

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 1.3.2022

Johtopäätökset DigiFinland Oy:n omistusrakenteesta ja liiketoimintamallista

Talouspoliittinen ministerivaliokunta

puolsi DigiFinland Oy:n omistuspuhjan laajentamista hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille 1.1.2023 lukien, siten että

- a. valtiovarainministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa käy neuvottelut osakassopimuksesta ja yhtiöjärjestyksestä hyvinvointialueiden, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ja Helsingin kaupungin kanssa keväällä 2022,**
- b. valtiolle jää aina vähintään 33,4 % omistus- ja äänivaltaosuus DigiFinland Oy:stä edellyttäen, että eduskunta antaa suostumuksensa siihen, että valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja ja luopuu vastikkeetta enemmistöään yhtiössä, ja**
- c. valtiovarainministeriö vie edellä 1 kohdassa mainittujen neuvottelujen jälkeen esityksen DigiFinland Oy:n omistuksen luovuttamisesta vastikkeetta hyvinvointialueille valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi edellyttäen, että merkittävä osa hyvinvointialueista tulee omistajiksi heti 1.1.2023 lukien.**

Tausta

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 17.12.2019 valtion omistamien erityistehtäväyhtiöiden SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n yhdistämistä uudeksi valtakunnalliseksi yhtiöksi 1.2.2020 lukien. Yhdistäminen toteutettiin liiketoimintakaupalla, jolla SoteDigi Oy hankki Vimana Oy:n koko liiketoiminnan. Yhtiön nimi muutettiin 25.6.2020 DigiFinland Oy:ksi. Yhtiöjärjestyksestä muutettiin samalla siten, ettei yhtiön tarkoituksena ole tuottaa voittoa osakkeenomistajille.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 12.6.2020 yhtiön roolin kehittämisestä lähivuosina. Yhtiö ja sen erityistehtävä säilyivät monialaisena. Yhtiön erityistehtävänä on osana julkisen sektorin kokonaisuutta kehittää ja tukea sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden toimialojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta parantavia kansallisia digitaalisia palveluja ja niiden käyttöönottoa sekä viranomaisien kansallisten sähköisen asioinnin palvelujen hyödyntämistä. Lisäksi yhtiö edistää julkisen hallinnon ICT:n integraatiota ja yhteentoimivuutta, tiedolla johtamista sekä asiakaslähtöisiä ja kustannustehokkaita palveluja ja tulevaisuuden digitalisaatiota.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 24.8.2021 DigiFinlandin kehittämistyön jatkamista tavoitteena yhtiön liiketoiminnan ja omistuspuhjan laajentaminen hyvinvointi-

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

alueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille 1.1.2023 lähtien. DigiFinlandille annettiin tehtäväksi valmistella syksyllä 2021 palvelukohtaiset liiketoimintamallit ja ansaintalogiikka omistaja-asiakkaiden tarpeisiin. Samalla yhtiön tuli selvittää toimintamalleja muiden alueellisten toimijoiden kuten kuntien, kuntayhtymien ja alueellisten in-house -yhtiöiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Valtiovarainministeriö tuo hyvinvointialueiden kanssa käytyjen alustavien keskustelujen perusteella tehdyt johtopäätökset ja vaihtoehdot yhtiön omistusrakenteesta talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan.

Johtopäätökset omistusrakennetta koskevista keskusteluista

Valtiovarainministeriö käynnisti yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa valmistelevat keskustelut omistusrakenteesta hyvinvointialueiden väliaikaishallinnon, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) ja Helsingin kaupungin kanssa marraskuussa 2021. Valmistelevia keskusteluja pidettiin neljä: 15.11.2021, 2.12.2021, 16.12.2021 ja 14.1.2022. Kaikkien hyvinvointialueiden väliaikaishallinto, HUS ja Helsingin kaupunki osallistuivat keskusteluihin tai vähintään osaan niistä.

Keskustelujen tavoitteena oli muodostaa yhteinen tilannekuva alueiden tarpeista ja haarkuudesta omistajiksi, jonka pohjalta asiaa voidaan valmistella eteenpäin alueiden ja valtion päättäjille.

Valmistelevien keskustelujen pohjalta DigiFinlandille nähdään rooli hyvinvointialueiden ja valtion yhteisenä in-house -toimijana. Keskusteluissa alueet toivat esiin erilaisia tarpeita DigiFinlandin palveluille ja kiinnostusta DigiFinlandin omistamiselle. Useilla alueilla DigiFinlandin omistajuudesta ei ollut kuitenkaan vielä keskusteltu laajemmin. Alueet pitivät tärkeänä, että DigiFinlandin palvelujen käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä omistajilla ole velvollisuutta rahoittaa DigiFinlandin toimintaa. Alueet korostivat myös tosiasiallisia ja tasapuolisia ohjaus- ja vaikutusmahdollisuuksia yhtiön toimintaan.

Keskusteluissa tuotiin myös esiin, että valmistelutilanne alueilla on kriittinen - aikaa ja rahaa tehdä välttämättömät ICT-muutokset niin, että hyvinvointialue voi aloittaa toimintansa, on vähän. Alueilla keskitytään pitkälti välttämättömien ICT-muutosten tekemiseen 2022-2023, mikä ensisijaisesti toteutetaan alueiden, niiden in-house -yhtiöiden ja kaupallisten toimijoiden yhteistyönä. Tämä voi vaikuttaa alueiden mahdollisuuksiin ottaa laajemmin käyttöön DigiFinlandin palveluita heti vuoden 2023 alusta.

Kaikkien hyvinvointialueiden on kuitenkin perusteltua tulla heti 1.1.2023 lukien DigiFinlandin omistajiksi, vaikka ne etenevät eri tahtiin palveluiden käyttöönotossa. Omistajuus yhtiössä mahdollistaa jo toteutuksessa olevien palvelujen käyttöönoton joustavasti alueiden tarpeiden mukaan sekä osallistumisen yhteisten palvelujen kehittämiseen.

Keskusteluissa esiin tuodut näkemykset puoltavat DigiFinlandin omistuspohjan laajentamisen valmistelua eteenpäin suunnitellussa aikataulussa. Yhteisinä lähtökohtina omistusrakenteen laajentamiselle pidettiin seuraavia asioita:

- Omistus: Kaikkien hyvinvointialueiden on hyvä olla omistajia ja DigiFinlandin tulee olla kaikkien omistajiensa hankintalain mukainen sidosyksikkö. Valtion rooli muuttuu vähemmistöomistajaksi (väh. 33,4 % omistusosuus).

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

- **Hinta:** Valtio luopuu enemmistöstään yhtiössä ja hyvinvointialueille luovutetaan osakkeet vastikkeetta. Valtion luopuminen vastikkeetta omistuksestaan edellyttää eduskunnan suostumusta.
- **Palvelut:** DigiFinland tarjoaa omistajilleen yhteisiä kansallisia palveluja, jotka ovat tarvelähtöisiä, kustannustehokkaita ja tuottavat lisäarvoa. Palvelut eivät ole velvoittavia, joten niiden käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen.
- **Palveluiden kehittäminen:** Omistajat vaikuttavat keskeisesti DigiFinlandin palveluiden kehittämiseen ja alueiden osaamista hyödynnetään kehitystyössä.
- **Hallinto:** Yhtiössä noudatetaan normaaleja osakeyhtiölain mukaisia päätöksentekomenettelyjä ja toimielinten välistä vastuunjakoa.
- **Ohjaus:** Omistajat käyttävät yhdessä määräysvaltaa DigiFinlandiin, sen toimieliimet koostuvat kaikkien omistajien edustajista ja kaikilla omistajilla yhdessä on ratkaiseva päätösvalta DigiFinlandin strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Omistajien vaikuttaminen mahdollistetaan yhtiökokoukseen, hallitukseen, asiakasyhteistyöryhmään ja nimitysvaliokuntaan nimettyjen omien tai yhteisten edustajien kautta.
- **Rahoitus:** DigiFinlandin rahoitus tapahtuu ensisijaisesti hyvinvointialueilta ja valtiolta kertyvällä tulorahoituksella. Omistajilla ei ole velvollisuutta rahoittaa DigiFinlandia. Yhtiö voi tarvittaessa ottaa lainaa.
- **Työnjako ja yhteistyö:** DigiFinlandilla on selkeä työnjako muiden kansallisten toimijoiden ja alueiden in-house -yhtiöiden kanssa. DigiFinland tekee yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa omistajien edun mukaisesti.
- **Kuntarajapinta:** DigiFinland huomioi toiminnassaan hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien yhteydet ja tukee osaltaan tiedon yhteentoimivuutta.

Keskusteluissa korostettiin alueiden tasapuolista kohtelua ja tuotiin esiin vaihtoehtoja muun muassa omistuksen jakautumiselle ja hallituksen nimittämiseksi. Keskustelujen jälkeen avoinna olevia asioita osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen näkökulmasta ovat muun muassa:

- **Asiakkaat:** Lähtökohtana on esitetty, että DigiFinland myy palveluja vain omistajilleen. Vaihtoehtona on hankintalain sallima myynti vähäisessä määrin myös muille (max. 5 % / 500.000 €).
- **Omistuksen jakautuminen alueiden kesken:** Lähtökohtana on esitetty tasaomistusta hyvinvointialueiden kesken. Vaihtoehtoina on tunnistettu omistus hyvinvointialueiden asukasmäärien suhteessa tai tasaomistus sote-yhteistyöalueittain.
- **Hallituksen puheenjohtaja:** Lähtökohtana on esitetty, että valtio nimittää hallituksen puheenjohtajan. Vaihtoehtona on, että valtio nimittää puheenjohtajan kolmena vuotena, jonka jälkeen yhtiökokous nimittää hallituksen puheenjohtajan nimitysvaliokunnan esityksestä.

