

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

Yleistä

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua sosiaali- ja terveysministeriön asetusluonnoksesta hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä seurannan vähimmäistiedoista ja vähimmäistiedon hallintamalleista. Kyseinen asetus on ollut jo hyvinvointialueuudistuksen alusta lähtien tuloillaan eli todella pitkään, joten on hyvä, että asetusluonnos on saatu viimein lausunnoille.

Kuntaliitto kiinnittää aivan ensimmäisenä huomiota asetuksen nimeämiseen. Nimi viittaa vahvasti hyvinvointialueiden seuranta- ja arviointivelvollisuuteen, mutta sisältää tästä huolimatta suoraan kuntia koskevaa velvoittava sisältöä. Vuonna 2022 lausunnoilla olleessa asetuksessa vastaava säädös on ollut nimellä ”asetus vähimmäistiedosta”, mikä ei kohdistunut nimenomaisesti pelkästään hyvinvointialueisiin. Kuntaliitto painottaa sitä, että niin lainsäädännössä kuin informaatio-ohjauksessa laajemminkin huomioidaan kuntien rooli itsenäisenä osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuutta. Kuntien kannalta lakien nimeämisellä on vaikutusta niiden huomiointiin ja käyttöönottoon kunnassa ja sen tunnistamiseen, että ne sisältävät myös kuntia koskevia velvoitteita. Epäselvä lakien nimeäminen voi sekoittaa entisestään kuntien ja hyvinvointialueiden jo nyt tunnistetusti osin epäselvää vastuunjakoa. Esimerkiksi nyt lausunnolla olevan asetuksen nimestä ei millään tavoin selviä, että se koskee myös kuntia ja tiedon levittäminen jää esimerkiksi Kuntaliiton harteille. Muutoinkin Kuntaliitto pitää ongelmallisena, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on edelleen runsaasti kuntia koskevaa velvoittavaa sääntelyä eikä aivan tuoreissakaan lausuntopyynnöissä ole huomioitu kuntia tai Kuntaliittoa, vaikka sääntelyllä olisi suoria vaikutuksia kuntienn toimintaan.

Asetusluonnos pohjautuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) annettuun lakiin. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän

järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta- ja arviointia varten tuotettavista vähimmäistiedoista. Lisäksi siinä säädettäisiin kunnan ja hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedoista ja esimerkiksi tietojen toimittamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) sekä jakelun menettelytavoista ja aikatauluista. Asetusluonnos koostuu siis kolmesta eri kokonaisuudesta. Hyvinvointialueiden johtamiseen ja seurantaan liittyvästä tiedosta, hyvinvointialueiden hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien vähimmäistiedosta sekä kuntien hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien vähimmäistiedosta. Valinta kolmesta eri kokonaisuudesta samassa asetuksessa aiheuttaa tiettyä sekavuutta siitä, mitkä osat perustelumuistiota koskevat mitään osa-aluetta. Kuntaliitto keskittyy pääsääntöisesti lausunnossaan kuntia koskevan vähimmäistiedon arviointiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksenantovaltuutus pitää sisällään

- 1 momentissa tarkoitetun seurannan sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointikertomusten ja suunnitelmien vähimmäistietojen hallintamalleista;
- 2) tuotettavista 1 momentissa tarkoitetuista seurannan vähimmäistiedoista sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien vähimmäistiedoista;
- 3) menettelytavoista ja aikataulusta, joilla hyvinvointialue ja HUS-yhtymä toimittavat 1 momentissa tarkoitetun seurannan vähimmäistiedot sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointikertomusten ja suunnitelmien vähimmäistiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle;
- 4) tiedoista, joiden tulee sisältyä 2 momentissa tarkoitettuun selvitykseen, sekä selvityksen laatimisen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin se on toimitettava Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle

Huomioita esityksestä

Kuntien näkökulmasta vähimmäistietoasetuksen valmistelu on ollut tiedossa jo pitkään ja siihen liittyviä luonnoksia niin asetuksesta kuin siihen liittyvistä indikaattoreista on ollut liikkeellä jo vuodesta 2022 lähtien. Jo edellisen valtuustokauden aikana tehdyn valmistelun jälkeen käytettävissä oleva tieto, tiedonhallinnon haasteiden tunnistaminen ja tekniset edellytykset ovat kehittyneet valtavasti, mikä aiheuttaa ainakin tarpeen tarkastella kokonaisuutta uudelleen.

Asetusluonnoksessa tai perustelumuistossa ei tunnisteta erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden laajaa suunnitelmakokonaisuutta ja sen sidoksia kuntien ja hyvinvointialueiden hyvinvointisuunnitelmiin ja -kertomuksiin sekä tietotarpeisiin. Valtiovarainministeriön tehnyt selvityksen kuntien suunnitelmakokonaisuuksista alkuvuodesta 2026 (Hyvinvointiin, toimintakykyyn, sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen kytkeytyvät kuntien suunnitteluvelvoitteet : Miten hallita kokonaisuutta?), jossa korostetaan kuntien mahdollisuuksia yhtenäistää erillissuunnitelmien tietoja osaksi hyvinvointisuunnitelmia. Asetusluonnos ja suunnitellut indikaattorit eivät millään tavoin tunnista kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä ja sen vaatimuksia, mitä voi pitää paitsi hyvinvointialueiden johtamisen, mutta myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen laaja-alaisuuden ja yhteistyötarpeen kannalta outona.

Lisäksi Kuntaliitto muistuttaa Helsingin kaupungin erityisasemasta, jonka pohjalta sen tulee noudattaa sekä kuntia koskevaa että hyvinvointialueita koskevaa säätelyä. Tämän osalta tarkemmat menettelytavat vähimmäistiedon keräämisestä Helsingin osalta olisivat perusteltuja. Helsingin kaupungilla on erillisratkaisun vuoksi muista kunnista ja hyvinvointialueista poikkeava lainsäädäntöperusta hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laatimiseen. Sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämislain 7 § ei sovelleta Helsinkiin, ja hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus tehdään lain 6 §:n mukaisesti Kunta Helsingin, sosiaali, terveys ja pelastustoimen sekä HUS-yhtymän yhteistyönä. Strategisten dokumenttien kuten hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laadinnan ja koordinoinnin päävastuu on Kunta Helsingillä tiiviissä yhteistyössä sosiaali, terveys ja pelastustoimen kanssa. Kuntaliitto yhtyy Helsingin kaupungin näkemykseen, että tätä Uudenmaan erillISRatkaisuun liittyvää toimintatapaa ei ole huomioitu perustelumuiSTiossa eikä asetusluonnoksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa syntyvää tietoa ja sen käsittelyä säädellään lukuisissa säädöksissä ja se on aivan oikein tunnistettu myös vähimmäistiedon osalta, mutta ainoastaan hyvinvointialueiden näkökulmasta. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 25 kohdan nojalla sosiaali- ja terveyden huollon potilas- ja asiakastiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, ellei toisin säädetä. PerustelumuiSTiossa keskitytään hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietoihin, mutta Kuntaliitto muistuttaa, että vastaavatyypiset haasteet voivat etenkin pienissä kunnissa koskea esimerkiksi kouluterveyskyselyn kautta kerättävää tietoa.

Kuntia koskevan tiedon näkökulmat

PerustelumuiSTiossa on todettu, että kunnilla on velvoite seurata alueittaista ja väestöryhmittäistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tilaa. Kuntaliitto katsoo, että vähimmäistieto osaltaan vastaa ainakin tiettyjen kuntien tarpeisiin väestöryhmittäisestä tarkastelusta, mutta esimerkiksi alueelliseen seurantaan se ei kuntatasolla juurikaan tuo lisäarvoa, koska kyseistä tietoa ei ole pääosin saatavilla. Muutoinkin aluetieto palvelisi lähinnä suuria kaupunkeja, jotka jo sitä keräävät omiin tarpeisiin pohjautuen. Toisaalta esimerkiksi TerveSuomi-kyselyn maksullisuus kunnille (hyvinvointialueet saavat tiedon maksutta, mitä Kuntaliitto pitää lainsäädännön velvoitteisiin nähden eriarvoisena) ja harventunut otantaväli haastavat käytettävissä olevan tiedon määrää ja ajantasaisuutta. Pienten kuntien kanssa niin väestöön kuin alueellisuuteen liittyvissä tiedoissa on niiden saatavuuden ja kattavuuden osalta merkittäviä haasteita, mikä tulisi tunnistaa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä asetuksessa olevaa rajausta, että vähimmäistieto rajataan nimenomaan hyvinvointisuunnitelmien ja -kertomusten sisältöön eikä sitä uloteta vuosittaiseen raportointiin. Tämä mahdollistaa kunnille edelleen vuosittaisten painotusten, talous- ja toimintasuunnitelmien mittareiden ja ylipäättään juuri kyseisen kunnan kannalta oleellisen tiedon raportoinnin valtuustolle. PerustelumuiSTiossa on tunnistettu oivallisesti hyvinvointitiedon kytkös strategiaprosesseihin ja Kuntaliitto korostaa niiden kytkeytyvän myös kuntien ja hyvinvointialueiden talous- ja toimintasuunnitteluun. Kuntaliitto toteaa, että kuntien strateginen suunnittelu ja sen sisällöt pohjautuvat ensisijaisesti kuntalakiin (410/2015) ja sen painotukset tulisi huomioida myös hyvinvointisuunnitelmissa.

Vähimmäistiedon indikaattorit

Kuntaliiton näkemyksen mukaan asetusluonnoksessa olisi ollut hyvä olla esimerkiksi liitteenä mukana listaus suunnitelluista indikaattoreista, koska niiden rooli on aivan keskeinen asetuksen sisältöä arvioitaessa. Kuntaliitto kannattaa sitä, että indikaattoreita ei erikseen luetella asetuksessa. PerustelumuiSTion mukaan ”nyt valmistellulla asetuksella ei pyritä säättämään vähimmäistietoindikaattoreista, vaan niiden valikoimiseksi erillinen prosessi yhteistyössä THL:n kanssa. Ehdotettavalla asetuksella annetaan indikaattoreita yleisluonteisempaa sääntelyä.” Kuntaliitto muistuttaa, että tosiasiallisesti vähimmäistiedon käytännön toteuttaminen ja käsillä olevan asetusluonnoksen arviointi on kuitenkin arsin vahvasti sidoksissa sen pohjalta valittaviin

indikaattoreihin. Kuntaliitto pitääkin erityisen tärkeänä, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos valmistelevat perustelumistion mukaisesti kuntia koskevat indikaattorikokonaisuudet yhteistyössä Kuntaliiton kanssa ennen niiden vahvistamista.

Kuntaliitto huomioi edellä mainittuun seikkaan liittyen huolestuneena indikaattorien osalta seuraavan kappaleen valmisteluaineistosta:

Sote-huollon ohjausosaston (OHO) työjärjestyksen¹⁰ mukaisesti ehdotetut vähimmäistiedon indikaattorit hyväksyttiin osaston johtoryhmän kokouksessa 11.3.2025 hyväksytyt vähimmäistietoindikaattorit valittiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valmistelemaan ehdotukseen perustuen tammikuussa 2025 pidetyissä sosiaali- ja terveysministeriön työpajoissa, joihin osallistui palvelujen asiantuntijoita ministeriön eri osastoilta. THL:n ehdotusta muokattiin kokouksissa lopullisen ehdotuksen muotoon. Lisäksi vähimmäistietoindikaattoreista pyydettiin palautetta valtakunnallisen strategisen johtamisen ja ohjauksen tiedon asiantuntijaryhmän jäseniltä 24.3.2025 pidettyyn kokoukseen. Palautetta saatiin muutamilta hyvinvointialueilta, mitkä huomioitiin lopullisessa ehdotuksessa. Valittujen indikaattorien toteutus julkaistiin osittain lokakuussa 2025 thl.fi-sivustolla uudessa raportointipalvelussa. Raportointipalvelun kehitystyötä jatketaan vuonna 2026 puuttuvilta osin.

Kuntaliitto toivoo, että kyseisessä kokoonpanossa ei ole päätetty asetukseen liittyvistä kuntien vähimmäistiedosta ja olettaa, että myös Kuntaliitolle annetaan perustelumistion 6.4. kohdan mukaisesti vastaavanlainen mahdollisuus osaltaan lausua suunnitelluista vähimmäistiedon indikaattoreista kuntien osalta.

