

VESIHUOLTOMAKSUT JA NIIDEN KOROTUSPAINEEET SUOMESSA

Antti Saastamoinen
Helena Tuorila

VESIHUOLTOMAKSUT JA NIIDEN KOROTUSPAINEEET SUOMESSA

Antti Saastamoinen
Helena Tuorila

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 5/2023

Vesihuoltomaksut ja niiden korotuspaineet Suomessa

Antti Saastamoinen, Helena Tuorila

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihte: 029 505 3000 (pvm/mpm)

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/>

ISSN 2814-4929

ISBN 978-952-6684-31-4

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 5/2023

Vesihuoltomaksut ja niiden korotuspaineet Suomessa

Tekijät: Antti Saastamoinen, Helena Tuorila

Julkaisija: Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kieli: Suomi

Sivumäärä: 62

TIIVISTELMÄ

Tässä selvityksessä tarkastellaan kyselyaineistoon perustuen vesimaksujen korotuspaineita Suomen vesihuoltolaitosten keskuudessa. Lisäksi selvityksessä kuvataan yleisesti vesimaksujen määräytymisten perusteita ja vesimaksuille asetettuja tavoitteita. Veden hinnoittelua ohjaa kohtuuhintaisuuden vaatimus. Toisaalta vesimaksujen tulisi kattaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja kuluttajia tulisi ohjata ekologiseen vedenkäyttöön. Näiden veden hinnoittelulle asetettujen tavoitteiden moninaisuus näkyy myös erilaisissa vesihuollossa sovellettavissa hinnoittelumalleissa. Erityisenä haasteena onkin juuri hinnoittelun kustannusvastaavuus, sillä pelkkä veden käyttöön perustuva vesimaksu ei välttämättä kata toiminnan kustannuksia ja tarpeellisia verkostoon tehtäviä investointeja. Tämä havaitaan myös Suomen vesihuoltolaitoksille tehdyssä kyselyssä, jossa vesihuollon kustannustaso ja investoinnit mainittiin tärkeimmiksi vesimaksujen korotusten syiksi. Kyselyn perusteella vesihuoltolaitoksilla oli varsin usein maksujen korotuspaineita. Tämän selvityksen havaintojen on tarkoitus tukea vesimaksujen kehittämistyötä.

Asiasanat: vesihuolto, vesihuoltolaitos, vesimaksu, veden hinnoittelu

Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 5/2023

Vattentjänstavgifter och trycket på deras höjning i Finland

Författare: Antti Saastamoinen, Helena Tuorila

Utgivare: Konkurrens- och konsumentverket

Språk: Finska

Sidantal: 62

SAMMANDRAG

I denna rapport granskar vi trycket på att höja vattenavgifterna bland vattentjänstverken i Finland utifrån enkätmaterial. Även de allmänna grunderna för och fastställandet av vattenavgifterna beskrivs i rapporten. Prissättningen av vatten styrs av kravet på ett rimligt pris. Å andra sidan borde vattenavgifterna täcka kostnaderna för verksamheten och konsumenterna borde styras till ekologisk användning av vatten. Mångfalden av dessa mål för prissättningen av vatten syns också i de olika prissättningsmodellerna som tillämpas inom vattentjänsterna. En särskild utmaning är just prissättningens kostnadsmotsvarighet, eftersom en vattenavgift som enbart baserar sig på vattenanvändningen inte nödvändigtvis täcker kostnaderna för verksamheten och nödvändiga investeringarna i vattenledningsnätet. Detta observerade vi också i enkäten till vattentjänstverken i Finland, där vattentjänsternas kostnadsnivå och investeringarna nämndes som de viktigaste orsakerna till höjningen av vattenavgifterna. Vattentjänstverken hade rätt ofta tryck på att höja avgifterna enligt enkäten. Syftet med observationerna i denna rapport är att stöda arbetet med att utveckla vattenavgifterna.

Ämnesord: vattentjänster, vattentjänstverk, vattenavgift, prissättning av vatten

Research reports of the Finnish Competition and Consumer Authority 5/2023

Water tariffs in the Finnish water sector

Authors: Antti Saastamoinen, Helena Tuorila

Publisher: Finnish Competition and Consumer Authority

Language: Finnish

Number of pages: 62

ABSTRACT

In this report we analyze the results of a survey done within the Finnish water utilities on water tariffs and the associated pressures to increase these tariffs. In addition, the report outlines the general principles of setting the water tariff and the objectives of water pricing. Water pricing is guided by the objective of affordability. On the other hand, water tariffs should cover the costs of water utilities and the pricing scheme should incentivize consumers for conservative water usage. These objectives of water pricing are often contradictory, and the multitude of objectives also characterize different tariff setting models. Specifically, revenue sufficiency is a challenge as water tariff based only on water usage may not necessarily cover all the costs and necessary network investments. This was also reflected in our survey results as Finnish water utilities reported general cost level and investments as their main drivers for tariff increases. Overall, relatively large number of utilities had pressures to increase their tariffs. The observations made in this report can support the work for developing water tariffs further.

Keywords: water supply, water utility, water tariff, pricing

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	4
Sammandrag.....	5
Abstract.....	6
Esipuhe.....	8
1 Johdanto.....	9
2 Veden hinnoittelun tavoitteet.....	11
2.1 Vesimaksujen kohtuuhintaisuus ja kuluttajien maksurasitus.....	12
2.1.1 Vesi hyödykkeenä kansainvälisten sopimusten valossa.....	13
2.1.2 Vesimaksujen kohtuuhintaisuus ja vesimaksujen tukeminen Suomessa.....	15
2.2 Veden hinnoittelu ja kustannusvastaavuus.....	17
2.3 Veden hinnoittelu ja käyttäytymisen ohjaaminen.....	19
2.4 Vesihuoltolaitosten korjausvelka ja omistajapolitiikka.....	20
2.5 Lainsäädännön reunaehdot vesimaksuille Suomessa.....	22
2.5.1 Suomen vesihuoltolaki.....	23
2.5.2 EU-säätely.....	24
3 Veden hinnoittelumalleja; teoria ja käytäntö.....	26
3.1 Veden hinnoittelumallit tutkimuskirjallisuudessa.....	26
3.2 Suomen vesimaksut ja maksujen laskutus käytännössä.....	28
3.3 Veden hinnoittelu muissa maissa.....	31
3.4 Veden kulutusosuus ja vesimaksujen vaikutukset eri kuluttajaryhmiin.....	33
4 Kysely vesilaitosten hinnoittelusta.....	36
4.1 Vesihuoltolaitokset organisaatiomuodoittain ja toimintatyypeittäin.....	37
4.2 Vastaaajien laitospääte ja talous.....	39
4.3 Vesihuoltolaitosten maksut ja korotukset.....	42
4.4 Korvaukset, reklamaatiot ja tuloutukset.....	47
5 Yhteenveto.....	49
Lähteet ja taustamateriaali.....	50
Tutkimukset ja selvitykset.....	50
Säätelylähteet.....	54
Medialähteet ja muut internetlähteet.....	55
Liitteet.....	57
Liite A: Vesihuollon organisoituminen eri maissa (EurEau, 2020).....	58
Liite B: Maksujen korotukset ja korotuspaineet laitospääte mukaan.....	61

ESIPUHE

Vesi on välttämättömyyshyödyke, jonka hintatasoa tai maksukorotusta ei ole Suomessa säännelty tarkasti. Vesihuoltolaissa on kuitenkin säädetty, että maksuilla pitää pitkällä aikavälillä kattaa vesihuoltolaitoksen investoinnit ja kustannukset, mutta samalla maksut eivät voi olla kuluttajille kohtuuttomia ja mahdollisuuksia sopimusehtojen muutoksiin on rajoitettu. Tämä koskee myös hintamuutoksia. Ohjenuoraa siitä, millaisia sopimusmuutoksia välttämättömyyspalvelussa voidaan tehdä, löytyy kuluttajariitalautakunnan ratkaisuksista ja kuluttaja-asiamiehen kannanotoista.

Kohtuullisuuden lisäksi vesihuoltolaitoksille on asetettu vaatimus kulujen kattamisesta. Tarkemmin ei tätäkään vaatimusta kuitenkaan ole määritelty. Emme tiedä, mitä tapahtuu, jos vesilaitos ei hinnoittele siten, että kattaa kulunsa. Liiketoiminnan jatkuvuuden kannalta on toki olennaista, että hinnoittelu on sellaista, joka turvaa toiminnan myös tulevaisuudessa. Kohtuulliset korotukset ja kaikkien kustannusten kattaminen yhdistettynä suuriin korjausinvestointipaineisiin luovat toimintaympäristön, jossa toiminta onnistuu vain pitkäjänteisellä suunnittelulla.

Käsillä olevassa tutkimuksessa on selvitelty vesilaitosten hinnoittelua juuri kohtuullisten korotusten ja kustannusten kattamisen vaatimusten kannalta. Hintakorotuksia sektorilla on tehty suhteellisen paljon ja korotuspaineita on edelleen tulevaisuudessa. Toistaiseksi korotukset vaikuttaisivat kuitenkin pysyneen suurimmaksi osaksi kohtuullisina. Toki löytyy ihan merkittävä määrä laitoksia, jotka ovat tehneet asiakasmaksuihin suuria korotuksia ja joilla korotuspaineet ovat suuria. Selvityksestä käy myös ilmi, että löytyy laitoksia, joissa maksutulot eivät kattaneet edes käyttökustannuksia. Tämä ei luonnollisestikaan lupaa hyvää tulevaisuuteen, koska alalla on huomattavat investointipaineet.

Veden käytöllä on myös merkittävä ympäristövaikutus. Hinnoittelurakenteen tulisi siksi huomioida kohtuukäyttöön kannustaminen yllä olevien kohtuullisten korotusten ja kustannusten kattamisen lisäksi. Hinnoittelurakenteen vaikutus veden kysyntään olisikin hyvä tuntea. Valtaosa vesilaitoksista tuntuu käyttävän hinnoittelussaan niin käyttö-, perus- kuin liittymismaksuja. Näiden hinnoitteluelementtien keskinäistä painotusta muuttamalla voitaneen vaikuttaa ainakin veden käytön määrään sekä kustannusten kattamiseen.

Raporttimme jatkaa vesihuoltoon syventymistä. Aiemmissa tutkimuksissa perehdyttiin vesihuollossa piilevään investointivajeeseen ja yksityisten toimijoiden rooliin nykyisessä vesihuollossa. Antti Saastamoinen ja Helena Tuorila ovat jatkaneet teeman parissa ja keskittyvät nyt siis veden hinnoitteluun.

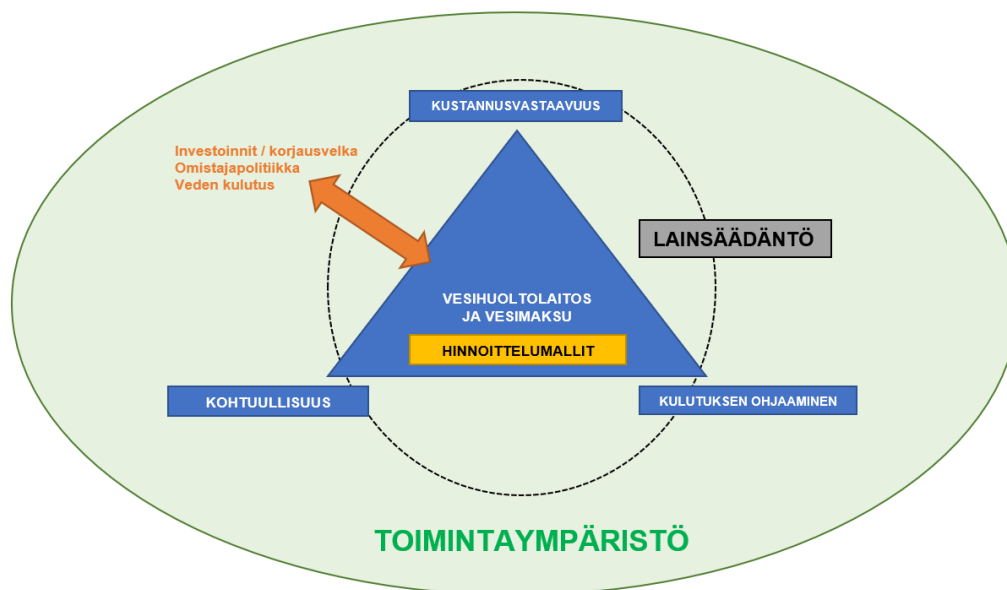
Tässäkin raportissa kirjoittajat ovat hyödyntäneet erinomaisia yhteistyömahdollisuuksia Aluehallintovirastojen kanssa. AVlen työpanos aineistojen keräämisessä ja kommentoinnissa onkin ollut tässä raportissa keskeinen. Siitä heille suuret kiitokset!

Espoossa 8.6.2023

Tuulia Hakola-Uusitalo
tutkimusjohtaja

1 JOHDANTO

Vesi on välttämätön hyödyke ja siten vesimaksut sekä veden hinnoittelu koskettavat meitä kaikkia.¹ Veden hinnoittelulla on yhtymäkohtia lukuisiin yhteiskunnan eri osa-alueisiin. Hinnoittelu vaikuttaa ympäristön kestävyteen ja siihen, ettei vesiluonnonvaroja riistetä; taloudelliseen vesihuoltoinfrastruktuurin kestävyteen ja toimivuuteen; vesiluonnonvarojen mahdollisimman kestäväan ja tuottavaan käyttöön sekä sosiaaliseen kestävyteen eli siihen, että kaikilla on mahdollisuus veden käyttöön kohtuullisin kustannuksin. (OECD 2010, 25; OECD 2020). Vesimaksujen muutokset olleet viime vuosina varsin maltillisia. Veden käyttömaksu on VEETI-tietojen perusteella jopa hiukan laskenut vuosina 2020–2021 vuoden 2019 tasosta.² Viime vuosien kehitystrendin perusteella vaikuttaa siltä, että vesihuoltolaitokset eivät ole halunneet tehdä maksuihin korotuksia. Tulevaisuudessa vesihuollossa on kuitenkin arvioitu olevan huomattavia maksujen korotuspaineita erityisesti ikääntyvän vesijohtoverkoston korjaamiseksi ja uusimiseksi vaadittavien investointien vuoksi (ks. esim. Arjonen, 2021). Myös kansallisessa vesihuoltouudistuksessa vesihuollon maksujen kustannusvastaavuuden varmistaminen on tunnistettu eräksi tärkeäksi vesihuoltolaitosten toimintakyvyn turvaavaksi tekijäksi.³ Vesimaksujen taso ja niihin kohdistuvat korotuspaineet tulevat siten olemaan sekä vesihuoltolaitoksille että kuluttajille entistä merkittävämpi teema. Tästä huolimatta meillä ei juurikaan ole määrällistä tietoa siitä, miten laajasti laitokset ovat korottaneet maksujaan, millaisia korotuspaineita vesimaksuihin on tulevaisuudessa ja kuinka esimerkiksi asiakkaita on tiedotettu maksukorotuksista.



Kuva 1. Veden hinnoitteluun vaikuttavat tekijät.

1 Käytämme tässä selvityksessä rinnakkain termejä veden hinta ja vesimaksu.

2 VEETI-tietokannan täyttöaste on ollut noin 50 % joten tietokannan tiedot eivät kattavasti kuvaa koko maan tilannetta. <https://raportit.ymparisto.fi/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fJulkiraportti-Vesihuollon%20maksut>

3 Ks. esim. Vesihuoltolain uudistamiseksi asetetun työryhmän asettamispäätös (VN/26268/2022-MMM-14); LINKKI.

Tämä selvitys vastaa tähän esitettyyn tietotarpeeseen Suomen vesilaitosten maksukorotuksista. Selvityksen keskeinen kontribuutio on vesihuoltolaitoksille suunnattu kysely, jossa laitoksilta kysyttiin tietoja niiden hinnoittelusta ja hinnankorotuspaineista.⁴ Vaikka kysely tarkastelee vesimaksuja vesilaitosten näkökulmasta, voidaan kyselyn tuloksilla nähdä olevan myös kuluttajapoliittista merkitystä. Vesimaksut ovat konkreettisin tapalla vesihuoltolaitosten toiminta loppuasiakkaille näyttäytyä. Siten tutkimuksemme tuo tietoa myös kuluttajille vesimaksujen tasosta, potentiaalisista maksujen korotuksista ja maksumuutoksiin liittyvästä tiedottamisesta. Toinen laajempi kokonaisuus selvityksessä käsittelee yleisemmin vesimaksuille asetettuja tavoitteita, erilaisten hinnoittelumallien vaikutuksia eri kuluttajaryhmiin, kansainvälisiä käytäntöjä veden hinnoittelussa, hinnoitteluun liittyvää lainsäädäntöä ja vesimaksujen määräytymistä käytännössä Suomen vesihuoltolaitoksissa. Tämä osuus luo taustaa kyselytulosten tulkinnalle mutta samalla se tuottaa tietoa laitoksille ja kuluttajille vesihuoltomaksujen yleisemmistä tavoitteista ja määräytymisperusteista. Selvitys tukee myös osaltaan taustatietona vesihuoltolain uudistustyötä. Tämä selvitys on jatkumoa Kilpailu- ja kuluttajaviraston aiemmille selvityksille vesihuollosta (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2022a & 2022b).

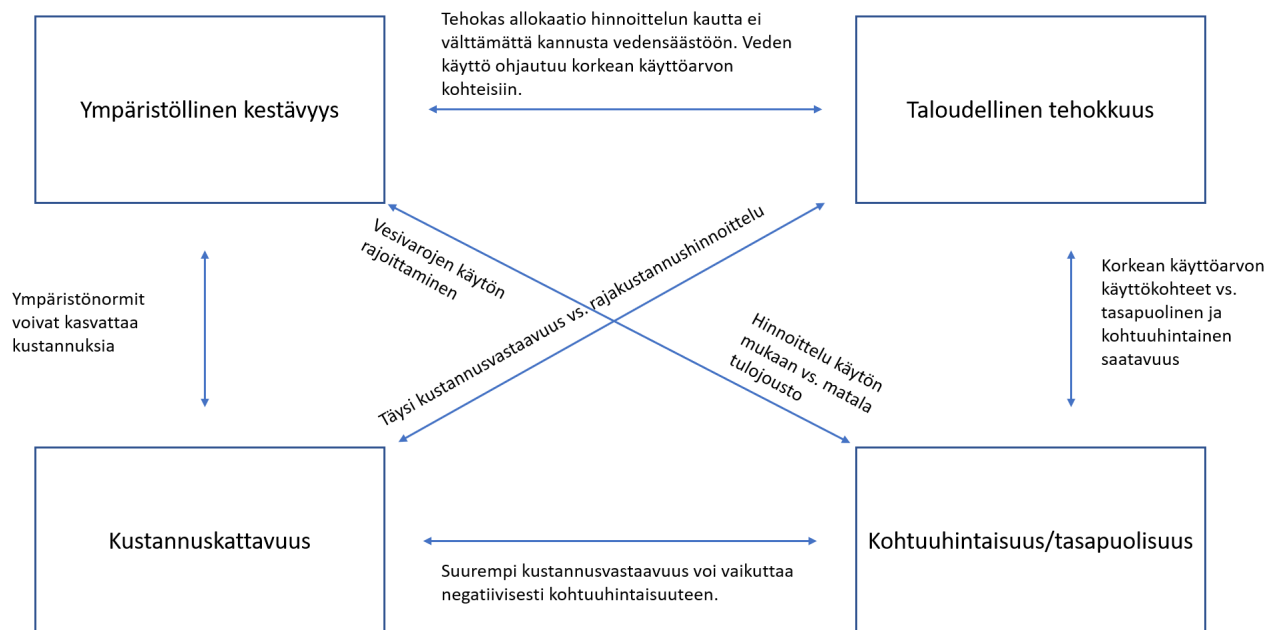
4 Raporttiin päätöksin seassa esitämme suoria lainauksia kyselyn avovastauksista havainnollistamaan käsiteltäviä ilmiöitä vesilaitosten käytännön toiminnassa. Nämä suorat lainaukset ovat kursivilla ja ne on sisennetty. Lainauksista on poistettu viittaukset vesihuoltolaitosten nimiin tai muut sellaiset kohdat, josta vesihuoltolaitos olisi mahdollisesti tunnistettavissa.

2 VEDEN HINNOITTELUN TAVOITTEET

Yleisesti veden hinnoittelulla on kolme keskeistä tavoitetta: hinnoittelun kohtuullisuus, kustannusvastaavuus ja käyttäytymisen ohjaaminen (ks. esim. Meran ym., 2021; Grafton ym., 2020). Ensimmäinen tavoite hinnoittelun kohtuullisuudesta liittyy siihen, että vesi on välttämättömyyshyödyke ja sen tulisi olla kaikkien saatavilla kohtuullisin vesimaksuin. Tässä selvityksessä emme ota kantaa siihen, mikä kohtuullisen vesimaksun taso tulisi olla. Kohtuullisuus voi tarkoittaa eri asioita eri kuluttajaryhmissä ja tätä teemaa käsittelemme jäljempänä. Kustannusvastaavuus tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että vesihuoltolaitosten olisi kerättävä sellaisia maksuja, jotka kattavat vesihuollon tuottamisen kustannukset. Maksuilla tulisi pystyä kattamaan niin operatiiviset kustannukset kuin vesihuoltoverkoston vaatimat uus- ja korjausinvestoinnit. Käyttäytymisen ohjaaminen liittyy ympäristönäkökohtiin ja veden säästämiseen. Hinnoittelun tulisi olla sellaista, että se kannustaa kohtuulliseen veden käyttöön.

Vesihuollon tavoitteet ovat usein ristiriidassa keskenään. Pelkällä hinnoittelulla voi olla haastavaa tai jopa mahdotonta saavuttaa kaikkia tavoitteita ja siten hinnoittelun ohella tulisi käyttää muita keinoja vesihuollolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁵ Tavoitteiden ristiriitaisuutta havainnollistaa hyvin OECD:n esitys (Kuva 2; vapaasti käännetty lähteestä OECD, 2020, s. 14), jossa edellä olevasta poiketen tavoitteet on kategorisoitu neljään päätavoitteeseen: rahoituksen kestävyys (kustannusvastaavuus), taloudellinen tehokkuus (veden käytön allokointi), ympäristön kestävyys ja sosiaalinen yhdenvertaisuus. Esimerkiksi kustannusvastaavuuden tavoite voi olla ristiriidassa kohtuuhintaisuuden, sosiaalisen yhdenvertaisuuden tavoitteiden tai tiukentuneiden ympäristönormien kanssa.

⁵ Usein tässä viitataan niin sanottuun Tinbergenin periaatteeseen, jonka mukaan useita politiikkatavoitteita ei voida saavuttaa vain yhdellä politiikkainstrumentilla. Hinnoittelu on vain yksi keino, joka osaltaan tukee vesihuollon laajempia tavoitteita. Esimerkiksi Silfverbergin mukaan (2017, 5–6), jotta vesihuoltopalvelujen voidaan katsoa olevan toimivia ja kestäväällä pohjalla, niiden tulee olla sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti kestäviä, turvallisia ja toimintavarmoja, ympäristöllisesti kestäviä, taloudellisesti tehokkaita ja kestäviä, yhdyskuntarakenteen muutostilanteissa joustavia sekä hyvin johdettuja ja resursoituja.



Kuva 2. Vesihuollon tavoitteet OECD:n mukaan.

Tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot voivat myös vaihdella alueittain sekä eri aikoina. Alueellisesti vaihtelevat luonnonolosuhteet voivat vaikuttaa siihen, kuinka vesi olisi mielekästä hinnoitella yllä olevien tavoitteiden näkökulmasta. Hinnoittelun haasteet ovat erilaiset alueella, missä on pieni ja harvaanasuttu väestö mutta pitkä (putki)verkosto kuin alueella, jossa suuri väestö asuu tiheästi pienellä alueella. Vesihuolto on pitkän aikavälin toimintaa ja nykyhetkessä tehdyt investointipäätökset voivat merkittävästi vaikuttaa siihen, miten vesi hinnoitellaan tulevaisuudessa, tai päinvastoin (nykyiset hinnoittelupäätökset vaikuttavat tuleviin investointeihin). Pitkän aikajänteen vuoksi investointien kustannukset voivat tulla ylisukupolvisesti eri asiakasryhmän maksettavaksi kuin asiakasryhmä, joka inventoinneista pääsee hyötymään.

Vesimaksujen tasapuolisuutta voidaan tarkastella kahdesta yleisemmästä näkökulmasta. Maksut voivat perustua saavutettuun hyötyyn (*benefit principle*) tai maksukyvykkyyteen (*ability to pay*). Saavutettuun hyötyyn perustuvassa tulkinnassa maksut määräytyisivät sen perusteella, kuinka paljon kuluttaja saa hyötyä palvelusta, kun taas maksukyvykkyyden mukaisesti määritellyt maksut perustuisivat kunkin asiakkaan maksukykyyn. Käytännössä saavutettuun hyötyyn perustuva hinnoittelu olisi lähellä markkinahinnoittelua ja vesimaksut olisi tällöin sidottu kulutukseen. Maksukyvykkyyden mukaisessa maksumallissa maksut vaihtelisivat eri kuluttajaryhmien välillä ja ne olisi sidottu esimerkiksi kuluttajien tuloihin. (Barberán ja Arbués, 2009)

2.1 Vesimaksujen kohtuuhintaisuus ja kuluttajien maksurasitus

Tässä luvussa käsittelemme lähemmin vesimaksujen kohtuuhintaisuutta ja sosiaalisia näkökohtia. Tarkastelussa painottuu näkemys, jonka pohjalta vesi luetaan perus- ja ihmisoikeudeksi sekä vesihuolto välttämättömyyspalveluksi. Käsittelemme ensin teemaa kansainvälisestä näkökulmasta ja tämän jälkeen tarkastelemme kohtuuhintaisuutta enemmän suomalaisessa kontekstissa.