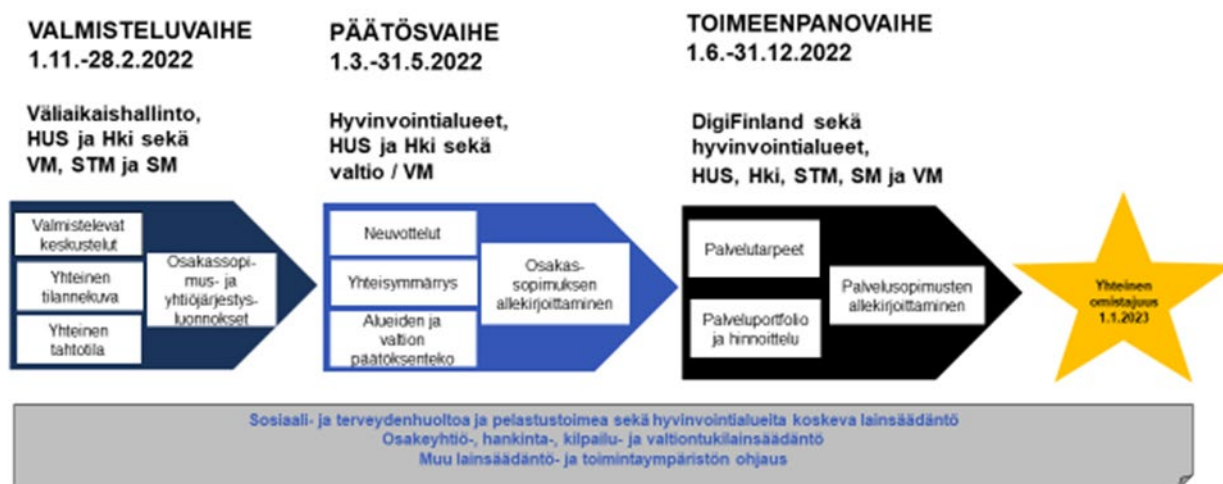
Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

- Hallituspaikkojen jakautuminen alueiden kesken: Lähtökohtana on esitetty, että kuhunkin sote-yhteistyöalueeseen kuuluvat hyvinvointialueet nimittävät yhden, yhteisen edustajan hallitukseen. Vaihtoehtona on tunnistettu hyvinvointialueiden kiertävä nimitysoikeus (rotaatio).
- Nimitysvaliokunnan jäsenten valinta: Lähtökohtana on esitetty, että sote-yhteistyöalueittain määritellyt hyvinvointialueet nimittävät kolme, yhteistä edustajaa nimitysvaliokuntaan. Vaihtoehtona on tunnistettu hyvinvointialueiden kiertävä nimitysoikeus.

Hyvinvointialueilta tiedusteltiin 14.1.2022 tilaisuudessa alustavaa näkemystä siitä, onko niillä tahtotilaa tulla DigiFinlandin omistajaksi yhdessä muiden hyvinvointialueiden kanssa. Vastanneista 18 alueesta 5 aluetta vastasi kyllä, 5 alueella ei ollut vielä näkemystä asiasta ja 8 alueella ei oltu vielä keskusteltu asiasta. Mikään hyvinvointialueista ei vastannut, ettei omistajuutta nähdä tarpeelliseksi. Keskustelujen päätteeksi hyvinvointialueiden osallistujia kannustettiin käymään DigiFinlandin omistajuudesta laajemmin keskusteluja alueillaan.

Keskustelujen jälkeen yhteinen tilannekuva on, että DigiFinlandille nähdään rooli hyvinvointialueiden ja valtion yhteisenä in-house -toimijana. DigiFinlandin omistusrakenteen laajentamisesta voidaan 1.3.2022 lukien käynnistää valtion ja hyvinvointialueiden väliset neuvottelut, joiden pohjalta asia viedään hyvinvointialueiden ja valtion päätöksentekijöille.

Prosessi



Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Johtopäätökset liiketoimintamallista

DigiFinlandin liiketoiminnan kehittämisessä tulee huomioida valtio-omistajan omistajastrategiassa yhtiölle asettamat keskipitkän aikavälin taloudelliset tavoitteet. Näiden mukaisesti yhtiön tuottamat palvelut ja hankkeet sovitaan ja rahoitetaan julkisen hallinnon in-house -asiakkaiden kanssa, pääosin alueellisten toimijoiden kanssa, valtion hankerahoitusta voidaan tarvittaessa osoittaa laajempaan kehittämistyöhön ja yhtiön liiketoiminta kattaa kustannukset 1.1.2023 lukien. DigiFinlandin tulorahoitus sisältää hyvinvointialueiden ja valtion palvelu- ja hankerahoituksen.

Valtion näkökulmasta on tärkeää, että hyvinvointialueet, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki tulevat yhtiön omistajiksi, kun hyvinvointialueille siirtyy sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu 1.1.2023 lukien. Yhtiön omistuksella ei kuitenkaan ole välitöntä ja suoraa vaikutusta toiminnan rahoitukseen, vaan palvelujen ja hankkeiden tilaamista ja rahoittamista koskevat asiat sovitaan tilaajakohteisesti yhtiön ja sen asiakkaiden kesken.

Yhtiön liiketoimintamallin pääasiallisena asiakasryhmänä ovat hyvinvointialueet ja valtio sidosyksikköaseman perusteella. Liiketoiminnan ytimessä on tarvelähtöisyys. Keskiössä ovat hyvinvointialueiden yhteiset tarpeet – nyt muutoksessa ja pitkällä tähtäimellä. Liiketoimintamalli perustuu yhtiön oman kyvykkyyden ja sen kumppaniverkoston yhdessä tuottamaan palvelukokonaisuuteen.

DigiFinlandin toimintamallia rakennetaan systemaattisesti kehitysyhtiöstä palveluyhtiöksi. Vuoden 2021 aikana yhtiötä, sen toimintaa ja toimintamalleja on kehitetty voimakkaasti kahden yhtiön yhdistämiseen liittyvien muutosten johtamisesta liiketoimintamallin, ansaintalogiikan ja tulevien palveluiden tuotekehitysmalliin kehittämiseen. Yhtiön liiketoiminta- ja hinnoittelumallin kehitystyö on aloitettu loppusyksystä 2021 ja se jatkuu vuoden 2022 aikana. Tehdyillä toimenpiteillä yhtiö valmistautuu palvelukohtaisiin liiketoiminta- ja hinnoittelumalleihin ja ansaintalogiikan mallintamiseen tulevia omistaja-asiakkaita varten. Tarvelähtöinen kehitystyö palveluiden tukimalli huomioiden jatkuu vuoden 2022 aikana, jotta tulevat palvelulupaukset hyvinvointialueille voidaan lunastaa 1.1.2023 alkaen.

Tuotannossa olevista palveluista Omaolo tavoittaa noin 80 % Suomen asukkaista. Päivystysapu 116117 toimii tällä hetkellä 18 alueella ja palvelun piirissä on 97% suomalaisista. Yhtiön palveluportfolio ja palvelut kehittyvät vuoden 2022 aikana siten, että uusia palveluita valmistuu vaiheistetusti tuotantoon. Näitä uusia palveluita ovat Sähköinen Perhekeskus (Omaperhe), Suuntima, Aurora AI käyttötapaukset, Integraatioalusta, Tietoalusta ja Pelastustoimen tiedolla johtamisen kyvykkyyksiä. Yhtiö arvioi jatkuvasti uusia aihioita palveluportfolionsa täydentämiseksi. Yhteentoimivuus ja yhteensopivuus ovat palveluportfolion ja kehityksen perustana. Uusien, kehitteillä olevien palvelujen hyöty ja vaikuttavuus otetaan huomioon jo kehitysvaiheessa. Lisäksi yhtiö tukee asiakkaitaan asiantuntijatyöllä erilaisissa projekteissa ja palveluiden asiakaskohtaisissa sovituksissa.

DigiFinlandin tarjonta täydentää hyvinvointialueiden olemassa olevaa ICT-ekosysteemiä. Yhtiön arvion mukaan päällekkäisyys alueellisten in-house -yhtiöiden kanssa on

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

todella vähäistä. DigiFinlandille tyypillistä tekemistä ovat kansallisesti levitettävät digitaaliset palvelut, kehitystyö halutuista alueiden hankkeista kansallisiksi palveluiksi (esimerkkinä Suuntima) sekä tiedolla johtamisen ja tietopalvelut. DigiFinlandin strategiaan ei esimerkiksi kuulu asiakas- ja potilastietojärjestelmiä koskevat ratkaisut tai niiden ylläpito ja pienkehitys, infrapalvelut, konesali- ja laitehankinnat taikka henkilöstö- ja taloushallintaratkaisut tai niiden kehittäminen. DigiFinland ei tee lähtökohtaisesti päällekkäisiä uusia ratkaisuja olemassa olevien toimivien ratkaisujen kanssa, mutta voi tarvittaessa ottaa palvelun skaalaamisen kansalliselle tasolle. Tulevaisuudessa omistajien tarpeet ja tavoitteet heijastuvat yhtiön toimintaan ja palveluihin omistajien strategisen ohjauksen myötä.

Yhdessä omistetussa yhtiössä alueet ja valtio voivat jatkossa tehdä yhdessä linjauksia esimerkiksi siitä, missä kaikkialla kansallinen tekeminen on järkevää ja työstää toimivien työnjako. Hyvinvointialueelle voidaan toimittaa alueellisen in-house -yhtiön kanssa yhteistyötä tehden tarvittava ratkaisukokonaisuus, kun alue toimii tilaajana molemmille.

Yhtiön yhteistyömalli kuntien ja kuntayhtymien kanssa on edelleen avoin ja selvitettävä asia. Rajapintakysymyksiä ei ole mahdollista ratkaista DigiFinlandin myynnillä kunnille. Hyvinvointialueen ja kunnan välinen työnjako voidaan kuitenkin yhdessä sopien, avoimin rajapinnoin ja käyttöliittymiä muokkaamalla saattaa digitaalisuudessa mahdollisimman huomaamattomaksi. Hyvinvointialueet ja kunnat voivat yhdessä sopia rajapintoja koskevasta yhteistyöstä. Kunnat voivat tilata palveluita omilta kumppaneiltaan ja alihankkijoiltaan, ml. alueellisilta in-house -yhtiöiltä. DigiFinland huomioi toiminnassaan hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien yhteydet ja tukee osaltaan tiedon yhteentoumuutta sekä osallistuu tarvittaessa konkreettiseen yhteistyöhön hyvinvointialueiden, kuntien ja alueellisten in-house -yhtiöiden kanssa.

Vuosi 2022 on DigiFinlandin toiminnassa keskeinen siirtymävaiheen vuosi palveluorganisaation suunnittelussa ja jalkautuksessa. Tammi-maaliskuussa yhtiö yhtenäistää yksittäisten palveluiden kuvaukset ja kokoaa ne palveluportfolioksi ja yhteisiksi palveluiksi, kirkastaa kokonaisvaltaisen talouden näkymän ja hinnoittelun portfoliotasolla sekä viimeistelee IPR-strategian. Huhti-toukokuussa yhtiö julkaisee palveluportfolion, jolloin myös hinnoittelumallit, palvelukuvaukset ja sopimus pohjat valmistuvat. Heinäjoulukuussa yhtiö neuvottelee ja solmii sopimukset palveluista asiakkaiden kanssa ja suunnittelee mm. palveluiden käyttöönottoon liittyvän etenemisen. Lisäksi yhtiö kehittää, arvioi ja täydentää palveluportfoliotaan yhteistyössä asiakkaidensa kanssa. DigiFinlandin liiketoimintamallin toimivuutta arvioidaan ja kehitetään osana yhtiön normaalia hallinto- ja ohjausmallia.

Erityistehtävän päivitys

DigiFinlandin siirtyessä selkeämmin kehitysprojektiorganisaatiosta palveluyhtiöksi, jolla valmistuu vuoden 2022 aikana useita palveluita kehitysvaiheesta tuotantoon, on tarpeen myös päivittää yhtiön erityistehtävä tämän mukaisesti. Yhtiö ja sen erityistehtävä säilyisi monialaisena. Toiminnan keskiössä ovat hyvinvointialueiden yhteiset tarpeet.

Yhtiön erityistehtävänä olisi jatkossa osana julkisen sektorin kokonaisuutta kehittää, ylläpitää ja tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden toimialojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta parantavia kansallisia digitaalisia palveluja. Lisäksi yhtiö

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

tukee julkisen hallinnon ICT:n integraatiota ja yhteentoimivuutta, tiedolla johtamista sekä asiakaslähtöisiä ja kustannustehokkaita palveluja ja tulevaisuuden digitalisaatiota.

Pääoman käyttö ja muu rahoitus

Valtio luovutti DigiFinlandille (aiemmin SoteDigi Oy) vuonna 2017 pääomaa 90 miljoonaa euroa. DigiFinlandin pääoman käyttö on

Pääoma	
Päätös luovutuksesta 9.10.2017	90 000 000 €
Pääoman käyttö	
Vuosi 2018	1 594 721 €
Vuosi 2019	7 971 363 €
Vuosi 2020	9 375 450 €
Vuosi 2021	1 265 780 €
Pääoman palautus 2021 VM:lle	57 000 000 €
Pääomaa jäljellä 31.12.2021	12 795 721 €
Tavoitteena 31.12.2022	12 345 721 €

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen 12.6.2020 mukaisesti valtion talousarvioon on palautettu DigiFinlandin pääomia 57 miljoonaa euroa ja lakkautetun Maa-kuntien ICT-palvelukeskus Oy:n (aiemmin Vimana Oy) pääomia 16 miljoonaa euroa ministeriöiden käytettäväksi DigiFinlandilta tilattaviin palveluihin. Valtion talousarvioissa ja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022-2025 pääomien palautus allokoidaan ministeriöiden käytettäväksi seuraavasti:

Palautetun pääoman kohdentaminen	Vuosi 2021	Vuosi 2022	Vuosi 2023	Vuosi 2024	Yhteensä
STM, mom 33.01.25	20 000 000 €	15 000 000 €	15 000 000 €		50 000 000 €
VM, mom 28.70.01	4 000 000 €	4 000 000 €	4 000 000 €	4 000 000 €	16 000 000 €
SM, mom. 26.30.01	0 €	3 000 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	7 000 000 €

Yhtiön tilinpäätöksen mukaan vuonna 2021 ministeriöiden rahoitusta käytettiin yhteensä 17,2 miljoonaa euroa, josta sosiaali- ja terveysministeriön osuus oli noin 12,2 miljoonaa euroa, terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 0,3 miljoonaa euroa, valtiovarainministeriön osuus noin 3,3 miljoonaa euroa, digi- ja väestötietoviraston osuus 0,2 miljoonaa euroa ja sisäministeriön osuus noin 1,2 miljoonaa euroa. Sisäministeriön osuus rahoitettiin pelastustoimen toimintamäärärahoista.

Valtion omistajastrategian lähtökohtana on, että DigiFinlandin liiketoiminta kattaa kustannukset 1.1.2023 lukien, eikä yhtiötä enää lisäpäämiteta. Yhtiön tulo-rahoitus sisältää alueiden ja valtion palvelu- ja hankerahoituksen. Lähtökohtana on, että DigiFinland ei jaa osinkoa omistajilleen ja että yhtiöön kertyvät varat käytetään ensisijaisesti yhtiön toiminnan kehittämiseen ja investointeihin. Valtion rahoitus siirtymävaiheessa sisältää ministeriöiden käyttöön palautetun pääoman, yhtiön oman pääoman, EU:n elpymisvälineen kautta yhtiölle myönnettävän rahoituksen sekä ministeriöiden mahdollisesti osoittaman muun rahoituksen yhtiölle.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Yhtiön liiketoimintaan ja rahoitukseen liittyviä avoinna olevia asioita ovat DigiFinlandin palveluiden hinnoittelu ja rahoitus 2023, jotka tarkentuvat vuoden 2022 aikana. DigiFinlandin rahoitus 2023 riippuu palveluiden käyttöönoton ja hankerahoituksen laajuudesta. Rahoitus tarkentuu syksyllä DigiFinlandin ja asiakkaiden välisissä palvelusopimuksissa.

Valmistelemissa keskusteluissa hyvinvointialueet ovat pitäneet valtion rahoitusta edelleen keskeisenä tukielementtinä. Keskusteluissa tuotiin esiin ajatus, että hyvinvointialueiden rahoitus olisi pääosin palveluiden hankintaan liittyvää rahoitusta ja että tuotekehitykseen ja riskien ottoon olisi myös kansallinen erillishankkeita DigiFinlandin kanssa.

DigiFinland voi toimia yhteistyöalustana valtion ja hyvinvointialueiden yhteisten digitaalisten ratkaisujen kehittämisessä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön toimialoilla. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa kehittämisen ohjaamisesta ja rahoituksesta. Kehityshankkeiden sisällön perusteella niitä voisivat rahoittaa tilaaja yksin (hyvinvointialue tai valtio), hyvinvointialueet yhdessä taikka valtio ja hyvinvointialueet yhdessä.

Sääntelytarvehankkeen ehdotukset

DigiFinlandista ei ole erityissäännöksiä sote- ja pelastustoimen ja hyvinvointialueiden lainsäädännössä. Osana DigiFinlandin liiketoiminnan ja toimintaympäristön muutosta valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2021 hankkeen, jossa kartoitettiin yhtiön sääntelytarvetta (yhteishankinta- ja sidosyksikkökysymykset, yhtiö-, hankinta- ja kilpailuoikeus, julkinen hallintotehtävä). Hankkeen määräaika oli 31.12.2021.

Valtiovarainministeriö tilasi sääntelytarvehankkeen tueksi ulkopuoliset asiantuntijaselvitykset hankinta-, kilpailu- ja valtioneuvoston oikeuskanslerille vuonna 2021 tehdyssä kantelussa koskien DigiFinlandin Omaolo-palvelun käyttöehtoja, johon annetaan ratkaisu lähikuukausina.

DigiFinlandin liiketoiminnan näkökulmasta on keskeistä varmistaa hankintalain mukaisen sidosyksikköaseman kriteerien täyttyminen edellytykset ja minimoida tähän liittyvät riskit. Riskienhallinnasta voidaan huolehtia osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen määräyksin, eikä tältä osin ole lähtökohtaisesti tarvetta sääntelyyn. Valtiotuki- ja kilpailuoikeudellisesti turvallisoin toimintatapa on, että DigiFinland pidättäytyy kokonaan ulosmyynnistä ja käyttää markkinaehtoista hinnoittelua myös omistaja-asiakkaina olevien hankintayksiköiden kanssa. Lisäksi kilpailuoikeudellisia riskejä on mahdollista rajoittaa säätämällä DigiFinlandin toiminnasta lailla, mutta tällöin on huomioitava sidosyksikköasemaan liittyvän määräysvaltakriteerin täyttyminen.

Hankintaoikeudellisena tulkintakysymyksenä EU-komissiolta selvitettiin useamman omistajan vaikutusta käänteiseen sidosyksikköhankintaan (hankintaan sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä) ja in house –sisters –hankintaan (hankintaan sidosyksiköiden, joihin sama hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa, välillä). EU-komission vastaus oli yksiselitteinen, eikä käänteinen sidosyksikköhankinta tai in house –sisters –hankinta ole mahdollinen tilanteessa, jossa DigiFinlandilla on useampia

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

omistajia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei DigiFinland voi ilman hankintalain mukaista kilpailuttamista tehdä hankintoja omistajiltaan taikka niiden omistamilta sidosyksiköiltä eikä myydä palveluitaan omistajien muille sidosyksiköille 1.1.2023 lukien (pl. hankintalain mukaisten kilpailutusten perusteella tehtävä hankintalain sallima vähäinen ulosmyynti, jollei osakassopimuksen määräyksillä kielletä ulosmyyntiä kokonaisuudessaan).

DigiFinlandin sääntelytarvetta kartoittavassa hankkeessa tunnistettiin tarve varmistaa yhtiön toiminnalle riittävä oikeudellinen perusta. Tilatun asiantuntijaselvityksen mukaan DigiFinlandin Omaolo-, Päivystysapu- ja Sähköisen perhekeskuksen palveluja on kokonaisuutena arvioiden pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hankkeessa selvitettiin tarvetta säätää DigiFinlandista ja/tai sen tehtävistä. Työn kuluessa käytiin läpi seuraavia vaihtoehtoja, joista vaihtoehtoa 3 ehdotettiin tässä vaiheessa etenemismalliksi: 1. DigiFinlandia koskeva yleissääntely, 2. DigiFinlandin julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely, 3. Ei DigiFinlandia koskevaa sääntelyä (ns. sote-järjestämislaki -malli).

