

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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa esitetystä asiasta.

Asetusluonnos tarkentaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (ns. sote-järjestämislaki), jonka sisällöllisesti uudistettu versio tuli voimaan 1.1.2026. Asetusluonnoksessa täsmennetään hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon seurannan ja arvioinnin tueksi tuotettavien vähimmäistietojen sekä kuntien ja hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietojen käyttötarkoituksia, sisältöjä ja tietolähteitä sekä säädetään vähimmäistietojen tietotuotantoon osallistuvien toimijoiden tehtävistä ja rooleista.

Lausunnolla olevassa asetusluonnoksessa vähimmäistietojen hallintamallia koskevat ehdotukset kohdistuvat keskeisesti THL:n toimintaan, erityisesti ohjaustiedon tietotuotannon menettelytapoihin sekä siihen osallistuvien toimijoiden tehtäviin ja rooleihin. Ohjaustiedon ajantasaisuuden parantamiseksi ehdotetaan, että vähimmäistietojen tietotuotanto kytketään aikataulullisesti osaksi hyvinvointialueiden ohjauksen vuosikelloa.

THL esittää seuraavat huomiot asetusluonnoksen säännöksistä ja niiden perusteluista.

1. THL:n ja STM:n roolit informaatio-ohjauksessa ja sitä tukevassa tietotuotannon kehittämisessä

Yleisenä huomiona THL katsoo, että asetusluonnoksessa ja sen perustelumuistiossa kuvattua STM:n ja THL:n välistä työnjakoa vähimmäistietojen tietotuotannon valmistelussa ja päätöksenteossa on

tarpeen täsmentää siten, että toimivaltasuhteet ja vastuut ilmenevät sääntelystä yksiselitteisesti. THL viittaa pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa on todettu tarve hyvinvointialueiden ohjausrakenteiden kehittämiseksi ja selkeyttämiseksi. Hyvinvointialueiden kansallisen ohjauksen määräaikaisen alivaltiosihteeri Marina Erholan tehtävän tuloksena maaliskuussa 2025 julkaistussa hyvinvointialuereformin etenemisen ja siihen liittyvän ohjauskokonaisuuden kehittämisehdotuksissa yhtenä painopisteenä on THL:n roolin vahvistaminen hyvinvointialueiden informaatio-ohjauksessa. Tätä tavoitetta toteutetaan vuoden 2026 aikana osana STM:n ja THL:n välistä tehtävien uudelleenorganisointia. Samassa yhteydessä THL:stä annettua asetusta esitetään muutettavaksi 1.6.2026 alkaen siten, että hyvinvointialueiden ohjausta tukevat tehtävät sekä ohjauksessa tarvittavan tietotuotannon kehittämistä koskevat tehtävät siirretään STM:stä THL:lle (VN/9725/2026), STM:n vastatessa jatkossa strategisesta ohjauksesta ja muista sille säädetyistä tehtävistä.

Edellä kuvatun sääntelyn takia THL katsoo, että työnjaollisesti STM:n tehtäviin kuuluvat hyvinvointialueiden ohjauksen strategisten tavoitteiden asettaminen sekä THL:n esityksestä tapahtuva seurannassa, arvioinnissa ja ohjauksessa hyödynnettävien vähimmäistietojen strategisen tason päätöksenteko. STM:n hallinnonalan asiantuntijalaitoksena ja tilastoviranomaisena THL:n tehtäviin puolestaan sisältyvät hyvinvointialueiden ohjauksen strategisten tavoitteiden seurantaan soveltuvien mittariehdotusten tuottaminen ja mittareiden operationalisointi sen jälkeen, kun THL on esitellyt mittariehdotukset STM:lle ja STM on tehnyt päätökset mittareiden edistämisestä.

2. Seurannan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedot

Asetusluonnoksen 2 §:n mukaan seurannan vähimmäistiedoilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (sote-järjestämislaki) 29 §:n 1 momentissa tarkoitettua tietokokonaisuutta, johon sisältyvät myös taloustiedot. Vastaavasti asetusluonnoksen 3 §:n mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedot kattavat sote-järjestämislain 6 ja 7 §:n mukaiset kuntien ja hyvinvointialueiden hyvinvointikertomuksiin ja -suunnitelmiin sisältyvät valtuustokausittain seurattavat tiedot sekä kuntien ja hyvinvointialueiden valtuustoilleen asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä aluevaltuustolle vuosittain raportoimat tiedot.