2.1.1 Vesi hyödykkeenä kansainvälisten sopimusten valossa

Globaalisti vesipalvelujen sosiaaliset oikeudet perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja päätöksiin. Vuonna 2010 YK:n yleiskokous hyväksyi päätöslauselmaan, jossa tunnustetaan oikeus turvalliseen ja puhtaaseen veteen sekä sanitaatioon eli terveellisiin käymäläoloihin ihmisoikeutena. Vesi ihmisoikeutena ei tarkoita oikeutta maksuttomiin vesipalveluihin tai, että vesihuolto tulisi järjestää julkisena palveluna (OECD 2020,27). Talousvetä ja sanitaatiota tulisi olla saatavilla perustarpeiden tyydyttämiseksi ja valtion olisi taattava tämän oikeuden toteutuminen.⁶ Oikeus veteen lukeutuu myös taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet)⁷ sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 6 artiklaan, jossa tunnustetaan oikeus elämään. (Karttunen ym. 2022, 11; Ulkoministeriö 2012; Brown ym. 2016)

Vesihuollon tärkeys huomioidaan myös EU:n neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission vuonna 2017 allekirjoittamassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20:ssä perusperiaatteessa. Periaatteessa todetaan, että *"...jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joita ovat esimerkiksi vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalvelut sekä digitaalinen tietoliikenne. Tällaisten palvelujen saatavuuteen on tarjottava tukea niitä tarvitseville."* (Euroopan komissio, 2017) Niin ikään EU:n juomavesidirektiivi lisää velvoitteita vesihuoltoon. Direktiiviin sisältyy 13 artikla (*Ihmisten käyttöön tarkoitetun veden saatavuus*), jonka perusteella jäsenvaltioiden on jatkossa tunnistettava ne sosiaaliset ihmisryhmät, joilla on riittämätön vesihuolto ja joiden veden saatavuutta on parannettava. (Euroopan komissio, 2018)

OECD (2002, 53) ja Beecher (2020) ovat havainnollistaneet vähävaraisille kuluttajille aiheutuvia vaikeuksia korkeasta veden hinnasta. Maksuvaikeuksien vuoksi vesi saatetaan katkaista tai sen käyttöä rajoitetaan. Kuluttaja saattaa itse rajoittaa veden kulutustaan siinä määrin, että se aiheuttaa kansanterveydellisiä ongelmia, jotka vaikuttavat laajemmin perheen ja yhteisön hyvinvointiin. Toisaalta liian alhaiset hinnat eivät ole asianmukainen ratkaisu vesimaksujen kohtuuhintaisuusongelmiin (ks. esim. Aqua Publica Europea 2016, 5), koska alirahoitettu vesilaitos tarjoaa todennäköisesti heikkolaatuisempia palveluja. Muutokset vesimaksuissa kohdentuvat myös usein eri tavoin eri kuluttajaryhmiin. Veden laatuun ja toimitukseen liittyvät ongelmat vahingoittavat usein alhaisemman tulotason kotitalouksia.⁸

6 Veden kohtuuhintaisuus on ratkaiseva tekijä tämän ihmisoikeuden toteutumiselle. Syy on ilmeinen. Jos vesipalvelut ovat fyysisesti saatavilla, mutta osalla väestöstä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia päästä niihin käsiksi, ihmiset joko siirtyvät kalliimpiin ja/tai vähemmän turvallisiin vesilähteisiin tai heidän on luovuttava muista ihmisoikeuksista voidakseen maksaa puhtaasta vedestä (Aqua Publica Europea 2016, 4).

7 Karttunen ym. (2022, 12) huomauttavat, että veden riittävyttä on arvioitava ihmisarvon, elämän ja terveyden turvaamisen kannalta TSS-sopimuksen artiklojen 11 ja 12 mukaisesti. TSS-sopimuksen komitea painotti veden asemaa sosiaalisena ja kulttuurisena hyödykkeenä pelkän taloudellisen hyödykkeen sijaan ja korosti myös kestävyysnäkökulmaa oikeuden turvaamisessa tuleville sukupolville. TSS-komitean mukaan vähimmäistaso oikeudelle veteen koostuu kolmesta tekijästä: saatavuus, laatu ja saavutettavuus. Saatavuus käsittää veden saannin riittävyden ja jatkuvuuden, laatu käsittää veden turvallisuuden ja saavutettavuus käsittää fyysisen ja taloudellisen saavutettavuuden sekä syrjimättömyyden.

8 Kohtuuhintaisuuden määritelmälle vesihuoltopalveluissa ei ole yhtä oikeaa määritelmää. Useimmiten kohtuuhintaisuutta tarkastellaan vertailemalla vesimaksujen suuruutta ja talouden tuloja sekä muita pakollisia maksuja. Viime kädessä poliittiset päätökset vaikuttavat vesihuollon maksujen tasoon ja siten niiden kohtuullisuuteen tai kohtuuttomuuteen. Määritelmälle olisi selkeä tarve, sillä tällöin kyettäisiin selkeimmin tunnistamaan sellaiset

Vesimaksujen hinnoittelussa tuleekin ottaa huomioon vesimaksujen kohtuullisuus sosiaalisesta näkökulmasta. Kaikilla kuluttajilla tulee olla mahdollisuus käyttää vettä ilman taloudellisen tilanteensa vaarantumista. Yleisesti pienimpiin tuloluokkiin kuuluvat kotitaloudet maksavat tuloistaan suhteessa suuremman osuuden vedestä kuin suurempien tuloluokkien taloudet. Käytännössä maksujen kohtuullisuuden sosiaalista ulottuvuutta voidaan huomioida joko tukemalla kuluttajien edellytyksiä selvitä vesimaksuistaan erilaisin toimeentulotukitoimin tai huomioimalla kotitalouksien tulotaso vesimaksujen määräytymisessä. Yleisesti vesimaksujen tasapuolisuutta voidaan tarkastella suhteessa tuloihin, kuluttajaryhmiin, maantieteellisiin alueisiin tai eri sukupolvien väliseen tasapuolisuuteen (OECD, 2002, 21). Myös eri maissa toimivat kansalaisliikkeet ovat heränneet keskusteluun kohtuuhintaisen veden puolesta. Kansalaisten aktiivisuuden tuloksena vuonna 2013 Euroopan komissiolle luovutettiin *Vesi on perusoikeus* -kansalaisaloite, jonka mukaan EU:n on taattava lainsäädännössä kansalaisten oikeudet veteen ja pidettävä vesihuoltopalvelut julkisen sääntelyn alaisena (Delimatsis 2015, 4).

Koska kohtuuhintaisuutta voi olla vaikea taata kaikissa tilanteissa, on oleellista, että vesihuoltolaitoksilla ja niiden asiakkailta on selkeä yhteisymmärrys, kuinka toimitaan tilanteissa, joissa asiakkaalla on vesimaksujen maksuvaikeuksia (ks. esim. OECD, 2002, 69–70). Erilaisilla maksujärjestelyillä voidaan tukea asiakkaan mahdollisuuksia selvitä vesimaksuistaan.⁹ Vesihuollon palvelujen katkaisemista tulee pitää äärimmäisenä reaktiona maksuvaikeuksiin, sillä palvelujen katkaisemisella voi olla kuluttajille merkittäviä sosiaalisia ja terveydellisiä seuraamuksia. Siten vesihuollon palvelujen katkaiseminen on kielletty useissa maissa, kuten Ranskassa ja Isossa-Britanniassa.

Vesihuollossa myös laajemmilla sosiaalipoliittisilla toimilla voi olla tärkeä tehtävä tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden turvaamisessa erilaisten käyttäjäryhmien näkökulmasta (Pawar, 2013). Oikeus veteen liittyy TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvaan (Karttunen ym. 2022, 11). Sosiaalipoliittisesti vesihuollon julkiseen tukemiseen ja rahoittamiseen liittyy tulonsiirrollinen elementti, kun vesihuoltoa rahoitetaan verovaroin. Yleisen sosiaaliturvan lisäksi asiakkaiden vesimaksuista selviytymistä voidaan tukea erilaisilla rahastoilla tai vaikuttamalla kuluttajien veden käyttöön (Aqua Publica European, 2016). Informoimalla vedenkulutuksesta vesilaskun yhteydessä voidaan vaikuttaa kotitalouksien liialliseen vedenkulutukseen ja vedestä aiheutuvaan maksurasitukseen. Isossa-Britanniassa on tehty kokeiluja, joilla vesilaskun kulutusinformaation muotoa on muutettu ja seurattu tämän vaikutusta veden kulutukseen.¹⁰

Heino ja Takala (2015, 851) esittävät vesimaksujen hinnoittelun sosiaalisia ulottuvuuksia käsittelevässä tutkimuksessaan, että vesihuoltolaitosten ei tulisi huomioida asiakkaita vain vesihuollon tuotantoprosessin loppuasiakkaina, vaan asiakkaiden ja vesihuoltolaitosten välille tulisi rakentaa läheisempi yhteistyösuhde, jossa kuluttajien ääni tulisi paremmin kuulluksi. Tämä tukisi vesihuoltolaitosten toimintaa muuttuvassa vesihuollon toimintaympäristössä. Walkerin (2018) mukaan Skotlannissa vesihuoltotoimiala on viime vuosina tunnistanut hyödyt, jotka aiheutuvat siitä, että kuluttajien näkemykset ja mahdollisuus osallistua päätöksentekoon huomioidaan paremmin vesihuoltolaitosten toiminnassa. Vesihuollon uudistukset ovat vankemmalla pohjalla, jos ne

kotitaloudet, joilla on eniten vaikeuksia vesimaksuista selviytymisessä. (Aqua Publica Europea 2016, 48; ks. myös OECD 2009, 17; OECD 2020, 7–8.)

9 Erilaiset tuet ja maksujärjestelyt ovat olleet ajankohtaisia sähkömarkkinoilla, joilla sähkön kallistuneen hinnan vuoksi asiakkaiden kohtuutonta maksurasitusta on pyritty helpottamaan erilaisilla tukimuodoilla ja pidentämällä sähkölaskujen maksuaikoja.

10 <https://www.bi.team/blogs/using-behavioural-science-to-redesign-customer-water-bills/>

toteutetaan yhteistyössä asiakkaiden kanssa. Muutostilanteissa erityisesti erilaisen hinnoittelun perustelevien kuluttajille on tärkeää ymmärryksen muodostumiseksi (Grafton ym. 2020). Parempi hintatietoisuus voi myös muuttaa kulutustottumuksia.

Kansainvälisesti vesihuoltopalveluiden tilaa eri maissa ei voida yksiselitteisesti verrata toisiinsa. Heino ja Takala (2015, 846) huomauttavat, että Suomi ja muut Pohjoismaat muodostavat erilaisen kontekstin, kun huomioidaan veden hinnoittelun sosiaaliset kysymykset, sillä pohjoismaisen hyvinvointimallin mukaisesti julkisella sektorilla on keskeinen tehtävä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa. Tilanne on luonnollisesti hyvin erilainen maissa, joissa julkisen vallan merkitys vesihuollossa on vähäisempi. Yleisesti vesihuollon haasteet ovat hyvin erilaiset kehittyvissä maissa suhteessa kehittyneisiin teollisuusmaihin. Vaikka Suomessa vesihuollon maksujen yhteydessä ei puhuta aktiivisesti vesiköyhyydestä, myös Suomessa ja EU:ssa on tärkeää tiedostaa nousevien vesimaksujen merkitys ihmisten taloudessa. OECD (2020, 29) huomauttaa, että EU-maissa kallistuvat vesimaksut saattavat aiheuttaa taloudellisia haasteita vähävaraisimmille kuluttajille.¹¹ Siten esimerkiksi tiukentuvista ympäristönormeista aiheutuvat maksujen korotukset voivat lisätä veden käytön sosiaalista epätasa-arvoa, vaikka ympäristötavoitteet yleisemmin olisivat tavoiteltavia.

Vesimaksujen kallistumisesta huolimatta minimibudjettia- ja energiaköyhyyttä käsittelevissä tutkimuksissa ei ole huomioitu kallistuvia vesimaksuja. Suomessa vesimaksut ovat olleet kohtuuhintaisia verrattuna monien muiden OECD maiden vesimaksuihin (ks. esim. OECD, 2020). Suomessa vesiköyhyys ei ole kuluttajia välittömästi koskettava ongelma samoin kuin monissa muissa maissa. Isossa-Britanniassa on arvioitu, että noin kolmella miljoonalla vesihuollon asiakkaalla on vaikeuksia selvittää vesilaskuistaan (Water UK, 2021). Vesimaksujen kohtuullisuutta tarkasteltaessa on lisäksi huomioitava, että vesimaksuilla on luonnollisesti vaikutusta kotitalouden muuhun kulutukseen jäävään rahamäärään (OECD 2020, 8).

2.1.2 Vesimaksujen kohtuuhintaisuus ja vesimaksujen tukeminen Suomessa

Suomen perustuslain valossa oikeuden veteen voidaan katsoa kuuluvan useampaan perusoikeusryhmään.¹² Oikeuden voidaan katsoa lukeutuvan ympäristöllisiin oikeuksiin. Puhdas vesi on välttämätön edellytys hengen ja terveyden ylläpitämiselle, minkä lisäksi vesi liittyy jokaisen oikeuteen saada riittävät terveydenhuoltopalvelut. Oikeus kestäväan kehitykseen vaatii toteutuakseen riittävää vedensaantia ja huolehtimista veden laadusta. Suomessa veden saatavuuden kannalta keskeisin laki on vesihuoltolaki, joka sisältää olennaisia talousveden saamiseen ja toimittamiseen liittyviä säännöksiä. Tältä kannalta keskeinen on myös vesilaki (587/2011), joka sääntelee veden ottamista ja erilaisten veden käyttötarkoitusten priorisointia. (Karttunen ym. 2022, 13)

Myös KKV on tuonut esiin vesihuollon luonnetta välttämättömyyspalveluna lausunnossaan kansallisen vesihuoltouudistuksen visiosta ja sen toimeenpano-ohjelman luonnoksesta (KKV, 2021). Lausunnossa KKV kiinnitti huomiota siihen, että vesimaksujen tulisi olla kohtuullisia. Lisäksi KKV korosti sitä, että vesihuoltopalveluiden saatavuus ja kohtuulliset ehdot on tärkeä turvata kaikille kuluttajille taloudellisesta asemasta ja muista

11 Ks. myös Pawar (2013). Hän huomauttaa, että kasvavien kustannusten vuoksi vesiköyhyys ei ole vain kehittyvien maiden ongelma.

12 Karttunen ym. (2022, 14–17) tarkastelevat oikeudellisessa selvityksessään yksityiskohtaisemmin vesihuollon yksittäisiä perusoikeuslottuvuuksia Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Andersson (2010) tarkastelee väitöskirjassaan laajemmin veden merkitystä perus- ja ihmisoikeutena.

henkilökohtaisista oloista riippumatta, koska vesi on välttämättömyyspalvelu. Vesimaksujen korottaminen ei saa asettaa kuluttajia taloudellisesti kohtuuttomaan tilanteeseen.

Vesimaksujen sosiaalinen aspekti on jossain määrin huomioitu Suomen vesihuoltolaissa. Vesihuoltolain 26 §:ssä säädetään vesihuollon palvelun keskeyttämisestä. Lainkohta voidaan tulkita siten, että kuluttajaa ei saa rankaista maksuvaikeuksista välittömällä palvelun katkaisulla, vaan kuluttajalle on annettava kohtuullinen aika maksuvaikeuksien selvittämiseksi.¹³

Vesihuoltolain 26 § (Vesihuollon palvelun keskeyttäminen), 3 momentti

Jos 1 momentissa tarkoitettu maksun laiminlyönti aiheutuu kuluttajan maksuvaikeuksista, joihin hän on joutunut vakavan sairauden tai työttömyyden taikka muun niihin rinnastettavan erityisen seikan vuoksi pääasiassa omatta syyttään, ja asiakas on tällaisista maksuvaikeuksista ilmoittanut vesihuoltolaitokselle, veden toimittaminen sekä jäteveden, huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtaminen saadaan keskeyttää aikaisintaan kymmenen viikon kuluttua siitä, kun keskeyttämisen uhkasta on ensimmäisen kerran ilmoitettu asiakkaalle.

Vesimaksut ovat aiheuttaneet kotitalouksille maksuvaikeuksia kuitenkin myös Suomessa. Yksi esimerkki löytyy Hekan (Helsingin kaupungin asunnot Oy) vesimaksujen hinnoittelusta. Heka siirtyi tammikuussa 2022 kulutukseen perustuvassa vesilaskutuksessa ennakkolaskutukseen. Kiinteä ennakkomaksu on asukaskohtainen vesimaksu (15 €/kk/asukas). Ennakkomaksua maksetaan kuukausittain vuokranmaksun yhteydessä. Vedenkulutuksen tasauslasku lähetetään kolmen kuukauden välein. Laskutustapaa muutettiin, koska aikaisempi kolmen kuukauden laskutusväli on aiheuttanut etenkin suurille perheille isoja kertalaskuja ja maksuvaikeuksia. Kuukausittainen ennakkomaksu pienentää kolmen kuukauden välein tulevaa vesilaskua ja asukkaiden on helpompi maksaa kulutuksen mukainen tasauslasku. (Heka, 2022) Suomessa ei toistaiseksi ole tehty laajamittaista tutkimuksia siitä, miten paljon vesihuoltolaitoksilla on maksuvaikeuksiin joutuneita kuluttajia-asiakkaita ja miten suuria maksuvaikeudet ovat.

Oikeudella sosiaaliturvaan on yhteys talousveden saatavuuteen, sillä vesimaksujen maksaminen huomioidaan sosiaaliuissa (Karttunen ym., 2022, s. 15). Myös eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut veden saatavuutta perustuslain 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon kannalta asiassa, jossa oli kyse vedentoimituksen keskeyttämisestä maksamattomien vesilaskujen vuoksi.¹⁴ Oikeusasiamies totesi oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tarkoittavan käsiteltävässä asiassa käytännössä sitä, että perhe olisi ollut oikeutettu hakemaan kunnalta toimeentulotukea, mikäli sillä ei ollut varoja maksaa vesilaskuja. Toisaalta kunnan olisi tullut informoida sosiaaliviranomaista vedentoimituksen keskeyttämisuhasta etukäteen.

Oikeusasiamiehen ratkaisu osoittaa, että Suomessa toimeentulotuki huomioi vesimaksun osuuden asumismenoissa. Kelan (2023) ohjeistuksen mukaan vesinormi määräytyy asunnossa asuvien henkilöiden todellisen lukumäärän mukaisesti, koska vesimaksujen määrä perustuu kulutukseen. Yleensä vesimaksut huomioidaan todellisen kulutuksen mukaisesti. Kelassa on käytössä näille kohtuullisen kulutuksen mukaiset normit, jotka määräytyvät perheen henkilöluvun mukaisesti. Kohtuullisen vesimaksun määrä on 24 euroa/kk/henkilö. Jos vesimaksu ylittää vähäisesti Kelan vesinormin, hyväksytään maksu kokonaisuudessaan. Jos vesimaksu ylittää

13 Lähes vastaava säädös löytyy myös sähkömarkkinalaista.

14 EOA 30.7.1999, dnro 596/4/99.

huomattavasti vesinormin, pyydetään selvitystä normaalia suuremmasta vesimaksusta tai veden kulutuksesta ennen hakemuksen tai laskun käsittelyä. Jos hakijalla on perusteltu syy suuremmalle vesimaksulle, voidaan vesimaksu huomioida kokonaan. Perusteltu syy voi olla sairaus tai se, että hakija ei voi vaikuttaa vesimaksun suuruuteen (kunnassa yleisesti kalliit vesimaksut). Jos hakijalla ei ole perusteltua syytä kohtuullista tasoa suuremmalle vesimaksulle, kohtuullistetaan vesimaksu. Jos hakijan vesimaksu perustuu ennakkolaskuun, voi hänelle veden kulutuksen mukaan syntyä lisälaskua. Veden tasauslasku voidaan huomioida menona, jos veden kuukausittaiset yhteiskustannukset eivät ylitä Kelan vesinormia tai kohtuullista tasoa suuremmille vesimaksuille esitetään perusteltu syy. Jos hakija saa vesiennakosta palautusta, huomioidaan se tulona. Toimeentulotuen ohella myös yleinen asumistuki huomioi vesimaksun osuuden asumismenoissa. Vesimaksu hyväksytään asumismenoksi, jos sitä maksetaan erikseen vuokran tai vastikkeen lisäksi. Vesimaksuksi hyväksytään 20 euroa kuukaudessa henkilöä kohti.¹⁵

Esimerkki Kelan vesimaksujen korvauslaskennasta

Taina toimittaa veden tasauslaskun 300,20 euroa. Tainalle on vuoden aikana korvattu vesimaksua 15 euroa/kk eli yhteensä 180 euroa. Kun lasketaan yhteen Tainalle jo korvattu vesi ja tasauslasku, Tainan vedestä aiheutuneet kustannukset ovat olleet noin 40 euroa kuukaudessa. Jos Taina ei kuulemisen yhteydessä ole esittänyt hyväksyttävää syytä kohtuullisen määrän ylittävälle vesimaksuille, huomioidaan tasauslaskusta 93,60 euroa (22,80 euroa/kk x 12 = 180 euroa).

2.2 Veden hinnoittelu ja kustannusvastaavuus

Kustannusvastaavuuden tarkastelussa on keskeistä määritellä, mitä kustannuksia vesimaksulla pyritään kattamaan (ks. esim. Meran ym., 2021, 125–26). Yksinkertaisimmillaan kustannusvastaavuudella voidaan tarkoittaa sitä, että vesimaksuilla katetaan toiminnan operationaaliset kustannukset ja ylläpitokustannukset. Tällöin hinnoittelu perustuu käyttömaksuun, joka määräytyy vesihuollon muuttuvien kustannusten perusteella. Muuttuviin kustannuksiin perustuva (rajakustannus)hinnoittelu voi olla käytännössä hankalaa, sillä hinnoittelun pohjana olevia muuttuvia kustannuksia on usein hankala määrittää. Pelkkiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu ei välttämättä ole myöskään kustannuskattavaa, jos kiinteiden kustannusten osuus on merkittävä. Vesihuollossa kiinteiden kustannusten osuus on pääomavaltaisuuden vuoksi tyypillisesti huomattava. Operointi- ja pääomakustannusten ohella vesihuoltoon liittyy lukuisia epäsuoria vaihtoehtois- ja ulkoiskustannuksia, joiden huomioiminen voi olla tärkeää esimerkiksi ympäristötavoitteiden kannalta.

Vaikka tiedossa olisi kaikki kustannuslajit, mitkä kustannuksiin tulisi sisällyttää, voi kustannuslaskentaan liittyä silti joitakin käytännön haasteita. Ensinnäkin kustannuksiin tulisi sisällyttää vain tehokkaasta toiminnasta johtuvat kustannukset. Koska vesihuolto harvoin toimii markkinaehtoisesti millään markkinoiden tasolla (ks. Massarutto, 2007, 607), vesihuollossa esiintyy potentiaalisesti lukuisia tehottomuuden lähteitä, jotka voivat heijastua ylimääräisinä kustannuksina, joita ei tulisi kattaa vesimaksuin. Yksi tällainen tehottomuuden lähde voi olla vesihuollon luonne luonnollisena monopolina, jolloin vesihuoltolaitoksella voi olla heikot kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan (ks. esim. KKV, 2022b). Toiseksi pääomakustannusten ja pääoman arvon alentumisen arviointi kustannuslaskennassa ei ole yksinkertaista pääomainvestointien pitkäikäisyyden vuoksi. Kolmanneksi

15 <https://www.kela.fi/yleinen-asumistuki-eri-asumismuotoihin>

ympäristölliset kustannukset ulkoisvaikutuksista ja taloudelliset vaihtoehtokustannukset ovat usein haasteellisia arvottaa. (ks. Massarutto, 2007, 607–609; myös Grafton ym., 2020).

Kustannusvastaavuuteen vaikuttaa myös se, että erilaisilla maksutyypeillä pyritään ensisijaisesti kattamaan eri kustannuksia. Suomessa vesilaitoksia on ohjeistettu siitä, mitä kustannuksia eri maksutyypeillä tulisi pääasiassa kattaa (Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020).¹⁶ Maksutyypit ja niillä katettavat kustannukset on esitetty taulukossa 1. Yhtenä haasteena kustannuskattavuudelle on liian yksipuolinen maksurakenne. Jos maksujen kerääminen perustuu pelkästään veden kulutuksen mukaan määräytyvään käyttömaksuun, kiinteiden kustannusten kattaminen voi muodostua ongelmaksi tilanteessa, jossa korkeaksi kohonnut käyttömaksu vähentää veden kulutusta. Tämä voi johtaa kustannusten kattamisen näkökulmasta negatiiviseen kierteeseen, jossa käyttömaksua on kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi korotettava uudelleen, joka edelleen laskee kulutusta. (European Environment Agency, 2013, 22).¹⁷ Tämä haaste on tunnistettu myös Suomen vesihuoltolain uudistustyössä, jossa yhtenä ratkaisuna laitosten rahoituksen turvaamiseksi tarkastellaan perusmaksun pakollisuudesta säätämistä.¹⁸ Liittymismaksu ei kertaluontoisuutensa vuoksi sovellu pitkänajan ratkaisuksi laitosten rahoitushaasteisiin, sillä liittymismaksun tarkoituksena on kattaa lähinnä uusinvestoinneista aiheutuvia kustannuksia.

Kustannusvastaavuus voi johtaa myös siihen, että maksut asetetaan liian korkealle. Jos operoinnin ja investointien kustannukset katetaan julkisin varoin, kannustimet tehokkaaseen toimintaan ja kustannustehokkaiisiin investointeihin voivat laskea. Tehokkaan toiminnan saavuttamiseksi luonnollisen monopolin sektoreilla saatetaankin tarvita erillistä sääntelyä (ks. KKV, 2022b). Toisaalta myös sääntelyn kautta saatetaan luoda kannustimia tehottomille investoinneille, jos sääntelymalli kannustaa yli-investointeihin.

