

Asia: VN/5843/2026

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä seurannan vähimmäistiedoista ja vähimmäistiedon hallintamalleista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne tähän tekstikenttään

Keski-Suomen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua tästä sosiaali- ja terveysministeriön asetusehdotuksesta hyvinvointialueiden seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä vähimmäistiedoista ja niiden hallintamalliksi.

Yleisarviona asetusluonnoksesta Keski-Suomen hyvinvointialue toteaa, että asetus pyrkii osin selkeyttämään tiedontuotannon vastuita THL:n ja hyvinvointialueen kannalta. Lisäksi hyvää luonnoksessa on tavoite vähentää päällekkäisiä tiedonkeruita ja samalla parantaa tietopohjan vertailtavuutta. Koska asetusluonnos ei tarkemmin määrittele vähimmäistietoja, kuin vain normatiivisella ja yläkäsitteisellä tasolla, ei hyvinvointialueet voi asetusluonnoksen perusteella ottaa tarkasti ja yksityiskohtaisesti kantaa tietojen toimitettavuuteen. Samalla se antaa suuren määrittelyvallan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Valitettavalla tavalla asetusluonnoksessa ja sen perustelumuiotiossa painotetaan kuitenkin erittäin voimakkaasti kansallista ohjausta ja tavoitetta siirtää merkittävää tiedontuottamisen vastuuta ilman perustelumuiotiossakaan kuvattua käsitystä siitä millaisia resursseja, ohjeita ja toteuttamisen koordinaatiota asetus tosiasiallisesti toimeenpanossa hyvinvointialueilla tulee vaatimaan. Aikataulujen ja tietosisältöjen muuttumisen mahdollisuus vuosittain lisää myös asetuksen toimeenpanon epävarmuutta sekä toimeenpanon mahdollisia kustannuksia. Selkeämpi ajallinen tavoite myös asetuksen toimeenpanolle olisi toivottavaa olla kirjattuna asetusluonnokseen.

Asetuksen 1, 4 ja 6 §:t kuvaavat hallintamallia ja rooleja, ja yhteistyömalli sinänsä on kuvattu selkeästi.

Vuosittainen päätöksentekomalli on ymmärrettävä, mutta asetuksin sanamuodoin aikaansaa jatkuvaa tarpeetonta ja hyvinvointialueille kustannuksia aiheuttavaa muutospainetta, ilman selvää asetuksen tuomaa visiota siitä, miten tämä hyvinvointialueiden heikko taloustilanne huomioiden on mahdollista realistisesti toteuttaa. Mm. asetuksen perustelumuiotiossa mainitut kansallisesti kehitettäviksi, mutta merkittäviksi tietokokonaisuuksiksi nostetut asiat ovat laatu, vaikuttavuus

palvelujen yhteensovittaminen, tuottavuus sekä henkilöstöön ja sen käyttöön liittyvät seikat ovat esimerkki sekä kansallisen säännöstön / kriteeristön luomisen tarpeesta, minkä jälkeen vasta hyvinvointialueet pääsevät niitä toimeenpanemaan. Kuten perustelumuistio toteaa, tietokokonaisuuksien osalta kansallinen tietotuotanto on vähäisempää, eikä siten kata kaikkia palvelukokonaisuuksia tällä hetkellä. Tämän vuoksi asetuksen vaikutusten arvioinnissa ja toimeenpanossa tulee huomioida, että tietopohjan vakauttamiseen ja yhdenmukaistamiseen ei tule todennäköisesti jäämään riittävää aikaa, mikäli voimaannpanoa ilman selkeitä ohjeita ja säännöksiä puuttuvista kokonaisuuksista kiirehditään. Lisäksi kokonaisuus vaatisi kypsän kansallisen ohjausmallin. Tämän hetken realismia on, että yhteistyörakenteet ovat vasta kehittymässä ilman hyvinvointialueiden todellista vaikutusvaltaa alueiden tietopohjan yhteiseen kehittämiseen. Tämä tulee johtamaan mahdollisesti siihen, että alueiden kyky sitoutua asetuksen toimeenpanoon ei tule olemaan kaikilta osin laadukasta alkuvaiheessa.

Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden vaikutusmahdollisuuksia mm. merkityksellisten vähimmäistietojen määrittelyyn tulisi vahvistaa ja päätöksenteon perustua myös yhteiseen ohjausrakenteeseen, joka parantaisi alueiden sitoutumista ja toisaalta lisäisi ministeriön tilannetietoisuutta toimeenpanon ja tiedon vertailtavuuden kansallisesta kohentumisesta. Tästä on kansallisesti jo hyviä esimerkkejä mm. Asiakas- ja Potilasturvallisuuskeskuksen menestyksekkäässä ja hyvässä vuorovaikutuksessa tapahtuvassa yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa. Tällä hetkellä asetuksessa käytetyt ilmaisut kuten ”Laitos valmistelee tämän esityksen yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja hyvinvointialueiden kanssa” eivät ole riittäviä yhteistyömekanismien kuvaamiselle.