Kuntaliitto toteaa lisäksi, että se ei ole saanut lausuntopyyntöä hallituksen esityksistä (HE 241/2024 ta HE129/2025), jossa on esimerkiksi määritelty kuntien koskevien tietojen toimittamisesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Vaikka se esityksen mukaan tapahtuu hyvinvointialueiden kautta, asia koskee vähintään välillisesti myös kuntien vähimmäistietoa. Kuntaliitto huomauttaa, että vähimmäistiedon osalta hyvinvointialueiden työmäärä tiedon koostamisessa ja toimittamisessa on merkittävä ja eroaa alueittain, koska kuntien lukumäärät alueilla vaihtelevat huomattavasti. Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti ristiriitaisena sitä, että esimerkiksi kuntatiedot tulisi erikseen toimittaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, koska se jo lähtökohtaisesti määrittelee ja kerää tiedot vähimmäistiedon osalta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan asetuksessa mainitun tiedon tulee olla sellaista, jonka Terveiden ja hyvinvoinnin laitos saa kerättyä itsenäisesti määrittelemänsä tiedon osalta ja joka pääosin pohjautuu sen itsensä ylläpitämään Sotkanet-rekisteriin. Kuntaliitto pitää suhteellisen turhana ajatusta, että kuntien osalta tulisi raportoida Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen itse ylläpitämää kuntakohtaista tietoa THL:lle. Niiden tietojen osalta, joita tällä hetkellä olevan indikaattorisuunnitelman mukaisesti joudutaan hakemaan erillisrekistereistä (esim. ilmanlaatu, ulkoilureitit yms.), tulisi varmistaa rajapintojen toimivuus ja kerätä kaikki vähimmäistiedon mukainen kuntakohtainen tieto Sotkanetin kautta saatavaksi. Lisäksi Kuntaliitto muistuttaa, että esimerkiksi jätevesitutkimuksia ei ole saatavissa läheskään kaikista kunnista tai seudullisten puhdistamoiden osalta ne sisältävät useiden kuntien jätevesiä.

Kuntaliitto pitää hyvänä ja kiittää sitä, että se on tunnistettu yhteistyötahoksi kuntia koskevan indikaattoritiedon määrittelyyn. Indikaattorien määrittelyyn liittyvän kohdan osalta Kuntaliitto kuitenkin kyseenalaistaa hyvinvointikertomuksiin ja -suunnitelmiin liittyvien indikaattorien vuosittaisen tarkastelun. Kuntaliitto ymmärtää hyvin, että hyvinvointialueiden ohjaukseen ja johtamiseen liittyvää tietoa tulee tarkastella ajantasaisesti, mutta kuntien ja hyvinvointialueiden indikaattorien määrittelyä tulisi tehdä enintään valtuustokausittain. Hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät trendit kehittyvät usein hitaasti ja mahdollisimman pitkäjaksoinen seuranta tukee kestävää

hyvinvoinnin edistämistä kunnissa. Kunnat asettavat jatkossa hyvinvointisuunnitelmiin vähimmäistiedon mukaiset tavoitteet valtuustokausittain ja ideaalitilanteessa myös raportoivat niitä hyvinvointikertomuksessa samoilla lähtökohdilla. Kuntaliiton ja FCG:n ylläpitämässä ja jatkuvasti päivittyvässä Sähköinen hyvinvointikertomus -työkalussa (hyvinvointikertomus.fi) on jo nyt huomioitu luonnosvaiheen vähimmäistieto, jota kunnat ovat päässeet kokeilemaan ja käyttämään. Myös erilaisten teknisten ratkaisujen näkökulmasta tietty pysyvyys indikaattoreissa olisi perusteltua. Jokainen muutos lisää myös kunnille ja hyvinvointialueille kaatuvia kustannuksia sekä hankaloittaa asetettujen tavoitteiden seuranta. Kuntaliitto pitää tärkeänä myös sitä, että indikaattorit ovat hyvissä ajoin tiedossa ennen valtuustokauden päätöstä, jolloin ne voidaan huomioida järjestelmissä, joita hyvinvointikertomustyössä käytetään. Indikaattorien pysyvyys ja vakiinnuttaminen toisivat myös kuntien näkökulmasta varmuutta ja jatkuvuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitteluun ja johtamiseen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisen ja tavoiteasetannan sekä seurannan näkökulmasta Kuntaliitto katsoo, että indikaattorien tarkastelu tulisikin sitoa valtuustokausiin, mutta perustelumiestionmukaisesti esimerkiksi Kuntaliitto voisi tehdä esityksiä ja osallistua valmistelutyöhön kokoaikaisesti. Valtuustokausittainen tarkastelu sitoisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vähimmäistiedon paremmin myös kuntien strategiaprosesseihin.

Aiemmin asetusluonnoksessa ollut indikaattorikokonaisuus oli varsin laaja ja siitä johtuen sen toimintaa ohjaava vaikutus voi jäädä pieneksi. Pahimmillaan vähimmäistieto jää listaukseksi, jolla täytetään lainsäädännön velvoitteet, mutta se ei välttämättä pidä sisällään niitä asioita, jotka jokaisen kunnan osalta ovat keskeisiä tai pohjautuvat kunnan strategiaan valintoihin. Riskinä on myös se, että osa kunnista raportoi jatkossa vain lainsäädännön asettaman minimin vähimmäistiedon kautta, mikä osaltaan heikentäisi koko hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiakas- ja tarvelähtöisyyttä sekä paikallisille päättäjille hyvinvoinnin tilasta luotavaa kokonaiskuvaa.