Taulukko 1. Vesimaksutyypit ja niillä katettavat kustannukset.

Maksutyyppi	Katettavat kustannukset
Käyttömaksu	Käyttömaksut (€/m ³) tulisi määrittää vedenkulutuksen mukaan muuttuvien kustannuksien perusteella. Laskennallisesti muuttuviksi kustannuksiksi määritetään talousveden tuotanto- ja siirtoprosessin kustannukset, jätevedenpuhdistuksen ja sen siirtämisen kustannukset ja osa ylläpito- ja saneeraus-kustannuksista.
Perusmaksu	Perusmaksut määritetään sellaisten käyttömenojen perusteella, jotka eivät riipu kulutetusta vesimäärästä. Tällaisia ovat muun muassa verkostojen ylläpito- ja hallinnointikustannukset ja muut kiinteät kustannukset. Mitä suurempi verkosto-osuus yhtä liittijää kohden on, sitä suurempi pitäisi olla perusmaksun osuus perus- ja käyttömaksun muodostamasta kokonaisuudesta.
Liittymismaksu	Liittymismaksut määräytyvät verkoston rakentamis- ja laajentamiskustannuksien mukaan. Verkostojen laajentamista ei tule rahoittaa käyttömaksuilla. Liittymismaksun perusteena on se laitoksen investoinneista aiheutuva kustannus, joka kiinteistöistä aiheutuu laitokselle.

Lähde: Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2020) sivut 5–6.

16 Lisäksi selvityksessä on käsitelty hulevesimaksua.

17 Käytännössä veden kulutus ei jousta hinnan muutoksen seurauksena kovinkaan paljon, sillä veden kulutusta on mahdollista vähentää vain tiettyyn mittaani asti ja siten tämä negatiivinen kierre ei todennäköisesti ainakaan kovin voimakkaasti toteudu tosiasiasa.

18 Ks. Vesihuoltolain uudistusta valmistelevalle työryhmän asettamispäätös, 17.11.2022; LINKKI.

2.3 Veden hinnoittelu ja käyttäytymisen ohjaaminen

Perinteisen talousteorian mukaisilla täydellisesti kilpailuilla markkinoilla markkinahinta tasapainottaa kysynnän ja tarjonnan, kun markkinahinta asettuu rajakustannusten tasolle. Toisin sanoen, hinta on tällöin yhtä suuri kuin viimeisen hyödykeyksikön tuottamisen kustannus. Markkinatasapainossa tuottajat eivät tee ylivoittoja ja hyödykkeiden kulutus ohjautuu niitä eniten arvostaville. Tätä talousteorian peruskehikkoa on tarkasteltu paljon myös vesihuollossa. Vesi voidaan tulkita taloudelliseksi hyödykkeeksi ja siten kysynnän ja tarjonnan allokointi markkinoilla on periaatteessa perusteltua. Veteen liittyy kuitenkin hyödykkeenä lukuisia erityisominaisuuksia, jotka vaikuttavat sen tarkoituksenmukaiseen hinnoitteluun. Vesihuollon kiinteisiin kustannuksiin painottuva kustannusrakenne tarkoittaa sitä, että rajakustannushinnoittelulla ei saavuteta kustannusvastaavuutta. Pelkkiin rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua voidaankin vain rajallisesti hyödyntää käyttäytymisen ohjaamisessa vesihuollossa.

Käyttäytymisen ohjaamista hinnoittelulla hankaloittaa se, että kuluttajien hintatietoisuus ei aina ole kovin hyvä. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että hintasignaalit eivät ole aina tehokkaimpia keinoja veden säästötavoitteiden saavuttamiseksi, vaan muut ”ei-taloudelliset” keinot voivat olla tehokkaampia (Massarutto, 2020). Veden hintajousto on usein havaittu varsin pieneksi ja jousto vaihtelee kotitalouksen, alueiden, veden eri käyttökohteiden ja ajanhetkien välillä (Reynaud & Romano, 2018). Toisin sanoen, veden käyttö ei välttämättä reagoi kovin herkästi veden hintaan. Myös kuluttajien arvio omasta veden kulutuksesta tai veden hinnasta on usein epätarkka, eivätkä kuluttajat siten pysty säätämään kulutustaan optimaalisella tavalla (ks. esim. Barberán ym., 2022).

Kuluttajat eivät välttämättä myöskään kiinnitä huomioita riittävässä määrin heille tarjottuun informaatioon. Esimerkiksi Heiss ym. (2023) ovat tutkineet sitä, missä määrin kuluttajien epähuomio voi selittää kuluttajien valintoja, kun heille tarjotaan hintainformaatiota veden hinnanmuutoksesta. He tarkastelivat tilannetta, jossa kuluttajien veden laskutusperuste muuttui, koska kuluttajille asennettiin vesimittarit. Kuluttajille tarjottiin kuitenkin mahdollisuutta niin sanottuun siirtymähintaan, jossa tietyn ajan veden käyttökustannukset määräytyivät osin edelleen entisen tasamaksun mukaisesti ennen täysin mittaripohjaiseen laskutukseen siirtymistä. Kuluttajille tarjottiin myös runsaasti tietoa mahdollisesta kustannusvaikutuksesta, jos he valitsevat tämän siirtymähinnan. Heiss ym. kuitenkin havaitsivat, että siinäkin tilanteessa, että kuluttajalle koituisi selvää taloudellista hyötyä valita siirtymähinnoittelu, kuluttajat saattavat jättää sen valitsematta, koska he eivät joko huomioi tai täysin ymmärrä heille tarjottua informaatiota. Lisäksi Heiss ym. (2023) havaitsivat, että kuluttajaryhmien välillä voi olla merkittäviä eroja siinä, missä määrin he kiinnittävät hintainformaation huomiota. Erityisesti matalamman tulo- ja koulutason kuluttajat vaikuttavat kiinnittävän vähemmän huomioita tarjottuun informaatioon. Siten kuluttajien alttiudella huomioida tarjottua informaatiota voi olla myös tulo- ja koulutustasolla vaikutuksia.

Hintainformaation ohella kuluttajia voidaan ohjata esimerkiksi ympäristöystävällisyyteen tärkeällä informaatiolla. Yleisesti informaatio-ohjaus voidaan tulkita pehmeäksi vapaaehtoisuuteen perustuvaksi keinoksi vaikuttaa kuluttajien käyttökseen. Vaihtoehtoisesti kuluttajia voidaan ohjata pakottavalla sääntelyllä, kuten vedenkäytön rajoituksilla. Pakottava sääntely voi paikoin olla ristiriidassa sen kanssa, että vesi on välttämätön hyödyke (García-Valiñas & Suárez-Fernández, 2022, 11). Pakottavien käyttörajoitusten soveltamisessa tuleekin huomioida, että välttämätön vedensaanti pitää pystyä turvaamaan.

Erialaisten hinnoittelumallien ohjausvaikutukset myös poikkeavat siinä, kuinka paljon niillä voidaan ohjata kuluttajien käyttäytymistä. On selvää, että pelkkään kiinteään perusmaksuun perustuva hinnoittelu ei kannusta säästämään vettä, sillä asiakas maksaa veden kulutuksestaan saman hinnan riippumatta kulutuksestaan. Ohjausvaikutus riippuukin paljon siitä, kuinka hyvin veden kulutusta voidaan seurata. Veden hinnalla on todettu olevan

vaikutusta kulutukseen erityisesti silloin, kun siirrytään asuntokohtaiseen veden mittaukseen (ks. esim. Ornaghi ja Tonin, 2021).¹⁹ Suomessa asiakasta kohden laskettu vedenkulutus lisääntyi 1970-luvun alkupuolelle asti, mutta sitten kulutus kääntyi laskuun. Syynä oli vuonna 1973 voimaan tullut jätevesimaksulaki, joka lisäsi vedenkäytön kustannuksia. Jätevesimaksu toi tietoisuuteen vedenkäytön kokonaiskustannukset. Vedenkulutus on vähentynyt reilusti 1970-luvun huippuvuosista. Vuosina 1970–2013 keskimääräinen vuorokautinen veden kulutus on laskenut reilusti yli 300 litrasta tasolle 230 litraa asukasta kohden vuorokaudessa (Silfverberg 2017, 2; Katko 1989). Uusien teknologioiden (esim. huoneistokohtainen kulutusmittaus; ks. Silfverberg, 2017, 7) ja kulutustottumusten myötä laskenut veden kulutus vaikuttaa myös vesihuoltolaitosten talouteen, kun kulutuksen laskiessa käyttömaksuista saatavat tulot laskevat. Tämä johtaa hinnankorotuspaineisiin ja sitä myötä edelleen vähenevään kulutukseen.²⁰

Se, miten uudella teknologialla voidaan vaikuttaa veden kulutukseen, riippuu myös siitä, miten kotitaloudet saadaan omaksumaan uuden teknologian käyttö. Tässä voi olla kotitalouskohtaisia eroja, jos uuden tekniikan asennus ja käyttöönotto aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Siten uuden tekniikan hankintaa on mahdollisesti tarve erikseen tukea taloudellisesti. Lisäksi on mahdollista, että uuden teknologian käyttö johtaa ainakin väliaikaisesti kulutuksen kasvuun, jos kulutustottumukset eivät mukaudu odotetusti uuden teknologian käyttöön. (García-Valiñas & Suárez-Fernández, 2022, 11). Kirjallisuudessa puhutaan niin sanotusta *rebound*-vaikutuksesta, jossa uudet teknologiat tehostavat resurssien käyttöä ja laskevat sen yksikköhintaa, mikä voi taas johtaa resurssien säästön sijaan resurssien kasvaneeseen kysyntään.²¹

2.4 Vesihuoltolaitosten korjausvelka ja omistajapolitiikka

Yksi merkittävä syy vesimaksujen nousuun ja korotuspaineisiin löytyy vesihuoltolaitosten investoinneista ja vesihuoltojärjestelmiin sisältyvästä huomattavasta korjausvelasta (ks. esim. KKV, 2022a).²² Kuulaksen ym. (2020) mukaan arvio vuosittaisesta kokonaisinvestointitarpeesta, ilman lainsäädännön kiristymistä, lähes kaksinkertaistuu seuraavina kahtenakymmenenä vuotena siten, että investointitarve on noin 777 miljoonaa euroa vuodessa. Investointitarve painottuu voimakkaasti vesihuoltoverkostojen saneeraamiseen, sillä verkostomaisuus kattaa noin 80 prosenttia koko vesihuollon omaisuuden arvosta.²³

19 Ornaghi ja Tonin (2021) havaitsevat kotitalouksien välillä kuitenkin myös eroja siinä, kuinka herkästi ne muuttavat kulutustottumuksiaan siirryttäessä mittaripohjaiseen laskutukseen.

20 Olettaen, että veden kulutus reagoi vahvasti hintamuutoksiin. Hintajousto riippuu käyttökohteesta. Välttämätön veden kulutus (juomavesi, peseytyminen) on varsin hintajoustamatonta suhteessa veden luksuskäyttöön.

21 Ilmiöön viitataan myös Jevonsin paradoksina erityisesti energiankäytön yhteydessä (ks. esim. Berbel ym., 2015).

22 Koska korjausvelkaa on laajalti käsitelty jo muissa selvityksissä, esimerkiksi KKV:n omassa selvityksessä (KKV, 2022a), emme käsittele tässä selvityksessä korjausvelkaa yksityiskohtaisemmin, vaikka se on keskeinen vesimaksujen tasoon vaikuttava tekijä.

23 Vesihuoltoverkoston korjausvelka ei ole pelkästään suomalainen vesihuollon rasite, vaan se on kansainvälinen ilmiö. OECD:n (2009, 17) raportin mukaan on epätavallista, että asiakkailta perittävillä vesimaksuilla katettaisiin kaikki talous- ja jäteveden käsittelystä sekä vesihuoltoverkoston uusimisesta aiheutuvat kustannukset. Liian alhaiset vesimaksut johtavat helposti pahenevaan kierteeseen, joka edistää verkoston korjausvelan kasvamista.

”Vesihuollon maksujen korotuspaineeseen vaikuttavat olennaisesti investointitarpeet, koska vesihuoltotoiminta vaatii erittäin paljon käyttöomaisuutta. Menot tulevat tulevaisuudessa painottumaan saneerausinvestointeihin enenevässä määrin.”

Eri puolella Suomea kuluttajat ovat hyvin eri asemassa heihin kohdistuvien vesimaksujen osalta sikäli, kun puhutaan vesihuoltoinfrastruktuurin uusimisesta aiheutuista kustannuksista. Tiiviimmillä kaupunkialueilla verkostopituudet ovat lyhyempiä ja maksurasitus investoinneista jakaantuu useamman asiakkaan kesken kuin harvemmin asutuilla seuduilla, joissa verkostopituus on pidempi. Myös eri alueiden vesihuoltolaitosten omistajien näkemykset laitoksen maksutasosta, rahoituksesta ja investoinneista voivat poiketa. Toisaalta kaikki pienet vesihuoltolaitokset eivät välttämättä ole taloudellisissa vaikeuksissa, jos tulevaisuuden haasteisiin on varauduttu. Kokonaisuutena tarkastellen suomalaiset vesihuoltolaitokset muodostavat taloudellisilta olosuhteiltaan hyvin heterogeenisen toimijajoukon.

”Vesiyhtymä ei tuota voittoa eli vuotuiset kustannukset katetaan käyttömaksuilla. Kasaan on kuitenkin kerätty vuosien mittaan rahaa pieniä korjaus/huoltotoimenpiteitä varten.”

”Meillä on vakavarainen osuuskunta emme tavoittele voittoa. Pidetään kuitenkin huoli, että osuuskunnalla on vararahasto mahdollisia investointeja varten.”

”Vesiosuuskunnan talous on vakaa ja aikaisemmilta vuosilta on kertynyt puskuria mahdollisiin verkoston korjausinvestointeihin.”

Vesimaksuihin ja niille asetettaviin tavoitteisiin vaikuttaa usein myös laajemmin kunnallis- ja omistajapolitiikka (Heino & Takala 2015, 845). On esimerkiksi mahdollista, että laitoksen toimintaa ei ohjata taloudellisessa mielessä tehokkaasti, vaan vesimaksujen hintaa pidetään poliittisista syistä rahoitustarvetta matalammalla tasolla. Julkisesti/poliittisesti ohjatun toiminnan rahoitus ei välttämättä ole yhtä läpinäkyvää kuin yksityisen toimijan, sillä vesihuoltolaitoksen rahoitus voi sekoittua muuhun kuntatalouteen. (ks. esim. KKV, 2022b, 27) Muun muassa Saarinen (2020, 33) toteaa vesihuoltolain toimivuutta arvioidessaan, että vesihuollon maksut päätetään poliittisesti valitussa luottamuselimessä.²⁴ Tämän päätöksen lainmukaisuutta ei valvota siltä kannalta, riittävätkö varat käyttökustannusten ja investointien kattamiseen pitkäjärjestyksellä.

Kuten Silfverberg (2017, 15) toteaa, kaikilla vesihuoltolaitosten omistajakunnilla ei ole selkeää näkemystä omistajaohjauksesta. Tämä heikentää myös laitoksen johtamista. Pahimmillaan kunnalla ja laitoksella ei ole vesihuollon kehittämisstrategiaa, mikä johtaa lyhytjänteiseen toimintaan ja siihen, että laitoksella ei osata varautua tulevaisuuden muutoksiin ja kehittämistarpeisiin. Kuntapäätäjille saneerauksiin liittyvät vesimaksujen korotukset voivatkin olla poliittisesti haastavia.²⁵ Vaikka vuoden 2001 vesihuoltolaki selkeytti vesihuoltolaitoksen ja kunnan välistä suhdetta, lain tavoitteiden toteutuminen on jäänyt monessa kunnassa puutteelliseksi siten, että vesihuoltolaitos koetaan usein kuntahallinnon osaksi eikä johtamiseltaan ja taloudenhoidoltaan itsenäiseksi

24 Ks. esimerkiksi Dinar (2000).

25 Myös OECD (2009, 17) huomauttaa vesimaksujen korottamisen poliittisesta vastustuksesta. Yksi syy vastustukselle löytyy siitä, että vastustajilla ei ole riittävästi ymmärrystä vesihuollon toimivuudesta ja muun muassa korjausinvestointien tarpeellisuudesta vesihuoltolaitoksen toiminnan kannalta. Toinen syy vastustukselle löytyy huolesta, joka kohdistuu vähävaraisten kotitalouksien vedenkäyttömahdollisuuteen hintojen noustessa. Vesimaksujen hintojen korottamisen tulee tämän vuoksi olla läpinäkyvä, demokraattinen ja eri osapuolet osallistava prosessi hyväksyttävyyden vuoksi.

organisaatioksi, jota kunta omistajaohjauksellaan valvoo ja ohjaa. Silfverberg huomauttaa myös, ettei toiminnan maksuperusteisuutta ymmärretä kaikkialla, mikä uhkaa palveluiden kestävyttä ja laatua. Tämän vuoksi taloudelliset suhteet kuntaan voivat olla lain hengen vastaiset. Pienet laitokset ovat usein riippuvaisia kunnan tuesta, kun suurissa kaupungeissa vesihuoltolaitos saattaa tukea muuta kuntataloutta (Silfverberg, 2017). Vesimaksuihin vaikuttaa se, miten kunta suhtautuu vesihuoltolaitosten voittojen tuloutuksiin. Jos kunta ei tavoittele suuria voittoja, vaan kertyneet varat voidaan käyttää vesihuollon kehittämiseen, näkyy se mahdollisesti vesimaksuissa.

Myös KKV on lausunnossaan kansallisen vesihuoltouudistuksen visiosta ja sen toimeenpano-ohjelman luonnoksesta (KKV, 2021) kiinnittänyt huomiota siihen, että kestävä ja läpinäkyvä talous on vesihuoltolaitosten toiminnan perusedellytys. Lainsäädäntö edellyttää, että vesihuoltolaitosten on pystyttävä kattamaan maksutuloillaan laitoksen käyttö- ja kunnossapitokustannukset sekä investointikustannukset pitkällä aikavälillä. Tältä osin KKV on pitänyt tärkeänä, että taloudenpidossa kiinnitetään huomiota omistajatuloutuksiin ja alihinnoitteluun. Omistajatuloutusten olisi oltava kohtuullisia sekä perusteltuja ja tuloutuksille olisi määriteltävä kohtuullinen enimmäistaso.²⁶ Toisaalta olisi kiinnitettävä huomioita vesilaitosten alihinnoitteluun, joka voi heikentää vesihuoltolaitosten taloudellisia edellytyksiä vastata laitosten käyttötoiminnoista ja etenkin vesihuoltoinfran kasvavista uusimiskustannuksista.

Vesihuoltolaitosten omistajapolitiikan yhtenä ilmentymänä on syytä tuoda esiin pienten vesihuoltolaitosten toiminnan operointiin liittyvät käytännön ongelmat, joita on tarkemmin tarkasteltu KKV:n aikaisemmissa vesihuoltoa käsittelevissä tutkimuksissa (KKV 2022a, KKV 2022b). Keskeinen ongelma on asiantuntevan ja vesihuollosta kiinnostuneen henkilöstön saaminen mukaan vesihuoltotoimintaan sekä tarvittavien resurssien turvaaminen.

”Voimakkaasti vähenevä talkootyö, vapaaehtoisten saaminen vesiosuuskunnan hallitukseen ja toimintojen ulkoistamisen kallis hinta aiheuttavat jatkuvaa hankaluutta vesiosuuskunnassa. Myös kunnan vesilaitoksen pahat talousongelmat heijastuvat meidänkin toimintaan. Esimerkkinä muun muassa vesiosuuskunnilta poistettiin tukkuvesialennukset kunnan vesilaitoksen taloustilanteen korjaamiseksi.”

”XX on aivan liian pieni laitos pyöritettäväksi (60 veden käyttäjää). Teemme työtä kulukorvaus periaatteella. Lakisääteiset tehtävät on lisääntyneet viimeisten vuosien aikana. Näin maallikko pohjalta vesilaitoksen pyörittäminen on liian suuritöistä.”

2.5 Lainsäädännön reunaehdot vesimaksuille Suomessa

Vesihuoltoon ja vesimaksujen määrittämiseen vaikuttavat lainsäädännön asettamat reunaehdot. Keskeisin Suomen vesihuoltoon vaikuttava sääntely muodostuu kansallisesta vesihuoltolaista sekä EU-tason direktiiveistä. Seuraavaksi käsittelemme lyhyesti nämä sääntelykokonaisuudet keskittyen erityisesti säädösten hinnoittelua ja sopimusehtoja koskeviin osiin.

²⁶ Vesihuoltolaitokselle sallitaan kohtuullinen tuotto, koska laki edellyttää varautumista tuleviin investointitarpeisiin. Jos maksuja korotetaan omistajalle maksettavan peruspääoman tuoton kattamiseksi, voitaisiin tuottovaatimus katsoa kohtuuttomaksi. Kohtuullista tuottoa voidaan arvioida yleisen korkotason avulla. (Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020, s. 5).

2.5.1 Suomen vesihuoltolaki

Eri puolella Suomea toimivilla vesihuoltolaitoksilla on vapaus määritellä asiakkailtaan perimien vesimaksujen suuruus. Koska vesi luokitellaan välttämättömyyspalveluksi, vesihuoltolaki asettaa hinnoittelun lainsäädännölliset puitteet.²⁷ Vesihuoltolain säännökset määrittelevät yleisellä tasolla, miten veden hinta tulee asettaa, mutta yksityiskohtaisesti hinnanmuodostumista ei ole lainsäädännössä määritelty.

Vesihuoltolain (119/2001) 18 §:ssä määritetään maksujen yleiset perusteet. Pykälän nojalla vesihuollon ja huleveden viemäröinnin maksujen tulee olla sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit sekä kustannukset.²⁸ Maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle, jota ei laissa kuitenkaan ole tarkemmin määritelty. Pykälän toisessa momentissa todetaan, että maksujen tulee olla kohtuulliset ja tasapuoliset.²⁹ Maksun suuruudessa voidaan lisäksi ottaa huomioon tarve säädellä veden kulutusta, veden erityinen käyttötarkoitus taikka jäteveden poikkeuksellinen laatu tai määrä. Maksujen tulee tarpeen mukaan olla sellaiset, että ne edistävät veden säästäväistä käyttöä ja jäteveden määrän vähentämistä sekä ehkäisevät haitallisten aineiden johtamista viemäriin. Kolmannen momentin mukaan vesihuoltoa voidaan tukea kunnan, valtion ja Euroopan yhteisön varoista. Tuki on otettava huomioon kustannuksia 1 momentin mukaisesti katettaessa. Vesihuollon tukemisesta säädetään lisäksi erillisessä laissa.³⁰

Vesihuoltolain 19 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen tulee periä vesihuollosta käyttömaksua. Käyttömaksu peritään kiinteistön käyttämän veden ja poisjohdettavan jäteveden määrän ja laadun perusteella. Käyttömaksujen on oltava yhtä suuria kuluttaja-asiakkaiden kesken koko vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella. Muille asiakkaille, kuten toisille vesihuoltolaitoksille, vesihuolto-osuuskunnille tai teollisuusasiakkaille maksut voidaan määrittää määrän ja laadun mukaan. Vesihuoltolaitos voi periä käyttömaksua huleveden viemäröinnistä. Lisäksi laitos voi periä liittymismaksua ja perusmaksua sekä muita maksuja laitoksen toimittamista palveluista. Nämä maksut ovat eri alueilla erisuuruisia, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen tai aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen vuoksi tai muusta vastaavasta syystä. Liittymismaksun suuruudessa voidaan ottaa huomioon kiinteistön käyttötarkoitus (Ks. myös Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020.). Vesihuoltoa koskeva lainsäädäntö on kiristynyt vuosien saatossa. Lisääntynyt sääntely on kasvattanut kustannuksia

27 Muiden säännösten ohella vesihuoltoon sovelletaan myös kuluttajansuojalakia. Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa vesihuollon yleisten toimitusehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta.

28 Hahto (2005, 53) toteaa, että EU:n ympäristöpolitiikan tärkeimpiä periaatteita ovat kustannusten kattaminen ja pilaaja maksaa. Vesipolitiikan puitedirektiivi määrää vesipalveluiden ympäristö- ja luonnonvarakustannukset katettaviksi. Myös OECD:n (2020, 7) raportissa todetaan, että vesihuollon maksujen tulisi kattaa kaikki päivittäisestä operoinnista, ylläpidosta ja verkoston uusimisesta aiheutuvat kustannukset. Grafton ym. (2020) toteavat, että käytännössä vesihuollon maksut harvoin kattavat veden tuotannosta ja vesihuollosta aiheutuvat kustannukset, kuten infrastruktuurin ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

29 Kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota vesihuollon eri maksuista muodostuvaan kokonaisuuteen. Maksujen tasapuolisuuden vaatimus tarkoittaa, että soveltamisalan puitteissa eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita ei aseteta perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan (HE 85/2000). Käyttömaksujen tulisi olla yhtäläiset koko vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella (ks. esim. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020, 5).