Asetuksen tietosisältöjä ja laajuuksia kuvataan 2, 3 ja 5 §:ssä. Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan keskeiset tietokokonaisuudet kattavat laajasti sote -järjestämisen näkökulmaa. Esimerkiksi henkilöstötiedot ovat kriittisiä hyvinvointialueiden ohjauksessa, mutta niitä tulisi kyetä tarkastelemaan aina suhteessa tuotokseen ja palvelutarpeeseen. Jos tuotosta ei ole määritetty yhdenmukaisella tavalla tai esim. palvelutarvetta ei ole määritetty yhdenmukaisella tavalla kansallisesti, menettää henkilöstötietokin merkityksensä vertailtavuuden kannalta. Ylipäätään asetuksesta puuttuu paljon elementtejä, joilla asetuksen tasolla pyrittäisiin varmistamaan myös tietojen laatu, yhdenmukaisuus ja sitä kautta niiden kansallinen vertailtavuus.

Asetuksen 3 §:ssä esitetään, että hyvinvointialueiden tulisi raportoida aluevaltuustolle vuosittain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietosisällön mukaisesti väestön hyvinvoinnin tila. Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan on täysi mahdollisuus saada vuosittain riittävästi uutta indikaattoritietoa, sillä 5 §:ssä mainitut tietolähteet, kuten mm. kouluterveyskysely ja Terve Suomi päivittyvät kahden tai kolmen vuoden välein. Samoin jätevesitutkimus koskee alueesta vain yhtä kuntaa. Siten esimerkiksi em. vähimmäistietojen käyttö vaativat täsmennyksiä.

Asetuksen 5 §:n mukainen tietojen toimittamisvelvoite on laaja ja kattaa useita keskeisiä tietoaaineistoja. Tämän vuoksi Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan on tärkeää, että asetuksen toimeenpanossa korostetaan tiedonkeruun automatisointia, kansallisten tietovarantojen ensisijaista hyödyntämistä sekä yhteisten teknisten ratkaisujen käyttöä. Näin voidaan ehkäistä päällekkäistä työtä ja vähentää hyvinvointialueiden hallinnollista kuormitusta. Samalla toimeenpanossa tulee ymmärtää, että hyvinvointialueilla on käytössä mm. vanhoja HR -järjestelmiä, joita ei ole alun perin kehitetty alueellisen tai kansallisen tiedonkeruun ja ulosraportointien tarpeisiin. Henkilöstötietojen ajantasainen ja automatisoitu kerääminen ja/tai toimittaminen edellyttäisi järjestelmien uusimista ja/tai kehittämistä, josta aiheutuu myös työ- ja hankintakustannuksia hyvinvointialueille. Siten kokonaisuutena arvioiden vaikutusten arviointi

hyvinvointialueiden vaatimasta resursoinnista ja investointitarpeista on asetusluonnoksessa osin merkittävällä tavalla puutteellista.

Asetus ei myöskään huomioi riittävästi sitä, että vähimmäistietosisältö on erittäin laaja kokonaisuus, jossa on myös riski liiallisesta paisumisesta ja tiedon muuttumista järjestämistehtävässä onnistumisen arvioinnin sijaan liiaksi tilastojen toimittamiseksi. Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan asetuksen tavoitteet toteutuvat vain, jos toimeenpano on yhtenäistä ja teknisesti hallittua. riittävällä tavalla säännötettyä. Ilman yhteisiä toteutusratkaisujen kansallista ohjaamista on riski, että hyvinvointialueet kehittävät toisistaan poikkeavia tulkintoja ja järjestelmiä, mitkä heikentävät tiedon vertailtavuutta ja kasvattavat tiedon toimituksen kansallisesti yhteenlaskettuja kustannuksia.

Keski-Suomen hyvinvointialue pitää myös perusteltuna, että asetuksen 5 ja 7 §:in pyritään ajantasaisempaan tietoon. Tällä hetkellä kansallinen vertailu-, mutta myös hyvinvointialueiden suoriutumisessa käytetty tieto on aivan liian vanhaa ja epäyhtenäistä. Myös yhteys ohjauksen vuosikelloon on looginen. Tiheä raportointi kuitenkin lisää hyvinvointialueiden kuormitusta ja tarvetta panostaa alueelliseen tiedon tuottamiseen valtion tarpeisiin, eikä pahimmillaan niinkään hyvinvointialueen omista lähtökohdista ja tarpeista.

Myös virheenkorjaamisvelvoitteet tulisi ulottaa asetuksella myös tilastoviranomaiseen ja velvoittaa samalla tilastoja kerääviä tahoja antamaan yksiselitteiset ohjeet, niin että myös hyvinvointialueiden tietojärjestelmätoimittajat ymmärtävät ohjeet samalla tavalla kaikilla hyvinvointialueilla.

Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tiedontoimitusten aikataulut ovat osin edellä kuvatuin syin tietyissä vähimmäistiedoissa epärealistisia, koska kaikki alueet eivät ole vielä tietojärjestelmiensä puolesta riittävän kyvykkäitä tuottamaan tietoa kaikilta osa-alueilta yhdenmukaisella tavalla, ja ilman merkittävää manuaalista työmäärää. Tätä asetusta on odotettu useita vuosia, ja on ollut paljon epävarmuutta asetuksen mahdollisesta antamisesta ja sen sisällöstä. Tämän vuoksi toimeenpanolla tulisi olla asetuksen antamisen jälkeen myös riittävän pitkä siirtymäaika ennen tiheämpään indikaattorien päivittämiseen tai tiedontoimitukseen siirtymistä.

Asetuksen 6 § mainitaan, että THL voi päivittää toimitettavia indikaattoreita ja niiden tuottamisen aikataulua vuosittain. Keski-Suomen hyvinvointialueen arvion mukaan tämä on erittäin huono toimintatapa. Asetusluonnoksen 6 §:n mukainen THL:n tehtävä vertailukelpoisen tiedon tuottajana on keskeinen. Sen onnistuminen kuitenkin edellyttää, että hyvinvointialueilta saadaan rakenteista, laadukasta ja yhdenmukaista tietoa. Tiedon laatu on varmistettava jo lähdejärjestelmissä, ja tiedonsiirron on perustuttava kansallisesti teknisesti yhtenäisiin ratkaisuihin, eikä siten vuosittainen päivittäminen mahdollista suurilla hyvinvointialueilla pitkäjänteistä ja laadukasta lähdejärjestelmien tietotuotannon kehittämistä, ellei valtio myös ohjaa yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi hyvinvointialueille riittävää rahoitusta kyvykkyysien yhdenmukaistamiseen. Monien indikaattoreiden edellyttämän kirjaamisen kehittäminenkin on aikaa vievää.

Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan asetuksen 7 §:n mukainen tietojen julkaiseminen tukee avoimuutta ja valtakunnallista hyödyntämistä. Tiedon vaikuttava käyttö edellyttää kuitenkin, että hyvinvointialueilla on käytössään riittäviä analytiikka- ja visualisointivälineitä sekä riittävästi analytiikkataitoisia asiantuntijoita yhdistämässä tietoja eri lähteistä. Tulokannan ja vertailun tueksi tarvitaan myös ohjeistuksia ja työntekijöitä tiedon keräämisen laadun ja laadukkaan tulokannan varmistamiseksi.

Keski-Suomen hyvinvointialue pitää mm. perustelumuiotiossa esitettyjä tiedontoimituspalveluita ja tietokantareplikaatioita kannatettavina, mutta niidenkin hyödyntäminen vaatii alueilla investointeja

järjestelmäkehitykseen, sekä osaavia ammattilaisia, mikä asetuksen toimeenpanossa ja ennen kaikkea yleiskatteellisessa rahoituksessa tulisi huomioida. Asetusluonnoksen perustelumuistiossa ei huomioida riittävästi sitä, että alueilla on erilaisia lähtötasoja ja valmiuksia hyödyntää niitä. Siksi asetuksen toimeenpanoa tulee tukea erillisellä kansallisella rahoituksella niin, että alueiden rahoituksellinen eriarvoisuus ei asetuksen velvoitteiden täyttymisestä lisääntyisi. Keski-Suomen hyvinvointialue esittää, että asetukseen kirjattaisiin maininta, miten valtio tämän huomioi toimeenpanossa.

Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan asetus vahvistaa valtion ohjausta, mutta samalla kaventaa itsehallintoa tietojen keruun ja tiedon toimituksen ohjauksen kautta. Siksi keskeistä olisi myös varmistaa tiedon laatu ja oikeellisuus.

Asetuksen perustelumuistiossa ja asetuksen pykälissä ei ole Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan riittävästi huomioitu, miten tasapaino kansallisen ohjauksen ja alueellisen itsehallinnon välillä toteutetaan vielä kehittymässä olevan tietopohjan kannalta, ja samalla varmistetaan, että vähimmäistieto palvelisi myös hyvinvointialueiden omaa johtamista riittävän hyvin. Hyvinvointialueiden rahoituksen määrittelyssä käytetyssä tietopohjassa on jo aiemmin osoitettu olevan merkittäviä tietopuutteita ja laadullista vaihtelua eri hyvinvointialueiden kesken, mutta nyt lausunnolla oleva asetus ei ota kantaa siihen, miten vähimmäistiedon laadun ongelmat ratkaistaan. Vähimmäistietojen tulisi tukea myös hyvinvointialueiden yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä ja sen vuoksi Keski-Suomen hyvinvointialue esittää, että asetuksessa tulisi olla myös tilastoviranomaisten selkeä velvoite itse verrata tiedon laatueroja ja tuoda havaittuja puutteita kansalliseen ohjaukseen tarkemmin ohjeistettavaksi, sekä toteuttaa myös objektiivisia auditointeja, saadakseen käsitystä siitä, mikä on todellinen alueen kyvykkyys ja vähimmäistiedon alueellinen laatu.

Keski-Suomen hyvinvointialue toteaa, että asetukselle tarvitaan myös vaiheittaista käyttöönottoa, riittävää rahoitusta ja toimeenpanon kansallista tukea. Sen lisäksi asetuksen tulisi määrittää myös alueiden vahvempaa osallistumista merkityksellisten tietosisältöjen määrittelyyn ja priorisointiin sekä tietojen toimittamisen realistiseen aikataulujen määrittämiseen. Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan olisi toivottavaa, että asetusluonnoksessa painotettaisiin vaikuttavuus- ja kustannusvaikuttavuustiedon tuottamista, keräämistä ja toimittamista, kansallisin ohjein ja täsmällisin säännöin ohjeistettuna, joka samalla mahdollistaisi vähimmäistietoa käytettävän myös kannustavamman rahoitusmallin kehittämiseen.

Keski-Suomen hyvinvointialue toteaa yhteenvetona seuraavaa:

Yhtenäinen raportointimalli on siis kannatettavaa, mutta esitetyssä muodossa tiedonkeruu muodostuu ainakin alkuvaiheessa hallintoa, henkilöstöä ja taloutta kuormittavaksi, sillä toimittamisvelvoite on laaja.

Toimeenpano edellyttää myös panostusta tiedontuotantoon, mikä saattaa vaatia investointeja. Investoinnit tulee ottaa huomioon mietittäessä velvoitteita ja tämä tulisi myös yleiskatteellisen rahoituksen päälle valtion kyetä rahoittamaan. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että taho, joka määrittelee kerättävän tiedon, tulkitsee tätä tietoa ja samalla myös ohjaavat alueiden kirjaamisen toimintaa, tulee myös kuunnella ja riittävällä tavalla esimerkiksi auditoinnein varmistua, että hyvinvointialueilla on riittävän yhdenmukainen kyky toimittaa vertailukelpoista tietoa. Pelkkä toteamus yhteistyöstä ei ole riittävä.

Asetuksessa tulisi myös määrittää ennemmin säännöstöistä ja niiden perusteella toimimisen auditoinneista, jotta tiedon laatu alueilla olisi varmistettu olevan vertailukelpoista. Lisäksi vuosittaisesta indikaattoreiden päivittämisestä tulisi lähtökohtaisesti luopua ja luoda ennemmin pitkän aikavälin suunnitelma, jolla tietopohjaa realistisin tavoittein kehitetään yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa. Lisäksi osa asetukseen kirjatusta velvoitteista ei ole mahdollista toteuttaa, koska mm. kaikkea tietoa ei ole saatavissa vuosittain. Keski-Suomen hyvinvointialue toivoo asetusehdotusta korjattavan tältä osin.

Asetusluonnoksessa ei myöskään esitetä riittäviä ja selkeitä mekanismeja virheellisen tiedon tunnistamiseen, arviointiin ja korjaamiseen, mitä asetuksessa tulisi täsmentää. Heikkolaatuista dataa ei voida korjata vain velvoitteita lisäämällä, ellei mekanismi ja säännöt tiedon sisällöstä ole kaikille toimijoille yksiselitteisesti säännötettyä ja ohjeistettua, hyvinvointialueiden kyvykkyydet huomioiden. Jotta vertailutieto olisi jatkossa laadukasta ja todellisesti vertailukelpoista, tulisi asetuseruonnoksessa velvoittaa myös tilastoviranomaisia tietojen auditointiin ja yksikäsitteiseen ohjeistamiseen, sekä dialogiin hyvinvointialueiden kanssa.

Leppä Lasse
Keski-Suomen hyvinvointialue

Kauppinen Ella
Keski-Suomen hyvinvointialue - Lasse Leppä, konsernipalveluiden
toimialajohtaja