

Jaakko Jonkka

RIITTÄVÄTKÖ SUOSITUKSET TURVAAMAAN PALVELUTASOA?

Informaatio-ohjauksesta

Kuntien hyvinvointipalveluiden ohjauksen keinoina valtio käyttää pääasiassa normiohjausta, resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta. Viimeksi mainitun merkitystä on parin vuosikymmenen aikana tietoisesti lisätty. Kehitys on yhteydessä vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistukseen, jolloin purettiin normiohjausta ja siirryttiin kustannusperusteisista valtionosuuksista laskennallisiin valtionosuuksiin. Nykyisin informaatio-ohjausta käytetään useilla hallinnonaloilla, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ja myös sivistystoimessa.

Informaatio-ohjauksessa pyritään vaikuttamaan tiedon avulla, välineinä ovat muun muassa oppaat ja suositukset. Yleensä informaatio-ohjausta käytetään väljen puitelakien täydentäjänä esimerkiksi siten, että annetaan säännösten soveltamista ohjaavia laatusuosituksia, mutta pyrkimystä näkyä olevan käyttää sitä normiohjauksen korvaajanakin.

Informaatio-ohjauksen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole luotettavaa tutkimustietoa. On esitetty arveluja, että sen todelliset vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten ohjauksen

kohde suhtautuu uuteen informaatioon. Informaatio-ohjauksella voitaisiin siis lähinnä vahvistaa jo olemassa olevia positiivisia toimintamalleja. Sellaisiakin viitteitä on, että informaatio-ohjauksen vaikutus ei välttämättä ulotu riittävästi toimintojen suunnittelun ja päätöksenteon tasolle.¹ Käytännön ongelmiin perustuvan kritiikin ohella on esitetty oikeudellisiakin dubioita.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiteyttänyt informaatio-ohjauksen juridisperusteiset epäilyt näin (TrVM 5/2008 vp): Yksi merkittävimmistä ongelmista on, että tietoon ja suosituksiin perustuva ohjaus ei ole velvoittavaa. Osa kunnista on toiminut suositusten mukaisesti, osa on ottanut suositukset osittain huomioon ja osa kunnista ei ole lainkaan ottanut suosituksia huomioon palveluita järjestäessään. Eri kunnissa asuville kansalaisille ei siten pystytä tasapuolisesti turvaamaan perusoikeuksiin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.

¹ Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 14/2007 s. 40–41 sekä tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009 ja 221/2011. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta yleisesti myös Stenvall – Syväjärvi: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojensa perusteella, että väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla.²

Laillisuusvalvonnan näkökulma informaatio-ohjaukseen

Oikeudellista kritiikkiä ovat eräissä ratkaisuisaan esittäneet myös ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies esimerkiksi vanhustenhuollon tilannetta arvioidessaan (EOA 18.2.2010 dnro 213/2/09) ja oikeuskansleri muun muassa kouluterveydenhuoltoa ja koulujen oppilashuoltoa koskevissa selvittelyissä.

Oikeuskanslerinvirastossa otettiin muutama vuosi sitten tarkastushavainnon perusteella selvitettäväksi kouluterveydenhuollon toimivuus. Pyynnöstäni sosiaali- ja terveysministeriö hankki kaikilta tuolloisilta lääninhallituksilta asiaa koskevat selvitykset ja antoi oman lausuntonsa. Selvitystyö osoitti, että ministeriön 2004 antamat kouluterveydenhuollon laatusuositukset eivät toteutuneet minkään läänin alueella ja että kuntien välillä oli palveluissa merkittäviä eroja. Ratkaisusani 13.2.2007 totesin, että kouluterveydenhuollon toteutuminen asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla näkyy vaativan informaatio-ohjausta velvoittavampaa ohjauskeino (dnro OKV/16/50/2006, oikeuskanslerin kertomus 2007 s. 71–78).

Tämän jälkeen kouluterveydenhuollon ongelmista on käytetty useita mainitun ratkaisun

kanssa samansuuntaisia puheenvuoroja, joista mainittakoon eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp ja valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.

Eräät ajankohtaiset tapahtumat ja laillisuusvalvonnalliset havainnot antoivat aiheen ottaa omana aloitteena tutkittavaksi uudelleen kouluterveydenhuollon ja laajemminkin oppilashuollon tilannetta. Kertomusvuoden lopulla opetus- ja kulttuuriministeriö antoi asiasta pyytämäni selvityksen (15.12.2010 dnro 6/022/2010).

Selvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa: Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen mukainen henkilömitoitus täyttyi terveydenhoitajien osalta 34 prosentissa ja lääkärien osalta neljässä prosentissa peruskouluista. Lääkärin palvelut puuttuivat kokonaan kolmasosassa kouluista. Viidenneksessä kouluista ei ollut lainkaan koulupsykologi- tai koulukuraattoritoimintaa. Yhteenvetona ministeriö lausui, että koulujen välillä on edelleen suuria eroja oppilashuollon voimavaroissa ja toimintatavoissa ja että oppilashuoltopalvelujen voimavarat ovat usein huomattavasti valtakunnallisten suositusten alapuolella.³

Selvityksen tulokset viittaavat siihen, että informaatio-ohjauksen keinoin on tavoiteltavia vaikutuksia vaikea saavuttaa. Tulokset ovat kysymyksiä herättäviä erityisesti sen vuoksi, että julkisuudessa on ollut runsaasti tietoa lasten ja nuorten oireilusta ja paljon puhetta varhaisen avun tarpeellisuudesta. Kouluterveydenhuollon merkitystä näkyvästi esillä pitänyt professori Matti Rimpelä on muun muassa todennut, että noin joka kymmenes kouluikäisistä sairastaa

² Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 15/2009 s. 23–27.

³ Tarkempia tietoja löytyy opetushallituksen julkaisusta Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Koulutuksen seurantaraportit 2010:1. – Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen vuonna 2009 julkaisemien raporttien mukaan lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten tilanne on suunnilleen samanlainen.

jotakin pitkäaikaista sairautta. Rimpelä summaa, että kouluikäisten oireilu on yleistä.⁴ Viime vuosina on puhuttu erityisesti oppilaiden psyykkisestä pahoinvoinnista. On esimerkiksi esitetty arvioita, että suomalaisista nuorista potee mielenterveyden häiriöitä 20 prosenttia ja tästä joukosta noin joka toinen tarvitsisi nuorisopsykiatrista tutkimusta.⁵

Kouluterveydenhuoltoa on nyttemmin pyritty asetusteitse saattamaan kuntia velvoittavammaksi (asetus 380/2009, jonka määräaikaista terveystarkastuksia koskevat pykälät tulivat voimaan 1.1.2011, ja tämän asetuksen korvannut asetus 338/2011, jonka voimaantulopäivä on 1.5.2011). Oppilashuollon osalta opetus- ja kulttuuriministeriö joutui edellä mainitussa selvityksessään sen sijaan toteamaan, että vaikka oppilashuoltoa koskevaa lakiesitystä on valmisteltu, sivistyspoliittisen ministerityöryhmän mukaan ”valmisteluun ei ole voitu tuoda opiskeluhuollon laatua parantavia elementtejä osin kustannussyistä” eikä lakiesitystä tässä vaiheessa anneta vaan valmistelua jatketaan. Toisensuuntaisiakin näkemyksiä oppilashuollon kustannusvaikutuksista voidaan esittää. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että koska oppilashuollon palveluissa on useimmiten kyse ongelmien ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta, tulisi oppilashuollon palvelut nähdä pikemminkin investointina kuin pelkinä kustannuksina.⁶

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen johdosta pyysin ministeriötä antamaan tämän vuoden elokuun alkuun mennessä konkreettisen ja perustellun arvionsa siitä, voidaanko kuntien oppilashuoltoon suuntaamalla voimavaroilla ja laatusuosituksiin perustuvalla ohjauksella saavuttaa perusopetuslain edellyttämä riittävä ja

valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto (dnro OKV/6/50/2011). Tätä kirjoitettaessa ministeriön uutta selvitystä ei vielä ole käytettävissä, mutta joka tapauksessa selvää on, että sitä on aiheellista lukea nuorten syrjäytymiskehitystä kuvaavan ja sen syitä selvittävän tutkimustiedon valossa. Esimerkiksi nuorten mielenterveyssyistä aiheutuva työkyvyttömyys on 2000-luvulla huomattavasti lisääntynyt. Tutkijat korostavatkin, että psyykkisten ongelmien ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen sekä hoitoon ohjaamiseen on kiinnitettävä aikaisempaa merkittävästi enemmän huomiota, jotta voidaan estää syrjäytymistä.⁷ Yhtä selkeä analyysi tilanteesta oli esillä äskettäin valtioneuvoston yleisistunnossa: Yhä kasvava osa nuorista on ilman hoitotoimenpiteitä jäämässä mielenterveyden häiriön vuoksi työmarkkinoiden ulkopuolelle, mikä kehitys muodostaa myös merkittävän kansantaloudellisen uhkatekijän.⁸

Lopuksi

Informaatio-ohjauksella on paikkansa, mutta lailisuusvalvonnalliset havainnot tukevat valtionalouden tarkastusviraston arviota, että se ei välttämättä kaikissa tapauksissa turvaa riittävästi keskeisten palveluiden saatavuutta perustuslain edellyttämällä tavalla.⁹ Lisäksi on otettava huomioon, että vain velvoittavien säännösten noudattamista voidaan valvoa; suositusten kohdalla tämä ei ole käytännössä mahdollista. Toisaalta velvoittavuuskin menettää merkityksensä, jos ei ole olemassa toimivaa seuranta- ja valvontajärjestelmää.

⁴ Alaviitteessä 3 mainittu koulutuksen seurantaraportti 2010:1 s. 171.

⁵ Valtioneuvoston yleisistunnon 31.3.2011 pöytäkirja 23/2011, liite 2.

⁶ Tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009 s. 89.

⁷ Raitasalo – Maaniemi: Viisi nuorta eläkkeelle joka päivä. Sosiaalivakuutus 1/2011 s. 34.

⁸ Valtioneuvoston yleisistunnon 31.3.2011 pöytäkirja 23/2011, liite 2.

⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto K 15/2009 ja tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.