Asetusluonnoksen 5 §:n 2 momentissa luetellut vähimmäistietojen tietoaineistot, jotka hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän tulee toimittaa THL:lle, koskevat ainoastaan toimintaa ja henkilöstöä. STM:n ohjausosasto on 11.3.2025 tekemällään päätöksellä sisällyttänyt seurannan vähimmäistietoihin myös hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin Valtiokonttorille raportoimat sosiaali- ja terveydenhuollon taloutta koskevat tiedot. THL katsoo, että sääntely jättää osin epäselväksi taloustietojen aseman osana vähimmäistietojen kokonaisuutta. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja soveltamisen selkeyden kannalta THL pitää tarpeellisena, että taloustietojen sisältyminen vähimmäistietoihin ilmenisi asetuksen perustelumistiössä. THL huomauttaa, että taloustietojen raportointi- ja valmistumisaikataulut määräytyvät Valtiokonttorin ohjaaman raportointi- ja tarkastusprosessin mukaisesti.

Perustelumuistiossa todetaan, että asetusluonnoksen 5 § 2 momentissa mainittujen seurannan vähimmäistietojen tietoaaineistojen lista ei ole tyhjentävä, ja että 5 § 3 momentissa mainittua luetteloa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietoja sisältävistä tietoaaineistoista voidaan päivittää 4 §:n mukaisessa prosessissa. THL toteaa, että asetusluonnoksen perustelumuistiossa lueteltujen tietoaaineistojen lisäksi THL:llä on käytettävissä muitakin asiakas- ja potilasryhmäkohtaisia aineistoja.

Perustelumuistiossa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjan kehittyminen ja tietotarpeiden muutokset. THL toteaa, että myös tiedontuotannon tavat ja tietoaaineistot kehittyvät jatkuvasti. THL katsoo, että asetuksessa on perusteltua säätää vähimmäistietojen toimittamisen tavoista, mutta täsmällisten tietoaaineistojen luettelointi ei olisi tarkoituksenmukaista.

3. Vähimmäistietojen muutokset ja tietotuotannon vuosikello

THL pitää kannatettavana, että asetustasolla säädettäisiin vähimmäistietojen määrittelyn tavoista ja vastuista, mutta ei yksityiskohtaisesti vähimmäistietoihin kuuluvista indikaattoreista. Tämä tukee vähimmäistietojen pitkäjänteistä kehittämistä sekä vähentää tarvetta toistuviin asetustason muutoksiin tietosisältöjen ja tietolähteiden muuttuessa.

Asetusluonnoksen 4 §:n mukaan THL valmistelisi yhteistyössä STM:n ja hyvinvointialueiden kanssa vuosittain 30.4. mennessä STM:lle esityksen julkaistavista vähimmäistiedoista, niiden edellyttämistä muutostarpeista sekä tietoaaineistoista. STM tekisi päätöksen tuotettavista vähimmäistiedoista vuosittain 31.5. mennessä.

THL pitää perusteltuna vähimmäistietojen vuosittaista tarkastelua muutos- ja uudistustarpeiden tunnistamiseksi, mutta korostaa samalla seurannan vähimmäistietojen pitkäjänteisyyden merkitystä strategisten tavoitteiden seurannassa. Julkisen talouden entisestään heikentyneet näkymät huomioiden, on uusien tai merkittäviä muutoksia sisältävien vähimmäistietojen valmistelussa tarpeen arvioida tiedon tuotantoon osallistuvilla toimijoilla aiheutuvat muutosvaikutukset, aikataulu sekä muutuskustannukset.

THL huomauttaa, että laitoksen ylläpitämät tilasto-, rekisteri-, ja kyselyaineistot päivittyvät useissa toisistaan poikkeavissa sykleissä, ja niitä hyödynnetään laajasti ohjaukseen, arviointiin, tutkimukseen ja kehittämiseen. THL pitää tärkeänä, että vähimmäistietojen rajauksissa, aikatauluissa ja määrittelyissä huomioidaan tietoaaineistojen monimuotoiset käyttötarkoitukset, lainsäädännön muutoksista nousevat sisällölliset muutokset sekä tietojen erilaiset raportointisyklit. THL korostaa, että kaikkia vähimmäistietoja ei ole mahdollista tuottaa yhden yhtenäisen vuotuisen aikataulun mukaisesti.