30 Laki vesihuollon tukemisesta (686/2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040686>

ja siten luonut hinnankorotuspaineita. Vesihuoltolaitoksille on sääntelyn myötä tullut erilaisia veden laatuun vaikuttavia velvoitteita. Esimerkiksi sekä talous- että jäteveden puhdistusvaatimukset ovat kasvaneet.³¹

Vesihuoltolain 21 §:n nojalla sopimus kiinteistön liittämisestä vesihuoltolaitoksen verkostoon tai laitoksen palvelujen toimittamisesta ja käyttämisestä on tehtävä kirjallisesti tai sähköisesti siten, että sopimuksen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että sopimus säilyy kummankin osapuolen saatavilla. Sopimusehtojen muuttamisesta säädetään lain 23 §:ssä. Vesihuoltolaitos saa muuttaa 21 §:ssä tarkoitettua sopimuksen mukaisia maksuja ja muita sopimuksen ehtoja vain: 1) sopimusehdoissa yksilöidyillä perusteilla edellyttäen, että sopimuksen sisältö ei kokonaisuutena olennaisesti muutu; 2) lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen siihen perustuvan päätöksen perusteella; 3) muusta erityisestä syystä olosuhteiden olennaisesti muututtua.

Vesihuoltolaitoksella on lisäksi oikeus tehdä sopimusehtoihin vähäisiä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön. Vesihuoltolaitoksen on hyvissä ajoin ennen sopimuksen muuttamista lähetettävä asiakkaalle ilmoitus siitä, miten ja mistä ajankohdasta maksut tai muut sopimusehdot muuttuvat sekä mikä on muutoksen peruste. Jos muutoksen perusteena on muu kuin lainsäädännön muutos tai viranomaisen siihen perustuva päätös, muutos saa tulla voimaan aikaisintaan kuukauden kuluttua ilmoituksen lähettämisestä.

Vesihuoltolaitoksen ja kuluttajan välinen sopimussuhde on yksityisoikeudellinen. Siten ei ole merkitystä, toimiiko vesihuoltolaitos osana kunnan virasto-organisaatiota, onko se muodostettu liikelaitokseksi tai osakeyhtiöksi vai onko kyse jäsenten hallinnoimasta vesiosuuskunnasta. Veden toimittamista ja viemärintiä koskevia yksittäisiä riita-asioita voidaan käsitellä kuluttajariitalautakunnassa ja vesihuoltolaitoksen sopimusehtoja voidaan arvioida kuluttajansuojalain sopimusehtosäännösten nojalla. Vesimaksujen lainmukaisuus ratkaistaan viime kädessä käräjäoikeudessa, jos kuluttaja riitauttaa ne vesihuoltolain 34 §:n nojalla. (ks. Kaakkola 2005, 51–52; Karttunen ym. 2022, 30; Tolvanen 2022, 43)³²

2.5.2 EU-sääntely

EU-sääntely vaikuttaa Suomen vesihuollon toteuttamiseen, sillä suuri osa lainsäädännön uudistamistarpeista on peräisin kiristyneistä EU-prosesseista. EU-lainsäädännön vaatimukset kiristyvät edelleen ja 2020-luvulla kiristyneitä vaatimuksia on odotettavissa erityisesti haitallisten aineiden poistoon (esim. lääkejäät, hormonivaikuttavat aineet ja mikromuovit). Vahvistuvan kiertotalousajattelun myötä ravinteiden kierrätys- ja ekotehokkuusvaatimukset ovat kasvamassa. Merkittävä haaste on myös vesiasioiden parempi integrointi muihin politiikkaprosesseihin (energia, maatalous, kemikaalit, ilmastonmuutos). Näillä kaikilla on vaikutusta Suomen lainsäädännön kehittämiseen. (Silfverberg 2017, 12; Arjonen, 2021)

EU-lainsäädännön muutokset edellyttävät kansallisen lainsäädännön yhteensovittamista EU-linjausten mukaiseksi. EU-lainsäädännöstä on tulossa lisävaatimuksia talousveden riskiperusteiseen valvontaan ja eri lainsäädäntökokonaisuuksien (esimerkiksi talousvesi- ja rakentamislainsäädännöt) yhtenäistämiseen. Tämä

31 Talous- ja jätevesien tiukentuneet puhdistus- ja laatuvaatimukset ovat kansainvälinen ilmiö. UNECE:n ja WHO:n (2012) yhteisraportissa todetaan, miten kiristyneet vaatimukset nostavat kuluttajien vesimaksuja ja vaikuttavat erityisesti vähävaraisten kotitalouksien tilanteeseen.

32 Ruotsissa vesihuollon maksut ovat julkisoikeudellisia maksuja. Ne perustuvat aina kunnan tai kunnallisen vesi- ja viemärilaitoksen tariffiin. Eli vaikka maksut perisi joku muu taho kuin kunta, niiden on perustuttava tariffiin. Maksuja koskevat riita-asiat ratkaistaan myös erityisessä lautakunnassa, ei oikeudessa kuten Suomessa. (Tolvanen 2022, 11.)

koskee muun muassa talousveden kanssa kosketuksissa olevia materiaaleja ja materiaaleista veteen liukenevien yhdisteiden huomioon ottamista valvonnassa. (Silfverberg 2017, 7)

EU-maat jakavat keskenään samat tavoitteet vesipolitiikassa. EU:n vesihuoltoa koskevista direktiiveistä voidaan nostaa esiin neljä direktiiviä:

- vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EC)
- yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi (91/271/EEC)
- juomavesidirektiivi (98/83/EC)
- tulvadirektiivi (2007/60/EC).

Hahto (2005, 47) toteaa, että vesiasioissa Suomen oma lainsäädäntö on ollut tiukempaa kuin EU:n. Direktiivien kautta Suomen vesihuoltoon vaikuttavat myös sellaiset asiat, jotka muuten aiheuttaisivat muutospaineita vain muissa osissa Eurooppaa. Esimerkkinä tästä on vedensästö, johon Suomessa ei ole merkittävää tarvetta, mutta vesipolitiikan puitedirektiivi on kirjoitettu pääosin muiden jäsenmaiden vesitilanteen mukaan.

Hinnoitteluun suorimmin vaikuttava EU-säätely tulee vesipolitiikan puitedirektiivin artiklasta 9, joka koskee vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista. Direktiivissä jäsenvaltioita veloitetaan huomioimaan kustannusten kattaminen niin, että ympäristö- ja luonnonvarakustannukset tulevat huomioiduksi pilaaaja maksaa -periaatetta mukailten. Artiklan nojalla veden hinnoittelupolitiikan tulisi jäsenvaltioissa kannustaa vesivarojen tehokkaaseen käyttöön.

EU-säätely vaikuttaa myös vesihuollon asiakkaiden tiedonsaantiin vesihuoltonsa tilasta. Hallituksen esitys EU:n juomavesidirektiivin kansallisesta toteutuksesta (HE 196/2022) parantaisi kuluttajien tiedonsaantia. Direktiivin mukaan tiedottamisen on oltava läpinäkyvää sekä käyttäjäystävällistä. Direktiivi edellyttää verkossa tiedottamista kaikilta sen soveltamisalaan kuuluvilta talousvettä toimittavilta laitoksilta eli laitoksilta, jotka toimittavat vettä vedenjakelualueelle vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai vähintään 50 henkilön tarpeisiin. Juomavesidirektiivi velvoittaa talousvettä toimittavia laitoksia tiedottamaan asiakkaitaan veden laadusta, hinnasta sekä kuutiometriä että litraa kohden, kulutetusta vesimäärästä vähintään vuosi- tai laskutuskausikohtaisesti ja mahdollisuuksien mukaan myös veden käytön trendisuuntauksista. Lisäksi laitoksen on ilmoitettava asiakkaalle verkkosivun osoite, josta asiakas löytää nämä tiedot.

3 VEDEN HINNOITTELUMALLEJA; TEORIA JA KÄYTÄNTÖ

Tässä luvussa käymme lyhyesti läpi erilaisia veden hinnoittelumalleja. Olemme jo useassa kohden tätä selvitystä viitanneet eri hinnoittelukomponentteihin, kuten käyttömaksuun ja perusmaksuun. Ensimmäisessä alaluvussa esitämme yksityiskohtaisemmin, millaisilla eri tavoilla nämä komponentit voivat muodostaa varsinaisen hinnoittelumallin. Toisessa alaluvussa kuvaamme joitakin suuntaviivoja siitä, kuinka veden hinnoittelu tapahtuu käytännössä Suomessa. Kolmannessa luvussa vertailemme eri maiden vesimaksujen määräytymisen perusteita. Lopuksi tarkastelemme vesimaksuja kuluttajanäkökulmasta. Erityisesti olemme tässä luvussa kiinnostuneet eri hinnoittelumallien vaikutuksista eri kuluttajaryhmiin.

3.1 Veden hinnoittelumallit tutkimuskirjallisuudessa

Seuraavaksi kuvaamme eri hinnoittelumallien peruskomponenttien vaikutuksia vesihuollon eri osatavoitteisiin.³³ Karkeasti veden hinnoittelumallit voidaan suurelta osin muodostaa kahden komponentin erilaisin painotuksin. Mukailien Massarutto (2020) vesimaksun voidaan yleisesti kirjoittaa seuraavassa muodossa.

$$T_i = F_i + V_i(r(W); W)$$

Kaavassa termit on määritelty seuraavasti

i viittaa yksittäiseen liittymään ("asiakas")

T_i viittaa vesimaksuun (*tariff*) liittymälle i

F_i maksun kiinteään osuuteen, joka ei riipu kulutuksesta, mutta voi vaihdella esimerkiksi asiakasryhmittäin, alueittain jne.

W on liittymän veden kulutus

$r(W)$ on veden yksikköhinta, joka voi olla kaikille sama tai vaihdella kulutuksen mukaan; voi periaatteessa olla myös liittymäkohtainen yksikköhinta $r_i(W)$

$V_i(r(W); W)$ vesimaksun kulutuksesta riippuva osa, joka on yksikköhinnan ja veden kulutuksen funktio

Lisäksi vesimaksuun voi sisältyä erinäisiä tuki-, vero- tai tulonsiirtoelementtejä, jotka tässä jätämme huomiotta. Nämä elementit voivat olla merkittäviä etenkin, jos julkinen valta on ottanut päävastuun vesihuollon järjestämisestä. Liittymismaksut, joita esimerkiksi Suomessa paikoin kerätään, ovat varsinaisesta vesimaksusta erillisiä maksuja, sillä ne ovat kertaluontoisia maksuja. Lisäksi esitettyjen perusmallien hinnoitteluun voi sisältyä aikaan, paikkaan tai vaikkapa sähkään sidottuja vesimaksun komponentteja.³⁴ Yllä esitetystä kaavasta voidaan johtaa lukuisia erilaisia hinnoittelumalleja sen mukaan, kuinka kaavan eri parametrit asetetaan. Olemme seuraavaan

33 Kattavampia kuvauksia erilaisista hinnoittelumalleista on saatavilla useista lähteistä (ks. esim. Meran ym., 2021; Massarutto, 2020).

34 Sähkömarkkinoilla tyypillinen ajallinen diskriminaatio tarkoittaisi vesihuollossa sitä, että veden hinta muuttuisi käyttöajankohdan mukaan (vuorokauden aika tai vuodenaika). Suomen vesihuollossa vuorokauden tai vuodenaikan mukaan vaihteleva hinnoittelua ei tietävästi ole juuri käytössä.

taulukkoon listanneet joitakin tyypillisimpiä hinnoittelumalleja ja niiden mahdollisia vaikutuksia. Yhdistämme esityksessämme soveltaen tietoja sekä Massaruton (Massarutto, 2020, Taulukko 1) että Meran ym. (2021, Taulukko 4.4) esittämistä kokoomataulukoista ja koontimme on tyhistetty versio näissä tutkimuksissa esitetyistä kuvauksista eri hinnoittelumalleista.

Hinnoittelumalli	Kaava	Kuvaus ja keskeiset vaikutukset
Kiinteä tasamaksu	$T_i = F$	Kaikki maksavat saman vesimaksun riippumatta kulutuksesta. Ei kannustimia veden säästöön. Mahdollistaa kiinteiden kustannusten kattamisen mutta jos rajakustannukset ovat merkittäviä, on epätehokas. Tulonjaollisessa mielessä regressiivinen sillä hyvätuloiset maksavat suhteellisesti vähemmän.
Vaihteleva tasamaksu	$T_i = F_i$	Vesimaksu vaihtelee asiakkaiden (kotitalouksien välillä) mutta ei riipu kulutuksesta; vesimaksu voi vaihdella esimerkiksi kotitalouden koon mukaan. Jos vesimaksu määräytyy veden säästöön tähtäävien kotitalouden ominaisuuksien mukaan, voi olla veden käyttöä hillitseviä vaikutuksia. Jos vesimaksu määräytyy esimerkiksi kotitalouksien tulojen/varallisuuden mukaan, voi olla tulonjaollisia vaikutuksia.
Kulutuksen mukaan vaihteleva maksu; kiinteä yksikköhinta mutta ei kiinteää perusmaksuosaa	$T_i = rW_i$	Vesimaksu riippuu kulutuksesta lineaarisesti. Kannustimia veden säästöön, koska vesimaksun kokonaismäärä riippuu kulutuksesta; toisaalta yksikköhinta on kaikille sama, joten säästökannustimet ovat heikommat suurituloisissa kotitalouksissa. Allokatiivisesti tehokas, kun muuttuvat kustannukset ovat korkeat suhteessa kiinteisiin kustannuksiin ("rajakustannushinnoittelu"). ³⁵ Jos hintajousto matala, voi vaikuttaa vähempivaraisiin kotitalouksiin negatiivisesti.
Kulutuksen mukaan vaihteleva maksu; yksikköhinta kiinteä sisältäen perusmaksuosan.	$T_i = F_i + rW_i$ ($T_i = F + rW_i$)	Vesimaksu riippuu kulutuksesta lineaarisesti, lisäksi maksuun lisätään kiinteä osa, joka voi vaihdella liittymätyypin tai kotitalouden ominaisuuksien mukaan tai olla sama kaikille. Jos yksikköhinta on riittävän korkea, ohjaa veden säästöön. Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta (teoreettisesti) optimaalinen, jos yksikköhinta on rajakustannusten suuruinen. ³⁶
Nouseva blokkihinnoittelu ³⁷ (IBT; <i>increasing block tariff</i>); tähän on mahdollista liittää myös perusmaksuosaa	$T_i = \sum_j r_j W_j$ $r' > 0$	Vesimaksu määräytyy kulutuksen mukaan niin, että yksikköhinta nousee kulutusmäärän noustessa yli tietyn kulutusmäärän. Vesitariffi muodostuu "kulutusblokkien" summaksi. Jos ylempien blokkien yksikköhinta on korkea, ohjaa käyttäytymistä veden säästämiseen. Taloudellisesti tehokas, jos suurempien vesimäärien tuottaminen on kalliimpaa (ts. rajakustannus kasvaa). Mallilla tavoitellaan sitä, että tietty minimikulutustaso taataan kaikille kohtuullisin kustannuksin (ks. esim. Sibly ja Tooth, 2014, s. 224).

35 Kuten yleisesti mikrotalousteoriasa, myös veden hinnan voidaan nähdä olevan ohjausinstrumentti, joka ohjaa veden käyttöä vaihtoehtoisten käyttökohteiden välillä (ks. esim. Massarutto, 2007, s. 592).

36 Ks. esim. Porcher (2014) ja Sibly (2006).

37 IBT-mallin ohella on mahdollista muotoilla myös laskeva blokkihinnoittelu (DBT; *decreasing block tariff*), jossa yksikköhinta r laskee kulutuksen noustessa.

Hinnoittelumallien vedenkäyttö-, hyvinvointi- ja tulonjakovaikutusten ohella toinen tutkimuskirjallisuudessa yleisesti havaittava suunta on tarkastella vesihuoltolaitosten hinnoittelumallin valintaan vaikuttavia tekijöitä (ks. esim. Allaire & Dinar, 2022, s. 153–154). Tällöin näkökulma painottuu siihen, kuinka laitosten toimintaympäristö, kustannusrakenne, omistus pohja tai teknologia vaikuttavat hinnoitteluun ja hinnoittelumallin valintaan. Allaire ja Dinar (2022) esittämän jaottelun mukaan hinnoitteluun vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tekijät, joista jälkimmäiset liittyvät laitosten kapasiteettiin tai hinnoittelun motiiveihin. Heidän tarkastelunsa tapahtuu veden säästöön tähtäävän hinnoittelun kontekstissa, mutta luokittelua voidaan hyödyntää yleisemminkin. Ulkoisiksi vaikuttimiksi he näkevät lähinnä erilaiset sääolosuhteet tai vesihuoltolaitoksiin kohdistuvan sääntelyn muutokset. Sisäiset kapasiteetti tekijät kuvastavat vesihuoltolaitoksen mahdollisuuksia ja kykyä hintamuutoksiin. Nämä liittyvät usein laitoksen kokoon, taloudelliseen tilanteeseen tai laitoksen käyttämään teknologiaan erityisesti veden kulutuksen seurannassa. Lisäksi laitoksen asiakkaiden veden kulutuksen lähtötaso voidaan ajatella kapasiteetti tekijäksi. Alueilla, joissa on jo tehty merkittäviä veden säästöön tähtääviä toimia, voi olla vähemmän mahdollisuuksia ohjata veden käyttöä. Erilaisiin hinnoitteluratkaisuihin voivat taas motivoida esimerkiksi laitoksen investointitarpeet verkoston uusimiseksi ja omistajapohja. Erityisesti, jos laitoksen toimintaan liittyy julkinen omistajuus ja poliittinen ulottuvuus, voi hinnoittelua ohjata myös poliittiset motiivit.

Tutkimusnäyttö veden hinnoitteluun vaikuttavista tekijöistä on hyvin hajanaista. Fuente (2019) tuo esiin, että empiirinen tutkimus eri hinnoittelumalleista ja niiden vaikutuksista ei anna kovin systemaattista kuvaa siitä, mihin suuntaan vesimaksuja tulisi kehittää. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksissa usein tarkastellaan veden hinnoittelua yksittäisen (osa)tavoitteen näkökulmasta. Kohtuuhintaisuus, kustannusvastaavuus ja käyttäytymisen ohjaaminen (veden säästäminen) johtavat usein toisistaan poikkeaviin hinnoittelumalleihin. Lisähaaste hinnoittelulle on, että erilaisten asiakkaiden reaktiot hinnoitteluun poikkeavat toisistaan. Tarvitaan kattavia tietoaaineistoja asiakkaiden ominaisuuksista, jotta voidaan tarkastella paremmin, miten erilaiset asiakasryhmät reagoivat erilaisiin hinnoittelumalleihin (Fuente, 2019). Tässä yhteydessä on huomioitava, että kuluttajien informaatio veden hinnasta ja kulutuksesta on usein epätäydellistä ja tämä vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti hinnoittelulla pystytään vaikuttamaan kuluttajien käyttäytymiseen (Barberán ym., 2022; García-Valiñas ym., 2021).

Tutkimuskirjallisuuden perusteella yleispätevien johtopäätösten tekeminen hinnoittelusta onkin hankalaa, sillä sopiva hinnoittelumalli ja sen vaikutukset riippuvat paljon laitosten toimintaympäristöstä ja sääntelyn tavoitteista (ks. esim. Grafton ym., 2020, 100). Siten yhdessä maassa tehdyt havainnot hinnoittelun vaikutuksista tai optimaalisesta hinnoittelumallista eivät välttämättä päde toisaalla.³⁸ Erityisesti on tehtävä ero kehittyneiden ja kehittyvien maiden analyysien välillä, sillä näissä maissa vesi-infrastruktuurin lähtötaso on usein niin erilainen, että vertailu ei ole mielekäs. Kehittyvissä maissa veden käyttöön pohjautuvat hinnoittelumallit eivät useinkaan tule kyseeseen, sillä näissä maissa harvoin on veden käytön seuraamiseen vaadittavaa mittausteknologiaa.

3.2 Suomen vesimaksut ja maksujen laskutus käytännössä

Tässä luvussa käsittelemme lähemmin sitä, kuinka suomalaista käytäntöä vesimaksujen määräytymisessä. Kuten todettua, vesihuoltolain hinnoitteluperiaatteiden mukaan vesihuoltolaitoksen tulee periä vesihuollosta käyttömaksua, jonka on oltava sama vesihuoltolaitoksen kaikille asiakkaille. Lisäksi laitos voi periä liittymismaksua ja perusmaksua sekä muita maksuja laitoksen toimittamista palveluista. Nämä maksut voivat poiketa alueittain. On

38 Myös esimerkiksi Massarutto (2020) toteaa, että ”optimaalisen” hinnoitteluratkaisun hakeminen huomioimatta paikallisia sosiaalisia, maantieteellisiä, historiallisia ja poliittisia olosuhteita ei ole suotavaa.

ilmeistä, että vesimaksuihin vaikuttaa myös muun muassa vesihuoltoverkon tekniset ominaisuudet tai se, kuinka hinta määräytyy vaikkapa kunnallisissa päätöksentekoeleimissä niissä laitoksissa, jotka ovat kunnan hallinnoimia. Lisäksi on huomattava, että laitosten hinnoittelu ei välttämättä määräydy itsenäisesti. Pienemmät vesihuoltolaitokset hankkivat vetensä usein tukkulaitokselta tai kunnalliselta toimijalta ja näiden vedelle asettama hinta siten määrää myös sen hinnan, jonka pienemmät vesihuoltolaitokset veloittavat asiakkailtaan.³⁹

Kustannusvastaavuuden periaatteen mukaisesti maksutuloilla tulisi kattaa sekä kiinteät kustannukset (perusmaksu) että muuttuvat kustannukset (käyttömaksu). Vesihuoltolaitosten kustannusrakenteella tämä tarkoittaisi, että perusmaksu- ja käyttömaksutulojen suhde tulisi olla noin 80/20. Tilanne on kuitenkin käytännössä päinvastoin, sillä käyttömaksutulot kattavat usein 80–90 % laitosten tuloista. Tällainen maksutulorakenne on haasteellinen etenkin silloin, jos käyttömaksutulot vähenevät laskeneen vedenkäytön seurauksena. Perusmaksun osuutta olisi korotettava monessa laitoksessa, jotta laitoksien talous saataisiin kestävämmälle pohjalle. On ehdotettu, että käyttö- ja perusmaksujen maksurakenne tulisi olla 50/50. Toisaalta maksujen painottaminen liian voimakkaasti perusmaksun suuntaan ei ole ongelmattonta sekään, sillä se vähentää kannustimia säästävään vedenkäyttöön ja kuluttajien mahdollisuuksiin vaikuttaa veden hintaan käyttöönsä säätämällä. Kuluttaja-asiamies on todennut, että veden käytöllä täytyy voida vaikuttaa vesimaksuihin.⁴⁰ Lisäksi korkeaa perusmaksua voidaan pitää haasteellisena sellaisissa käyttöpaikoissa, joissa vedenkäyttö on epäsäännöllistä tai vähäistä kuten vapaa-ajankiinteistöissä. (Pöyry Finland, 2018)

Veden hinnoittelussa tulisi huomioida myös vesihuoltolaitosten toimintaympäristön alueelliset erot. Suomessa alueelliset erot toimintaolosuhteissa ovat suuret ja siten on perusteltua, että eri laitokset voivat itsenäisesti päättää vesimaksun tasonsa ja näin huomioida alueensa erityisolot. Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen sisällä kuluttaja-asiakkaiden käyttömaksun tulee kuitenkin olla sama kaikille ja siten alueen sisällä erot huomioidaan perusmaksussa.⁴¹ Useimmiten esimerkiksi eri kiinteistötyypit maksavat erilaista perusmaksua. VVY on suosittanut seuraavaa laskentakaavaa perusmaksun määrittämiseksi (ks. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020, 6).

$$P = Y_p \times K \times A \times P_p \times X_p$$

missä

P = perusmaksu

Y_p = perusmaksun yksikköhinta (€/kerrosala m²)

K = kiinteistötyypikerroin

A = kiinteistön kerrosala m²

P_p = palvelukerroin

X_p = aluekerroin

39 Hinnanmääräytymisperusteet ovat myös mahdollinen erimielisyyksien kohde kuten Parikkalan kunnan ja Melkonien vesiosuuskunnan pitkäaikainen erimielisyys havainnollistaa (ks. Parikkalan-Rautjärven Sanomat, 23.3.2023).

40 Ks. <https://kuluttaja-asiamies.fi/2021/10/25/pomppasiko-vesi-tai-lammityslasku-pilviin-hinnankorotukset-on-tehtava-maltillisesti-ja-suunnitelmallisesti/>

41 Myös liittymismaksussa on mahdollista huomioida eroja esimerkiksi alueen tai kiinteistötyypin perusteella.

Edellä perusmaksun yksikköhinnalla viitataan kiinteiden kustannusten määrään kerrosneliötä kohden. Perusmaksu voi vaihdella niin kiinteistötyypin, kiinteistön kerrosalan, palvelutyyppin (talousvesi vs. jätevesi) sekä alueellisten ominaisuuksien mukaan (esim. verkostopituus suhteessa liittymämäärään). Ellei yllä olevaa kaavaa sovelleta, perusmaksu on mahdollista määrittää myös vesimittarin koon perusteella. Tällöin perusmaksu perustuu mittarikoon mukaiseen potentiaaliseen vedenkulutukseen (Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020, 6). Useat vesihuoltolaitokset myös yksinkertaistavat kaavaa siten, että pientalojen kerrosaloille määritellään maksuluokat ja samassa luokassa oleville pientaloille määritellään sama perusmaksu. Tällöin ei ole tarvetta laskea tarkkaan kerrosalaan perustuvaa perusmaksua.

Tyypillisten käyttö-, perus- ja liittymismaksujen ohella laitokset voivat kerätä muun muassa lisäliittymismaksua, erinäisiä palvelumaksuja sekä kunnan nimiin kerättävää hulevesimaksua. Lisäksi jotkin laitokset tarjoavat alueensa vapaa-ajanasujille ns. kesävettä, joka on käytössä kesäkauden ja josta peritään tyypillisesti kiinteä vuosittainen maksu. Erinäisille vesihuollon käyttöön ja ylläpitoon liittyville palvelumuksuille tulee esittää maksuperusteet erillisessä palvelumaksuhinnastossa. Laskutuksen perustana olevat palvelut ovat muita tehtäviä kuin laitoksen perustehtävät eli vedenhankinta ja viemäröinti. Näitä erillisiä palveluita on mahdollista toimittaa myös muille kuin laitoksen liittymäasiakkaille. Tällaisia palveluja ovat muun muassa kiinteistöjen talous- ja jätevesiliittymien tonttijohtojen liitostyöt, vesimittarin tarkistus- ja luentamaksut, maksu venttiilin sulkemisesta ja avaamisesta, asentajien ja muun henkilötöiden tuntiveloituksesta muodostuvat maksut sekä maksut erilaisista työkonopalveluista.

Vesihuoltolainsäädännössä mainittujen maksujen lisäksi vesiosuuskunnat perivät jäseniltään liittymisvaiheessa osuusmaksun. Vesiosuuskunnat voivat periä osuuskunnan sääntöjen perusteella myös ylimääräisen maksun osuuskunnan toiminnan aikana osuuskunnan vakavaraisuuden parantamiseksi, velkojen maksamiseksi tai investointien rahoittamiseksi. Ylimääräinen maksu voidaan kerätä joko lainana tai lopullisena maksuna, jota ei palauteta jäsenelle, sen mukaan, kun osuuskunnan kokous tai osuuskunnan kokouksen valtuuttamana hallitus päättää. Ylimääräinen maksu peritään jäseniltä yhdenvertaisuutta noudattaen joko osuuksien mukaisessa suhteessa tai sen mukaan, kuinka kukin jäsen on päättäneen tilikauden aikana käyttänyt hyväkseen osuuskunnan palveluksia tai samanaikaisesti molemmilla näillä perusteilla sen mukaan, miten ylimääräistä maksua koskevassa päätöksessä määrätään.

Vesimaksujen määräytymisperusteiden ohella vesimaksujen laskutus käytännöissä voi olla eroja laitosten välillä. Tyypillisesti vesihuoltolaitosten käyttö- ja perusmaksut peritään arvio- ja tasauslaskujen yhdistelmällä. Arviolaskulla laskutetaan veden käyttömaksut perustuen vuosikulutusarvioon, joka lasketaan asiakkaan aiemman vedenkulutuksen perusteella. Käyttömaksut tasataan tasauslaskulla sen jälkeen, kun asiakas on ilmoittanut todellisen kulutuksensa vesimittarilukeman laitokselle. Tasauslaskulla jo laskutettu arviolaskutus huomioidaan ja erotus arvio- ja tasauslaskun välillä joko veloitetaan asiakkaalta tai hyvitetään asiakkaalle sen mukaan, kumpaan suuntaan erotus on. Laskutuksessa on myös huomioitava vesihuoltolain 27 § mukaiset virheet ja niiden seurauksena mahdollisesti syntyneet korvaukset ja hinnanalennukset asiakkaalle.

Veden laskutukseen liittyy oleellisesti se, kuinka vesimaksujen sopimusehtojen muutoksista ja hinnankorotuksista tiedotetaan laitosten asiakkaille. Hinnankorotuksista ilmoittamisessa kuluttajille on havaittu haasteita ja asiaa on

eräissä tapauksessa käsitelty kuluttajariitalautakunnassa asti.⁴² Vesihuoltolain 23 §:n nojalla vesihuoltolaitos saa muuttaa sopimusehtoja vain: 1) sopimusehdoissa yksilöidyillä perusteilla edellyttäen, että sopimuksen sisältö ei kokonaisuutena olennaisesti muutu; 2) lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen siihen perustuvan päätöksen perusteella; 3) muusta erityisestä syystä olosuhteiden olennaisesti muututtua. Vesihuoltolaitoksella on lisäksi oikeus tehdä sopimusehtoihin vähäisiä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön.

Vesihuoltolaitoksen on hyvissä ajoin ennen sopimuksen muuttamista lähetettävä asiakkaalle ilmoitus siitä, miten ja mistä ajankohdasta maksut tai muut sopimusehdot muuttuvat sekä mikä on muutoksen peruste. Jos muutoksen perusteena on muu kuin lainsäädännön muutos tai viranomaisen siihen perustuva päätös, muutos saa tulla voimaan aikaisintaan kuukauden kuluttua ilmoituksen lähettämisestä.

Vesihuollon yleisten toimitusehtojen mukaan maksujen muutoksista ja muutosten perusteista sekä taksarakenteen muutoksesta laitoksen tulee ilmoittaa asiakkaalle vähintään kuukautta ennen muutosten voimaantuloa. Ilmoitus on tehtävä selkeällä ja helposti havaittavalla tavalla ja se voidaan lähettää laskun yhteydessä erillisenä tiedotteena asiakkaan laskutusosoitteeseen. Jos asiakkaan laskut lähetetään verkkopankkiin, laitos lähettää lisäksi ilmoituksen kiinteistön postiosoitteeseen tai asiakkaan ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen.

3.3 Veden hinnoittelu muissa maissa

Seuraavaksi vertailemme veden hinnoittelua eri maissa. Keskitymme vertailussa Euroopan maihin ja käytämme vertailun pääasiallisena lähteenä Euroopan vesialan yhteistyöjärjestön EurEau:n raporttia vuodelta 2020 (EurEau, 2020). Erityisesti tarkastelemme, kuinka hinnoittelun yleiset periaatteet määräytyvät eri maissa sekä mitkä ovat vesimaksujen vastuu- ja valvontatahot. Emme siis yksityiskohtaisesti avaa maiden hinnoittelumalleja, sillä käytännössä suuri osa sovellettavista hinnoittelumalleista on jonkin edellä esitettyjen perusmallien sovelluksia. Taulukko on raportoitu liitteessä A ja tässä tuomme esiin joitakin keskeisimpiä huomioita taulukosta.

Aivan kuten Suomessa, useassa maassa vesihuollon toimijat ovat voineet organisoiua lukuisilla eri tavoilla ja hinnoittelukäytännöt voivat vaihdella organisaatiomuodosta toiseen. EurEau tunnistaa raportissaan neljä keskeisintä organisaatiomuotoa, jotka käymme tässä lyhyesti läpi. Emme tarkemmin raportoisi kuinka vesihuolto kussakin maassa on järjestäytynyt näiden eri organisaatiomuotojen kesken. Maiden välillä on kuitenkin merkittävää vaihtelua eri organisaatiomuotojen yleisyydessä. Lisäksi keskitymme raportoimaan lähinnä talousveden hinnoitteluun liittyviä käytäntöjä, sillä joissakin maissa talous- ja jätevesien hinnoittelun yleiset perusteet poikkeavat toisistaan.

42 Ks.

<https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/lautakunnanratkaisuja/vesihuollonmaksunkorotuksestailmoittaminenjamuutoksenolennaisuus.html>

Taulukko 2. Vesihuollon organisointitavat.

Suora julkinen hallinnointi (direct public management)	Vesihuolto on täysin julkisessa omistuksessa ja toiminnan operatiivinen johto on julkisen toimijan ohjaamaa.
Delegoitu julkinen hallinnointi (delegated public management)	Julkinen valta on eriyttänyt toiminnan operatiivisen johdon siten, että johto toimii julkisen toimijan omistuksen alaisena.
Delegoitu yksityinen hallinnointi (delegated private management)	Julkinen valta on sopimukseen perustuen antanut vesihuollon operoinnin yksityisen toimijan hoidettavaksi; infrastruktuuri säilyy julkisessa omistuksessa.
Suora yksityinen hallinnointi (direct private management)	Kaikki operatiivinen johto, vastuut ja omistus siirretään yksityiselle toimijalle; julkinen toimija korkeintaan sääntelee yksityisiä toimijoita.

EurEau:n raportti ei kaikista maista raportoi yhtä yksityiskohtaisesti hinnoittelun määräytymistä, mutta joitakin yleisiä huomioita voidaan tehdä. Monessa maassa hinnoittelu tapahtuu paikallistasolla, joskin joissakin maissa hinnoittelu määräytyy pelkästään kansallisesti. Paikallistason hinnan asetanta mukailee komission direktiivin lausumaa, jossa katsotaan, että vesihuoltoa koskevat päätökset tulisi toteuttaa kansallisesti mahdollisimman lähellä niitä paikkoja, joissa veteen kohdistuu vaikutuksia tai sitä käytetään (vesipolitiikan puitedirektiivi, 2000/60/EC).

Monessa maassa maksut määräytyvät usealla hallinnon tasolla. Maksujen yleiset perusteet määrätään usein kansallisessa lainsäädännössä, jonka nojalla paikallistason toimijat asettavat maksut. Paikallistason toimijat (vesilaitos, kunnanvaltuusto jne.) eivät välttämättä aseta maksuja täysin itsenäisesti, vaan hintaehdotukset tulee usein hyväksyttävä joko ylemmällä aluehallinnon tasolla tai kansallisesti. Sääntelyviranomaisella tai vastaavalla ministeriöllä on merkittävä rooli hinnoittelun seurannassa, hintojen hyväksymisessä ja valvonnassa monessa maassa. Esimerkiksi Tanskassa sovelletaan hyvin yksityiskohtaista kansallisen sääntelyviranomaisen mallia veden hinnoitteluun (ks. DCCA, 2019). Myös Englannissa ja Walesissa yksityisiä luonnollisina monopoleina toimivia vesiyhtiöitä valvoo valvontaviranomainen (Ofwat). Suomi on poikkeus suhteessa moneen muuhun maahan, sillä Suomessa ei ole erillistä kansallista vesihuollon (hinta)regulaattoria. Suomessa vesihuolto on kuitenkin organisoitunut oleellisesti eri tavalla kuin esimerkiksi Englannissa ja Walesissa. Hintavalvonta sopiikin tyypillisesti tilanteisiin, jossa olisi riski, että (yksityiset) luonnolliset monopolit korottaisivat kohtuuttomasti hintoja. Suomessa julkisen kuntasektorin asema vesihuollossa on kuitenkin suuri ja esimerkiksi taas vesiosuuskuntien jäsenet tekevät periaatteessa itseään koskevia hinnoittelupäätöksiä. Siinä määrin kuin vesihuoltolaitosten toiminta Suomessa olisi taas ongelmallista kuluttajan oikeudellisen aseman tai toimivien markkinoiden näkökulmasta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi asiassa toimivaltaa.

Kustannusvastaavuus (full cost recovery tai nollatuloperiaate) on useissa maissa keskeinen hinnoittelun periaate. Toisaalta monesta maasta puuttuu yksityiskohtaisempi tieto maksujen määräytymisperiaatteista. Joistakin maista on raportoitu tarkemmin maksun osakomponentit; kaikissa näissä tapauksissa maksu koostuu käyttömaksusta ja perusmaksusta. Irlanti muodostaa mielenkiintoisen poikkeuksen vesimaksuissa, sillä siellä kotitaloudet eivät maksa vedestä tiettyyn käyttömäärään saakka. Jos tietty raja käytössä ylitetään, tämän jälkeen peritään tavanomaista käyttömaksua. Irlannissa vesihuolto rahoitetaan osin verovaroin eikä käyttö-

maksuin. Useassa maassa on erillisiä tukijärjestelmiä vähävaraisille tai suurille kotitalouksille.⁴³ Irlannin pääasiassa verovaroin rahoitettua järjestelmää voidaan pitää ääritapauksena jatkumolla, jonka toisessa päässä on puhdas markkinamekanismiin perustuvat hinnoittelu (ks. esim. Massarutto, 2020).

3.4 Veden kulutusosuus ja vesimaksujen vaikutukset eri kuluttajaryhmiin

Hinnoittelumalleilla ja vesimaksujen korotuksilla on erilaisia vaikutuksia eri kuluttajaryhmiin. Jotta vesimaksujen korotusten vaikutuksia eri kotitalouksiin olisi mielekästä tarkastella, on ensin oltava jonkinlainen ymmärrys siitä, mikä vesimaksujen osuus kotitalouksien menoista on keskimäärin. Suomessa vesi on verrattain halpaa ja eri arvioiden mukaan keskimääräisistä kotitalouksien nettotuloista noin 1–2 prosenttia menee vesimaksuihin (Katko ym., 2022, 49; Barndök ym. 2018, s. 23). Myös kansainvälisissä vertailuissa suomalaisten vesihuollon palveluihin käytetty kulutusosuus on hyvin alhainen (ks. esim. OECD, 2020). Suomalaisten veteen käyttämä kulutusosuus näyttää tällä hetkellä jäävän alle sen, mitä useissa yhteyksissä on arvioitu kohtuulliseksi osuudeksi käytettävissä olevista tuloista. Vesimaksujen kohtuulliseksi osuudeksi käytettävissä olevista tuloista on usein käytetty raja-arvona noin 3–5 % (Ofwat, 2015; OECD, 2020; Water UK, 2021; Goddard ym., 2022).⁴⁴ Kohtuulliselle kulutusosuudelle ei kuitenkaan ole mitään ehdotonta rajaa. Esimerkiksi Goddard ym. (2021) ovat tarkastelleet kohtuullista kulutusosuutta laajemmin kuin yhden raja-arvon perusteella. Vesihuollon kustannukset ja osuus asumismenoissa sekä kiinteistöjen ylläpitokustannuksissa ovat kuitenkin olleet tasaisessa kasvussa.⁴⁵ Kiinteistöjen ylläpitokustannusten osalta talous- ja jäteveden kustannukset nousivat vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä 3,3 % vuoden takaisesta.⁴⁶

Veden kulutukseen vaikuttavat lukuisat kotitalouden ja kiinteistön ominaisuudet, kuten kotitalouden koko ja koostumus sekä kiinteistön pinta-ala ja ikä.⁴⁷ Kotitalouksien veteen käyttämä rahamäärä riippuu luonnollisesti myös siitä, miten kulutus kotitaloudessa jakaantuu muihin hyödykkeisiin. Muiden hyödykkeiden kulutukseen vaikuttavat osin samat taustatekijät kuin veden kulutukseen ja ne ovat välillisesti usein seurausta käytettävistä tuloista. Esimerkiksi kiinteistötyyppi tai kulutustottumukset voivat merkittävästi muuttaa tulotason nousua. Toisaalta esimerkiksi tulojen yhteys kulutukseen ei ole yksiselitteinen, sillä tulotason nousu/lasku voi joko nostaa tai laskea veden kulutusta. Ei voida myöskään suoraan sanoa, että henkilömäärältään suuri kotitalous käyttäisi väistämättä enemmän vettä kuin pieni kotitalous, jos pienessä kotitaloudessa veden niin sanottu luksuskäyttö on runsasta.⁴⁸ Välttämättömänä veden kulutuksena voidaan pitää peseytymistä, sanitaatiota (jätevesi), ruuanlaittoa

43 Raja-arvo vaihtelee kotiitalouden koon mukaan ja suuremmat yli neljän hengen kotiitaloudet voivat hakea erillistä kulutusrajan korotusta (Irish Water, 2021).

44 Goddard ym. (2022) listaavat kirjallisuudessa esitettyjä raja-arvoja vaihteluvälin ollessa 1–10 %.

45 Ks. esim. Talouselämä (7.4.2023) <https://www.talouselama.fi/uutiset/hyvasti-nousukausi-suomalaiset-kertovat-miten-kustannuskriisi-iskee-nyt-omaan-talouteen-ennen-oli-atrriaa-nyt-pirkaa/3e77291e-e588-4c48-a096-bd63169db166> ja Tilastokeskus (16.12.2022) <https://www.stat.fi/julkaisu/ckh36fvvc0nah0a50glxu9xde#graphs-clblvf3tj4gyb0bvzw2kb8uv9>

46 <https://www.stat.fi/julkaisu/ckh36fvvc0nah0a50glxu9xde>

47 Työtehoseuran selvityksessä on selvitetty veden kulutusta asuntotyypeittäin (TTS, 2020).

48 VATT on tutkinut kotitalouksien sähkönkäyttöä tuloluokittain ja havainnut selviä eroja sähkön käytössä tuloluokkien välillä; ks. <https://vatt.fi/-/datahuone-suurituloisimmat-kotiitaloudet-kayttavat-moninkertaisesti-enemmän-sahkoa-kuin-pienituloiset>

ja pyykinpesua varten käytettyä vettä, kun luksuskäyttönä voitaisiin mieltää esimerkiksi paljuihin ja uima-altaisiin käytettyä vettä.

Kulutukset ja käytettävissä olevat tulot vaikuttavat myös siihen, kuinka eri veden hinnoittelumallit kohdentavat maksurasitusta erilaisille kotitalouksille. Käyttömaksussa vedenkulutuksella voi vaikuttaa laskun loppusummaan, ja siten esimerkiksi pienituloisen kotitalouden voi vähentää maksurasitustaan muuttamalla kulutustaan. Tasasuuruinen perusmaksu ei taas määräydy kulutuksen perusteella ja tällöin se väistämättä muodostaa pienemmän osan suurituloisen kotitalouden tuloista kuin pienemmän kotitalouden tuloista. Toisaalta henkilömäärältään suuri kotitalous voi hyötyä tasamaksusta suhteessa pieneen kotitalouteen, sillä henkeä kohden maksu on tällöin pienempi.

Suomessa pakollisena olevaa kulutuksen mukaan määräytyvää käyttömaksua voidaan pitää siinä mielessä kotitalouksien kannalta tasapuolisena, että kaikki kotitaloudet maksavat vesihuoltolaitoksen alueella samaa käyttömaksua. Toisaalta tasasuuruinen käyttömaksu ei huomioi kotitalouksien välisiä eroja kulutuksessa ja tuloissa. Pienituloisen kahden hengen talous, joka käyttää saman määrän vettä kuin kahden hengen suurituloisen talous, maksaa vedestä tuloihin suhteutettuna enemmän. Tilanne vesihuollossa on kuitenkin edelleen merkittävästi erilainen kuin sähköenergian markkinoilla, joilla loppuvuodesta 2022 päädyttiin tilanteeseen, jossa jopa saman sähköyhtiön asiakkaat ovat joutuneet hyvin erilaiseen asemaan sen mukaan, millainen sopimustyyppi asiakkaalla on.

Vesimaksuja on käytännössä mahdotonta asettaa siten, etteikö jonkinlaisia tulonjaollisia vaikutuksia syntyisi.⁴⁹ Esimerkiksi IBT-mallissa, jossa käyttömaksu on matalampi pienemmillä kulutustasoilla, tulonjaolliset vaikutukset voivat olla ongelmallisia. Mallissa on mahdollista, että vähävarainen suuri kotitalous voi maksaa vedestä enemmän kuin varakkaammat pienet kotitaloudet, koska IBT-malli kohdistaa tuen matalan kulutuksen kotitalouksiin huomioimatta kotitalouden tuloja. Tulonjakotavoitteiden kannalta suurempien tuloluokkien veden kulutuksen tulojouston tulisi olla merkittävästi positiivinen, mitä se ei useinkaan ole (ks. esim. Havranek ym., 2018; Dalhuisen ym., 2003). Toisin sanoen, veden kulutuksen tulisi kasvaa tulojen kasvaessa, jotta IBT-malli kohdentaisi tukea oikein (ks. esim. Barberán ja Arbués, 2009; Nauges and Whittington, 2017). Barberán ja Arbués (2009) ovat tarkastelleet IBT-mallia Espanjan Zaragozan tapauksessa. Tutkimuksessaan he huomauttavat, että suuret kotitaloudet pääsevät hyötymään vedenkäytön mittakaavaeduista. Niiden seurauksena suuremmissa kotitalouksissa vedenkulutus henkeä kohden voi muodostua matalammaksi kuin pienemmissä kotitalouksissa. Siten suorat tuet suuremmille kotitalouksille eivät heidän mukaansa välttämättä poista kokonaan hinnoitteluun liittyviä epäkohtia. Yleisemmin he tuovat esiin, että vesimaksujen tulisi ainoastaan taata veden tasapuolinen ja kohtuuhintainen saatavuus, eikä niitä tulisi käyttää yleisempinä tulontasausvälineinä. Tulontasaukseen tulisi käyttää muita keinoja, kuten verotusta ja muita tulonsiirtoja. Käytännössä vesihuoltomaksut voivat kuitenkin määräytyä poliittisen ohjauksen seurauksena, jolloin niiden käyttö myös tulontasausvälineenä on mahdollista.

Vesimaksujen vaikutuksia eri kuluttajaryhmiin voidaan käsitellä erilaisten hintadiskriminaation muotojen kautta (ks. esim. Meran ym., 2021). Perustuen Meran ym. (2021) esitykseen listamme tyypilliset hintadiskriminaation muodot. Lukuun ottamatta ensimmäisen asteen hintadiskriminaatiota, jota voidaan pitää lähinnä teoreettisena konseptina, vesihuollossa on mahdollista soveltaa kaikkia hintadiskriminaation muotoja, joskin Suomessa havaitsemme pääasiassa kolmannen asteen ja alueellista hintadiskriminaatiota. Erilaisiin kulutustasoihin perus-

49 Tulonjakovaikutukset voivat tuki olla vähäisiä, jos veden kulutusosuus on yleisesti pieni.

tuvat hinnoittelumekanismit eivät tietääksemme ole Suomessa juuri käytössä, koska perussääntö on, että käyttömaksun tulee olla vesihuoltolaitoksen asiakkaille kaikille sama.

Ensimmäisen asteen hintadiskriminaatio	Hyödykkeen hinta asettuu (jokaista kulutusyksikköä kohden) kuluttajan maksuhalukkuutta vastaavasti. Tällöin puhutaan ns. täydellisestä hintadiskriminaatiosta sillä kuluttajien ylijäämä menisi nolnaan. Käytännössä tällainen hinnoittelu ei ole usein mahdollista, sillä tuottajan on mahdotonta saada täysin tietoonsa kuluttajan maksuhalukkuutta. Veden kohdalla voidaan todeta, että maksuhalukkuus ensimmäisistä kulutusyksiköistä on tyypillisesti korkeampi kuin myöhemmin kulutettavista yksiköistä, sillä ensimmäiset yksiköt menevät välttämättömyyskäyttöön kuten juomavedeksi.
Toisen asteen hintadiskriminaatio	Hinta riippuu kulutustasoista; IBT-malli on toisen asteen hintadiskriminaatiota, koska tietyn kulutustason jälkeen vesimaksun taso muuttuu. Toisen asteen hintadiskriminaatioksi voidaan lukea myös erilaiset sopimustyyppit missä käyttö- ja perusmaksun suhde muuttuu sopimuksesta toiseen. ⁵⁰
Kolmannen asteen hintadiskriminaatio	Maksu/hinta riippuu kuluttajan/kiinteistön ominaisuuksista. Tähän voidaan lukea myös erinäiset avustukset, jotka perustuvat kuluttajan/kotitalouden ominaisuuksiin.
Alueellinen hintadiskriminaatio	Hinta poikkeaa eri alueilla. Esimerkiksi kauempana olevat/harvemmin asuvat asiakkaat aiheuttavat suhteellisesti enemmän kustannuksia kuin tiiviimmässä kaupunkirakenteessa asuvat asiakkaat, pidemmän verkoston vuoksi.
Ajallinen hintadiskriminaatio	Hinta poikkeaa ajankohdan mukaan. Esimerkiksi kesäkuukausina vesimaksu voi poiketa talvikuukausista, jos kasteluveden tarve on runsasta.

Hintadiskriminaation eri muodot ja kuluttajaryhmiin kohdistuvat erilaiset vaikutukset havainnollistavat hyvin sitä, että vesi on vaikeasti hinnoiteltava hyödyke, koska hinnoittelulla on useita eri tavoitteita ja hinnoitteluun liittyy usein myös vahva vaatimus hinnoittelun oikeudenmukaisuudesta (ks. esim. Garrick ym., 2020; Grafton ym., 2020; KKV, 2022b). Veden hinnoitteluun vaikuttaa talous- ja insinöörityeteisiin painottuvien näkökulmien ohella veden sosiaalinen ja poliittinen ulottuvuus (Heino & Takala, 2015; Massarutto, 2020). Veden hinnoittelua ei niinkään luonnehdi asiakkaiden maksuhalukkuus (*willingness to pay; WTP*) kuin asiakkaiden maksukyvykkyys (Beecher, 2020, 5). Tällöin hinnoittelua voidaan tarkastella muun muassa sen oikeudenmukaisuuden, tasa-puolisuuden ja maksutason hyväksyttävyyden tai kohtuullisuuden näkökulmasta.

50 Suomessa tällaista variaatiota sopimustyypeissä on enemmän ollut sähköenergian markkinoilla missä on markkinoitu muun muassa kiinteällä kuukausimaksulla olevia sähkösopimuksia pienemmän kulutuksen kerrostaloihin (ks. esim. <https://www.fortum.fi/kotiasiakkaille/sahkoa-kotiin/sahkosopimukset/sahko-ja-kotivakuutus>). Lisäksi vuoden 2022 sähkökriisin seurauksena uutena sopimustyyppinä on tarjottu kiinteän hinnan ja pörssihinnan yhdistävää kulutusjoustotuotteita, joissa sähkön hinta vaihtelee kulutusajankohdan perusteella jonkin tietyn kiinteän hinnan ympärillä (ks. <https://www.helen.fi/sahko/sahkosopimus>). Linkit tarkistettu 30.5.2023.

4 KYSELY VESILAITOSTEN HINNOITTELUSTA

Syksyllä 2022 Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki yhteistyössä aluehallintovirastojen (AVI) kanssa vesihuoltolaitoksille suunnatun kyselyn, jossa laitoksilta tiedusteltiin tietoja niiden keräämistä vesimaksuista, vesimaksujen korotuspaineista sekä siitä, kuinka laitokset tiedottavat maksujen korotuksista. Kysely toteutettiin pääasiassa Webropol-lomakkeella, jonka KKV valmisteli. Lomakkeen kysymykset ovat nähtävillä tämän selvityksen ohessa erillisessä web-liitteessä. AVI saivat myös kirjeversion lomakkeesta ja joitakin vastauksia kerättiin siten myös kirjepostin välityksellä. Käytännön tiedonkeruusta vastasivat aluehallintovirastot, jotka keräsivät tiedot loka- ja marraskuun aikana, kolmen viikkoa kestäväen tiedonkeruujakson aikana. AVIt saivat ajoittaa keruuaikansa itse heille parhaiten käyvänä ajankohtana. Tiedonkeruun aikana AVIt lähettivät muistutusviestin vastaamisesta, kun keruuta oli kulunut kaksi viikkoa. Tiedonkeruussa hyödynnettiin KKV:n ja AVIen aiemman vesihuoltohankkeen aikana kerättyjä vesihuoltolaitosten yhteystietoja.⁵¹

Kyselyvastauksiin liittyy joitakin epävarmuustekijöitä, jotka on hyvä huomioida tuloksia tulkittaessa. Vesihuoltolaitosten ilmoittamiin tietoihin vesimaksujen tasosta, laskutetun veden määrästä ja verkostopituudesta voi liittyä näppäilyvirheitä tai tulkinnasta johtuvia poikkeavia havaintoja. Vesihuoltolaitokset ovat esimerkiksi voineet ilmoittaa verkostopituuden yksittäisissä tapauksissa metreissä pyydettyjen kilometrien sijaan. Lisäksi on mahdollista, että laitokset ovat ilmoittaneet kokonaisverkoston pituuden tai vain talousvesiverkoston pituuden. Myös laskutetun veden määrä on voitu tulkita usealla eri tavalla. Vastaavasti myös maksutiedot on voitu tulkita eri tavoin ja joissakin yksittäisissä tapauksissa saatettu ilmoittaa yhteenlaskettu talous- ja jäteveden käyttömaksu, vaikka kyselyssä näitä on kysytty erikseen. Olemme näiden muuttujien osalta pyrkineet korjaamaan ilmeisimpiä virheitä aineistosta, mutta kattavasti kaikkia virheitä ei ole pystytty korjaamaan. Hinnankorotuspaineita tai mahdollisten korotusten määrää koskeviin kysymyksiin nämä haasteet eivät kuitenkaan vaikuta sillä kyseiset kysymykset olivat kyllä/ei- tai monivalintakysymyksiä.

Kokonaisuudessaan kyselyyn saatiin 549 vastausta, mutta joistakin laitoksista oli keruuteknisistä syistä saatu kaksi vastausta, joten kyseisistä laitoksista säilytettiin joko ensiksi saapunut vastaus tai vastaus, jonka tietosisältö oli laajempi. Siten lopulliseen analyysiin sisällytettiin 535 vastausta. Tämä on vähemmän kuin KKV:n ja AVIen aiemmin toteuttamassa vesihuoltolaitosten toimintojen ulkoistamista käsittelevässä kyselyssä, jossa saatiin 822 vastausta (ks. KKV, 2022b). Vastausmäärän pudotusta selittää esimerkiksi tiedonkeruun tiukka aikataulu, ajoittuminen syyslomakautteen, vähäisempi puhelin- ja kirjekeruu sekä vastaajien mahdollinen haluttomuus vastata toistuviiin kyselyihin.⁵² Lisäksi kaikkia aiemmalla kyselykerralla vastanneita laitoksia ei tällä kertaa tavoitettu mahdollisten yhteystietojen muutosten vuoksi. Vastaajien vastaushalukkuutta on myös voinut vähentää aiemman kyselykierroksen läheisyys vuonna 2021.

Vastausprosentit ovat AVIen aiemmin kerättyihin yhteystietoihin perustuvia arvioita. Kaikkia aiemmin kerättyjä yhteystietoja ei enää tavoitettu, joten vastausprosentin tulkinta riippuu siitä, luetaanko nämä yhteystiedot mukaan arvioon. Lisäksi vastausprosentit on laskettu poistaen saman laitoksen useat vastaukset (ks. yllä). Määrällisesti eniten vastauksia saatiin Itä-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen AVEista. Eri alueilla laitosmäärät poikkeavat toisistaan, sillä toisaalla vesihuollosta vastaa vähäisempi määrä suuria laitoksia kuin taas toisaalla voi olla

51 <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/uudistuva-vesihuolto-tarvitsee-julkisia-ja-yksityisia-toimijoita/>

52 Vaikka suuri osa vastauksista saatiin Webropol-keruulla, tiedonkeruussa kerättiin myös yksittäisiä kirjevastauksia, jotka on syötetty Webropol-lomakkeelle jälkikäteen joko AVIn tai KKV:n toimesta.

enemmän pienempien vesiosuuskuntien varaan rakennettua vesihuoltoa. Tämä voi vaikuttaa myös vastausprosenttiin, sillä pienempiä laitoksia voi olla vaikeampi tavoittaa.

Taulukko 3. Vastajamäärät ja vastausprosentit AVlen mukaan jaoteltuna.

Aluehallintovirasto	Vastausprosentti
Etelä-Suomi	Alkuperäisiä yhteystietoja/vastaanottajia 100; kysely toimitettiin perille n. 90 vastaanottajalle. Vastausprosentti ensimmäisen mukaan. Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 53 Vastausprosentti: 53 % (53/100)
Itä-Suomi	Vastaanottajia: 233 Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 106 Vastausprosentti: 45 % (106/233)
Lappi	Vastaanottajia: 113 Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 72 Vastausprosentti: 64 % (72/113)
Lounais-Suomi	Vastaanottajia: 174 (aiemman vuoden 2022 kyselyn perusteella, ks. KKV 2022b) Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 82 Vastausprosentti: 47 % (82/174)
Länsi- ja Sisä-Suomi	Alkuperäisiä yhteystietoja/vastaanottajia 479; 4 laitosta lopettanut toimintansa, vastausprosentti 475 laitoksen mukaan. Mukaan kirjattu 8 kirjevastausta (9 lähetettyä kirjekyselyä). Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 148 Vastausprosentti: 31 % (148/475)
Pohjois-Suomi	Alkuperäisiä yhteystietoja/vastaanottajia 143 (Webropol) Kirjekeruu: 8 kahdeksan vastaanottajaa, 6 vastaajaa. Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 74 Vastausprosentti: 49 % (74/151)
YHTEENSÄ	Yhteystietoja, joihin kysely lähetetty: 1 246 Analyysiin sisällytetyt vastaukset: 535 Vastausprosentti: 42 %

4.1 Vesihuoltolaitokset organisaatiomuodoittain ja toimintatyypeittäin

Vesihuoltolaitosten organisaatiotyypeistä yleisin oli vesiosuuskunta. Kysyimme myös laitosten toimintatyyppiä, toisin sanoen sitä, oliko laitos talousvesilaitos, jätevesilaitos vai molempia. Olemme ristiintaulukoineet tämän tiedon toiminta-alueen määrittelyä koskevan kysymyksen kanssa. Pelkkiä jätevesilaitoksia on vastaajien joukossa vain 24 kappaletta. Talousvesilaitoksia ja molempia toimintoja harjoittavia laitoksia on lähes yhtä paljon.

Vastaajista 29 taas oli vastannut, ettei tiennyt oliko laitokselle määritelty toiminta-aluea.⁵³ Organisaatiotyyppittäin tarkasteltuna havaitsimme, että tyypillisesti kunnan hallinnoimat (suuremmat) vesihuoltolaitokset (liikelaitos, teknisen sektorin osa) hoitivat sekä talousvesi- että jätevesitoimintoja.

Taulukko 4. Vastaajat laitoksen organisaatiotyypin mukaan jaoteltuna.

	lkm	%-osuus	kumulatiivinen %
Vesiosuuskunta	346	64,67	64,67
Osakeyhtiö	78	14,58	79,25
Tekn.sekt osa	55	10,28	89,53
Liikelaitos	30	5,61	95,14
Vesiyhtymä	20	3,74	98,88
Tukkuyhtiö	5	0,93	99,81
Ei tietoa	1	0,19	100,00
yht.	535		

Taulukko 5. Laitosten toimintatyyppi ja toiminta-alue.

Laitoksen toimintatyyppi	Toiminta-alue			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
talousvesilaitos	230	13	20	263
jätevesilaitos	15	6	3	24
talous- ja jätevesilaitos	226	15	5	246
ei tietoa	1	0	1	2
yht.	472	34	29	535

Taulukko 6. Laitosten toiminta- ja organisaatiotyyppi.

Laitoksen toimintatyyppi	Laitoksen organisaatiotyyppi							yht.
	Tekn. sekt osa	Liikelaitos	Tukku-yhtiö	Osake-yhtiö	Vesiosuuskunta	Vesiyhtymä	Ei tietoa	
talousvesilaitos	2	1	4	20	218	18	0	263
jätevesilaitos	1	2	0	3	18	0	0	24
talous- ja jätevesilaitos	52	27	1	55	109	2	0	246
ei tietoa	0	0	0	0	1	0	1	2
yht.	55	30	5	78	346	20	1	535

53 Yksi vastaaja oli jättänyt vastaamatta organisaatiotyyppiä, toimintatyyppiä ja toiminta-alueita koskeviin kysymyksiin (kirjevastauksessa ohittaminen on ollut mahdollista). Nämä täydennetty manuaalisesti en osaa sanoa/ei tietoa vastauksiksi.

4.2 Vastaaajien laitospito ja talous

Kyselyssä selvitimme myös vastaajien kokoa niin siirretyn veden määrällä, liittymämäärällä kuin verkoston pituudella mitattuna. Talousvesiliittymien keskiarvo vastaajien joukossa on noin 1 245 liittymää. Jätevesiliittymiä keskimääräisellä vastaajalla on ollut noin 1 690.⁵⁴ Jakaumat ovat huomattavan vinoja, sillä talousvesiliittymien koolta mitattuna 75 % laitoksista on pienempiä kuin 787 liittymää. Määrällisesti suurin osa Suomen vesihuoltolaitoksista on pieniä vesiosuuskuntia. On huomattava, että kaikki laitokset eivät vastanneet näihin kysymyksiin. Lisäksi jätevetä koskeviin tietoihin on vastattu vain, jos laitos on tuottanut jätevesitoimintoja.

Aineiston kattavuutta voidaan arvioida suhteuttamalla tunnuslukuja arvioihin koko Suomen vastaavista luvuista. On arvioitu, että Suomessa on noin 107 000 kilometrin pituinen vesijohtoverkosto ja noin 50 000 kilometriä jätevesiverkostoja (Kuulas ym., 2020). Aineistossamme verkostopituus on yhteensä noin 66 000 kilometriä. Liittymämääristä ei ole saatavilla tarkkoja arvioita, sillä VEETI-tietokannassa raportoidaan liittymien määrän sijaan liittymämääriä (asukkaat). Vuonna 2021 VEETIn perusteella vesijohtoverkkoon liittyjiä oli noin 4,67 miljoonaa ja jätevesiverkkoon liittyjiä oli noin 4,35 miljoonaa asukasta. Liittymämäärää voidaan aineistostamme arvioida siten, että liittymämäärä kerrotaan keskimääräisellä asuntokunnan koolta, joka nykyisellään on noin kaksi.⁵⁵ Tämän arvion perusteella aineistomme kattaisi noin 1,2 miljoonaa vesijohtoverkoston liittyjiä. Vedenkäytön kattavuutta ei ole yksinkertaista arvioida, sillä arvioita veden kulutuksen kokonaismäärästä ei juuri ole löydettävissä ja keskimääräinen vedenkulutus kotitaloutta kohden kuvastaa huonosti kotitalouksien välistä vaihtelua veden kulutuksessa. Aineistomme kattaa noin 207 miljoonaa kuution talousveden kulutuksen. Suurin puute aineiston kattavuudessa on HSY:n puuttuminen. VEETIn vuoden 2021 tietojen perusteella HSY:llä oli noin 1,2 miljoonaa liittyjiä, sen siirretyn talous- ja jäteveden määrät olivat noin 96 (laskutettu n. 75) ja 140 (laskutettu n. 75) miljoonaa kuutiota ja verkostopituudet olivat noin 3 200 (vesijohto) ja 3 000 (jätevesi) kilometriä.⁵⁶

Taulukko 7. Laitosten tunnuslukuja.

	lkm	keskiarvo	mediaani	90 % persentiili	75 % persentiili	summa
Talousvesiliittymien määrä	490	1 245	137	4 009	787	609 838
Jätevesiliittymien määrä	251	1 690	336	4 947	1 747	424 244
Talousvesi (1 000 m ³)	472	432	15	941	160	203 720
Jätevesi (1 000 m ³)	251	618	59	1 700	387	155 123
Verkoston pituus (km)	471	140	32	380	145	65 759

Kyselyssä kysyttiin tietoja myös muun muassa laitosten tuloista, kustannuksista, mahdollisista ylimääräisistä maksuista sekä saaduista tuista. Näin voitiin saada yleiskuva laitosten taloustilanteesta. Ensimmäiseksi tarkaste-

54 Liittymämäärä ei ole sama kuin käyttäjien määrä, joka on käytännössä aina vähintään liittymämäärän suuruinen. Emme kysyneet kyselyssä käyttäjien määrää, koska hinnoittelu perustuu käytännössä liittymään, ei liittymää käyttävien asiakkaiden määrään.

55 https://www.stat.fi/til/asas/2020/01/asas_2020_01_2021-10-14_kat_002_fi.html

56 <https://raportit.ymparisto.fi/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fJulkiraportti-Toimintakertomuksen%20avainlukuja>

lemme laitosten kustannusten ja tulojen suhdetta. Tämä tehdään vertaamalla laitosten käyttökustannuksia laitosten perusmaksu- ja käyttömaksutulot summaan.⁵⁷ Tämä tarkastelu on hyvin karkealla tasolla tehty arvio laitosten kustannusvastaavuudesta, sillä se ei huomioi kiinteitä kuluja, jotka ovat vesihuollossa usein merkittäviä. Kuitenkin jos kerätyt tulot perus- ja käyttömaksuista eivät kata edes laitoksen käyttökustannuksia, on selvää, että kustannusvastaavuuden vaade ei tällaisella laitoksella täyty. Kerättyjen tietojen pohjalta tämä suhdeluku saatiin laskettu 290 laitokselle. Viiden laitoksen havainto jätettiin huomioitta, koska näiden laitosten tulojen ja kustannusten suhde oli poikkeuksellinen todennäköisesti virheellisesti syötettyjen tulo- tai kustannustietojen johdosta.

Keskimäärin laitokset pystyvät kattamaan käyttökustannuksensa keräämillänsä maksutuloilla, sillä keskimääräinen tulosuhde on selvästi yli yhden (1,75). Laitosten määrällä mitattuna tulojen ja kustannusten suhde on suurempaa kuin yksi 236 vastanneella laitoksella. Toisaalta 54 laitoksella kerätyt tulot ovat pienempiä kuin käyttökustannukset (tulosuhde on alle 1). Valtaosa näistä laitoksista oli vesiosuuskuntia. Jos tarkasteluun sallitaan 10 % toleranssi siten, että tulojen tulisi olla vähintään 90 % käyttökustannuksista, havaitsemme, että vastaajien joukossa on 25 laitosta, joilla tämä ehto ei täyty. Siten vaikka arviomme perusteella laitokset vaikuttavat pystyvän kattamaan käyttökustannuksensa kerätyillä maksutuloilla, havaitsemme myös laitoksia, joilla vaikuttaisi olevan selkeitä vaikeuksia toteuttaa kustannusvastaavuutta. Todellisuudessa tilanne kustannusvastaavuuden näkökulmasta on todennäköisesti huomattavasti tässä kuvattua heikompi, sillä emme huomioi tarkastelussa kiinteitä kustannuksia. Lisäksi huomattava osa laitoksista ei vastannut kustannuksia ja maksutuloja koskeviin kysymyksiin, joten näiden laitosten taloustilannetta emme havaitse.

Taulukko 8. Laitosten tulojen ja käyttökustannusten suhde.

	lkm	keskiarvo	mediaani	75 % persenttiili	90 % persenttiili
Tulot/käyttökustannus	290	1,75	1,28	1,75	2,7

Taulukko 9. Laitosten tulojen ja kustannusten suhde organisaatiotyypin mukaan.

Laitoksen organisaatiotyyppi	Tulosuhde suurempi tai yhtä suuri kuin yksi		
	ei	kyllä	yht.
Tekn.sekt osa	2	29	31
Liikelaitos	1	16	17
Tukkuyhtiö	0	2	2
Osakeyhtiö	5	39	44
Vesiosuuskunta	43	148	191
Vesiyhtymä	2	2	4
Ei tietoa	1	0	1
yht.	54	236	290

Laitoksilta kysyttiin myös, kerääkö laitos ns. ylimääräisiä maksuja taloutensa paikkaamiseksi ja/tai investointien rahoittamiseksi ja saavatko ne jotakin ulkoista taloudellista tukea toimintansa ylläpitämiseksi. Vain kaksi laitosta molempiin näihin kysymyksiin vastanneista laitoksista sanoi saavansa sekä ulkoista tukea että perivänsä ylimääräisiä maksuja. Valtaosa vastasi molempiin kieltävästi. Mielenkiintoista on, että ylimääräiset maksut ja ulko-

57 (käyttömaksutulot + perusmaksutulot) / käyttökustannukset

nen taloudellinen tuki vaikuttavat vastausten perusteella olevan toisiaan korvaavia rahoitusmuotoja. Valtaosa niistä, jotka keräsivät ylimääräisiä maksuja, eivät saaneet ulkoista taloudellista tukea. Päinvastoin, jos laitos oli saanut ulkoista taloudellista tukea, laitos ei pääsääntöisesti kerännyt ylimääräisiä maksuja.

Sitä, että varsin harva laitos vastasi saavansa erillistä tukea, voidaan pitää vesihuoltolain mukaisena havaintona kustannusvastaavuuden toteutumisesta. Toisaalta kysymyksenasettelu on voinut rajoittaa *e*-vastausten määrää, sillä tuen saamisen aikajänneeksi rajattiin viimeiset kolme vuotta. On todennäköistä, että suurempi joukko laitoksia on saanut tukea pidemmällä aikavälillä. Lisäksi vastaajat ovat voineet tulkita kysymyksen niin, että se ei ole koskenut esimerkiksi investointeihin saatuja tukia. Asiaa voidaan tarkastella myös sen valossa, mitä laki vesihuollon tukemisesta (686/2004) toteaa tuen perusteista⁵⁸. Lain 4 § listaa tukemisen yleiset edellytykset, joihin sisältyy 1 momentin listaamien edellytysten ohella 2 momentti:

Tuen myöntämisen edellytyksenä on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, että vesihuollosta perittävillä maksuilla ei kateta niitä kustannuksia, joita varten tukea myönnetään.

Kääntäen tämä voidaan tulkita niin, että tukea ei tulisi hakea kustannuksiin, jotka olisi lähtökohtaisesti katettava laitoksen itse keräämillä maksuilla. Toisin sanoen, vesihuoltolaitoksen normaali toiminta tulisi kattaa kerättävin maksuin ja tuki on tarkoitettu lain 3 § mukaisesti enemmän tilanteisiin, joita ei voitane edellyttää katettavan normaalein maksuin (esim. veden saannin turvaaminen poikkeustilanteessa) tai muilla laitoksen keräämillä ylimääräisillä maksuilla.

Taulukko 10. Taloudellinen tuki ja ylimääräiset maksut.

Onko saanut ulkoista tukea toiminnan tukemiseksi	Onko perinyt ylimääräisiä maksuja			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
kyllä	2	29	0	31
ei	40	437	1	478
en osaa sanoa	1	6	4	11
yht.	43	472	5	520

Kysyimme myös, kuinka suuren osuuden laskuttamaton talousvesi muodostaa vesilaitosten siirretystä talousvedestä. Olemme rajanneet tarkastelun ulkopuolelle todennäköisinä virhevastauksina havainnot, joissa laskuttamattoman veden osuudeksi on ilmoitettu 100 % tai enemmän. Laskuttamattoman veden osuudeksi keskimäärin ilmoitettu noin 8,6 %. Tämä on kokoluokaltaan varsin lähellä Vesilaitosyhdistyksen (VVY) esittämää arviota, joka on ollut keskimäärin noin 10–15 % (Vesilaitosyhdistys, 2022).⁵⁹

58 Lisäksi vesihuoltolain (119/2001) 18 § 3 momentti toteaa, että "Vesihuoltoa voidaan tukea kunnan, valtion ja Euroopan yhteisön varoista. Tuki on otettava huomioon kustannuksia 1 momentin mukaisesti katettaessa. Vesihuollon tukemisesta on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään."

59 Aineistossamme 75 %:lla havainnoista laskuttamattoman veden osuus oli 13 % tai alle.

4.3 Vesihuoltolaitosten maksut ja korotukset

Aloitamme tarkastelemalla, mitä erityyppisiä vesimaksuja laitokset keräävät vastausten perusteella. Suurin osa vastaajista vastasi keräävänsä käyttömaksua ja/tai perusmaksua. Laitoksia, jotka keräävät sekä käyttömaksua että perusmaksua oli 466 kappaletta. Viisi laitosta ilmoitti, että ne eivät keräisi ollenkaan vakituisia maksuja toimintansa rahoittamiseksi, joskin kaksi näistä laitoksista vastasi keräävänsä liittymismaksua. Havainto, että suuri osa laitoksista kerää perusmaksua, tukee sitä ajatusta, että perusmaksu säädettäisiin pakolliseksi kaikille laitoksille.⁶⁰ Kustannuskattavuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että vesimaksu sisältää sekä käyttöön perustuvan osan, että kiinteät kustannukset kattavan perusmaksuosan. Muita maksuja kuin annettuja vaihtoehtoja ilmoitti keräävänsä 58 laitosta. Vastajat saivat täsmentää avovastauksella näiden maksujen luonnetta ja vastauksissa esiintyy muun muassa seuraavilla tavoilla nimettyjä maksuja: osuusmaksu, jäsenmaksu, vuosimaksu, lainanhoitokulut, vesimittareihin liittyviä maksuja ja huoltomaksu.

Taulukko 11. Laitosten keräämät maksut.

Kerääkö maksua; kyllä-vastaukset	
Käyttömaksu	497
Perusmaksu	490
Liittymismaksu	441
Hulevesimaksu	14
Muu maksu	58
Ei kerää säännöllisiä maksuja	5

Vastaajia yht. 535

Vesilaitokset suhtautuvat hyvin eri tavoin vesimaksujen perimiseen asiakkailtaan ja vesimaksujen perimisessä on suurta kirjoa laitosten välillä. Tätä havainnollistavat kyselyyn annetut avovastaukset, Varsinkin vesiosuuskunnissa ja -yhtymissä maksuja peritään osuuskunnan jäseniltä hyvinkin vaihtelevasti, mikä pitkällä aikavälillä vaikuttaa vesilaitoksen talouteen ja tulevien korjausinvestointien rahoitukseen.

”Asiakkailla ei ole mittausta. Vesimaksu on 40 €/vuosi.”

”Vanha vesiyhtymä 1960-luvun lopulta. Ei meillä ole edes vesimittareita, Maksu on vuosimaksu, joka peritään. Jos korjauksia, niin hoidetaan itse. Vesi tulee omasta lähteestä omalla painollaan (lappona).”

”Olemme päätyneet siihen, että laitteiden ja verkoston uusimiseen ei kerätä pääomaa, koska inflatio syö pankkitalletuksia ja rahaa kerätään vasta sitten, kun korjaus tai uusimistarvetta ilmenee.”

Kyselyssä kysyttiin myös talous- ja jäteveden käyttömaksujen tasoa. Olemme VEETI-tietojen pohjalta manuaalisesti korjanneet kyselyaineiston hintatietoihin joitakin ilmeisimpiä virheitä, mutta kaikkia hintatietoja ei ole ollut mahdollista näin korjata. Talusveden käyttömaksu on kyselyaineiston perusteella keskimäärin 1,56 euroa

60 Ks. Vesihuoltolain uudistusta valmistelevan työryhmän asettamispäätös; LINKKI.

kuutiolta ja jäteveden vastaava kuutiointi oli 3,08 euroa. Maksimissaan hinnat ovat noin 7–8 euroa. Mutta kuten edellä toimme esiin, jotkin yksittäiset korkeat hinnat vastauksissa voivat selittyä sillä, että vastaajat ovat syöttäneet talous- ja jäteveden yhteenlasketun käyttömaksun. Keskimääräisesti havaitut maksut ovat varsin lähellä VEETI-tietokannan keskiarvoja vuodelta 2021, jotka ovat 1,73 (talousvesi) ja 3,04 (jätevesi) euroa kuutiolta.⁶¹

Taulukko 12. Käyttömaksujen keskimääräinen taso.

	lkm	keskiarvo	keskihajonta	minimi	maksimi
Talousveden käyttömaksu €/m ³	464	1,56	0,74	0,00	6,7
Jäteveden käyttömaksu €/m ³	255	3,08	0,88	0,20	7,9

Seuraavaksi tarkastelemme sitä, ovatko laitokset pitäneet nykyistä maksutasoa riittävänä ja ovatko laitokset korottaneet maksuja viimeisen kolmen vuoden aikana. Noin puolet vastaajista (257 kpl) on ollut sitä mieltä, että nykyinen maksutaso on riittävä, kun taas 221 vastaajaa on vastannut, että nykyinen maksutaso ei olisi riittävä. Selvästi yli puolet laitoksista on korottanut maksuja viimeisen kolmen vuoden aikana (357 kpl). Näistä laitoksista 228 laitoksella on edelleen hinnankorotuspaineita, joten näiden laitosten kohdalla jo tehdyt korotukset eivät ole olleet oletettavasti riittäviä. Tätä voi selittää se, että hyväksyttynä kertakorotuksen suuruutena pidetään yleisesti 15 %:n korotusta (ks. alla), jolloin tätä suuremmat korotustarpeet voidaan joutua jaksottamaan usean vuoden ajalle. Yhteensä tulevia hinnankorotuspaineita oli 303 laitoksella.

Taulukko 13. Maksutason riittävyys ja tehdyt korotukset.

Onko maksutaso riittävä	Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
kyllä	158	98	1	257
ei	165	56	0	221
en osaa sanoa	34	19	4	57
yht.	357	173	5	535

Taulukko 14. Tehdyt korotukset ja tulevat korotuspaineet.

Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana	Onko maksujen korotuspaineita			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
kyllä	228	110	19	357
ei	73	90	10	173
en osaa sanoa	2	1	2	5
yht.	303	201	31	535

Niiden joukossa, jotka ovat korottaneet maksujaan viimeisen kolmen vuoden aikana, korotukset ovat olleet pääsääntöisesti alle 15 %. Korkeintaan noin 15 % korotukset ovat linjassa sen kanssa, mitä on vuonna 2017 arvioitu olevan toisen välttämättömyyhyödykkeen eli sähkönsiirron kohtuulliseksi hinnankorotukseksi. Tuolloin

61 <https://raportit.ymparisto.fi/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fJulkiraportti-Vesihuollon%20maksut>

kohtuulliseksi korotukseksi katsottiin korkeintaan 15 % korotus.⁶² Kuluttaja-asiamies on tuonut esiin, että kuluttajariitalautakunnan linjaukset 15 %:n korotuskatosta välttämättömyyspalveluissa voisivat olla sovellettavissa myös vesihuollossa.⁶³ Havaitsemme kuitenkin myös laitoksia, jotka ovat korottaneet vesimaksujaan enemmän kuin 15 % ja jotkin laitokset ovat vastanneet korottaneensa hintoja jopa yli 30 %. Myös maksujen tulevat korotuspaineet ovat valtaosin alle 15 % tai korkeintaan 30 %.

Avovastauksissa tulee esiin vesilaitosten ymmärrys hinnankorotusten oikean tason määrittämisestä. Välttämättömyyshyödykkeen hinnoitteluun liittyvien näkökohtien lisäksi on tärkeää kyetä löytämään korotuksille sellainen perusta, jonka myös kuluttajat hyväksyvät.

”Hinnankorotuksen paineet suuret, mutta ne pitäisi tehdä maltillisesti, jotta osakkaat maksavat laskunsa.”

Taulukko 15. Tehtyjen korotusten suuruus.

Kuinka paljon on korottanut maksuja	lkm	%-osuus	kumulatiivien %
0–5,99 %	142	39,78	39,78
6–14,99 %	135	37,82	77,59
15–29,99 %	49	13,73	91,32
30–100 %	23	6,44	97,76
yli 100 %	5	1,40	99,16
en osaa sanoa	3	0,84	100,00
yht.	357	100,00	

Taulukko 16. Tulevien korotusten suuruus.

Kuinka paljon maksuja tulisi korottaa	Onko maksujen korotuspaineita	
	kyllä	yht.
0–5,99 %	65	65
6–14,99 %	123	123
15–29,99 %	66	66
30–100 %	25	25
yli 100 %	9	9
en osaa sanoa	15	15
yht.	303	303

Vesimaksujen korotuspaineisiin vaikuttavat myös asiakaskunnassa tapahtuneet muutokset, mitkä tulevat esiin varsinkin maaseudulla toimivilla vesilaitoksilla, joissa yksittäisten veden suorkäyttäjien kuten maatilojen poistumi-

62 Ks. <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/sahkoyhtio-ja-sahkon-hinnan-muuttaminen/>

63 <https://kuluttaja-asiamies.fi/2021/10/25/pomppasiko-vesi-tai-lammityslasku-pilviin-hinnankorotukset-on-tehtava-maltillisesti-ja-suunnitelmallisesti/>

nen voi vaikuttaa merkittävästi laitoksen tulovirtaan. Toisaalta myös käyttäjämäärän lisääntyminen voi aiheuttaa maksujen korotuspaineita, sillä lisääntynyt käyttäjämäärä voi aiheuttaa esimerkiksi kasvanutta huoltotarvetta. Kyselyn perusteella laitoksilla saattoi olla korotuspaineita riippumatta siitä, oliko niiden liittymämäärä vähentynyt, kasvanut tai pysynyt samana viimeisen kolmen vuoden aikana.

”Taksoihin on huomattavaa korotuspainetta, sillä suuret kuluttajat, karjatilat, ovat hävinneet. Veden kulutus on vain viides osa osuuskunnan perustamisvaiheen aikaisesta. Päätämme lähiaikoina taksojen korottamisesta vuodelle 2023.”

Keskeisimmät korotussyyt liittyivät vesihuollon kustannustasoon ja vaadittaviin investointeihin. Myös lainsäädännön asettamat vaatimukset olivat varsin yleisiä korotussyitä. Kunnan taloudellinen tilanne oli varsin vähäinen syy hinnan korotuksille. Tämä selittyy sillä, että vain pieni osa laitoksista on kunnan hallinnoimia joko kunnan teknisen sektorin osana, kunnan liikelaitoksena tai kunnan osakeyhtiöomistuksen kautta.

Taulukko 17. Syyt maksujen korotuksille.

Korotussyyt	
Kustannustaso	362
Investoinnit	302
Asiakkaiden vedenkäyttö	98
Lainsäädännön vaatimukset	168
Kunnan taloudellinen tilanne	24
Avustusten loppuminen	13
Muu syy	65

Vastaajia yht. 494

Sähkö on kriittinen tuotannontekijä myös vesihuollossa, sillä sähkönjakelun häiriöt vaikuttavat sekä vesihuoltolaitosten operatiiviseen toimintaan että vesihuollon kustannuksiin. Avovastauksissa nousikin esiin sähkönhinnan nousu yhtenä vesimaksujen korotusten syynä.

”Kesällä 2023 loppuu nykyinen sähkö sopimus. Ensi kesän kokouksessa määritellään uudet vesimaksut seuraavan sähkö sopimuksen vaikutusten mukaisesti.”

”Sähköenergian kallistuminen jopa kymmenkertaiseksi vie vesiosuuskunnilta mahdollisuuden kehittää toimintaansa ja kerätä rahaa korjausinvestointeihin. Asiakkailta perittävät maksut nousevat hurjasti ja samalla vähenee vedenkulutus, kun ihmiset säästävät lähinnä lämpimän veden käytössä. Käytön väheneminen näkyy vesiosuuskuntien taloudessa ja luo painetta hintojen korotuksiin. Jos nykyinen sähkönhintataso jatkuu pitkään, niin se vaarantaa koko maaseudun vesihuollon.”

”Vesimaksuille on korotuspainetta varsinkin, jos sähkön hinta pysyy nykyisellä tasolla.”

Vesiosuuskunnat eivät välttämättä itse tuota omaa talousvettä (tai käsittele jätevesiään), vaan ostavat sen suuremmalta vesihuoltolaitokselta. Tällöin kuluttajilta laskutettavan veden hinta määräytyy veden myyvän vesihuoltolaitoksen taksojen perusteella, kuten seuraavat sitaatit havainnollistavat. Onkin hyvä huomata, että laitosten hinnoittelupäätökset eivät useinkaan ole täysin itsenäisiä, vaan ne riippuvat toisen laitoksen veloittamasta hinnasta.

”Osuuskunnalla ei ole painetta korottaa talous- ja jäteveden hintoja. Koska osuuskunta ostaa veden kunnalta eikä kunta anna alennusta ostetusta vedestä tai toimitetusta jätevedestä, niin osuuskunta nostaa hintoja sen perusteella, miten kunta korottaa omia hintojaan. Osuuskunnan korotus ei ole prosentuaalinen vaan suoraan sen mukainen, mitä kunnan hinnankorotuksen vaikutus on osuuskunnalle.”

”Ostamme veden XX vesilaitokselta ja siirrämme heidän veden korotukset suoraan laskuun. Toimintaperiaatteena on olla voittoa tuottamaton osuuskunta.”

”Vesiosuuskunta luopui muutama vuosi sitten omasta vedenottamosta ja ostaa nyt veden XX kunnan vesilaitokselta.”

”Osuuskuntamme perii käyttövesi- ja jätevesimaksut XX hinnaston mukaan. Perusmaksu päätetään vuosittain osuuskuntakokouksessa ja on nyt 300 €/liittymä.”

”Osuuskuntamme vesi- ja jätevesien käyttömaksut laskuttaa XX suoraan jäseniltämme. Osuuskunta ei saa myyntikatetta. Perusmaksu on ainoa tulolähtemme liittymismaksun lisäksi.”

Seuraavaksi taulukoimme, kuinka laitokset ovat vastanneet tiedottavansa asiakkaita hinnankorotuksistaan. Laitokset ovat voineet valita vastauksessaan usean ilmoituskanavan. Vesihuoltolain 23 § mukaan sopimusehtojen (merkittävistä) muutoksista tulisi ilmoittaa asiakkaalle henkilökohtaisesti. Kyselyymme vastanneista laitoksista valtaosa myös näin teki. On kuitenkin mahdollista, että vesihuoltolaitoksen järjestämässä kokouksessa ilmoitettu maksumuutos tulkitaan henkilökohtaisesti ilmoitetuksi muutokseksi. Näin voi olla pienissä osuuskunnissa, joissa tiedottaminen voi tapahtua osuuskunnan jäsenten keskinäisten tapaamisten välityksellä. Sosiaalisessa mediassa tai paikallislehdessä hinnankorotuksista ilmoitetaan varsin harvoin. Jotkin vastaajat ilmoittivat avovastauksessa, että hinnankorotuksista tiedotetaan tekstiviestillä.

Taulukko 18. Maksujen korotuksista tiedottaminen.

Kuinka hinnankorotuksista tiedotetaan	
Verkkosivu	199
Sosiaalinen media	50
Paikallislehti	42
Henkilökohtaisesti asiakkaalle	458
Vesihuoltolaitoksen kokous	258
Muu tapa	17

Vastaajia yht. 515

”Vesihuoltolain mukaisesti asiakkaille pitää tiedottaa vesihuoltomaksujen korotuksesta kirjeitse. Erillisellä kirjeellä. Reklamaatiot ovat koskeneet tätä tapaa. Osa asiakkaista ei hyväksy ko. tapaa.”

Lopuksi tarkastelemme laitosten hinnankorotuspaineita suhteessa laitosten kokoon. Ensin katsomme, miten eri tavoin organisoituneet laitokset ovat tehneet korotuksia viimeisen kolmen vuoden aikana, koska organisaatiotyyppi voi indikoida laitoksen koosta. Mikään organisaatiotyyppi ei kuitenkaan vaikuta systemaattisesti korostuvan tehtyjen maksukorotusten näkökulmasta, vaan maksujen korotuksia havaitaan kaikissa organisaatiotyypeissä.

Taulukko 19. Maksujen korotukset laitoksen organisaatiotyypin mukaan.

Laitoksen organisaatiotyyppi	Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
Tekn.sekt osa	39	14	2	55
Liikelaitos	18	11	1	30
Tukkuyhtiö	3	2	0	5
Osakeyhtiö	63	15	0	78
Vesiosuuskunta	224	121	1	346
Vesiyhtymä	9	10	1	20
Ei tietoa	1	0	0	1
yht.	357	173	5	535

Lopuksi tarkastelemme maksukorotuksia verkostopituuden, talousvesiliittymien ja talousveden käytön mukaan jaettujen kokoviidenneksen mukaisesti. Luokittelussa on huomioitava, että eri muuttajat voivat luokitella saman laitoksen eri viidenneksiin, sillä esimerkiksi lyhyellä verkostopituudella oleva laitos voi olla siirretyn veden ja liittymien määrällä mitattuna suuri laitos. Tulokset on taulukoitu liitteessä B. Yleisesti suurimpiin kokoviidenneksiin sijoittuvat laitokset ovat hiukan korostuneemmin vastanneet tehneensä korotuksia. Jo tehdyissä korotuksissa havaintoja voi selittää se, että pienemmät laitokset reagoivat lähinnä suurempien laitosten hinnan korotuksiin ja ne eivät siten tee varsinaisesti itsenäisiä korotuspäätöksiä. Toisaalta pienempien laitosten maksurakenne voi myös olla todennäköisesti moninaisempi ja siten on mahdollista, että investoinnit rahoitetaan muilla (ylimääräisillä) maksuilla sen sijaan, että korotetaan korottamalla käyttö- tai perusmaksuja. Tulevat maksujen korotuspaineet vaikuttaisivat olevankin suuremmissa kokoviidenneksissä yleisempiä kuin pienemmissä laitoksissa.

4.4 Korvaukset, reklamaatiot ja tuloutukset

Kyselyssä kysyttiin myös sitä, ovatko laitokset joutuneet maksamaan vesihuoltolain 27 § mukaisia korvauksia veden jakelun katkoista, ovatko laitokset saaneet asiakkailta reklamaatioita hinnankorotuksista sekä sitä, ovatko laitokset tulouttaneet maksutulojaan omistajilleen.⁶⁴ Aloitamme tarkastelemalla korvauksia ja huomioimme tarkastelussa myös sen, ovatko laitokset huomioineet mahdolliset tulevat korvaukset vesimaksuissaan. Siten mukana tarkastelussa ovat vain laitokset, jotka ovat vastanneet molempiin kysymyksiin. Laitoksista vain hyvin pieni osa on joutunut maksamaan korvauksia. Tämä voi kertoa kahdesta asiasta. Joko hinnanalennukseen oikeuttavia vesihuoltolain 27 § mukaisia virheitä tapahtuu hyvin vähän vesihuollossa tai sitten asiakkaat eivät ole esittäneet vaatimuksia hinnanalennuksesta kohtuullisessa ajassa virheen havaitessaan. Vaikka korvauksia on maksanut hyvin harva laitos, hiukan suurempi määrä laitoksia (75 kpl) on huomionnut mahdolliset tulevat korvaukset vesimaksujen tasossaan. Tämä voi kertoa siitä, että laitokset osaavat odottaa vedenjakelussa sellaisia katkoja, joista korvauksia tulisi maksaa. Kysyimme myös, onko laitoksille tehtyjä hinnankorotuksiin liittyviä reklamaatioita. Yhteensä 93 laitosta vastasi saaneensa reklamaatioita.

64 Vesihuoltolain 27 § mukaiset korvaukset ovat lähinnä veden jakelun katkoista johtuvia hinnanalennuksia. Sen sijaan lain 28 § mukaiset vahingonkorvaukset ovat erillisiä asiakkaiden omaisuusvahinkoihin liittyviä korvauksia.

”Vesihuoltolaitoksemme on alentanut jätevesimaksuja perusteena hulevesiviemäröinnin siirtyminen kunnan vastuulle. Vesihuoltolain 27 § mukaiset korvaukset ovat olleet erittäin vähäisiä. Olemme maksaneet niitä, jos putkirikon vuoksi jakelukatkos on yli 12 tuntia. Tällaisia kohteita on viimeisen 5 vuoden aikana ollut muutamia.”

Taulukko 20. Korvaukset ja tulevat maksut.

Onko laitos maksanut korvauksia	Onko tulevat korvaukset huomioitu maksutasossa			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
kyllä	5	14	1	20
ei	65	367	35	467
en osaa sanoa	3	2	5	10
yht.	73	383	41	497

Vesihuoltolaitosten tuloutukset kunnille, osakeyhtiön omistajille tai vesiosuuskunnan jäsenille voivat muodostaa yhden haasteen laitoksen toiminnan kehittämiseksi ja investointien rahoittamisella. Tulosten mukaan 52 laitosta on tulouttanut laitoksen tuottoja. Käytännössä tuloutukset ovat koskeneet joko kunnan hallinnoimia laitoksia (liikelaitos tai teknisen sektorin osa) tai sitten osakeyhtiöitä. Näistä 52 tulottaneesta laitoksesta, 41 oli korottanut maksuja viimeisen kolmen vuoden aikana ja toisaalta 40 laitoksella oli edelleen tulevia korotuspaineita. Tätä voidaan pitää ongelmallisena havaintona, jos taustalla on tilanne, jossa tuloutetut varat menevät muuhun käyttöön kuin vesihuoltolaitoksen operointiin, kehittämiseen ja investointeihin. Laitoksista 42 kappaletta ilmoitti myös tuloutusprosentin (vastasi muuta kuin nolla tai tyhjä) ja näiden laitosten keskuudessa tuloutusprosentti liikevaihdosta oli keskimäärin noin 9,5%.⁶⁵

Taulukko 21. Tuloutus omistajille organisaatiotyyppin mukaisesti.

Laitoksen organisaatiotyyppi	Tuloutus omistajalle			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
Tekn.sekt osa	14	30	8	52
Liikelaitos	19	9	2	30
Tukkuyhtiö	0	5	0	5
Osakeyhtiö	18	56	1	75
Vesiosuuskunta	1	339	1	341
Vesiyhtymä	0	20	0	20
Ei tietoa	0	1	0	1
yht.	52	460	12	524

⁶⁵ Kaksi laitosta oli vastannut tulottaneensa viimeisen kolmen vuoden aikana, mutta olivat vastanneet tuloutusosuutta koskevaan kysymykseen 0 %. Vastausten perusteella laskettu tuloutusosuus on samaa suuruusluokkaa kuin SYKEN selvityksessä, jossa tarkasteltavat laitokset tulottivat keskimäärin 10 % liikevaihdostaan omistajilleen (SYKE, 2018).

5 YHTEENVETO

”Puhdas vesi on meille aarre ja asiakkaamme ovat valmiita maksamaan siitä.”

Tässä selvityksessä olemme tarkastelleet Suomen vesihuoltoa hinnoittelun näkökulmasta. Veden hinnoittelua ohjaavat tavoitteet kustannusvastaavuudesta, kohtuullisesta maksutasosta ja ekologisesta veden käytöstä. Lisäksi lainsäädännön vaatimukset ja kasvava vesihuoltoverkoston korjausvelka asettavat vesimaksujen korotuspaineita vesihuoltolaitoksille. Tämän selvityksen yksi päähuomio on, että ainoastaan veden hinnoittelukeinoilla kaikkia vesihuollolle asetettuja tavoitteita on hyvin haasteellista saavuttaa, koska hinnoittelulle asetetut tavoitteet ovat tietyin osin ristiriidassa keskenään. Keskeinen kysymys vesihuollon tulevaisuuden kannalta onkin, kuinka vesimaksut tulisi määräytyä, jotta toiminnan kestävä rahoitus voidaan taata kuitenkin niin, että kuluttajien maksurasitus ei kasvaisi kohtuuttomaksi.

Suomen vesihuoltolaitoksille suunnatun kyselyn perusteella laitokset pääsääntöisesti keräävät ainakin jotakin yleisimmistä maksutyypeistä eli veden käyttömaksua, perusmaksua tai liittymismaksua. Laitosten maksukäytännöt ja tulkinnot eri maksujen luonteesta vaihtelevat kuitenkin eri laitosten välillä. Laitokset saattavat esimerkiksi kerätä maksuja vain silloin kun syntyy verkoston korjaustarpeita eikä esimerkiksi varsinaista käyttömaksua välttämättä aina kerätä. Yhtenä keinona laitosten taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseksi on esitetty perusmaksun määräämistä pakolliseksi. Vaikka perusmaksulla voitaisiin vakauttaa laitosten tulopohjaa ja sen keräämiselle olisi myös vesihuollon kustannusrakenteen näkökulmasta perusteita, liittyy perusmaksuun myös joitakin haasteita. Ensinäkin liian suuri perusmaksun osuus ei kannusta säästäväiseen vedenkäyttöön, kun vesimaksun suuruus ei juuri riippuisi tällöin kulutuksesta. Käyttömaksua painottavassa hinnoittelussa kuluttajilla on selkeämmin mahdollisuus vaikuttaa vesilaskunsa suuruuteen kulutustottumuksiaan muuttamalla. Toiseksi, jos perusmaksu ei riittävässä määrin huomio kuluttajien tai kotitalouksien eroja, voi perusmaksu kohdistaa liian suuren maksurasituksen tietynlaisiin asiakkaisiin suhteessa asiakkaan vedenkulutukseen.

Maksurakenteesta riippumatta havaitsimme, että huomattava määrä laitoksia oli joko korottanut vesimaksuja tai että maksuihin oli tulossa korotuksia. Tämä viittaisi siihen, että laitoksilla on ollut haasteita kustannustensa kattamisessa. Kustannustason nousu olikin laitosten yleisin syy maksukorotuksiin. Lisäksi investoinnit ja lainsäädännön kiristyneet vaatimukset olivat monella laitoksella maksukorotusten syynä. Laitosten arviot tehtyjen ja tulevien korotusten suuruudesta olivat pääasiassa alle 15 %, jota kuluttaja-asiamies on pitänyt yleisesti kohtuullisena kertakorotustasona. Kuitenkin vastauksissa havaittiin myös merkittävästi tätä suurempia arvioituja korotuksia. Lisäksi on huomioitava, että usealla jo maksuja korottaneella laitoksella oli edelleen tulevia maksujen korotuspaineita.

Tulevissa vesihuollon uudistuksissa ja yksittäisten laitosten hinnoittelupäätöksissä on huomioitava se, miten ne vaikuttavat kuluttajiin. Veden hinnoittelulla on kohtuullisuutta sekä tasapuolisuutta koskevat reunaehdot ja erilaiset hinnoittelumallit vaikuttavat eri tavoin eri kuluttajaryhmiin. Vesihuoltolaitosten tulee informoida kuluttajia asianmukaisella tavalla hinnoittelunsa muutoksista. Tulevaisuudessa vesihuoltolaitosten on kasvavissa määrin panostettava asiakkaitensa suuntaan tapahtuvaan viestintään vesimaksujen korotuspaineiden kasvaessa. Kuluttajien asema vesihuollossa muodostaa myös mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen.

LÄHTEET JA TAUSTAMATERIAALI

Tutkimukset ja selvitykset

- Allaire, M., & Dinar, A. (2022). What drives water utility selection of pricing methods? Evidence from California. *Water Resources Management*, 36(1), 153–169.
- Andersson, H. (2010). Veden saatavuus. Oikeustieteellinen tutkimus.
<https://core.ac.uk/download/pdf/14914245.pdf>
- Aqua Publica Europea (2016). Water affordability. Public operators' views and approaches on tackling water poverty.
https://www.aquapublica.eu/sites/default/files/document/file/ape_water_affordability_final_0.pdf
- Arjonen, M. (2021). Vesihuollon maksut – korottaminen, miksi ja miten?
<https://www.lakijavesi.fi/post/vesihuollon-maksut-korottaminen-miksi-ja-miten>
- Barberán, R., López-Laborda, J., & Rodrigo, F. (2022). The Perception of Residential Water Tariff, Consumption, and Cost: Evidence of its Determinants Using Survey Data. *Water Resources Management*, 36(9), 2933–2952.
- Barberán, R., & Arbués, F. (2009). Equity in domestic water rates design. *Water Resources Management*, 23(10), 2101–2118.
- Barndök, H., Tamberg, I., Uus, E., Kiss, J., Oll, K., Kalme, A. & Maripuu, M. (2018). Development of strategies towards a sustainable water sector. STAGE III Analysis of the experiences of other countries. Keskkonnanlahendused OÜ and CIVITTA Eesti AS.
<https://drive.google.com/drive/folders/1JXuhcgdoJhCuvrFfvKNeeXgzOcevFTg6?usp=sharing>
- Beecher, J.A. (2020). Policy Note: A Universal Equity – Efficiency Model for Pricing Water. *Water Economics and Policy*, Vol. 6, No. 3 (2020).
<https://www.worldscientific.com/doi/epdf/10.1142/S2382624X20710010>
- Belton, C.A., Robertson, D.A. & Lunn, P.D. (2022). An experimental approach to measuring consumer preferences for water charges. *Utilities Policy* 76.
<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0957178722000406?token=EE0D06D55AC2F5E2D26ABBFE4B8F911AA52C7929D67FE4DE3B5DCE7E9525F91D10D173542E5AC5ED70DB867A222930A&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220719074837>
- Berbel, J., Gutiérrez-Martín, C., Rodríguez-Díaz, J. A., Camacho, E., & Montesinos, P. (2015). Literature review on rebound effect of water saving measures and analysis of a Spanish case study. *Water Resources Management*, 29(3), 663–678.
- Brown, C., Neves-Silva, P. & Heller, L. (2016). The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies. *Ciencia & saude coletiva* – March 2016: 661–670.
https://www.researchgate.net/publication/297624713_The_human_right_to_water_and_sanitation_A_new_perspective_for_public_policies
- Dalhuisen, J. M., Florax, R. J., De Groot, H. L., & Nijkamp, P. (2003). Price and income elasticities of residential water demand: a meta-analysis. *Land Economics*, 79(2), 292–308.

- DCCA (2019). Benchmarking and security of supply in the utilities sector. Danish Competition and Consumer Authority, 32/2019, https://www.en.kfst.dk/media/55867/benchmarking-og-forsyningsikkerhed-i-forsyningssektoren_engelsk.pdf
- Dinar, A. (2000). Political economy of water pricing reforms. In A. Dinar (Ed.), *The political economy of water pricing reforms* (pp. 1–25). Oxford: Oxford University Press.
- European Environment Agency (2013). Assessment of cost recovery through water pricing. EEA Technical report. No 16/2013. <https://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery>
- EurEau (2020). The governance of water services in Europe: 2020 edition. <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-s-publications/5219-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition/file>
- Fuente, D. (2019). The design and evaluation of water tariffs: A systematic review. *Utilities Policy*, 61, 100975.
- García-Valiñas, M. Á., & Suárez-Fernández, S. (2022). Are Economic Tools Useful to Manage Residential Water Demand? A Review of Old Issues and Emerging Topics. *Water*, 14(16), 2536. <https://doi.org/10.3390/w14162536>
- García-Valiñas, M. Á., Martínez-Espiñeira, R., & Suárez-Varela Maciá, M. (2021). Price and Consumption Misperception Profiles: The Role of Information in the Residential Water Sector. *Environmental and Resource Economics*, 80(4), 821–857.
- Goddard, J. J., Ray, I., & Balazs, C. (2022). How should water affordability be measured in the United States? A critical review. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 9(1), e1573, <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wat2.1573>
- Goddard, J. J., Ray, I., & Balazs, C. (2021). Water affordability and human right to water implications in California. *PloS one*, 16(1), e0245237, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0245237>
- Grafton, R.Q. Chu, L. & Wyrwoll, P. (2020). The paradox of water pricing: dichotomies, dilemmas, and decisions. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Number 1, 2020, pp. 86–107. <https://academic.oup.com/oxrep/article/36/1/86/5696684>
- Hahto, M. (2005). Vesihuollon toimintaympäristön tulevaisuus. Luovien muutosten virrassa. Länsi-Suomen ympäristökeskus. Alueelliset ympäristöjulkaisut 405. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/134522/AY405%20Vesihuollon%20toimintaymp%C3%A4rist%C3%B6n%20tulevaisuus%20-%20Luovien%20muutosten%20virrassa.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Heino, O. & Takala, A. (2015). Social norms in water services: Exploring the fair price of water. *Water Alternatives* 8(1): 844-858. <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol8/v8issue1/268-a8-1-12/file>
- Heiss, F., Ornaghi, C., & Tonin, M. (2023). Inattention Matters: An Analysis of Consumers' Inaction in Choosing a Water Tariff. *Journal of the European Economic Association*. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvac073>
- Heka (2022). Usein kysyttyä vesiennakkolaskutuksesta. 27.4.2022. <https://www.hekaoy.fi/fi/usein-kysyttya-vesiennakkolaskutuksesta>
- Hirvilampi, T. (2022). Sosiaaliturva ja ilmastonmuutos. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ilmastopolitiikassa - webinaari 20.6.2022. <https://www.youtube.com/watch?v=uqbGIJzezCY>

- Irish Water (2021). Irish Water Charges Plan. <https://www.water.ie/about/our-customer-commitment/20210929-IW-Water-Charges-Plan-.pdf>
- Kaakkola, J. (2005). Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 24/2005. <https://www.yumpu.com/fi/document/read/50843931/selvitys-kuluttajansuojalain-soveltuvuudesta-julkisiin-palveluihin-ja->
- Karttunen, H., Uoti, A., Ranta, J. & Dahlberg, M. (2022). Vesihuoltohanke. Oikeudellinen asiantuntijaselvitys Vesi on meidän -lainsäädäntötyön valmisteluun. Itä-Suomen yliopisto. <https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/UEF+Oikeudellinen+selvitys+Vesi+on+meid%C3%A4n+-lains%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6ty%C3%B6n+valmisteluun.pdf/ac01c40f-c5f4-0e8b-a343-ae5b622facdb/UEF+Oikeudellinen+selvitys+Vesi+on+meid%C3%A4n+-lains%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6ty%C3%B6n+valmisteluun.pdf?t=1665556305792>
- Katko, T. (1989). Veden hinnoittelu Suomessa. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Rakennustekniikan osasto. Vesi- ja ympäristötekniikan laitos. N:o C 25. https://www.researchgate.net/publication/328162629_VEDEN_HINNOITTELU_SUOMESSA
- Katko, T., Juuti, P. & Juuti, R. (2022). Vesihuollon myytit. Vastapaino. Tampere.
- KKV (2021). Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto kansallisen vesihuoltouudistuksen visiosta ja sen toimeenpano-ohjelman luonnoksesta. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-kansallisen-vesihuoltouudistuksen-visiosta-ja-sen-toimeenpano-ohjelman-luonnoksesta/>
- KKV (2022a). Uudistuva vesihuolto. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja, 3/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/04/2022-03-tutkimusraportteja-uudistuva-vesihuolto.pdf>
- KKV (2022b). Ulkoistaminen ja yksityisten toimijoiden rooli vesihuollossa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja, 4/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/04/2022-04-tutkimusraportteja-vesihuolto-ulkoistaminen.pdf>
- Kuulas, A., Renko, T., & Kuivamäki, R. (2020). Vesihuollon investointitarpeet vuoteen 2040. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 63, AFRY Finland Oy, https://www.vvy.fi/site/assets/files/5239/vesihuollon_investointitarpeet_vvy_1009202_0_final.pdf
- Maa- ja metsätalousministeriö (2021). Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma. Kansallisen vesihuoltouudistuksen visioyhmä. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:7. <https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/KansallisenVesihuoltouudistuksenOhjelma.pdf/c0e480ef-cbd0-c63e-6f37-fb61621421a0/KansallisenVesihuoltouudistuksenOhjelma.pdf?t=1623735510993>
- Massarutto, A. (2020). Servant of too many masters: Residential water pricing and the challenge of sustainability. *Utilities Policy*, 63, 101018.
- Massarutto, A. (2007). Water pricing and full cost recovery of water services: economic incentive or instrument of public finance? *Water Policy*, 9(6), 591–613.
- Meran, G., Siehlow, M., & von Hirschhausen, C. (2021). *The Economics of Water: Rules and Institutions*. Springer, Open Acces, saatavilla <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-48485-9.pdf>

- Nauges, C., & Whittington, D. (2017). Evaluating the performance of alternative municipal water tariff designs: Quantifying the tradeoffs between equity, economic efficiency, and cost recovery. *World Development*, 91, 125–143. Aiempi työpäpaperiversio saatavilla: http://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2016/wp_tse_727.pdf
- OECD (2002). Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/social-issues-in-the-provision-and-pricing-of-water-services_9789264099890-en#page2
- OECD (2009). Managing Water for All. An OECD Perspective on Pricing and Financing - Key Messages for Policy Makers. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/managing-water-for-all_9789264060548-en#page1
- OECD (2010). Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/pricing-water-resources-and-water-and-sanitation-services_9789264083608-en#page7
- OECD (2020). Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation - Environment Working Paper No. 166. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/WKP\(2020\)13&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/WKP(2020)13&docLanguage=En)
- Ofwat (2015). Affordability and debt 2014-15 – supporting information. Ofwat, December, 2015, https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/pap_tec20151201affordabilitysupp.pdf
- Ornaghi, C., & Tonin, M. (2021). The effects of the universal metering programme on water consumption, welfare and equity. *Oxford Economic Papers*, 73(1), 399-422.
- Pawar, M. (2013). Water Insecurity: A Case for Social Policy Action by Social Workers. *Australian Social Work* 66(2): 248-260. https://www.researchgate.net/publication/244995308_Water_Insecurity_A_Case_for_Social_Policy_Action_by_Social_Workers
- Porcher, S. (2014). Efficiency and equity in two-part tariffs: the case of residential water rates. *Applied Economics*, 46(5), 539-555.
- Pöyry Finland Oy (2018). Vesihuoltolaitosten alueellisten maksujen määrityspäätökset. https://www.vvy.fi/site/assets/files/2528/vh-laitosten_alueellisten_perusmaksujen_maarityspaatokset_final.pdf
- Reynaud, A., & Romano, G. (2018). Advances in the economic analysis of residential water use: An introduction. *Water*, 10(9), 1162.
- Saarinen, R. (2020). Vesihuoltolain toimivuuden arviointi. <https://mmm.fi/documents/1410837/22973482/Vesihuolto+toimivuus.pdf/53563573-c64c-2383-af31-f4a565022617/Vesihuolto+toimivuus.pdf?t=1592806535000>
- Sibly, H., & Tooth, R. (2014). The consequences of using increasing block tariffs to price urban water. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 58(2), 223–243.
- Sibly, H. (2006). Efficient urban water pricing. *Australian Economic Review*, 39(2), 227–237.
- Silfverberg, P. (2017). Vesihuollon suuntaviivat 2020-luvulle. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 44. https://valtioneuvosto.fi/documents/1410837/1516651/Vesihuollon+suuntaviivat+2020-luvulle_final_20170622.pdf/cb687a80-dd57-4733-88c7-f3962e4bf9f4

- SYKE (2018). Vesihuoltolaitosten kustannuskattavuus – Tarkasteluvuosi 2018. Tekijät Jyrki Laitinen ja Johanna Kallio. Suomen ympäristökeskus, 2018. <https://www.syke.fi/download/noname/%7B6E7B0A76-995F-4A95-ABF5-8D1776AB82B6%7D/166228>
- Tolvanen, J. (2022). Vesihuoltolain uudistuksen esivalmisteluvaiheen tulokset ja suositukset. Maa- ja metsätalousministeriön asettaman selvityshenkilön raportti. <https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/Vesihuoltolain+uudistuksen+esivalmisteluvaiheen+tulokset+ja+suositukset.pdf/f72615c9-968f-917f-78ef-2fd046f3aa74/Vesihuoltolain+uudistuksen+esivalmisteluvaiheen+tulokset+ja+suositukset.pdf?t=1656506412850>
- TTS (2020). Kestävä veden käyttö – vedenkäyttöselvitys. TTS:n julkaisuja 453. Tekijät: Anne Korhonen, Minna Kuusela, Sari Liski-Markkanen ja Tarja Marjomaa https://www.motiva.fi/files/17613/Kestava_veden_kaytto_-_vedenkayttoselvitys.pdf
- Ulkoministeriö (2012). Tausta: Vesi ihmisoikeutena. https://um.fi/uutiset/-/asset_publisher/GRSnUwaHDPv5/content/tausta-vesi-ihmisoikeutena
- UNECE, WHO (2012). No one left behind. Good practices to ensure equitable access to water and sanitation in the pan-European region. https://unece.org/DAM/env/water/publications/PWH_No_one_left_behind/No_one_left_behind_E.pdf
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, (2020). Vesihuoltolaitosten kulut ja tulot. Raportteja 42/2020. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180017/Raportteja%2042%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Walker, G. (2018). Untapped Potential: Consumer views on water policy. Consumer Futures Unit publication series 2017/18–13. https://www.cas.org.uk/system/files/publications/201802_final_insight_report_-_water_untapped_potential_0.pdf
- Water UK (2021). Quantitative analysis of water poverty in England and Wales. Final Report. March 2021. <https://www.water.org.uk/publication/water-poverty-analysis/>
- Vesilaitosyhdistys (2022). Vesihuoltolaitosten tunnuslukujärjestelmän raportti 2021. Vesilaitosyhdistyksen julkaisusarja nro 75, Vesilaitosyhdistys, Helsinki. https://www.vvy.fi/site/assets/files/7187/vesihuoltolaitosten_tunnuslukuja_rjestelma_n_raportti_2021_final_-_ii.pdf

Säätelylähteet

- Euroopan komissio (2018). Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta (uudelleenlaadittu). 1.2.2018. COM(2017) 753 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017PC0753>
- Euroopan komissio (2017). Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fi
- HE 85/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2000/20000085>

HE 196/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/105036658/HE_terveydensuojelulain_muuttamisesta.pdf/79321cbf-69ad-672d-06db-0d67799a42df/HE_terveydensuojelulain_muuttamisesta.pdf?t=1664437981061

Laki vesihuollon tukemisesta (686/2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040686>

Vesihuoltolaki (119/2001), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010119>

Medialähteet ja muut internetlähteet

The Behavioural Insights Team, 5.12.2022, Using behavioural science to redesign customer water bills, <https://www.bi.team/blogs/using-behavioural-science-to-redesign-customer-water-bills/>

Fortum, <https://www.fortum.fi/kotiasiakkaille/sahkoa-kotiin/sahkosopimukset/sahko-ja-kotivakuutus> (tiedot katsottu viimeksi 17.2.2023)

Helsingin Sanomat, 3.10.2022 Kuivuus veden keskellä, <https://www.hs.fi/kotimaa/turku/art-2000009089539.html>

Kela (2023), Toimeentulotuki. 2.3.2023, <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf>

Kuluttaja, 16.8.2021, Vesilaitos korotti taksansa pilviin, ja riitahan siitä syntyi – missä menee kohtuuden raja vesimaksujen korotuksissa? <https://kuluttaja.fi/fi/artikkeli/vesilaitos-korotti-taksansa-pilviin-ja-riitahan-siita-syntyi-missa-menee-kohtuuden-raja-vesimaksujen-korotuksissa/>

Kuluttaja-asiamiehen blogi, 25.10.2021. Pomppasiko vesi- tai lämmityslasku pilviin? Hinnankorotukset on tehtävä maltillisesti ja suunnitelmallisesti. <https://kuluttaja-asiamies.fi/2021/10/25/pomppasiko-vesi-tai-lammityslasku-pilviin-hinnankorotukset-on-tehtava-maltillisesti-ja-suunnitelmallisesti/>

Länsiväylä, 31.5.2022, Sähkön ja lämmön jälkeen kallistuu vesi, ja korotus voi olla 150 euroa per perhe – "Investointeja on pakko kustantaa", sanoo HSY:n uusi johtaja, <https://www.lansivayla.fi/paikalliset/4637154>

Parikkalan-Rautjärven Sanomat, 23.3.2023, Melkonien vesiosuuskunta hävisi vesimaksukiistan käräjäoikeudessa, <https://www.prsanomat.fi/uutiset/wjlxooupgt>

Talouselämä, 6.12.2022, Keskiluokka köyhtyy – Suomalaiset kertovat, mistä he repivät säästöjä: "Ennen oli Atriaa, nyt Pirkkaa", <https://www.talouselama.fi/uutiset/hyvasti-nousukausi-suomalaiset-kertovat-miten-kustannuskriisi-iskee-nyt-omaan-talouteen-ennen-oli-atrtaa-nyt-pirkkaa/3e77291e-e588-4c48-a096-bd63169db166>

Tilastokeskus, 16.12.2022, Kiinteistön ylläpidon kustannukset nousivat 11,5 % vuodessa, <https://www.stat.fi/julkaisu/ckh36fvvc0nah0a50glxu9xde>

Tilastokeskus, 16.12.2022, Kiinteistön ylläpidon kustannusindeksi 2015=100, kuluerät: lämmitys, vesi ja jätevesi, sähkö: <https://www.stat.fi/julkaisu/ckh36fvvc0nah0a50glxu9xde#graphs-clblvf3tj4gyb0bvzw2kb8uv9>

VATT, 16.12.2022, Datahuone: Suurituloisimmat kotitaloudet käyttävät moninkertaisesti enemmän sähköä kuin pienituloiset, <https://vatt.fi/-/datahuone-suurituloisimmat-kotitaloudet-kayttavat-moninkertaisesti-enemman-sahkoa-kuin-pienituloiset>

Vesihuoltolain uudistusta valmistelevan työryhmän asettamispäätös, 17.11.2022; [LINKKI](#).

Sähköisten linkkien toimivuus tarkistettu 16.6.2023.

LIITTEET

Liite A: Vesihuollon organisoituminen eri maissa (EurEau, 2020)

Liite B: Maksujen korotukset ja korotuspaineet laitoskoon mukaan

Liite A: Vesihuollon organisoituminen eri maissa (EurEau, 2020)

Maa	Vesimaksujen määräytyminen; perusteet ja valvonta
Alankomaat	Julkisomisteisen yhtiön johto ehdottaa hinnat ja omistajat vahvistavat hinnat; kansallinen tarkastusvirasto yhteistyössä kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen kanssa seuraa hintoja ja ohjeistaa vastaavaa ministeriä; ministeri voi puuttua tarvittaessa hinnoitteluun.
Belgia	<p>Poikkevat maksujen määräytymisperusteet kolmella alueella.</p> <p>Flanders: Monivuotinen maksusuunnitelma määrää hinnat; VPP+FPP; helpotuksia hintaan suurille kotitalouksille ja vähävaraisille.</p> <p>Wallonia: Kirjanpitoon ja investointisuunnitelmaan perustuva kustannusvastaavuus hinnoittelu; inflaatiokorjaus; maksut tarkastetaan keskitetysti ja paikallishallinto hyväksyy ne.</p> <p>Brussels: Maksu ollut kiinteä viimeiset vuodet; uusi maksujen määräytymismalli pitäisi tulla voimaan 2022.</p>
Bulgaria	Paikalliset operaattorit laativat maksujen määräytymisperusteet 5-vuotissuunnitelmien osana; kansallinen valvontaviranomainen hyväksyy hinnat.
Espanja	<p>Tyypillisimmin hinnat asetetaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kuntien ja ns. hintakomission yhteistyönä 2) aluehallinnon kautta
Irlanti	Kotitalouksilta maksua peritään vain tietyn käyttömäärän jälkeen, mutta muuten vesi on veloituskeino; rahoitus hoidetaan verovaroin. Muut kuin kotitaloudet maksavat veden käytöstä kulutuksen mukaan, itsenäisen regulaattorin määrätessä hinnat.
Italia	Sääntely monella tasolla; kansallinen sääntelyviranomainen päivittää sääntelyn neljän vuoden valvontajaksoissa; paikalliset regulaattorit valmistelevat maksuperusteet, jotka hyväksytetään kansallisella regulaattorilla. Jokaiselle laitokselle hyväksytään oma maksu ja maksun tulee kattaa kaikki operointi- ja investointikustannukset.
Itävalta	FCR; VPP+FPP; maksut hyväksytään paikallishallinnossa ja ulkoinen toimija voi tarkastaa ne; inflaatiokorjaus; toiminnan rahoitus pääasiassa maksuilla, joitakin tukia myönnetään investointeihin. Hinnat vaihtelevat laitoksesta toiseen.
Kreikka	Taloudellinen sääntely riippuu laitoksen organisaatiotyypistä; kaksi suurempaa julkista yhtiötä kahdessa suuremmassa kaupungissa (Ateena, Thessaloniki); muualla kunnallisia yhtiöitä; sääntelevä laki eri kahdella suurimmalla yhtiöllä kuin kunnallisilla. Kunnallisten yhtiöiden valvotaan paikallistasolla, kahden suuremman kansallisella tasolla.
Kroatia	Paikalliset operaattorien maksujen määräytymisperusteet hyväksytään paikallishallinnossa. Kansallisesti säädetään minimivaatimuksista määräytymisperusteille ja siitä, mitä kustannuksia tulee kattaa; VPP+FPP
Kypros	Eri toimijat määräävät maksut eri alueilla. Kaikki maksut käyvät läpi myös kansallisen hyväksynnän.
Luxemburg	Kunnanvaltuustot esittävät maksuperusteet, jotka hyväksytetään vastaavalla ministeriöllä kansallisesti. Maksujen tulee perustua nollatulos-periaatteeseen.
Malta	FCR; vesilaitokset toimittavat maksuperusteet regulaattorille, joka hyväksyy perusteet. IBT (increasing block tariff) vallitseva hinnoittelumalli. Joitakin kustannuksia voidaan kattaa julkisella tuella.

Norja	Kansallinen sääntelyviranomainen asettaa maksuperusteiden yleiset linjat, kustannusvastaavuus ja VPP+FPP; kuntien virkamiehet asettavat maksut yksityiskohtaisemmin ja paikallispoliitikot hyväksyvät hinnat.
Portugali	Itsenäinen regulaattori valvoo maksuja; maksut määritetään tietyllä jaksolle, jakson pituus voi riippua laitoksen organisaatorakenteesta; maksujen perusteet poikkeavat organisaatiomuodoltaan, esimerkiksi ulkoistetun palvelun tapauksessa kunnan asettamat toimiluvan ehdot määrittävät maksuperusteet; kansallisella regulaattorilla vahva mandaatti puuttua myös kunnallisesti määritettyihin maksuperusteisiin.
Puola	Julkisomisteinen taho (yhtiö) asettaa hinnat kunnissa toimiville yhtiöille kolmen vuoden jaksoissa kuntayhtiöiden hakemuksesta.
Ranska	Vesimaksut määritellään paikallistasolla kunnanvaltuustoissa. Maksujen tulee kattaa ylläpito- ja investointikustannukset; kiinteiden ja muuttuvien kustannusten suhde asetetaan kansallisesti. Maksujen tulee sisältää mahdolliset verot; maksut voivat poiketa alueiden ja asiakkaiden ominaisuuksien mukaan; VPP+FPP; mahdollisia tukia kotitalouksille, joilla vaikeuksia vesimaksujen kanssa.
Romania	Yleiset maksuperusteet kansallisessa lainsäädännössä; valvontaviranomainen asettaa tarkemmat maksuperusteet; FCR; ulkoistetuissa (yksityiselle) tapauksissa sopimusehdot voivat määrittää hinnoitteluperusteiden yksityiskohdat.
Ruotsi	Maksut asetetaan laissa siten, että ne eivät saa olla kustannuksia suuremmat; julkinen yhtiö tai kunta itse ehdottaa maksut, jotka vahvistetaan paikallisvaltuustossa.
Saksa	Maksujen määräytyminen riippuu vesihuoltolaitoksen organisaatiomuodosta. Yksityiset vesilaitokset; yhtiön johto tekee pääasiassa hinnoittelupäätökset. Kunnalliset laitokset; kunnanvaltuustoja vastaavat elimet seuraavat hintoja. Lainsäädäntö asettaa maksujen peruseriaatteet; kustannuskattavuus keskeinen. Hinnoittelua valvotaan myös kartellivalvonnan kautta.
Serbia	Kansallinen sääntely määrittää esimerkiksi kuka maksaa vedestä, yleiset maksujen määritysperusteet ja kattohinnan; paikallishallinto määrittää varsinaisen vesimaksun.
Slovakia	Palveluntuottajat, vesiyhtiöt tai kunnat ehdottavat maksuja. Kansallinen valvontaviranomainen sääntelee ja hyväksyy hinnat sekä asettaa maksimihinnat.
Slovenia	Julkinen palveluntuottaja ehdottaa maksua, jonka kunnat vahvistavat; maksu asetetaan hallituksen asetuksen nojalla; VPP+FPP
Suomi	Vesihuoltolaki määrittelee kustannusvastaavuuden periaatteen, operationaaliset kustannukset ja investoinnit tulisi kattaa vesimaksuin. Vesimaksut hyväksytään paikallisella tasolla; vesilaitoksen organisaatiomuoto määrittää kuinka vesimaksut yksityiskohtaisesti hyväksytään/määritellään.
Sveitsi	Kunnalliset viranhaltijat asettavat hinnat; paikallinen lainsäätäjät (kunnanvaltuusto) säätää yleiset periaatteet; maksut tulee raportoida kansalliselle valvontaviranomaiselle; viranomaisella vain neuvoa-antava rooli julkisten toimijoiden hinnan asetannassa; ohjeistus kansallista; FCR
Tanska	Pienet laitokset (alle 200 000 m ³ /vuosi): Kansallinen laki sääntelee hinnoitteluperusteeksi nollatulos-periaatteen. Paikallishallinto hyväksyy laitoksen ehdotuksen maksuista. Suuremmat laitokset (yli 200 000 m ³ /vuosi): Kansallinen lainsäädäntö vaatii nollatulos-periaatteen. Paikallishallinto hyväksyy laitoksen ehdottaman maksun. Lisäksi itsenäinen kansallinen valvontaviranomainen asettaa valvontamalliin perustuen tulokaton ja tehostamistavoitteen (vrt. sähkönsiirto)

Tšekki	Maksujen perusteet säännellään kansallisessa laissa ja valtionvarainministeriö valvoo maksujen yleisiä perusteita. Yksityiskohtaisempi sääntely tapahtuu paikallishallinnon tasolla.
UK	Alueelliset vesiyhtiöt laativat viisivuotissuunnitelmat, joiden puitteissa yhtiöt tekevät hinnoitteluaan. Kansallinen viranomaisen seuraa yhtiöiden taloutta ja asettaa rajat hinnoille.
Unkari	Maksut määräytyvät kansallisesti. Sääntelyviranomaisen tekee ehdotuksen maksuista, jonka vastaava ministeri hyväksyy.
Viro	Vesiyhtiöt ehdottavat maksut, jotka hyväksytään muualla; kilpailuviranomainen valvoo laitoksia/yhtiöitä, joiden alueella yli 2000 asukasta, paikallishallinto valvoo muita.

Käytetyt lyhenteet

FCR	full cost recovery; täysi kustannusvastaavuus
VPP	volumetric price part
FPP	fixed price part

Liite B: Maksujen korotukset ja korotuspaineet laitokseen mukaan

Taulukko B1: Tehdyt korotukset suhteessa laitoksen kokoon.

Talousvesiliittymät; kokoviidennekset	Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	52	44	2	98
2. viidennes	60	38	0	98
3. viidennes	68	30	0	98
4. viidennes	76	21	1	98
5. viidennes	72	25	1	98
yht.	328	158	4	490

Verkoston pituus; kokoviidennekset	Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	51	39	1	91
2. viidennes	52	44	0	96
3. viidennes	69	25	0	94
4. viidennes	72	21	2	95
5. viidennes	73	22	0	95
yht.	317	151	3	471

Laskutettu talousvesi; kokoviidennekset	Onko korottanut maksuja kolmen vuoden aikana			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	55	38	1	94
2. viidennes	62	32	0	94
3. viidennes	68	26	0	94
4. viidennes	71	23	1	95
5. viidennes	73	22	0	95
yht.	329	141	2	472

Taulukko B2: Laitosten korotuspaineet suhteessa laitoksen kokoon.

Talousvesiliittymät; kokoviidennekset	Onko maksujen korotuspaineita			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	37	54	7	98
2. viidennes	46	49	3	98
3. viidennes	51	42	5	98
4. viidennes	64	30	4	98
5. viidennes	81	11	6	98
yht.	279	186	25	490

Verkoston pituus; kokoviidennekset	Onko maksujen korotuspaineita			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	42	45	4	91
2. viidennes	46	47	3	96
3. viidennes	48	43	3	94
4. viidennes	63	29	3	95
5. viidennes	73	16	6	95
yht.	272	180	19	471

Laskutettu talousvesi; kokoviidennekset	Onko maksujen korotuspaineita			
	kyllä	ei	en osaa sanoa	yht.
1. viidennes	42	44	8	94
2. viidennes	44	47	3	94
3. viidennes	46	46	2	94
4. viidennes	69	20	6	95
5. viidennes	78	12	5	95
yht.	279	169	24	472

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 5/2023

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

PL 5, 00531 Helsinki

Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)

kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi