

JOHN STUART MILL

# Lontoon vedenjakelun hallinnosta

Hyvät herrat,

Lontoon terveyshallinnon minulle esittämä kysymys on enemmän yleispoliittinen kuin taloudellinen.

Lontoon vesihuolto voidaan järjestää kolmella tavalla: osakeyhtiönä, kuten se on nykyään, julkisena viranomaistoimintona, jolla on maan hallituksen valitsema johtokunta, tai paikallishallinnon toimintona. Kaikilla malleilla on kannattajansa.

Nykyhallinnon kannattajat vetoavat periaatteeseen, että julkishallinnon ei tule sekaantua toimintaan, jonka vapaa yksityinen yritteliäisyys kykenee asianmukaisesti hoitamaan. He katsovat, että vedenjakelua ei tule antaa hallituksen valvontaan sen enempää kuin ruoan jakelua, ja siksi sen tulee olla yksityisen elinkeinoelämän hoidossa.

Elämänohje, jonka mukaan yhteiskunnan fyysiset perustarpeet on annettava yksityisten yritysten hoidettavaksi, on monien muiden elämänohjeiden tapaan altis virhetulkinnoille, jos sitä sovelletaan tuntematta perusteluja. Markkinoiden antaminen yksityisille toimijoille edellyttää kilpailua. Jos markkina on yksittäisen toimijan hallussa ilman kilpailua, toimija ajaa omaa etuaan ja päättää tuotteesta mieltemystensä mukaisesti. Seurauksia ei kukaan pääse pakoon, ja toimijasta tulee tosiasiallisesti julkinen viranomainen, jota vastaan voi ryhtyä vain oikeustoimiin.

Vedenjakelussa ei käytännössä ole kilpailua. Sen mahdollisuuskin rajoittuu vain hyvin pieneen yksilöiden ja yritysten joukkoon. Yhteiset edut pakottavat nekin, lyhyitä poikkeusaikoja lukuun ottamatta, liittoutumaan yhteen kilpailun sijasta. Tällaisessa tilanteessa yksityinen vedenjakelu menettää perustelunsa. Koska puhutaan täysin välttämättömästä tuotteesta, kuluttajan ja yrityksen suhde sekä tuotteen hinnoittelu muistuttavat valtion säätämää maksua tai veroa. Tällaisen yrityksen toimintaan voi vaikuttaa vain yleinen mielipide, ja sen puolestaan julkishallinto ottaa huomioon huomattavasti paremmin.

Väitetty veden ja ruoan jakelun samankaltaisuus edellyttäisi, että ruoan tuominen Lontoon kaupungin alueelle olisi niin laajamittaista ja kallista toimintaa, että jakelu pitäisi rajoittaa seitsemän tai kahdeksan toimijan yksinoikeudeksi. Tällaisen järjestelyn voimassa ollessa kuluttajat ja yleinen mielipide varmasti edellyttäisivät, että tuotteiden jakelu tai sen ehdot olisivat julkisen viranomaisen valvonnassa. Kyse ei ole vapaakaupan ja valtiollisen monopolin ristiriidasta. Vesihuollossa tosiasiallinen monopoli on kiertämätön, ja yksityisessä monopolissa kuluttajilla ei ole vapautta, vaan heidät alistetaan orjuuteen. Kuluttajat ovat monopolin haltijoiden armoilla.

Sen sijaan on mahdollista verrata kaupunkien ve-

sihuoltoa teihin ja siltoihin, teiden päällystämiseen ja valaistukseen sekä katujen puhtaanapitoon. Kaikkein lähin verrattavissa oleva palvelu on kaupunkien jäte- ja hulevesi, koska sillä on välitön yhteys vedenjakeluun. Voidaan järkevästi perustella, että kaikki mainitut toiminnot kuuluvat julkisen vallan tehtäviin, ei niinkään itsetarkoituksena, vaan jotta ne hoidetaan asianmukaisesti. En toki väitä, että olisi laitonta rakentaa talo ilman vesijohtoa ja viemäriä. Mutta aivan varmasti jokaisen kaupunkitalon omistajan tai rakentajan pitäisi saada käyttöönsä toimiva vesijohto ja viemäri pienimmin mahdollisin kustannuksin.