THL huomauttaa lisäksi, että 4 §:n 1 momenttiin sisältyy STM:n kaksoisrooli sekä esityksen valmisteluun osallistuvana tahona että päätöksentekijänä. Säännöstä on tarpeen täsmentää siten, että STM:n rooli rajautuu selkeästi strategisen tason ohjaukseen ja päätöksentekoon. Lisäksi 4 §:n 1 ja 2 momenttia tulisi tarkentaa siten, että THL käsittelee hyvinvointialueilta, HUS-yhtymältä ja kunnilta tai Suomen Kuntaliitto ry:ltä kuntien edustajana tulleet esitykset vähimmäistiedoista ja niiden muuttamisesta sekä huomioi ne valmistellessaan 1 momentissa tarkoitettua esitystä.

THL toteaa, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietojen määrittely vuosittain olisi epätarkoituksenmukaista. Kunnat ja hyvinvointialueet laativat strategisen suunnitelman hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä (hyvinvointisuunnitelma) valtuustokaudeksi, jolloin merkittävimmät muutokset indikaattoreissa tulisi tapahtua hyvin harvoin. Vuosittainen muutos olisi perusteltua vain silloin, jos indikaattorin tuotanto loppuu tai tietolähde päivittyy. THL ehdottaa, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietojen määrittelyn aikataulua tarkennettaisiin siten, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedot määriteltäisiin valtuustokausittain ja vuosittainen päivitys koskee vain nykyisten indikaattoreiden päivittämistä (esimerkiksi indikaattorituotannon päättymisen tai tietolähteen päivittyminen vuoksi). Valtuustokausittain on tarvittaessa mahdollista tehdä myös suurempia sisältömuutoksia.

Lisäksi THL ehdottaa, että asetusluonnosta tarkennettaisiin siten, että kutakin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedon indikaattoria tulisi tarkastella valtuustokausittaisessa laajassa hyvinvointikertomuksessa väestöryhmittäin esimerkiksi sukupuolen, iän, sosioekonomisen aseman, terveydentilan, kulttuuritaustan tai asuinpaikan mukaisesti. Tämä mahdollistaa niiden väestöryhmien tunnistamisen, joiden terveydessä ja hyvinvoinnissa on erityisiä puutteita.

4. Vähimmäistietojen ylläpito- ja hallintamalli

THL korostaa, että vähimmäistietojen ylläpito- ja hallintamallin tulee olla selkeä, ketterä ja mahdollistaa reagointi myös esitetyn vuosikellon ulkopuolelta nouseviin kehittämistarpeisiin. Tätä varten on tarpeen osoittaa THL:n hallinnoima, ns. yhden luukun periaatteella toimiva yhteydenottokanava uusille sisältöesityksille sekä määritellä kriteerit muutos- ja uudistusehdotusten toteutuksen edellyttämää työmäärän arviointia ja priorisointia varten. Tarvittaessa esitettyjen vähimmäistietoehdotusten kehittämistä tulee voida siirtää myöhempään ajankohtaan, toteuttaa erillisenä projektina tai jättää kokonaan toteuttamatta.

THL pitää lisäksi tärkeänä, että valmisteluprosessiin voidaan palauttaa myös STM:n jo julkaisemia tai sen valmistelussa olevia seurannan vähimmäistietoihin sisällytettäväksi suunniteltuja tietosisältöjä. STM:n ehdottamat indikaattori- tai muut asiasisällöt ovat usein laajoja ja merkittävää jatkovalmistelua edellyttäviä kokonaisuuksia. Esimerkiksi THL:n verkkosivuilla julkaistusta STM:n valmistelemasta STM:n hallinnonalan vuosien 2025–2029 valtakunnallisten tavoitteiden seurantaindikaattoreiden kokonaisuudesta puuttuu merkittävältä osin raportoinnin kannalta

keskeiset tietosisällölliset määrittelyt. THL huomauttaa, että asiantuntijalaitoksena THL:llä olisi valmiutta tarjota asiantuntijuuttaan strategisen tason seuraintindikaattoreiden määrittelyjä koskeviin tehtäviin. THL katsoo lisäksi, että tämänkaltaisten kokonaisuuksien jatkovalmistelu edellyttää lähtökohtaisesti erillistä resursointia ja projektimuotoista toteutusta.