Sote-järjestämislain 3 luvussa säädetään palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Sote-järjestämislain 12 §:n mukaan hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaille annettavia sote-palveluja sekä niiden käyttöön liittyvää muuta tukea hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos niiden hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialue ei saa hankkia palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

Vaikka sote-järjestämislain valmistelussa ei arvioitu digitaalisia palveluja, ei digitaalisia palveluja myöskään poissuljettu 3 luvun soveltamisalasta. DigiFinlandin sote-toimialan palveluista monet ovat kansalaisille suunnattuja neuvonta- ja asiointipalveluja, kuten Omaolo, Päivystysapu ja Sähköinen perhekeskus. Sote-järjestämislain 3 luvun säännökset tulevat 1.1.2023 lukien suoraan sovellettaviksi näiden palvelujen hankkimiseen DigiFinlandilta, mikäli 12 §:n edellytykset täyttyvät. Hankittaviin palveluihin voi sisältyä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä, mutta ei julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

Julkisten hallintotehtävien luonnetta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta myös kehitettäessä yhtiön palveluita tulevaisuudessa mahdollisesti myös muulla kuin sote-toimialalla, jolloin sote-järjestämislain 3 luku ei sovellu.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö tarkastelevat DigiFinlandin tehtävien luonnetta omalla toimialallaan sekä seuraavat digitaalisten palvelujen kehittymistä ja käynnissä olevia laajempia selvityksiä, joiden pohjalta arvioivat sääntelytarvetta. Toimialakohtainen sääntely on substanssiministeriöiden vastuulla. Keskeisinä tavoitteina ovat julkisen hallintotehtävän ja erityisesti julkisen vallan käytön tilanteiden tunnistaminen, oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen sääntely sekä DigiFinlandin vastuiden ja velvollisuuksien selkeys.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Vaihtoehtoiset toimintatavat

Valtion näkökulmasta on tärkeää luoda edellytykset sille, että kaikki hyvinvointialueet voivat tulla mukaan ja hyödyntää sote- ja pelastustoimen kansallisia digitaalisia palveluja 1.1.2023 lukien. Erityisen kriittistä tämä on pelastustoimen tietojärjestelmien kattavuuden osalta. Mikäli kaikki alueet eivät olisi halukkaita tulemaan yhtiön omistajiksi heti 1.1.2023 lukien, lisäisi tämä painetta valtion lisärahoitukselle. Alueiden asteittainen omistajaksi tulo toisi haasteita myös jo olemassa olevien palveluiden (kuten Omaolo ja Päivystysapu 116117) käytölle 2023.

Se, että kaikki alueet eivät tulisi omistajiksi heti 1.1.2023 lukien, merkitsisi myös sitä, että DigiFinlandin ulkopuolelle jäävät hyvinvointialueet eivät voisi ostaa sen tuottamia palveluita sidosyksikköaseman perusteella niitä kilpailuttamatta. Toisaalta DigiFinlandia velvoittava ns. ulosmyyntiraja ja osakassopimuksen määräykset voivat estää ulosmyynnin tällaisille yhtiön omistajapiirin ulkopuolisille hyvinvointialueille kokonaan. Tämä voisi tarkoittaa katkoksia palveluissa sellaisilla hyvinvointialueilla, jotka eivät tule omistajiksi heti 1.1.2023 alkaen.

Sekä yhtiön että hyvinvointialueiden kannalta on perusteltua varautua myös siihen tilanteeseen, että osa hyvinvointialueista voi syystä tai toisesta tulla yhtiön omistajaksi vasta myöhemmin. Omistusjärjestelyssä ja osakassopimuksessa on siksi perusteltua varautua myös siihen, että yhtiön omistus muokkautuu tai täydentyy vaihteittain.

Mikäli neuvottelujen jälkeen muita vaihtoehtoja ei ole, voisi valtio tarvittaessa harkita joidenkin DigiFinlandin palvelujen käytön velvoittavuutta ja omistuksen siirtämistä hyvinvointialueille lainsäädännön keinoin.

Jos lopulta toimivaa julkishallinnon yhtiön liiketoimintamallia ei löydy, on myös mahdollista, että yhtiön olemassa oleville tuotteistetuille palveluille ja kehityshankkeille etsitään uudet omistajat esimerkiksi julkisen hallinnon organisaatioista (ministeriöt, THL).

Riskienhallinta

Olenainen riski sisältyy osakassopimusneuvottelujen käymiseen ja vapaaehtoisten omistusjärjestelyjen toteuttamiseen yli kahdenkymmenen eri alueellisen toimijan kanssa hyvinvointialueiden käynnistymisvaiheessa ennen järjestämisvastuiden siirtymistä 1.1.2023. Hyvinvointialueiden kiinnostus ja tarpeet vaihtelevat, mikä voi vaikuttaa omistuksen houkuttelevuuteen. Koska omistus ei kuitenkaan tuo alueille velvollisuutta yhtiön palveluiden käyttöönottoon eikä yhtiön rahoitukseen, puoltaa se alueiden halukkuutta saada omistuksen kautta mahdollisuus hankkia yhtiöltä palveluja ja vaikuttaa palveluiden kehittymiseen tulevaisuudessa. Jos jokin hyvinvointialue jättäytyisi pois DigiFinlandin omistajuudesta, ei alueella voitaisi enää hyödyntää nykyisin käytössä olevia Omaolo- ja Päivystysapu -palveluita.

Riskinä voi myös olla hyvinvointialueiden vastuulla olevan uudistustyön määrä, jolloin ne priorisoivat muuta kuin yhtiön kanssa tehtävää yhteistyötä. Myös hyvinvointialueiden valmistelu- ja päätöksentekokyky vaikuttavat merkittävästi siihen, voidaanko kaikkien tulevien omistajien kanssa edetä samaan aikaan. Riskiä vähentää kaikkien hyvinvointialueiden väliaikaishallinnon aktiivinen osallistuminen valmisteleisiin keskusteluihin

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

DigiFinlandin omistusrakenteesta. Keskustelujen pohjalta voidaan arvioida, että hyvinvointialueilla on sekä kiinnostusta että riittävät valmiudet ja toimintakyky valmistella ja päättää DigiFinlandin omistajuudesta nopealla aikataululla.

Siltä varalta, että kaikki DigiFinlandin omistajuudesta kiinnostuneet hyvinvointialueet eivät pystyisi tekemään tarvittavia päätöksiä siten, että ne tulisivat omistajiksi 1.1.2023 alkaen, on yhtiön omistusta koskevissa suunnitelmissa hyvä pohtia sitä, millä ehdoilla ja millaista vastiketta vastaan omistusta voidaan mahdollistaa myös myöhemmin. Jos valtio tarjoaa nyt mahdollisuutta tulla yhtiön omistajaksi vastikkeetta ja ensivaiheessa yhtiön omistajaksi tulevat hyvinvointialueet rahoittavat yhtiötä merkittävästi, riskinä on, että tällaiset omistajat eivät hyväksyisi sitä, että myöhemmin omistajaksi tulevat hyvinvointialueet saisivat yhtiön osakkeita edelleen vastikkeetta. Toisaalta omistajat voisivat olla valmiita hyväksymään hyvinvointialueiden omistajaksi tulon myös vaiheittain siksi, että yhtiön palveluille tulee lisää käyttäjiä ja maksajia uusien omistaja-asiakkaiden myötä.

Siihen, millä ehdoilla ja hinnalla uusia omistajia voi liittyä yhtiöön myöhemmin, on kuitenkin suositeltavaa kiinnittää huomiota neuvotteluissa hyvinvointialueiden kanssa. Vaiheittaisen mukaantulon edellyttämille järjestelyille, kuten osakassopimuksen ja osakeantien määräyksille, on todennäköisesti löydettävissä keinot, jotka mahdollistavat hyvinvointialueiden vaiheittaisen tulon yhtiön omistajiksi. Nyt suunnitellun omistusjärjestelyn tavoitteiden näkökulmasta on myös perusteltua pyrkiä löytämään ratkaisu, jossa hyvinvointialueet voivat tulla yhtiön omistajiksi mahdollisimman joustavasti ja yksinkertaisin menettelyin, jotta yhtiön omistuspohja ja sitä myöten myös palveluiden käyttö ja rahoituspohja muodostuisivat mahdollisimman laajaksi.

Merkittävin riski liittyy kysymykseen yhtiön palveluiden käyttöönoton aikataulusta ja etenemisestä eri hyvinvointialueilla eri tahtiin ja sen suhteen, kuinka laajasti yhtiön palvelut otetaan käyttöön eri hyvinvointialueilla. Riski on hallittavampi, jos hyvinvointialueet lähtökohtaisesti ottavat kattavasti yhtiön palveluja käyttöön vaiheistetusti muutaman lähivuoden aikana. Tilanne on haastavampi, jos merkittäväällä osalla hyvinvointialueista ei ole lähivuosina halukkuutta yhtiön palveluportfolioon kuuluviin palveluiden hankintaan. Molemmissa tilanteissa yhtiön puolelta on nostettu esiin huoli palveluista aiheutuvien juoksevien kulujen kattamisesta ja kehitystyön jatkumisesta. Näillä on vaikutuksensa yhtiön tulo-rahoitukseen, minkä turvaamiseen liittyen valtion on hyvä varautua ylimenovaiheen siltarahoituksen järjestämiseen.

Edellä mainittuihin riskeihin varautumista voidaan nähdä edistävän se, että yhtiö ja valtio määrittelisivät ennalta sen, kuinka suuren osan hyvinvointialueista olisi tultava DigiFinlandin omistajiksi ja millä aikataululla yhtiön palveluita olisi otettava käyttöön, jotta nyt suunniteltu yhtiön omistusjärjestely kannattaa toteuttaa. Näiden seikkojen määrittäminen voi myös omalta osaltaan edistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden kanssa käytäviä neuvotteluita, kun kaikki osapuolet ymmärtävät, millä reunaehdoilla DigiFinlandin omistuksen muutos voidaan toteuttaa.