

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 24.8.2021

Tilannekatsaus DigiFinland Oy:n liiketoimintamallin ja omistusrakenteen kehittämisen etenemisestä

Keskeiset kysymykset

Tuleva liiketoimintamalli ja sen vaikutukset valtion rooliin

DigiFinland Oy:n 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 inhouse-asiakkaiden kanssa, pääosin alueellisten toimijoiden kanssa, valtion hankerahoitusta voidaan tarvittaessa osoittaa laajempaan kehittämistyöhön ja yhtiön liiketoiminta kattaa kustannukset 1.1.2023 lukien.

Eduskunnan 23.6.2021 hyväksymän hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan lainsäädännön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien.

Yhtiö selvitti omistaja-asiakkuuden ja ansaintalogiikan laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa vuosien 2020 ja 2021 aikana. DigiFinland Oy:n esittämässä tulevaisuuden liiketoimintamallissa ensisijaisena asiakasryhmänä ovat hyvinvointialueet. Muita keskeisiä asiakasryhmiä ovat ministeriöt. Tässä toimintamallissa yhtiö tarjoaa asiakkaille tuotteistettuja jatkuvia palveluja, tuotteistettuja palveluhankkeita, alustaratkaisuja, kehityshankkeita ja asiantuntijapalveluja. Hyvinvointialueiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjinä toimivat lainsäädäntöuudistuksen voimaantulon jälkeen myös HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki. Jäljempänä hyvinvointialueista, HUS-yhtymästä ja Helsingin kaupungista käytetään yhteisesti termiä hyvinvointialueet.

Yhtiön esittämässä liiketoimintamallissa toiminnan rahoittamiseen tarvitaan jatkossa hybridimalli, jossa yhdistyvät hyvinvointialueiden ja valtion palvelu- ja käyttömaksut sekä hankerahoitus. Yhtiön esittämässä alustavassa mallissa hyvinvointialueet rahoittaisivat tilaamansa palvelut, joihin sisältyy käyttötuki, ylläpito ja pienkehitys. Myös palveluiden käyttöönotto, tilaajakohtaiset integraatiot ja räätälöinnit toteutettaisiin hankekohtaisesti hyvinvointialueiden rahoituksella. Valtiolla säilyisi ehdotetussa mallissa kuitenkin merkittävä rooli ohjauksessa, uusien palvelujen ja toiminnallisuuksien kehityksessä ja niiden rahoittamisessa. Yhtiön tuleva liiketoimintamalli vaatii jatkuvaa nykyisten ratkaisujen kehittämistä ja uusien toiminnallisuuksien lisäämistä. Näistä aiheutuneet kustannukset ovat useimmiten osana tuotteen asiakkailta perittävää ylläpitokustannusta. Siirtymävaiheessa myös valtion rahoituksella ehdotetaan katettavan osa tuotteistettujen palvelujen uusien ominaisuuksien kehityksestä, esimerkiksi tietyllä osuudella palvelujen kokonaisbudjetista. Tuotteistettuja palveluita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon OmaOlo ja Päivystysapu 116117.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Yhtiön esittämässä liiketoimintamallissa valtiolla säilyisi merkittävä rooli myös uusissa ja käynnissä olevissa kehityshankkeissa, jotka eivät vielä ole tuotteistettuja palveluja. Kehityshankkeiden sisällön perusteella niitä voisivat rahoittaa tilaaja yksin (hyvinvointialue tai valtio), hyvinvointialueet yhdessä taikka valtio ja hyvinvointialueet yhdessä. Palveluportfolion kehittäminen vaatii oman panostuksensa, joka voi olla luonteeltaan strategista - esimerkiksi toimintatapojen yhtenäistämistä tai kokonaan uuden vaikuttavan ratkaisun rakentamista. Näiden kustannusten arvioiminen on vaikeaa, mutta niiden arvioitu taso voisi olla esimerkiksi 20 % yhtiön tulevasta kokonaisliikevaihdosta. Käynnissä olevia kehityshankkeita ovat muun muassa sähköinen perhekeskus, sähköinen arkistointi, kansallinen tietojohdamisen alusta, sote-järjestäjän tietojohdaminen, pelastustoimen tietojärjestelmät sekä tietojohdaminen ja tiedonhallinta, tekoälyä käyttävien ratkaisujen kehitystyö (Aurora AI) sekä innovatiiviset kokeilut. Tavoitteena on, että näistä kehityshankkeista syntyy alueellisille toimijoille tarjottavia tuotteistettuja palveluja ja alustaratkaisuja. Lisäksi DigiFinland Oy:ssa on parhaillaan selvityksessä useita valtion ja alueiden esille nostamia kehitysaiheita.

Valtion ja hyvinvointialueiden välisen rahoituksen jako palvelujen kehittämisessä sekä kehityshankkeissa on vielä avoinna oleva asia, josta on keskusteltava niin valtion sisällä kuin valtion ja hyvinvointialueiden kesken. Valtion vahvan ohjaus- ja rahoitusroolin säilyminen on alueiden näkökulmasta kuitenkin selkeästi keskeinen kysymys. Alueelliset toimijat ovat alustavissa keskusteluissa yhtiön kanssa nähneet tärkeäksi, että valtio säilyttää aluetoimijoiden mukaantulon jälkeenkin merkittävän omistuksen ja ohjauksen - myös hankerahoituksen kautta. Hankerahoituksen osalta on kuitenkin huomioitava kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliset kysymykset.

Yhtiön liiketoimintamallin pääasiallisena asiakasryhmänä ovat tulevat hyvinvointialueet ja valtio sidosyksikköaseman perusteella. Yhtiön yhteistyömalli muiden alueellisten toimijoiden - kuten kuntien ja kuntayhtymien sekä alueellisten inhouse-yhtiöiden - kanssa on vielä avoin ja selvittävä asia. Yhteistyömallin toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus on selvitettävä hyötyjen ja riskienhallinnan näkökulmasta huomioiden hankinta-, kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliset reunaehdot.

Tuleva omistusrakenne ja sen vaikutukset valtion rooliin

DigiFinland Oy:n liiketoimintamallin kehittäminen rakentuu omistuspohjan laajentamiselle ensisijaisesti hyvinvointialueille. Yhtiön selvitysten mukaan DigiFinland Oy:n omistusjärjestelyiden kautta rakennettavalle alueiden sidosyksikköasemalle ollaan avoimia. Keskeiset omistuspohjaan liittyvät kysymykset koskevat niitä kriteereitä ja ehtoja, millä omistusta tarjotaan uusille omistajaryhmille.

Hyvinvointialueiden lisäksi yhtiön esittämässä toimintamallissa on huomioitu mahdollisuus omistuspohjan laajentamiseen alueellisten inhouse-yhtiöiden suuntaan pienellä omistusosuudella, mikäli se nähdään hyödylliseksi ja mielekkääksi palvelutuotannon kannalta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hankintalain edellytykset sidosyksikköaseman syntymiselle ja säilymiselle voivat tällöin kuitenkin muodostua haastaviksi ja pahimmillaan vaarantaa inhouse-aseman kokonaisuudessaan. Koska omistusjärjestelyjen kautta rakentuva toimintamalli alueellisten inhouse-yhtiöiden kanssa sisältää

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

riskienhallinnan näkökulmasta merkittäviä haasteita ja edellyttää lisäselvityksiä, on taroituksenmukaisinta keskittyä omistuspohjan laajentamiseen yhtiön ensisijaisten asiakkaiden eli tulevien hyvinvointialueiden kanssa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan yhteistyötä muiden alueellisten toimijoiden kuin hyvinvointialueiden kanssa tulisi alussa selvittää muilla kuin omistusjärjestelyillä. Tätä koskeva selvitys voisi sisältää erilaisia toimintamalleja yhteistyön toteuttamiseksi kuntien ja kuntayhtymien sekä alueellisten inhouse-yhtiöiden kanssa.

DigiFinland Oy:n selvitysten mukaan nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäjätahot ja muut yhteistyökumppanit pitävät tärkeänä valtion selkeän omistus- ja ohjausroolin säilymistä yhtiössä jatkossakin. Etenkin hyvinvointialueiden käynnistymisvaiheessa ja DigiFinland Oy:n palvelujen muotoutumisen siirtymävaiheessa on tärkeää, että valtio tukee ja vahvistaa ohjauksellaan palvelujen kehittämisen kansallista näkökulmaa.

Hyvinvointialueiden perustamista koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa ei ole säännöksiä DigiFinland Oy:stä, valtion omistuksesta tai sen omistuksen luovuttamisesta hyvinvointialueille. Vuonna 2019 rauenneessa sote-uudistuksessa valtiolle oli tarkoitus jättää 33,4 % omistusosuus SoteDigi Oy:stä ja 10 % omistusosuus Vimana Oy:stä. SoteDigi Oy:n osalta oli tarkoitus arvioida valtion omistusosuuden alentamista seitsemän vuoden kuluttua omistuksen luovuttamisesta maakunnille.

Omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan vaihtoehtoja valtion vähimmäisomistusrajalle on 100 %, 50,1 %, 33,4 % ja 0 %. Valtion omistajastrategian mukaisesti DigiFinland Oy:n liiketoiminnan tulee 1.1.2023 lukien kattaa kustannukset niin, että sen tuottamat palvelut ja hankkeet sovitaan ja rahoitetaan pääosin alueellisten toimijoiden kanssa. Yhtiön tulevan liiketoiminnan suunnan huomioiden on tarkoituksenmukaista, että tulevilla hyvinvointialueilla on enemmistöomistus yhtiöstä ja tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet yhtiön toimintaan ja strategiseen päätöksentekoon.