Ymmärrän siksi julkisen sääntelyn välttämättömyytenä. Silti jää jäljelle kysymys, onko julkisen vallan paras itse hoitaa vedenjakelua, vai riittääkö, että se valvoo yksityisten toimintoja.

On täysin mahdollista, että sopivin toiminnan muoto on yksityinen yritys, etenkin jos yritys on perustettu kauan sitten. Ehtona on tällöin oltava hyvä veden laatu, riittävä määrä, edullinen hinta ja toimiva jakelu, jotka riippuvat kulloisestakin tieteen ja insinööriteknologian tasosta.

Saattaa olla tarkoituksenmukaista antaa koko vedenjakelu yhden yrityksen hoidettavaksi, jos näin saadaan aikaan säästöjä verrattuna usean yrityksen järjestelmään. Yritykselle on tällöin asetettava ennakkoehdoksi sitoutuminen alimpaan mahdolliseen hintatasoon.

Minusta tällä järjestelyllä ei ole mitään todellisia etuja verrattuna kuluttajien valitsemaan hallintoneuvostoon. Yksilöt ovat omien taloudellisten etujensa takia varmaankin huolellisempia ja taloudellisempia kuin julkinen hallintoneuvosto. Mutta yksityisen osakeyhtiön hallituksen jäsenet eivät toimi henkilökohtaisten taloudellisten etujensa vaan osakkeenomistajien etujen mukaisesti. Osakeyhtiön hallitus on edustuksellinen elin siinä missä vaaleilla valittu julkinen hallintoneuvosto, ja kokemus osoittaa sen olevan yhtä altis korruptiolle ja laiminlyönneille.

Jos vesilaitosta halutaan hoitaa tai sen toimintaa hallinnoida ensisijaisesti kuluttajien etujen mukaisesti, sen johtoon tarvitaan virkamies tai virkamiehiä. Seuraava kysymys kuuluukin, pitäisikö vesilaitoksen olla valtion vai paikallishallinnon alainen, ja kumman pitäisi kantaa vastuu toiminnasta sekä valita johtajat.

Lontoossa tämä kysymyksenasettelu ei valitettavasti ole käytännössä mahdollinen, sillä kaupungissa ei ole paikallishallintoa. Yhdessä Lontoon osassa on erittäin heikosti toimiva paikallinen hallintoviranomainen, ja muualla on vain seurakuntien viranomaisia.

Jokaisessa kaupungissa pitäisi olla yhtenäinen hallintoviranomainen, olipa kyseessä iso tai pieni kaupunki. Suurin osa kaupungin taloudellisesta toiminnasta koskee koko kuntaa, ei vain sen osia. Kokonaisuus on otettava huomioon, jotta toiminta olisi kaikin puolin hyvin hal-

## Suomentajan saatesanat

Englannin työväestön asuinolot olivat huonot teollisen vallankumouksen aikaan. Lontoossa oli kaksi miljoona asukasta 1848. Asunnoissa ei tavallisesti ollut vesijohtoa eikä viemäreitä. Hygienian puutteessa kolera ja lavantautiepidemiat olivat työläisasuntoalueilla tavanomaisia ja toistuvia. Lääketieteen kehityksessä huomattiin tautien leviävän likaisen veden välityksellä. Vuoden 1848 laki velvoitti kehittämään terveydenhuoltoa ja vedenjakelua. Keskitetyn vesihuollon todettiin parantavan veden laatua ja vähentävän kulkutautien vaaraa. Pian puhkesi kiivaita poliittisia kiistoja vesihuollon hallinnosta: pitäisikö sen olla yksityistä vai valtion tai kuntien omistuksessa?

Erimielisyyksien kiihtyessä Lontoon terveysviranomaiset päättivät kysyä filosofi ja taloustieteilijä John Stuart Millin (1806–1873) mielipidettä. Ohessa suomennettu kirjoitus ”The Regulation of the London Water Supply” on 15.2.1851 päivätty kirje, jonka vastaanottajat olivat tittelillä Honorary Secretaries of the Metropolitan Sanitary Association luottamustoimea hoitaneet hallinnon edustajat M. W. Lusignan ja Adolphus Barnett.

Vastauksessaan Mill totesi vedenjakelun olevan monopoli. Kuhunkin rakennukseen on järkevää rakentaa vain yksi vesijohto ja viemäri, minkä vuoksi alalla ei voi olla kilpailua. Vesilaitoksen omistaja saa tosiasiallisen verotusoikeuden. Hänellä on kilpailun puuttuessa täydellinen määräysvalta tuotteeseen, ja kuluttajat ovat omistajan armoilla orjan kaltaisessa asemassa (*slavery*). Veden puhdistaminen sekä jätevesijärjestelmä ovat terveys- ja hygieniasyistä välttämättömiä palveluja. Siksi yksityinen osakeyhtiö ei sovellu vesihuoltoon. Monopolin takia tarvitaan poliittinen demokratia. Se toimii parhaiten paikallishallinnon, kaupungin tai kunnan omistuksessa. Vähänkin isommassa maassa, kuten Englannissa, vesihuolto on paikallista, eikä sitä voi siksi jättää valtion hoidettavaksi. Kirjeessä tehty erottelu valtion ja paikallishallinnon välillä on samanlainen kuin Millin valtio-opillisessa pääteoksessa *Considerations on Representative Government* (1861).

Samoihin aikoihin 1851 Edwin Chadwickille lähettämässään kirjeessä Mill totesi: ”En anna heille pitkää vastausta. Jos he kuvittelevat minun tukevan hölynpölytaloustiedettä, he saavat mitä tilaavat.”

*Jorma Mäntylä*

## ”Suuren yleisön ja valtiovallan kiinnostus varmistavat, että toimintaa käynnistämään valitaan lahjakkaita, innostuneita ja toimeliaita virkamiehiä ja työntekijöitä.”

linnoitua ja johdettua. Tällaisia toimintoja ovat vedenjakelu, viemäröinti, poliisi, torivalvonta ja satama. Kun kaupunkihallinto on suuri yhtenäinen kokonaisuus, se herättää lisäksi enemmän huomiota ja julkista keskustelua, ja asioita hoidetaan vastuullisemmin yleistä mielipidettä kuunnellen. Samasta syystä julkishallinnon palvelukseen hakeutuu kyvykkäitä ihmisiä. Olisipa Lontoossa samanlainen vaaleilla valittu paikallista valtaa kaikilla tasoilla käyttävä yleisneuvosto kuten Pariisissa. Ja olisipa sen palveluksessa päteviä ja lahjakkaita henkilöitä, ei vain taloudenpidossa vaan myös yleissivistyksessä. En vaivaudu kommentoimaan päivän selvää ristiriitaa, kun vertaan Lontoon kirkkoneuvostoja ja aatelisten oltermannien neuvostoa. Jos Lontoossa olisi sellainen paikallishallinnon elin kuin Ranskassa, en hetkeäkään epäroisi antaa pääkaupungin vesilaitosta sen hoidettavaksi, en siis valtion keskushallinnon tehtäväksi.

Tässä maassa on vallalla hirvittävä kateus ja vihamielisyys kaikkea valtion pakottavaa ja välttämätöntä vallankäytön laajentamista kohtaan. Vaikka tämä näkökanta ei suuntaudu aina järkevasti, vaan itse asiassa kohdistuu usein pahasti väärin, näen asenteen yleisesti ottaen varsin hyödyllisenä, ja sen edistämiseksi maamme ja hallituksemme ovatkin ylivoimaisia mannermaahan verrattuna. Siten valtion virasto ei nähdäkseni mitenkään erityisen hyvin sovellu tämän tyyppisen toiminnan harjoittamiseen. Valtion virasto on mitä loistavin elin aloittamaan jokin kokonaan uusi, aiempia parempi toiminto. Kun innovaatioita tällaisina aikoina kehitellään, ne herättävät laajaa huomiota ja kiinnostusta asiaa kohtaan. Suuren yleisön ja valtiovallan kiinnostus varmistavat, että toimintaa käynnistämään valitaan lahjakkaita, innostuneita ja toimeliaita virkamiehiä ja työntekijöitä. Tavallisina aikoina valtion virastoilla sitä vastoin on taipumusta keskinkertaisuuteen ja aloitekyvyttömyyteen. Virkoja täytetään periaatteella kuka tahansa kelpaa, ja nimityksiä tehdään henkilösuhteiden ja puoluejäsenkirjojen perusteella. Epäilemättä samaa tapahtuu tiettyyn rajaan asti myös paikallisissa hallintoviranomaisissa, mutta aiheutuva haitta ei ulotu hallintokuntaa laajemmalle. Sen

sijaan ministeriössä tai poliittisessa puolueessa tällaisten nimitysten kielteinen vaikutus ulottuu lakeja säätäviin elimiin. Lisäksi kansalaisten valitsema paikallinen taloudellisen toiminnan yksikkö todennäköisesti pyrkii saamaan äänestäjien tuen (jos äänestäjiä on riittävästi ja he ovat valistuneita), kun yksikön toimintaa arvioidaan säännöllisesti. Sen sijaan valtionhallinnossa tällaiset yksiköt ovat vain pieni osa arvioitavaa kokonaisuutta.

Kokonaisuuden kannalta katsottuna minusta ei ole soveliasta, että valtiovalta hoitaa paikallisen tason asioita. Toisaalta ei ole vastaavaa syytä miksi valtiovalta ei voisi valita paikallisia asioita valvovia ja neuvoa-antavia henkilöitä. Käsitykseni mukaan yksikään paikallishallintoviranomainen ei ole täydellinen ilman valtiovallan valitsemää edustajaa. Valtion keskushallinnolla on velvollisuus valvoa, että paikalliset hallintoviranomaiset hoitavat niille säädetyt tehtävät. Keskushallinto voi käyttää valvontavaltaa kahdella tavalla. Se voi valita virkamiehen, joka Ranskan prefektin tapaan on vailla päätösvaltaa mukana paikallisten hallintoelinten toiminnassa antaen niiden alaan kuuluvia neuvoja ja ehdotuksia. Mikäli tämä ei johda toivottuun tulokseen, prefekti voi raportoida parlamentille, joka ryhtyy tarvittaessa lainmukaisiin pakkotoimiin. Toinen mahdollisuus on käyttää erityisen virkamiehen sijasta alakohtaisia valtakunnallisia toimikuntia, jotka valvovat paikallisia toimijoita. Voitaisiin perustaa juomavesiä ja jätevesiä valvovat toimikunnat, ja niillä voisi olla yhteinen vesien ja jätevesien tarkastaja, jonka pitäisi olla koulutautunut alan erityisasiantuntija. Hänen tehtäviinsä kuuluisivat ideointi ja neuvonanto paikallisille vaaleilla valituille päätöksenteoelimityksille, lausuntojen antaminen näissä elimissä käsiteltävistä suunnitelmista, ja tarvittaessa myös aloitteiden teko, sekä vuosittainen raportointi parlamentille kyseisen hallinnon tilasta valtakunnan alueella. Tällä virkamiehellä ei mielestäni silti saa olla valtaa kumota paikallishallinnon päätöksiä, mutta hän voi suosittelua parlamenttia tekemään niin, jos katsoo sen aiheelliseksi.

Tämä on näkemykseni mukaan paras tapa hoitaa paikallishallinnon asioita, ja se soveltuu myös vedenjakeluun. Lontoon vedenjakelu tulee antaa paikallisen elimen hoidettavaksi, kun sellainen on perustettu kaupunkiin. Tämän elimen valvonta sopisi parhaiten valtion valitsemalle tarkastajalle, joka olisi vastuussa parlamentille, kuten köyhäinhoidon tarkastajat ovat nykyään. Kyseinen virkamies voi ryhtyä uudistamaan Lontoon nykyistä vedenjakelua uusien järjestelyin, tai hän voi palkata työntekijöitä valvomaan olemassa olevia vesiyhtiöitä. Tämä ei ole periaatteellinen vaan käytännöllinen kysymys, jonka voivat ratkaista vain huolellisesti alaan perehtyneet asianosaiset.

*Suomentanut Jorma Mäntylä*

(alun perin: *The Regulation of the London Water Supply (1851)*. Teoksessa *The Collected Works of John Stuart Mill*. Vol. 5/33. The University of Toronto Press, Toronto 2006, 432–438)