun taas laitoksen vastuulle jäi palvelun tuottaminen (eli vesihuoltolaitostointi) asiakkaille yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuen. Isossa kuvassa vesihuoltolaki on antanut mahdollisuuden vesihuoltolaitostoiminnan kehittymiselle nykyiselle tasolle.

Vaikka vesihuoltolain tilinpäätös kahdenkymmenen vuoden ajalta on selvästi positiivinen, siinä on myös puutteita ja kehitystarpeita. Niistä on ohjelmaluonnoksessa yhdeksän kohtainen luettelo, jota voidaan pitää hyvänä lähtökohtana vesihuoltolain kehitystyölle. Valmisteluun olisi hyvä varata riittävästi aikaa ja toteuttaa uudistukset tarvittaessa vaiheittain.

Kuntien tai asiakkaiden pääomistajuuden säilyttäminen vesihuoltolain tarkoittamissa vesihuoltolaitoksissa sekä tukkuvesilaitoksissa on kaikilta osin kannatettava lähtökohta. Nykyisissä kuntaomisteisissa laitoksissa päätäntävalta on lakisääteisesti pidettävä kunnilla. Jos osaomistus päätetään sallia, se itsessään edellyttää käsitteen ”kohtuullinen tuloutus” tarkempaa määrittelyä ja tuloutuksen valvontaa.

b) Hyvän vesihuollon kriteeristön käyttöönotto

Oman toiminnan kehittäminen on tärkeää ja edellyttää säännöllistä ja systemaattista oman toiminnan arviointia. Hyvän vesihuollon kriteeristön käyttöönotto voisi palvella tätä tarkoitusta. Laadittu kriteeristö on kattava ja kunnianhimoinen, mutta kaipaa jossain määrin jatkokehittämistä. Osa kriteereistä on muokattava yksiselitteisemmiksi ja kysymysten määrää vähennettävä, etenkin jos tarkoituksena on suorittaa arviointi omana työnä. Toisaalta kattava kysymyspatteristo voi puoltaa paikkansa, jos arviointi toteutetaan ulkoisena arviona. Tällöin eri laitosten arvioinnit olisivat keskenään paremmin yhteismitallisia ja samalla vesihuoltolaitos saisi ulkoisena palautteena havaitut kehitystarpeet.

Järjestelmän vaiheittainen käyttöönotto on kannatettavaa ja siinä yhteydessä on mahdollista tehdä kriteeristöön myös vaadittavia muutoksia. VEETI-järjestelmän käytettävyyteen liittyvät haasteet on syytä laittaa kuntoon, jos kriteeristö sen osaksi halutaan liittää.

c) Laitosten talouden ja toiminnan laadun valvonnan vastuiden selventäminen

Ohjelmaluonnoksessa korostetaan vesihuoltolaitosten kestävä talouden merkitystä ja todetaan nykyinsäädännössäkin oleva velvoite kattaa maksutuloilla laitoksen käytön, kunnossapidon ja investointien kustannukset siten, että talous on läpinäkyvää ja eriytettyä kunnan kirjanpidossa. Vesihuoltolaki myös edellyttää omistajatulostusten olevan kohtuullisia.

Käytännössä vesihuoltolaki antaa laitoksen talouden ja toiminnan järjestämiseen jo nyt selkeät reunaehdot. Keskeinen ongelma vesihuoltolain toimeenpanossa on kuitenkin ollut, ettei näiden velvoitteiden toteutumista ole tehokkaasti valvottu. Tämä on johtanut siihen, että maamme vesihuoltolaitokset ovat polarisoituneet niihin, jotka hoitavat lain velvoitteet hyvinkin tunnollisesti ja niihin, jotka eivät vesihuoltolain edellyttämiä velvoitteita täytä esimerkiksi kustannusten kattamisessa tai kunnossapidon, korjausinvestointien ja toimintavarmuuden turvaamisessa. Näihin tulisi lainsäädännössä selkeämmin velvoittaa ja valvoa, että velvoitteita myös noudatetaan.

Vesihuollon kustannusten kattaminen vesimaksuilla tulee olla pääperiaate. Kustannusvastaavuus tulee tulevaisuudessa ottaa huomioon myös verkostojen alueellisessa kattavuudessa. Lainsäädännön muutosten ei tule johtaa hallitsemattomaan verkostotehokkuuden huononemiseen (ts. verkostopituus per käyttäjä kasvaa) (kts. kohta e).

Vesihuoltolaki mahdollistaa kohtuullisen tuoton pääomalle. Periaate on edelleen hyväksyttävä, mutta käsite tulee määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin ja antaa sen laskennasta selkeä ohje. Yhtenäiset periaatteet kohtuullisen tuoton laskennassa voisivat helpottaa myös laitosten yhdistymisiä.

Vesihuoltolaitosten talouden ja toiminnan läpinäkyvyys on pyrittävä uudistuksessa varmistamaan. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi vesihuollon maksujen laskentaohje, joita on erillisen regulaatioselvityksen perusteella käytössä joissakin EU-maissa. Ohjeella määriteltäisiin, mitä toimintoja vesimaksuihin pitää ja saa sisältyä, mikä on kohtuullinen tuloutus jne. Ohje toisi näkyväksi vesimaksutulojen käytön ja lisäksi vedenkäyttäjien luottamusta tilanteessa, jossa vesihuoltotoiminta on osa kunnan muuta teknistä toimintaa tai energia- tai jätehuoltolaitosta. Maksujen valvonnan rinnalle tulisi järjestää toiminnan laadun valvontaa siten, että lain minivaatimukset täytyisivät kaikilla laitoksilla.

Regulaatiokysymys on järkevää ratkaista luonnoksen ehdotuksen mukaisesti omana asianaan. Tavoitteeksi tulisi asettaa ”suomalainen malli”, joka lähtee suomalaisen vesihuoltolaitostoiminnan ominaispiirteistä. Tulisi mm. selvittää, voiko täsmällisillä määräyksillä ja toiminnan nykyistä tehokkaammalla valvonnalla välttää varsinaisen regulaatioelimen perustaminen. Tällöin maksut voitaisiin edelleen päättää nykymallin mukaisesti omistajan päättävässä elimessä. Malliin olisi kui-

tenkin hyvä luoda järjestelmä, jonka kautta vesihuoltopalvelun maksujen ja lainvastaisen toiminnan virheisiin tai -puutteisiin voitaisiin tavalla tai toisella päästä käsiksi ”pakkokeinoin”.

d) Alueellisen yhteistyön kehittäminen

Vesihuoltolaitokset ovat perinteisesti tehneet yhteistyötä naapurilaitosten kanssa etenkin yhteisissä vedenhankintaan tai jätevesienpuhdistukseen liittyvissä hankkeissa. Myös ns. varavesisopimukset naapurilaitosten kesken ovat tavallisia.

Alueelliselle vesihuoltosuunnittelulle on tarvetta jatkossakin. Historia on kuitenkin osoittanut, että yhteinen suunnittelu ei ole johtanut laitokseen kasvuun. Vaikka vesihuoltolaitosten ammattilaisten kesken löytyisikin yhteinen näkemys laitosten yhdistymisen järkevyydestä ja hyödyistä, yhdistymishankkeet ovat usein kaatuneet poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Yhdistymiseen ei ole ollut riittävää ulkoista painetta. Maksujen kustannuskattavuuden ja toiminnan tason laadun valvonnan kehittäminen olisi työkalu, joka ulkoista painetta lisäisi.

Ohjelmaluonnoksessa on nostettu vahvasti esille operatiivisen yhteistyön kehittäminen heikosti resursoitujen laitosten toiminnan parantamiseksi. Ehdotus on järkevä, sillä operointiyhteistyöllä voidaan tukea tilaajalaitoksen osaamisresursseja ja osaamiseen liittyvää toimintavarmuutta. Operointimalli edellyttää toimiakseen tilaajan valmiutta ja halukkuutta maksaa saamastaan palvelusta. Operointimalli ei yleisty, jos vesihuoltolaitosten taloudellista asemaa ja vesihuoltotoiminnan valvontaa ei onnistuta uudistuksessa turvaamaan. Operoinnin avulla voidaan myös tuoda asiantuntemusta saneerausvelan tiedolliseen hallintaan ja kohteiden valintaan, vaikka itse saneeraus päätökset tehtäisiinkin tilaajalaitoksessa.

Digitalisaatio on nostettu esimerkkinä yhteishankintojen aihealueena. Yhteisten digitaalisten ratkaisujen eräänä haasteena on olemassa olevien ICT-järjestelmien kirjavuus. Monilla vesihuoltolaitoksilla ei ole oikeutta tehdä digitaalisista järjestelmistään itsenäisiä päätöksiä, vaan heidän on sopeuduttava omistajan määrittelemiin ratkaisuihin tai reunaehtoihin.

e) Pitkjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen

Kunnan vesihuollon kehittämissuunnitelman lisääminen lakisääteisiin velvoitteisiin on kannatettavaa, mutta aiempien kokemusten perusteella se ei täysin ratkaise kuntien vesihuollon kehittämisen ongelmia. Suunnitelmat ovat toisinaan olleet epärealistisia ja taloudelliset realiteetit huomioon ottaen ainakin osittain toteutuskelvottomia. Kehittämissuunnitelman sisältö tulisi ohjeistaa tarkemmin, jos se lainsäädäntöön uudelleen sisällytetään. Keskeistä on, että suunnitelman laadinnasta vastaa kunta ja siinä otetaan huomioon eri osapuolien (mm. maankäytönsuunnittelu, terveydensuojelu, ympäristönsuojelu ja vesihuoltolaitokset) tarpeet ja resurssit.

Vesihuollon kehittämiseen liittyy oleellisesti vesihuoltolaitosten verkostojen toiminta-aluekysymykset. Vesihuoltolaki velvoittaa kuntia ryhtymään toimenpiteisiin keskitetyn vesihuollon järjestämiseen (vesihuoltolaitoksen perustaminen tai olemassa olevan laitoksen verkoston laajentaminen), jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat. Menettelyyn liittyy myös kiinteistönomistajien kuuleminen. Toisaalta toiminta-alueiden tulee olla taloudellisesti ja toiminnallisesti asianmukaisesti hoidettavissa ja vesihuollon maksujen tulee olla kohtuullisia ja tasapuolisia. Lisäksi kunnan tekemän toiminta-aluepäätöksen tulee sisältää tavoitteellinen yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaava aikataulu toiminta-alueen eri osien saattamiselle verkostojen piiriin.

Laissa ja sen tulkinnassa on nykyisessä muodossaan runsaasti ongelmia, joista ohessa muutama esimerkki:

- Toiminta-alueen päätösprosessissa kiinteistönomistajien todellinen tahtotila liittymiseen ei tule yleisessä kuulemismenettelyssä esille. Liittyjämäärät toiminta-aluesuunnitelmissa ovat usein liian optimistisesti arvioituja. Todellinen liittyjämäärä jää usein merkittäväksi pienemmäksi, mikä heikentää vesihuoltolaitoksen investoinnin kannattavuutta tai tekee siitä kaava-alueiden ulkopuolella monesti tappiollisen.
- Viranomaisella ei ole riittäviä resursseja vaatimaan ja käsittelemään kiinteistöjen vapautushakemuksia liittymisvelvollisuudesta. Ongelma on valtakunnallinen. Poikkeuslupakäsittely liittymisvelvollisuudesta on riitoineen erittäin työläs prosessi. Ottaen huomioon kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen laajan työkentän ja resurssien niukkuuden on ymmärrettävää, että tehtäviä on priorisoitu. Tulevaisuudessa valvontaresurssit tuskin vapaaehtoisesti lisääntyvät kuntatalouden arvioidusta kiristymisestä johtuen.
- Tavoitteellisen yhdyskuntakehityksen esittäminen johtaa helposti väärin odo- tuksiin. Esimerkiksi kuntien kyky ja halukkuus toteuttaa eri kaava-alueiden rakentamista kunnan sisällä voi vaihtua nopeastikin.
- ELY-keskusten intresseissä tuntuu olevan toiminta-alueita laajentaminen sisältämään YKR-taajamat. Onko YKR-taajama oikea mittari kuvaamaan "suurehkon asukasjoukon" tarvetta?

Vesihuoltolain muutoksessa olisi syytä pohtia vesihuollon järjestämisvelvollisuutta kokonaisuutena. Liittymisaste toiminta-alueen verkostoihin tulisi saada nykyistä paremmin varmistettua ennen verkostojen rakentamista esimerkiksi selvittämällä, voiko liittymisvelvollisuuden vapautushakemukset liittää osaksi toiminta-alueen laajentamisen käsittelyprosessia, mikä voisi vähentää myös viranomaisten työkuormaa. Nykyinen toimintamalli jatkuessaan johtaa liian usein kannattamattomien verkosto-osien rakentamiseen. Ei ole mitään järkeä rakentaa lisää kunnossapidettävää taloudellisesti kannattamatonta verkostoa samalla kun vesihuoltolaitokset kamppailevat vanhojenkin saneerausvelkojen kanssa.

Toiminta-alueen voimaan saattamisen voisi nykyistä suuremmin kytkeä kaava-alueilla muun kunnallistekniikan rakentamisen aikatauluun, sillä kaava-alueilla vesihuoltoverkostoja ei kannata tehdä kadunrakennuksesta erillään.

Tavoitteellisten laajentamisaikataulujen sijasta voitaisiin määrittää selvitys-alueet, joilla käytäisiin läpi liittymishalukkuutta ja toiminta-alueen laajenemis-mahdollisuutta. Varsinainen toiminta-aluepäätös tehtäisiin erikseen.

Omaisuu-denhallinnan suunnitelmallisen kehittämisen merkitys on nostettu ohjelmaluonnoksessa hyvin esille. Harkintaa tulee kuitenkin käyttää siinä, pyritäänkö tiukasti standardeihin pohjautuvaan menettelyyn vai ei. Standardi voi toimia tausta-aineistona, mutta omaisuudenhallintaa olisi ainakin alkuvaiheessa hyvä kehittää vesihuoltolaitosten välisenä yhteistyönä alan erityispiirteet huomioon ottaen. Oleellista omaisuudenhallinnassa on koko organisaation läpimenevä toimintakulttuurin muutos. Ollakseen toimiva se on pystytävä sisäistämään osaksi vesihuoltolaitoksen arkitoimintaa. Myös omaisuudenhallinnan kehittäminen vaatii lyhyellä aikavälillä laitoksille lisäresursseja, sillä sen hyödyt realisoituvat täysimääräisesti vasta pidemmällä aikavälillä.

Luonnoksessa esitetty investointisuunnitelma voi soveltua pienemmille vesihuoltolaitoksille. Isommilla laitoksilla on oleellisempaa, että varataan saneerauksille vuosittaiset määrärahat ja luodaan esim. verkostojen saneerausinvestointien kohdevalintaan soveltuva toimintaprosessi. Sen pitää päivittyä ”reaaliaikaisesti” lähtötietojen muuttuessa tai esimerkiksi kerätyn verkostokuntotiedon määrän kasvaessa. Toimiva priorisointimalli ottaa myös huomioon kuntien tarpeet katujen eritasoisissa saneerauksissa. Verkostosaneeraus on järkevä toteuttaa kuntien kanssa yhteishankkeina silloin kun verkoston tila uusimista edellyttää.

f) Kohdennettua neuvontaa apua tarvitseville vesihuoltolaitoksille

Ohjelmaluonnoksessa käydään läpi kattavasti osaamisvajetta, joka painottuu pieniin ja keskisuuriin laitoksiin. Ulkoisella neuvonnalla voidaan auttaa hahmottamaan laitoksessa olevia ongelmia. Pelkkä neuvonta ei kuitenkaan ongelmia ratkaise. Monet ongelmat johtuvat puutteellisista resursseista, mikä edellyttää vesihuoltolaitokselta myös rahallisia panostuksia, joista osa on luonteeltaan pysyviä. Se onnistuu vain, jos vesihuoltolaitosten talous saadaan uudistuksella nostettua kestäväälle pohjalle.

Hyvän vesihuollon kriteeristön käyttöönotto ja arviointien toteutus ulkopuolisen tahon toimesta voisi olla osa tässä kohdassa mainittua neuvontaa. Neuvonnan järjestäminen on tärkeää toteuttaa maassamme yhdenmukaisin kriteerein, vaikka järjestämisen käytännön toteutus (esim. neuvontaa antavan asiantuntijan kilpailutus) ja valvonta keskitettäisiin ELY-keskuksiin. Vesihuoltolaitosten eroista johtuen olisi tehokkainta, jos isompien, esim. kunnan vesihuollosta vastaavien laitosten, neuvonta toteutettaisiin laitoskohtaisesti.

g) Pätevyysvaatimukset vesihuoltoalalle

Yksiselitteisten pätevyysvaatimusten määrittäminen vesihuoltolaitoksille on vaativa tehtävä, mutta se on tavoitteena kannatettava. Se lisäisi toimialan arvostusta ja imagoa, mikä parantaisi osaavien työntekijöiden saatavuutta.

h) Vesihuollon urapolkujen kehittäminen

Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen on vesihuoltolaitosten yhteinen huoli. Vain pieni osa laitoksen työtehtävistä on sellaisia, että niiden hoitamiseen saa koulutuksen kautta riittävän pätevyyden. Erityisesti kenttähenkilöstön, teknisten esimiesten ja teknisten toimihenkilöiden kouluttaminen verkosto- tai laitostekniikan erityispiirteisiin tapahtuu usein työn kautta. Kyseinen ongelma ei koske vain vesihuoltolaitoksia, vaan monesti myös alan yritys-kenttää.

Koulutusohjelmien oppisisältöihin on tunnetusti vaikea vaikuttaa. Sen rinnalle voisi harkita nopeampaa valtakunnallista täydennyskoulutusjärjestelmää. Tällöin alalle tuleville toimihenkilöille tai esimiehille annettaisiin lisäkoulutusta esim. VETO-koulutustyyppisellä lähestymistavalla. Koulutuksen tulisi keksittyä vesihuoltolaitosten käytännön ongelmien ymmärtämiseen ja ratkaisemiseen. Suurin tarve tällä hetkellä on verkostopuolen esimies- ja asiantuntijatehtäviin.

i) Alueellisten vesiosaamis- ja kiertotalouskeskittymien yhteistyön edistäminen

Yhteistyön edistäminen on hyvä tavoite ja vesihuoltolaitosten on syytä olla kehityksessä mukana. On tärkeää, että vesihuoltoala ei sorru omissa energia- ja kiertotalousratkaisuissa osaoptimointiin. Fokus tulee olla kokonaisuuden kannalta optimaalisessa ratkaisussa, joka on vesihuoltolaitokselle järkevin kustannuksin saavutettavissa.

j) Vesihuoltolaitosten digitalisaatiovalmiuksien ja tiedonhallinnan kehittäminen

Vesihuoltolaitosten digitalisaation hallittu kehittäminen on tärkeää. Se vaatii vesihuoltolaitokselta osaamista ja resursseja. Ohjelmaluonnoksen eri kohdissa on monia kehittämistoimenpiteitä, joiden toteuttaminen edellyttää erilaisten digitaalisten järjestelmien kehittämistä. Niitä on monesti järkevä edistää vesihuoltolaitosten välisinä yhteistyöhankkeina. Erityisesti ongelmakokonaisuuden hahmottamiseen ja siihen liittyviin keskeisiin toimintaprosesseihin ja niiden välisten suhteiden selvittämiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Yhteishankkeissa lähdetään helposti ratkaisemaan yhtä osa-aluetta ymmärtämättä taustalla vaikuttavaa kokonaisuutta. Käytännössä erot laitosten toimintaprosesseissa ja aiemmin kohdassa d mainitut olemassa olevien tietojärjestelmien reunaehdot johtavat usein laitoskohtaisiin räätälöinteihin.

Digitalisaatiolla voidaan parantaa myös tiedonvälitystä ja läpinäkyvyyttä. Toimivan benchmarking-järjestelmän luomiseksi on kokonaisvaltaisesti kehitettävä valtakunnallista VEETI-järjestelmää tai luotava kokonaan uusi tietojärjestelmä. Kehitystarpeet liittyvät mm. tietojen syöttötapahtumaan, syötettäviin tietoihin ja niiden laatuun sekä järjestelmästä saataviin raportteihin. Nyky muodossa VEETI:n käytettävyys ei ole hyvä eikä sieltä saataviin tietoihin voi kaikissa tapauksissa luottaa.

Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy



Jukka Meriluoto
toimitusjohtaja