Valtion vahvan ohjausroolin ja kansallisen näkökulman huomioiminen DigiFinland Oy:n tulevassa omistusrakenteessa voidaan varmistaa osakeyhtiölain mukaisella 33,4 % vähemmistöosuudella sekä tarvittavilla yhtiöjärjestys- ja osakassopimuskirjauksilla. Valtio voisi siten luovuttaa 66,6 % omistuksesta alueellisille toimijoille eli lähtökohtaisesti tuleville hyvinvointialueille. Valtion näkökulmasta on tärkeää, että kaikki hyvinvointialueet, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki tulevat samaan aikaan yhtiön omistajiksi, kun niille siirtyy sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu 1.1.2023 lukien. Yhtiön omistusosuuden suuruudella ei ole välitöntä ja suoraa vaikutusta toiminnan rahoitukseen, vaan palvelujen ja hankkeiden tilaamista ja rahoittamista koskevat asiat sovitaan tilaajakohtaisesti yhtiön ja sen asiakkaiden kesken.

Edellisessä sote-uudistuksessa SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n osakkeet oli tarkoitus luovuttaa maakunnille vastikkeetta asukaslukujen suhteessa. Myös DigiFinland Oy:n omistuksen luovuttamisessa on mahdollista harkita vastikkeettomuutta ja omistuksen suhteellista jakautumista hyvinvointialueiden asukasmäärien perusteella tai muulla selkeällä jakoperusteella. Uudenmaan hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta omistuksen jakautumisen vaihtoehtojen määrittäminen vaatii vielä lisäselvityksiä.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

Keskustelujen käynnistäminen hyvinvointialueiden kanssa

Yhtiön tulevan liiketoimintamallin toimeenpanon onnistuminen 1.1.2023 lukien edellyttää, että valtio käynnistää keskustelut tulevien hyvinvointialueiden kanssa mahdollisimman pian, kun hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan sekä hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän väliaikaishallinto on perustettu. Käytännössä tämä tarkoittaa keskustelujen käynnistämistä syksyllä 2021.

Valtiovarainministeriön tulee seuraavaksi määritellä keskeiset kriteerit ja ehdot omistuksen tarjoamiselle uusille omistajaryhmille. Keskeiset kriteerit liittyvät alustaviin omistusallokaatioihin, valuaatioihin sekä omistamisen hyötyihin valtion intressien ja tulevien osakkaiden näkökulmasta. Omistusjärjestelyjen hyötyjä ja yksityiskohtia tarkennetaan samalla, kun varmistaudutaan uusien osakkaiden omistushalukkuudesta tulevissa tunnusteluissa ja jatkokeskusteluissa. Valtiovarainministeriön tehtävänä on arvioida, millä edellytyksillä osakejärjestely saadaan toteutettua, vaikka uusien osakkaiden kiinnostus ja tarpeet vaihtelevat.

Valtiovarainministeriö tuo hyvinvointialueiden kanssa käytyjen alustavien keskustelujen perusteella tehdyt johtopäätökset ja vaihtoehdot yhtiön omistusrakenteesta talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan alkuvuodesta 2022.

Keskeisenä kysymyksenä tulee omistuksen lisäksi olemaan, millä ohjaus- ja rahoitusmallilla yhtiön palveluita kehitetään ja ylläpidetään sekä mikä mekanismi valtion rahoitukselle luodaan tulevaisuudessa.

Riskienhallinta ja sen vaikutukset valtion rooliin

DigiFinland Oy:n tulevan liiketoimintamallin toimeenpanon onnistumiseen liittyy momentansoisia riskejä. Yhtiön aiemmin esille nostamat keskeiset riskit liittyivät hyvinvointialueiden käynnistymisen viivästymiseen sekä siihen, että hyvinvointialueet eivät synny lainkaan.

Myös nykyiseen tilanteeseen, jossa hyvinvointialueiden perustaminen etenee eduskunnan päätöksen mukaisesti, sisältyy omistusjärjestelyjen toteutumiseen liittyviä riskejä. Osa riskeistä liittyy valtio-omistajan asettamien omistuspohjan laajentamisen kriteerien ja ehtojen määrittelyyn - erityisesti siihen, mille uusille omistajaryhmille omistusta tarjotaan ja millä edellytyksillä. Lähtökohtaisesti DigiFinland Oy:n omistukseen ja omistajaohjaukseen liittyvät kriteerit ja ehdot on riskienhallinnan näkökulmasta tärkeää pitää mahdollisimman selkeinä ja läpinäkyvinä sekä varmistaa, että hankinta- ja kilpailulainsäädännön mukaiset edellytykset yhtiön ja hyvinvointialueiden välisen sidosyöksikkösuhteen muodostumiselle täyttyvät. Riskienhallinta on keskeisessä asemassa myös arvioitaessa mahdollisten muiden omistusjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta tulevaisuudessa.

Olellainen riski sisältyy myös osakassopimusneuvottelujen käymiseen ja vapaaehtoisten omistusjärjestelyjen toteuttamiseen yli kahdenkymmenen eri alueellisen toimijan kanssa hyvinvointialueiden käynnistymisvaiheessa ennen järjestämisvastuiden siirtymistä 1.1.2023. Uusien osakkaiden kiinnostus ja tarpeet vaihtelevat, mikä vaikuttaa omistuksen mielekkyyteen ja houkuttelevuuteen. Yhtenä riskinä voi myös olla hyvinvointialueiden vastuulla olevan uudistustyön määrä, jolloin ne priorisoivat muuta kuin

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

yhtiön kanssa tehtävää kehitystyötä. Myös hyvinvointialueiden sekä niiden väliaikais- hallinnon valmistelu- ja päätöksentekokyky vaikuttavat merkittävästi siihen, voidaanko kaikkien tulevien osakkaiden kanssa edetä samaan aikaan.

Valtion näkökulmasta on tärkeää luoda edellytykset sille, että kaikki hyvinvointialueet tulevat mukaan ja voivat hyödyntää sote- ja pelastustoimen kansallisia digitaalisia palveluja samasta ajankohdasta lukien. Jos kaikki hyvinvointialueet eivät tule omistajiksi samaan aikaan, ei palvelujen kansallisten kattavuus voi toteutua suunnitellusti. Erityisen kriittistä tämä on pelastustoimen tietojärjestelmien kattavuuden osalta. Kun valtio on käynyt alustavat keskustelut hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän väliaikaishallinnon sekä Helsingin kaupungin kanssa, saadaan alueiden tarpeista ja halukkuudesta omistajiksi muodostettua parempi tilannekuva talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan alkuvuodesta 2022. Mikäli kaikki alueet eivät olisi halukkaita tulemaan yhtiön omistajiksi 1.1.2023 lukien, lisäisi tämä painetta valtion lisärahoitukselle tulevina vuosina. Mikäli muita vaihtoehtoja ei ole, voisi valtio tarvittaessa harkita myös omistuksen siirtämistä hyvinvointialueille lainsäädännön keinoin. Tällöin myös edellytykset palvelujen valtakunnalliselle kattavuudelle paranevat. Eri vaihtoehdoista ei ole tarkoitus tässä vaiheessa linjata, vaan keskusteluja jatketaan ja vaihtoehtojen vaikutuksia selvitetään.

On mahdollista, että keskusteluissa hyvinvointialueiden kanssa nousee esille kysymys palveluiden käyttöönoton aikataulusta ja samoin mahdollisesti myös etenemisestä eri alueilla eri tahtiin palveluiden käyttöönoton laajuuden suhteen sekä vastaavasti palveluista aiheutuvien juoksevien kulujen kattamisesta. Näillä on vaikutuksensa yhtiön tulorahoitukseen, minkä turvaamiseen liittyen valtion on hyvä varautua muutos-/ylime-novaiheen siltarahoituksen järjestämiseen.

Päätös

Talouspoliittinen ministerivaliokunta

- 1) puolsi DigiFinland Oy:n liiketoiminnan ja omistusrakenteen kehittämistyön jatkamista tavoitteena yhtiön liiketoiminnan ja omistuspohjan laajentaminen hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille 1.1.2023 lukien, siten että**
 - a. yhtiö valmistelee palvelukohtaiset liiketoimintamallit ja ansaintalogiikan omistaja-asiakkaiden tarpeisiin syksyllä 2021 ("palveluportfolio ml. hinnoittelu"),**
 - b. yhtiö selvittää toimintamalleja muiden alueellisten toimijoiden kuten kuntien, kuntayhtymien ja alueellisten in-house-yhtiöiden kanssa tehtävään yhteistyöhön syksyllä 2021 ("yhteistyömallit"),**
 - c. valtiovarainministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa käynnistää keskustelut omistusrakenteesta tulevien hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin kanssa hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän väliaikaishallinnon perustamisen jälkeen syksyllä 2021,**

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö

- 2) puolsi, että valtiovarainministeriö tuo edellä 1 kohdassa mainitun kehittämistyön perusteella tehdyt johtopäätökset ja vaihtoehdot yhtiön omistusrakenteesta ja liiketoimintamallista talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan alkuvuodesta 2022,**
- 3) merkitsi tiedoksi liitteen 1.**

Liitteet:

- **Liite 1: Muistio**