Aiemmin luonnosteltu indikaattorilistaus ei myöskään ole kaikkien ikäryhmien osalta kattava, mikä luonnollisesti johtuu niihin liittyvistä tiedon puutteista. Näin ollen vähimmäistiedon toimintaa ohjaava vaikutus ja kunnan tarpeiden tunnistaminen voi jäädä ohueksi. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että vähimmäistietoon suunnitelluissa indikaattoreissa on varsin paljon toistoa, jossa samaa indikaattoria tarkastellaan eri ikäryhmine kautta, vaikka se ei juurikaan tuota lisäarvoa. Lisäksi osasta aiemmin esillä olleista indikaattoreista ei ole saatavissa tietoa kaikkia kuntia koskien tai tieto on suoranaisesti väärää. Kuntaliitto on jo aikanaan lausunut esimerkiksi siitä, valtionosuutta saavien kulttuurilaitosten saavutettavuudella ei ole suurimman osan kuntien osalta juurikaan tekemistä kuntien kulttuuritoiminnan kanssa eikä se millään tavoin kuvaa kuntien panostuksia kulttuuritarjontaan muutamaa keskuskaupunkia lukuun ottamatta. Kuntaliitto kiinnittääkin huomiota, että indikaattorien valinnassa tunnistettaisiin nykyistä paremmin indikaattorien alkuperäinen käyttötarkoitus ja niiden tuoma kuntakohtainen lisäarvo. Lisäksi vajavaiset tai osin jopa harhaanjohtavat indikaattorit voivat päätöksentekijöiden näkökulmasta olla haastavia. Sama luottamushenkilönäkökulma pätee suunniteltujen indikaattorien varsin huomattavaan määrään.

Lopuksi

Kuntaliitto pitää kuitenkin sinällään hyvänä, että kunnilla on hyvinvointikertomuksissaan myös yhtenäisiä sisältöjä, joka tuottaa esimerkiksi vertailutietoa eri kuntien välillä. Kuntaliitto kannustaa jatkovalmistelussa Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta tiivistämään suunniteltua indikaattorikokonaisuutta, mikä lisäisi vähimmäistiedon käytettävyyttä. Kuntaliiton tietojen mukaan THL myös osaltaan suunnittelee työkaluja vähimmäistiedon tarkastelun tueksi, mitä voidaan pitää

varsin hyvänä. Kuntaliitto muistuttaa kuitenkin samalla, että työkalujen tulee olla yhtä lailla kuntia kuin hyvinvointialueita koskevia, mikä esimerkiksi ”hyte-kertoimen” seurantatyökalujen osalta ei ole vielä toteutunut, vaikka velvoitteet ovat samanlaisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta.

Kuntaliitto korostaa erityisesti seuraavia seikkoja asetuksen jatkovalmistelussa

- 1) Lain nimeämisessä tulee huomioida nykyistä paremmin kuntien rooli, koska asetulusuonnos sisältää hyvinvointialueiden lisäksi kuntia koskeva säätelyä
- 2) Yksittäisten indikaattorien osalta Kuntaliitto pitää perusteltuna, että niitä ei luetella asetuksessa
- 3) Kuntaliitto katsoo, että kuntien vähimmäistieto tulee määritellä valtuustokausittain ja varmistaa tiedon käyttöön liittyvä jatkuvaan niin johtamisen kuin suunnittelun näkökulmista
- 4) Kuntaliitto ei pidä perusteltuna, että hyvinvointialueilla olisi velvollisuus toimittaa alueen kuntia koskeva vähimmäistieto Terveyden ja Hyvinvoinnin laitokselle,, vaan katsoo, että laitoksen itsensä tuottamaa tietoa ei ole perusteltua kierrättää kuntien ja edelleen hyvinvointialueiden kautta takaisin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle
- 5) Kuntaliitto pitää hyvänä, että sille on varattumahdollisuus osallistua kuntia koskevan vähimmäistiedon määrittelyyn

Niemi Sami
Suomen Kuntaliitto ry - Hyvinvointi- ja sivistysyksikkö