THL toteaa, että ennen uusien tai olennaisesti muuttuvien vähimmäistietojen käyttöönottoa tulisi arvioida muutosten ja/tai lisäysten vaikutukset tietotuotantoon kokonaisuutena, mukaan lukien tietoaineistojen saatavuus, laatu ja tuottamisen edellyttämät resurssit sekä hyvinvointialueiden että tiedon tuotantoon osallistuvien toimijoiden näkökulmasta. Tilastoviranomaisena THL:llä on edellytykset arvioida uusien ja muutosta edellyttävien vähimmäistietojen toteutettavuutta muun muassa tietoaineistojen kattavuuden, laadun ja työmäärän näkökulmasta. THL katsoo, että uusien ja merkittäviä muutoksia sisältävien vähimmäistietojen raportoinnille tulee varmistaa riittävän pitkä siirtymäaika.

THL voi hyödyntää valmistelussa myös kansallisen ohjauksen verkostouudistuksen mukaisia asiantuntijaverkostojaan ja kuulla keskeisiä sidosryhmiä. THL pitää tärkeänä, että valmisteluun osallistuvilla toimijoilla on riittävä ymmärrys vähimmäistietojen käyttötarkoituksista, kohderyhmistä sekä tietoaineistojen laadullisista reunaehdoista.

THL katsoo, että sen johtaman asiantuntijavalmistelun pohjalta vähimmäistietoja koskeva päätöksenteko voidaan sisällyttää STM:n johtamaan Sote-ohjaamon rakenteisiin.

5. Ohjausmenettelyjen yhteensovittaminen

Asetusluonnoksen 5 §:ssä THL:n tehtäväksi säädetään tietotuotannon aikataulujen yhteensovittaminen STM:n määrittelemiін lakisääteisiin ohjausmenettelyihin. THL pitää perusteltuna aikataulujen yhteensovittamista STM:n kanssa, mutta huomauttaa STM:n ohjausmenettelyjen olevan osa laajempaa, valtioneuvostotasolla jatkuvasti kehittyvää ohjauskokonaisuutta ja sen vuosikelloa. THL katsoo, että valtioneuvostotasoisen yhtenäisen ohjauksen vahvistaminen sekä eri ajankohtiin ajoittuvat ohjausmenettelyt edellyttävät STM:n ja sen hallinnonalan toimijoiden tiivistä yhteistyötä valtiovarainministeriön ja sisäministeriön kanssa. Valtioneuvostotasoista yhtenäistä hyvinvointialueiden ohjausta tukee yhteisesti hyödynnettävä tietopohja raportointityökaluineen.

6. Tiedon laatu ja tietotuotannon riippuvuudet

Asetusluonnoksen 6 § painottaa edeltävän 5 §:n tavoin THL:n velvollisuutta tuottaa kansallisesti vertailukelpoinen vähimmäistieto STM:n kanssa sovittujen aikataulujen mukaisesti tiedon ajantasaisuus ja laatu varmistaen. Perustelumuistiossa (s. 7) säädöstä perustellaan sillä, että THL:n

tuottama tieto on ohjauksen tarpeisiin osin vanhentunutta ja puutteellista. Asetuksella pyritään osaltaan edistämään THL:n raporttoiman tiedon laatua rajaamalla tarkastelu vähimmäistietoihin. Tosiasiassa nykyinen seurannan vähimmäistietojen kokonaisuus sisältää jo noin 500 indikaattoria ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastaava kokonaisuus yli 150 indikaattoria. Molempiin vähimmäistietojen kokonaisuuksiin kohdistuu edelleen laajentamispainetta.

Vaikka THL tilastoviranomaisena ylläpitää alan tilastoja ja rekistereitä sekä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisesta tiedonhallinnan ohjauksesta, sisältää vähimmäistietojen raportointi merkittäviä riippuvuuksia hyvinvointialueiden ja muiden tiedon tuottamiseen osallistuvien viranomaisten prosesseihin ja näitä ohjaaviin säädöksiin.

THL korostaa, että sen raporttoimien vähimmäistietojen ajantasaisuus ja laatu ovat keskeisesti riippuvaisia tiedontoimittajien kyvykkyydestä tuottaa kattavaa ja laadukasta tietoa THL:n määrittelemissä aikatauluissa. THL:llä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa tiedontoimittajien kirjaamiskäytäntöihin, tietojärjestelmäratkaisuihin ja niiden kehitysvaiheeseen sekä näiden tekijöiden vaikutuksiin toimitettavien tietojen vertailukelpoisuuteen. THL ei voi siten vastata viiveistä, jotka johtuvat tiedontoimittajien kirjaamisen tai raportointien käytännöistä tai tiedonkeruujärjestelmiin liittyvistä rajoitteista.

THL huomauttaa, että rekisterivirheiden ja muiden tietoaaineistoihin liittyvien laatuongelmien selvittäminen ja korjaaminen voi olla pitkäkestoinen prosessi. Asetuksessa säädettyjä määräaikoja ei tule soveltaa tavalla, joka vaarantaa raportoitavan tiedon laadun tai oikeellisuuden tai johtaa oletukseen siitä, että THL vastaisi yksin kaikkien tietoaaineistojen sisällöllisestä laadusta. Tilastoviranomaisena THL pitääkin perusteltuna 5 §:n 6 momentin kirjausta, jonka mukaan hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä vastaavat tietoaaineistojen oikeellisuudesta yhteistyössä THL:n kanssa THL:n määrittelemässä aikataulussa.

THL huomauttaa lisäksi, että asetusluonnoksen 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen vähimmäistietoindikaattoreiden pohjana olevat THL:n tilasto-, rekisteri- ja kyselyaineistot ovat laadultaan ja kattavuudeltaan eri tasoisia ja eri kehitysvaiheissa olevia tietoaaineistoja. Lisäksi kysely- ja rekisteriaineistot päivittyvät erilaisilla sykleillä.

Tilastoviranomaisen roolissa THL toteuttaa tietoaaineistoja koskevan normaalin metatietohallinnan, tiedonhallinnan ja laadunhallinnan. THL katsoo kuitenkin, että asetusluonnoksen vähimmäistietoja koskevat vaatimukset metatiedoista ja niiden raportointiaikatauluista ovat haasteellisia ja osin epätarkoituksenmukaisia.

Perustelumuistion luonnoksen (s. 13) mukaan muun muassa Kansaneläkelaitos, Lupa- ja valvontavirasto, Digi- ja väestötietovirasto ja Tilastokeskus osallistuisivat vähimmäistietojen laskentaa edellyttävien tietojen toimittamiseen ja tuottaisivat ne THL:n määrittelemässä

aikataulussa ja muodossa. Koska kyse on osin STM:n hallinnonalan ulkopuolista viranomaisista, pitää THL ongelmallisena asetuspohjan velvoittavuuden laajentamista näihin toimijoihin. THL katsoo, että esimerkiksi Tilastokeskuksen toimintaa ohjaa ensisijaisesti VM:n säädöspohja STM:n hallinnonalan säädöspohjan sijaan.

Asetusluonnoksen 7 §:n mukaisia vähimmäistietojen julkaisuaikatauluja THL pitää kokonaisuudessaan haasteellisina ja osin epärealistisinä. Luonnoksen mukaan THL:n tulee julkaista seurannan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistietoja koskevat raporttien ensimmäiset mahdollisimman ajantasaiset versiot maaliskuun 31. päivään mennessä yleisessä tietoverkossa.

THL huomauttaa, että asetusluonnoksen ilmaisu ”mahdollisimman ajantasainen” on monitulkintainen. THL katsoo, että asetusluonnoksen 7 § 3 momentin muotoilu vähimmäistietojen raporttien mahdollisimman ajantasaisista versioista on toteutettavissa. Sen sijaan tiedontuotannon ja tietotoimitusten riippuvuudet huomioiden THL katsoo, että ajantasaisuuden ei voida olettaa koskevan kaikilta osin edellisen kalenterivuoden tietoja. THL toteaa lisäksi, että luonnoksen 7 §:n mukaiset kansalliseen vertailuun tarkoitetut vähimmäistiedot raportoidaan julkisessa tietoverkossa osana olemassa olevaa Seurannan, arvioinnin ja ohjauksen ydintiedot (SAO) -raportointia.

Asetusluonnoksen 7 §:n mukaan THL:n tulee julkaista vuosittain seuraavaa kalenterivuotta koskevat vähimmäistietojen indikaattorit ja niiden metatiedot kesäkuun 30. päivään mennessä. Indikaattoritietojen päivityksen esitetään toteutettavan STM:n kanssa sovittujen päivitysaikataulujen mukaisesti. THL huomauttaa, että seuraavaa vuotta koskevien indikaattorien ja metatietojen julkaiseminen vasta kesäkuussa heikentää merkittävästi hyvinvointialueiden kykyä huomioida muutosten vaikutukset omassa toiminnallisessa ja taloudellisessa suunnittelussaan.

Knape Nina
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL