

Niina Ylönen

**TULOSPERUSTEISET  
RAHOITUSSOPIMUKSET: RATKAISU  
SOSIAALISIIN ONGELMIIN?**  
– case Koto-SIB

# TIIVISTELMÄ

Niina Ylönen: Tulosperusteiset rahoitussopimukset sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa? – Case Koto-SIB

Pro gradu -tutkielma, 79 sivua, 1 liite (1 sivu)

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen

Eija Vinnari & Lotta-Maria Sinervo

Elokuu 2020

---

Vaikuttavuusinvestoiminen on maailmalla suurta kiinnostusta herättänyt rahoitusmalli, jonka avulla sijoittajat tavoittelevat taloudellisten hyötyjen lisäksi myös sosiaalisia ja ekologisia vaikutuksia. Vaikuttavuusinvestoimisen logiikka on levinnyt viime vuosina myös julkiselle sektorille esimerkiksi hyvinvointipalveluiden järjestämiseen. Tulosperusteiset rahoitussopimukset, eli SIB-mallit ovat uusi työkalu vaikuttavampien hyvinvointipalveluiden järjestämiseen ja myös Suomi toimii kehityksen edelläkävijänä. Akateemisessa keskustelussa SIB-malli on kuitenkin saanut osakseen kritiikkiä, ja malliin esitetään liittyvän niin käytännöllisiä kuin eettisiä haasteita.

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten tulosperusteiset rahoitussopimukset soveltuvat sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tutkimusongelmaan haettiin vastausta kahden tutkimuskysymyksen avulla. Ensimmäinen tutkimuskysymys oli, millaisia kokemuksia SIB-hankkeen eri toimijoilla on mallista ja sen toimivuudesta. Toinen tutkimuskysymys oli, miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui Foucault'n biopolitiikasta, sosiaalisten ongelmien tarkastelusta, uudesta julkisesta hallinnasta sekä hyvinvointivaltion finansioitumisesta.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena ja tutkimusote oli kriittinen. Tutkittavaksi kohteeksi valikoitui Suomessa vuonna 2017 käynnistynyt maahanmuuttajien työllistymistä ja integroitumista edistävä Koto-SIB-hanke. Empiirisen aineiston keräämiseen käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja ja aineiston analyysi tapahtui teoriaohjaavaa sisällönanalyysia hyödyntäen. Tutkimuksessa haastateltiin Koto-SIB-hankkeen eri sopimusosapuolia: tilaajaa, hankehallinnoijaa, sijoittajia ja palveluntarjoajia. Toteutetussa tutkimuksessa teoria ja empiria olivat vuoropuhelussa analyysin kaikissa vaiheissa.

Keskeiset tutkimustulokset jaettiin neljään teemaan. Tutkimustuloksista selviää ensinnäkin, että SIB-mallin käyttöön liittyy erilaisia käytännöllisiä ja eettisiä haasteita, mutta mallin potentiaaliin uskotaan siitä huolimatta vahvasti. Toinen löydös on, että SIB-mallin toimivuutta tärkeämpää on vaikutusten hankinta, ja malli koetaan ainoastaan työkaluna vaikuttavampien palvelujen järjestämiseen. Kolmanneksi, taloudelliset vaikutukset ovat olleet Koto-SIB-hankkeen keskiössä alusta asti. Toisin sanoen koko hanke on rakentunut ensisijaisesti julkisen sektorin kustannussäästöjen luomiseen ja vasta toissijaisesti sosiaalisen arvon tuottamiseen. Neljäs löydös on, että SIB-malli soveltuu parhaiten sellaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka ovat euromääräisesti mitattavissa.

Tutkimuksessa esitettyjen päätelmien mukaan SIB-mallin voidaan ajatella soveltuvan sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen silloin, kun sosiaaliset ongelmat hahmotetaan ensisijaisesti julkiselle sektorille aiheutuvina taloudellisina kustannuksina. Mikäli sosiaaliset ongelmat ymmärretään laajemmin ihmisten kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin liittyvänä kokonaisuutena, niin malli ei sovellu ongelmien ratkaisemiseen ongelmitta. Aiemmat tutkimukset olivat suurilta osin linjassa toteutetun pro gradu -tutkielman löydösten kanssa. Lisäksi tutkimukseen valittu teoreettinen viitekehys osoittautui onnistuneeksi tutkimustehtävää ajatellen. Jatkossa olisi mielekästä tutkia esimerkiksi SIB-hankkeiden intervention kohteena olevien kohderyhmäläisten kokemuksia oman hyvinvoinnin lisääntymisestä sekä siitä, miten hankkeet vaikuttavat kohderyhmäläisten identiteettiin ja sen rakentumiseen.

Avainsanat: social impact bond, vaikuttavuusinvestointi, biopolitiikka, hyvinvointivaltion finansioituminen, sosiaaliset ongelmat, uusi julkinen hallinta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# ABSTRACT

Niina Ylönen: Social impact bonds: a solution to social problems? – Case Koto-SIB  
Master's Thesis  
Tampere University, 79 pages, 1 annex (1 page)  
Degree Programme in Administrative Studies, Public Financial Management  
Supervisor: Eija Vinnari & Lotta-Maria Sinervo  
August 2020

---

Impact investing is a new funding mechanism that has attracted great interest in the world. Through impact investing investors seek to achieve not only economic returns but also social and ecological impact. In recent years the logic of impact investing has also spread to the public sector, for example the organization of welfare services. Social impact bond is a new tool to organize public welfare services and Finland is one of the pioneers in this development. However, in the academic field social impact bonds have been criticized for both practical and ethical challenges in the model.

The aim of this master's thesis was to study how social impact bonds are fit for solving social problems. Two research questions were used in order to answer the research problem. The first question was, what kind of experiences do different actors involved in a SIB-project have about the model and its functionality. The second question was, how does the SIB-model succeed in its goal to create both social and economic value. The theoretical framework of the study consisted of Foucault's biopolitics, social problems, new public governance and the financialization of the welfare state.

The study was conducted as a qualitative case study and the research approach was critical. The case under scrutiny was the Koto-SIB project launched in 2017, which is a fast training employment programme for immigrants in Finland. Semi-structured thematic interviews were used to collect the empirical data and the analysis of the data was performed using theory-guided content analysis. In the study various actors involved in Koto-SIB were interviewed: purchaser, social finance intermediary, investors and service providers. Theory and empirical data were in dialogue at all stages of the analysis.

The main results of the study were divided into four themes. First, the results show that there are various practical and ethical challenges associated with the use of the SIB model. Despite this finding, interviewees strongly believe in the potential of the model. The second finding is, that outcome-based purchasing is more important than the functionality of the SIB-model and that the model is perceived only as a tool for implementing more effective public services. Third, the economic value has been the core element of the Koto-SIB from the beginning. In other words, the whole project is built primarily to create cost savings in the public sector and only secondarily to create social value. The fourth finding is, that the SIB model is best suited to solve social problems that can be measured in monetary units.

In the conclusion of the study it is stated, that the SIB model can be thought as a suitable alternative for solving social problems, when social problems are perceived primarily as increased costs for the public sector. If social problems are understood more broadly as issues connected with people's overall well-being, then the model is not the best possible solution to solving social problems. Previous studies were mostly in line with the findings of the master's thesis executed. In addition, the theoretical framework chosen for the study proved to be successful in order to answer to the research question. In the future it would be interesting to study, for example, the experiences of the target group in SIB projects. Such questions as "what are the target group's experiences about the increase in their well-being", and "how do different SIB projects affect the identity of the target group and its construction" could be examined further in the future.

Keywords: social impact bond, impact investing, biopolitics, financialization, social problems, new public governance

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck –service.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	SIB-mallit Suomessa.....	7
1.2	Tutkimusaiheen perustelu .....	10
1.3	Tutkimusongelma ja rajaukset .....	11
1.4	Tutkielman rakenne.....	14
2	TUTKITTAVA ILMIÖ JA AIEMPI TUTKIMUSTIETO .....	15
2.1	Vaikuttavuusinvestoiminen.....	15
2.2	Aiempi tutkimustieto.....	20
3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	26
3.1	Foucault'n biopolitiikka .....	29
3.2	Sosiaaliset ongelmat.....	31
3.3	Uusi julkinen hallinta (new public governance) .....	33
3.4	Hyvinvointivaltion finansioituminen .....	35
4	TUTKIMUSMENETELMÄT.....	37
4.1	Tieteenfilosofiset lähtökohdat .....	37
4.2	Kriittinen tutkimusote ja tapaustutkimus .....	39
4.3	Aineiston kerääminen ja analyysi .....	40
5	TUTKIMUKSEN EMPIRIA.....	42
5.1	Koto-SIB-hanke .....	42
5.2	Teemahaastattelujen toteutus .....	45
5.3	Aineiston analyysi.....	46
6	TULOKSET .....	47
6.1	SIB-mallin toimivuus .....	48
6.1.1	Havaitut ongelmakohdat ja toimivat elementit .....	49
6.1.2	SIB-malli työkaluna vaikutusten hankinnalle .....	56
6.2	Sosiaalisten ja taloudellisten arvojen yhdistäminen.....	58
6.2.1	Taloudelliset vaikutukset keskiössä .....	58
6.2.2	Euroissa mitattavat sosiaaliset ongelmat.....	61
7	POHDINTA .....	63
8	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	72
	LÄHTEET.....	75
	LIITTEET.....	79

## Luettelo taulukoista

Taulukko 1. SIB-hankkeet Suomessa (Sitra 2020a).....	8
Taulukko 2. Keskeiset tutkimustulokset tutkimuskysymysten mukaan.....	48
Taulukko 3. Koto-SIB-hankkeen ongelmakohdat ja toimivat elementit.....	56

## Luettelo kuvioista

Kuvio 1. Vaikuttavuusinvestointi (Männistö 2016, 4). .....	16
Kuvio 2. SIB-hankkeen osapuolet (Hilli ym. 2015; Painter, Albertson, Fox & O`Leary 2018; muokattu). .....	19
Kuvio 3. Pro gradu -tutkielman teoreettinen viitekehys ja käsitteiden väliset suhteet. ....	27
Kuvio 4. Uusi julkinen hallinta hallintouudistuksen kolmantena aaltona. (Hakari 2013, 41.)	34
Kuvio 5. Koto-SIB-hankkeen osapuolet ja toimijoiden väliset suhteet. ....	43
Kuvio 6. Arvio kumulatiivisista nettokustannuksista Koto-SIB-hankkeessa (Sitra 2020c). ...	44

## Lyhenteet

GIIN	Global impact investing network
EIB	Environmental impact bond, ympäristöaiheinen rahoitussopimus
NAO	National Audit Office
SIB	Social impact bond, tulosperusteinen rahoitussopimus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto

## Liitteet

*Liite 1.* Teemahaastattelurunko.

# 1 JOHDANTO

Julkiset hankinnat ja niihin liittyvät prosessit ovat olleet Suomessa viime vuosina kehittämisen kohteena, ja hankintakäytänteitä on pyritty parantamaan muun muassa lainsäädännöllisin keinoin. Suuri muutos aiempaan on se, että julkiset hankinnat tunnustetaan ennen kaikkea keinona edistää sosiaalisten sekä ilmasto- ja kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumista. Hankintojen kehittämispotentiaali on huomioitu myös 10.12.2019 voimaan astuneessa hallitusohjelmassa, johon on kirjattu yleviä tavoitteita kohdistuen julkisiin hankintoihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden kustannusten kasvua pyritään hillitsemään panostamalla hankintojen ennaltaehkäisevään toimintaan. Julkisten hankintojen avulla myös vahvistetaan kestävää kehitystä, innovatiivisuutta ja teknologian kehitystä. Lisäksi hallitusohjelmassa esitetään, että innovatiivisten hankintojen määrää nostetaan 10% kaikista julkisista hankinnoista. (Valtioneuvosto 2019, 16, 107–109.) Julkisiin hankintoihin kohdistuvien kustannus- ja kehittämispaineiden myötä on alettu etsimään uudenlaisia toimintamalleja erityisesti hyvinvointipalvelujen järjestämiseen.

Vuosittain valtio ja kunnat tekevät julkisia hankintoja noin 35 miljardin euron arvosta (Elinkeinoelämän keskusliitto 2020). Näyttäisi siltä, että nykyinen palvelurakenne tukee enemmän korjaavien toimenpiteiden tekemistä, eikä määrärahoja jää niukkuuden vallitessa juurikaan sosiaalisten tai ekologisten ongelmien ennaltaehkäisevään työhön. Myös valtion ja kuntien budjetointirakenne aiheuttaa haasteita erityisesti etupainotteisten, ehkäisevien investointien toteuttamiselle. (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö & Rautio 2015, 4–6.) Tämä on sinänsä ongelmallista, koska etupainotteiset investoinnit voisivat luoda säästöjä pitkällä aikavälillä, parantaen samalla kansalaisten hyvinvointia. Viime vuosina tarkastelun painopistettä onkin siirretty kohti uusia rahoitus- ja toimintamalleja entistä vaikuttavampien hankintojen toteuttamiseksi sekä hankintoihin kohdistuvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Voisiko pääoma julkisiin hankintoihin tulla myös muualta kuin verovaroista? Voitaisiinko hyödyntää myös yksityisiä pääomamarkkinoita hyvinvointipalveluiden järjestämisessä ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa? Sitra esittää, että tulosperusteiset rahoitussopimukset, eli SIB-mallit voivat ratkaista edellä mainittuja ongelmia Suomessa ja jopa parhaillaan mullistaa hyvinvointipalveluiden järjestämisen (Hilli ym. 2015, 7).

Tulosperusteiset rahoitussopimukset eli SIB-mallit (*engl. social impact bond*) ovat yksi vaikuttavuusinvestoinnin muoto (Berndt & Wirth 2018). Vaikuttavuusinvestointi on maailmalla suurta huomiota saanut sijoitus- ja rahoitusmalli, jolla tavoitellaan samanaikaisesti sekä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia että taloudellisia tuottoja (Global Impact Investing Network GIIN 2020). SIB-mallin idea on siinä, että yksityiset sijoittajat ja julkinen sektori tekevät sopimuksen, jossa sijoittajat rahoittavat julkiseen hankkeeseen ja saavat voittoa, mikäli sopimuksessa määritellyt tavoitteet saavutetaan. Mikäli hankkeelle määrätty tavoitteet eivät toteudu, niin sijoittajat kantavat hankkeen taloudelliset riskit. Tulosperusteisessa rahoitussopimuksessa olennaista on se, että suoritteiden maksamisen sijaan maksuperusteena toimii aikaansaadut tulokset eli toteutuneet vaikutukset. Pyykkösen (2016) mukaan merkittävä muutos aiempaan on se, että raha liikkuu vasta sitten, kun tulokset on todennettu. SIB-hankkeiden onnistuessa kaikki osapuolet voittavat: julkinen sektori, sijoittajat, palveluntuottajat ja kohderyhmäläiset.

Mallin lupaus julkisen sektorin kustannussäästöistä sekä rahoitusriskin siirtymisestä yksityiselle sektorille riittänee perusteluksi sille, miksi se on kasvattanut suosiotaan viime vuosina erityisesti länsimaisissa hyvinvointivaltioissa. Myös ennaltaehkäisevien sosiaali- ja terveyspalveluiden tärkeydestä on puhuttu pitkään, mutta kuntien ja valtion taloudellisten haasteiden vuoksi toimet ovat jääneet lähinnä vain puheen tasolle. SIB-hankkeiden valmistuessa on kuitenkin noussut esiin ristiriitaisia tuloksia mallin toimivuudesta (Dey & Gibbon 2018). Useiden akateemisten lähteiden mukaan hankkeet eivät välttämättä onnistukaan lunastamaan vaikuttavuuden lupausta kuten on odotettu ja ne saattavat jopa aiheuttaa joitain ei-toivottuja vaikutuksia (ks. Mchugh ym. 2013; Cooper ym. 2016; Fraser ym. 2018). Ristiriitaisista tuloksista huolimatta SIB-hankkeiden määrä jatkaa kasvuaan maailmanlaajuisesti, ja myös Suomi on mukana tässä kehityksessä. Edellä mainittujen tekijöiden valossa on tärkeää tutkia SIB-mallin toimivuutta kriittisestä näkökulmasta myös suomalaisessa kontekstissa.

## 1.1 SIB-mallit Suomessa

Kansainvälisen kiinnostuksen lisäksi SIB-mallit ovat kasvattaneet suosiotaan myös Suomessa viimeisen viiden vuoden aikana. Suomen itsenäisyysrahasto Sitra toi vaikuttavuusinvestoinnin ajattelutavan Suomeen ja on keskittänyt toimintaansa erityisesti tulosperusteisten rahoitussopimusten kehittämiseen. Mallin käyttöön liittyy kuitenkin ennakkoluuloja esimerkiksi kuntien keskuudessa, ja näiden ennakkoluulojen esitetään johtuvan pääsääntöisesti SIB-mallin

uutuudesta. Tulosperusteisiin rahoitussopimuksiin liittyy muun muassa epäily siitä, onko se vain keino sijoittajille ansaita rahaa heikommassa asemassa olevien kustannuksella. Niemelän (2020) mukaan erityisesti lapsiperheiden ja nuorten hyvinvoinnin parantumiseen tähtäävä ”Lapset-SIB” on herättänyt keskustelua kunnissa sijoittajien roolista hankkeessa. (Niemelä 2020.) Ennakkoluuloista huolimatta valtio, kunnat, sijoittajat sekä palveluntarjoajat ovat yhdistäneet voimansa SIB-hankkeiden avulla, päämääränään selittää yhdessä yhteiskunnallisia ongelmia.

Vuonna 2020 Suomessa on meneillään kuusi SIB-hanketta, joiden avulla tavoitellaan hyvinvoinnin parantumista. Lisäksi Suomessa on jo useamman vuoden suunniteltu ja valmisteltu EIB-hanketta (*engl. environmental impact bond*), joka tulee toteutuessaan olemaan Euroopan ensimmäinen ympäristöaiheinen tulosperusteinen rahoitussopimus. (Sitra 2020.) Taulukossa 1 esitetään kaikki päättyneet, meneillä olevat sekä käynnistyvät SIB-hankkeet Suomessa.

SIB-HANKE	TILAAJA	HANKEHALLINOIJA	TOTEUTUS-AIKA
<b>Tyhy-SIB</b> Julkisen sektorin työhyvinvoinnin edistäminen	Mukana olevat julkisen sektorin organisaatiot työnantajina.	FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy (ent. Epiqus Oy)	2015 – 2018
<b>Koto-SIB</b> Maahanmuuttajien kotouttaminen ja nopea työllistyminen	Työ- ja elinkeinoministeriö	FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy	2017 – 2019 + 3 vuoden seurantajakso
<b>Lapset-SIB I</b> <b>Lapset SIB II</b> Lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen	Mukana olevat kunnat.	FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy & Lastensuojelun keskusliitto	2018 → Kunnasta riippuen kesto 3 – 13 vuotta.
<b>Työ-SIB</b> Työllistymisen edistäminen	Työ- ja elinkeinoministeriö	FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy	2019 →
Ikääntyneiden itsenäisen toimintakyvyn tukeminen.	?	?	Ei käynnistynyt
Tyypin 2 diabeteksen ehkäisy	?	?	Ei käynnistynyt
Ympäristöhanke (EIB)	?	?	Ei käynnistynyt

Taulukko 1. SIB-hankkeet Suomessa (Sitra 2020a).



Suomessa käynnissä olevista hankkeista on tähän mennessä päättynyt julkisen sektorin työhyvinvoinnin edistämisen TyHy-SIB. Hankkeen arviointiraportissa todetaan, että tavoitteet saavutettiin vain osittain. Arviointiraportin mukaan hankkeessa käytetyt mittarit eivät onnistuneet ilmentämään työhyvinvoinnin vaikuttavuutta riittävän laajasti, koska ensisijaisena mittarina käytettiin sairauspoissaolojen vähentymistä. Mittarin valinnan myötä palveluntuottajien toimenpiteet kohdistuivat lähinnä sairauspoissaolojen vähentämiseen, eivätkä kokonaisvaltaisesti työhyvinvoinnin lisääntymiseen. Koska hankkeessa ei onnistuttu vähentämään sairauspoissaoloja ennalta määrättyjen tavoitteiden mukaisesti, jäivät myös sijoittajien tuotot vähäisiksi. Hankkeella arvioitiin olevan kuitenkin myös positiivisia vaikutuksia, kuten työkykyjohtamisen parantuminen. (Pehkonen ym. 2019.) Kuten TyHy-SIB hanke osoittaa, oikeiden mittareiden määrittämisellä on merkittävä osuus SIB-mallien onnistumisessa tai epäonnistumisessa. Mittareiden rakentaminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä esimerkiksi hyvinvoinnin parantumista tavoiteltaessa.

SIB-mallit ovat kasvattaneet suosiotaan erityisesti anglosaksisissa valtioissa, mutta niiden toimintalogiikka on levinnyt myös pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin. Perinteisessä pohjoismaisessa hyvinvointimallissa valtiolla on vastuu yhteiskunnallisten ongelmien rahoittamisesta, kuten esimerkiksi riittävän toimeentulon turvaamisesta kansalaisille. Korkean veroasteen omaavissa hyvinvointivaltioissa tyypillistä on myös se, että esimerkiksi ympäristöongelmia rahoitetaan julkisin verovaroin ja yritysten toimintaa säädellään ympäristöongelmien ehkäisemiseksi. Anglosaksisessa hyvinvointimallissa, kuten Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja Australiassa puolestaan yksityisen sektorin rooli yhteiskunnallisten ongelmien rahoittamisessa on suurempi. Näissä maissa on tyypillisesti kevyempi verotaakka kuin pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa ja julkisen talouden rooli halutaan pitää mahdollisimman pienenä. Pohjoismaissa suuremmilla verovaroilla rahoitetaan ihmisten peruspalvelut, kuten koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vanhustenhoito. Lauesenin (2017) mukaan viimeisen 30 vuoden aikana yksityinen sektori on otettu mukaan ratkomaan sosiaalisia ja ekologisia ongelmia riippumatta valtion hyvinvointimallista. (Lauesen 2017, 6.)

Edellä mainittu kehityskulku yksityissektorin osallistamiseksi yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen on nähtävissä myös Suomessa. Erilaiset yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusmallit, kuten elinkaari- tai Public-Private-Partnership -hankkeet ja allianssimallit ovat nousseet julkisten hankintojen vartenotettaviksi vaihtoehtoiksi sen sijaan, että kunta tai valtio tuottaisi palvelun itse tai toisaalta ulkoistaisi sen täysin yksityiselle sektorille. Kumppanuusmalleissa

olennaista on se, että julkinen ja yksityinen sektori yhdessä jakavat hankkeen riskit ja tuotot. SIB-malli eroaa julkisen sektorin muista kumppanuusmalleista siinä mielessä, että siinä riski menestymisestä siirretään täysin yksityisille sijoittajille. Tällöin julkinen sektori maksaa ainoastaan todennetuista tuloksista.

## 1.2 Tutkimusaiheen perustelu

SIB-hankkeet ovat nouseva trendi maailmalla ja Suomi toimii kehityksen edelläkävijänä Euroopassa. Mallin toimivuudesta, tai sen tuomasta lisäarvosta verrattuna perinteisempiin hankintamuotoihin ei ole tällä hetkellä kuitenkaan riittävästi empiiristä näyttöä, puhumattakaan SIB-hankkeiden pitkän aikavälin vaikutuksista (Fraser, Tan, Lagarde & Mays 2018, 14–16). Kuten aiemmat tutkimukset osoittavat, mallin käyttöön liittyy sekä käytännöllisiä että eettisiä haasteita. Siitä huolimatta monet päättäjät ovat vakuuttuneita siitä, että SIB-mallit ovat kannattava tapa uudistaa hyvinvointivaltion toimintaa.

Aiheesta tehty tieteellinen tutkimus suhtautuu SIB-mallin tarjoamaan lupaukseen varauksellisemmin kuin muut mallia tarkastelevat lähteet (Fraser ym. 2018). Tosin useimmat aiemmat tutkimukset tunnistavat mallin potentiaalin, ja *win-win*-tilanteen saavuttamista ei pidetä mahdottomana toteuttaa, vaikkakin haastavana. Mallin uutuuden takia on vielä haastavaa arvioida sitä, onnistuuko SIB-malli lopulta tavoitteissaan. On olemassa ristiriitaista näyttöä ylipäätään siitä, että tulosperusteinen maksaminen olisi parempi tapa tuottaa julkisia palveluita verrattuna suoritteista maksamiseen (NAO 2015). Fraserin ym. (2018) mukaan monet poliittiset päättäjät ovat niin innostuneita SIB-mallista, että he saattavat jättää huomiotta joitain perustavanlaatuisia kysymyksiä mallin toimintalogiikkaan liittyen. Positiivinen suhtautuminen malliin ja sen tuomiin hyötyihin saattaa peittää alleen siihen kohdistuvan kritiikin myös Suomessa. Tämän takia on paikallaan tarkastella tulosperusteisia rahoitussopimuksia myös kriittisemmästä näkökulmasta.

Kansainvälistä keskustelua on käyty melko vähän SIB-mallin syntymisen taustoista, sekä mallin syvältä kumpuavista merkityksistä. Kuinka pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa on ylipäätään päädytty tilanteeseen, jossa sijoittajat ovat tulleet osaksi sosiaalipolitiikan toteuttamista? Dey ja Gibbon (2018) tarttuvat osaltaan tähän kysymykseen tarkastelemalla SIB-malleja kriittisemmästä näkökulmasta. He esittävät kritiikkiä muun muassa julkisen sektorin finansioitumisesta, jonka seurauksena esimerkiksi hyvinvointiin kytkeytyvät tavoitteet liitetään osaksi

taloudellisia intressejä. (Dey & Gibbon 2018, 377.) Tulosperusteisen rahoitussopimuksen tapauksessa ihmisistä tulee sijoittamisen kohteita, eli heidät välineellistetään sijoituskohteiksi. Mallia on kritisoitu myös siitä, että se vaikuttaa negatiivisesti palveluntarjoajien, eli kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomien järjestöjen toimintaan painottaen ainoastaan toiminnan tuloksellisuutta. Tällöin vaarana on, että palveluntarjoajien toimintaa alkavat ohjaamaan enenevissä määrin vaikuttavuusmittarit, joka puolestaan vaikuttaa negatiivisesti julkisen sektorin ja palveluntuottajien väliseen tilivelvollisuuteen. (Dey & Gibbon 2018, 367.)

Hallintotieteiden tutkimuskentässä ollaan kiinnostuneita sosiaalisten ja taloudellisten arvojen sekoittumisesta sekä vaikuttavuuden mittaamisesta, mutta SIB-malleja ei ole siitä huolimatta juurikaan tutkittu. Myös hybridihallinta, eli yli sektorirajojen tapahtuva verkostomainen toiminta on hallintotieteissä ajankohtainen tema. SIB-malliin kriittisesti suhtautuvat tieteelliset tutkimukset ovat pääsääntöisesti sosiologian, sosiaalitieteiden, yhteiskuntatieteiden ja politiikan tutkimuksen aloilta. Mallin mahdollisuuksia korostavat näkemykset puolestaan nojautuvat pitkälti taloustieteen ja rahoitusalan tutkimustraditioon. Tämä kahtiajako edustaa osaltaan sitä, että SIB-mallin toimivuus tai toimimattomuus taipuu moneksi, riippuen tutkijan näkökulmasta. Koska SIB-mallissa on kyse myös hyvinvointivaltion toimintatavan muutoksesta, aihe kytkeytyy tiiviisti politiikkaan ja erilaisiin arvoasetelmiin. Näiden ennakoasetelmien johdosta myös SIB-malleihin kohdistuvaan kritiikkiin on suhtauduttava varauksellisesti.

### **1.3 Tutkimusongelma ja rajaukset**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten SIB-malli soveltuu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, ja onko malli ylipäättään toimiva tapa järjestää julkisia hyvinvointipalveluita. Tällä hetkellä ei ole näyttöä siitä, kuinka hyvin malli toimii suomalaisessa kontekstissa. Kansainvälisestikään mallin toimivuudesta ei ole juuri näyttöä, koska suurin osa hankkeista on kesken ja näin ollen niiden onnistumista tai epäonnistumista ei voida vielä osoittaa (Fraser ym. 2018). Tutkimukseen sisältyy empiirinen osuus, joka toteutetaan tapaustutkimuksen muodossa. Tarkasteltava tapaus on Suomessa vuonna 2017 käynnistynyt maahanmuuttajien työllistämistä edistävä Koto-SIB-hanke.

Aiempien tutkimusten mukaan vaikuttaisi olevan ristiriitaista näyttöä jo päättyneiden SIB-hankkeiden onnistumisesta vaikuttavuustavoitteissaan (Dey & Gibbon 2018). Lisäksi malliin arvellaan liittyvän erilaisia riskejä, kuten mittaamiseen liittyviä ongelmia sekä intressiristiriitoja

hankkeen eri sopimusosapuolten kesken. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten SIB-mallin soveltuu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tutkimusongelmaan etsitään vastausta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. *Millaisia kokemuksia SIB-hankkeen eri toimijoilla on mallista ja sen toimivuudesta?*
2. *Miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa?*

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla etsitään vastausta siihen, miten toimivaksi SIB-hankkeen eri sopimusosapuolet kokevat mallin sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. Tutkimuskysymyksen avulla on tarkoitus selvittää hankkeiden eri osapuolten kokemuksellisia eroja mallin toimivuudesta, ja etsiä toisaalta yhtäläisyyksiä. Mielenkiintoista on tietää, mikä mallista tekee erityisen toimivan tai toimimattoman eri sopimusosapuolten mielestä. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen yhteydessä selvitetään myös sitä, millaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen SIB-malli soveltuu parhaiten.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla saadaan viitteitä siitä, miten SIB-hanke onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa samanaikaisesti. Toisessa tutkimuskysymyksessä huomiota kiinnitetään erityisesti tulostittareiden valintaan. Mikäli SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa kokonaisvaltaista arvoa ja se koetaan toimivaksi, voidaan sen ajatella soveltuvan sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen käytännön tasolla. SIB-mallin toimivuuden kannalta olennaista on se, onnistuvatko vaikuttavuusmittarit ilmentämään sekä sosiaalista että taloudellista arvoa, vai hallitseeko vaikutusten tarkastelua enemmän esimerkiksi taloudelliset mittarit. Vaikuttavuusinvestoinnin lupaus perustuu ajatukselle, että toteutettava interventio tuottaa samanaikaisesti sekä sosiaalista ja taloudellista arvoa, eli hankkeissa kaikki osapuolet voittavat.

Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena tarkastellen yhtä käynnissä olevaa SIB-hanketta Suomessa. Tarkasteltavaksi kohteeksi valikoitui vuonna 2017 käynnistynyt maahanmuuttajien työllistymistä edistävä Koto-SIB-hanke. Aineisto kerätään laadullisin menetelmin haastattelemalla hankkeeseen osallistuneita sopimusosapuolia: tilaajaa, sijoittajia, palveluntarjoajia sekä hankehallinnoijaa. Ilmiötä tarkastellaan hankkeen eri sopimusosapuolten näkökulmasta. Hankkeen eri sopimusosapuolia on mielekästä haastatella, jotta saadaan selville mahdolliset intressitiriidat, eroavaisuudet ja toisaalta yhtäläisyydet eri toimijoiden kokemuksista. Ennakkoletuksena on, että yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin arvojen sekä toimintamallien

yhteensovittamiseen voi liittyä haasteita. Tulospohjaisia rahoitussopimuksia tarkastellaan tässä tutkimuksessa kriittisesti puolestaan sen takia, että aihetta ei ole aiemmin tutkittu Suomessa kriittisestä näkökulmasta. Eri sopimusosapuolten kokemuksia mallin toimivuudesta ei ole myöskään tutkittu tapaustutkimuksen muodossa, joten kokemusten kartoittaminen on paikallaan. Lisäksi SIB-hankkeiden interventiota toteuttavien palveluntarjoajien, eli kolmannen sektorin ääni halutaan kuuluviin, jotta tarkastelu ei jää yksipuoliseksi keskittyen esimerkiksi ainoastaan julkisen sektorin tai sijoittajien kokemuksiin mallin toimivuudesta.

Aiemmat tutkimukset nostavat esiin tarpeen SIB-hankkeiden kvantitatiiviselle tutkimukselle, jotta niiden vaikuttavuuden toteutumista pystytään osoittamaan. Tässä vaiheessa on kuitenkin liian aikaista tarkastella hankkeiden vaikutuksia kokonaisvaltaisesti, koska suurin osa hankkeista on vielä käynnissä tai vasta alussa. Puhtaasti määrällinen tutkimus jättäisi kokonaan huomioimatta SIB-mallin eettiset lähtökohdat. Koska tutkimuksessa kritiikkiä kohdistetaan myös esimerkiksi yksinkertaistavien syy-seuraussuhteiden mittaamiselle, ei määrällisen tutkimuksen toteuttaminen näyttäyty tässä yhteydessä luonteeltaan, saati uskottavalta. Tutkimus voitaisiin toteuttaa myös vertailevana tutkimuksena, jossa tarkasteltaisiin SIB-hankkeen vaikutuksia suoriteperusteiseen hankintaan verrattuna. Luotettavan vertailuryhmän asettaminen olisi kuitenkin haastavaa, ja tällöin tutkimus laajentuisi liian suureksi käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajataan intervention kohteena olevat henkilöt, koska tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita ymmärtämään ensisijaisesti SIB-mallin sopimusosapuolten välisiä suhteita sekä sitä, miten sosiaalista ja taloudellista arvoa tuotetaan hankkeessa. Tulevaisuudessa on kuitenkin paikallaan tutkia myös intervention kohteena olevien henkilöiden kokemuksia mallista ja sen toimivuudesta. Vaikuttaako malli esimerkiksi kohderyhmäläisten identiteetin rakentumiseen vahingoittavasti? Mikä on loppukäyttäjän kokemus oman hyvinvoinnin lisääntymisestä intervention seurauksena? Kohderyhmäläiset jätetään tarkastelun ulkopuolelle myös siitä syystä, että Koto-SIB-hankkeesta ja intervention kohteena olevista henkilöistä tehdään vaikuttavuusarviointi ulkopuolisen arvioijan toimesta hankkeen loputtua. Lisäksi tutkimus rajataan koskemaan tulospohjaisien rahoitussopimusten soveltamista vain sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, koska Suomeen kaavailtu EIB-ympäristöhanke ei ole vielä tiettävästi käynnistynyt. Useissa kansainvälisissä tutkimuksissa empiirinen osuus on toteutettu haastatella SIB-aihepiiriin asiantuntijoita. Tässä tutkimuksessa näkökulmaa halutaan laajentaa myös sellaisiin toimijoihin, jotka eivät ole olleet aktiivisesti mukana SIB-mallin kehittämisessä.

Mallin toimivuutta halutaan siis tarkastella lähempänä operatiivista tasoa. Tällä varmistetaan siitä, että haastateltavat eivät ole liian puolueellisia mallin tuomia hyötyjä kohtaan.

## 1.4 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma koostuu 8 pääluvusta: johdannosta, tutkittavasta ilmiöstä ja aiemmasta tutkimustiedosta, teoreettisesta viitekehyksestä, tutkimusmenetelmistä, tutkimuksen empiriasta, tuloksista, pohdinnasta sekä johtopäätöksistä. Johdannon tarkoitus on esitellä aiheen ajankohtaisuus sekä herättää lukijan mielenkiinto tulosperusteisten rahoitussopimusten maailmaan. Toisessa luvussa käsitellään vaikuttavuusinvestoimista ilmiönä sekä tulosperusteisia rahoitussopimuksia koskevaa aiempaa kirjallisuutta. Aiemman tutkimustiedon osalta perehdytään erityisesti käsillä olevan tutkimusongelman kannalta relevantteihin aiempiin tutkimuksiin. Lisäksi ilmiön uutuuden kannalta on perusteltua käsitellä aiheesta tehtyjä kirjallisuuskatsauksia kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kolmas luku koostuu tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä. Teoreettisen viitekehyksen tarkoitus on kytkeä vaikuttavuusinvestoiminen ja SIB-malli ilmiönä laajempaan teoriataustaan ja historialliseen kontekstiin. Teoreettisessa viitekehyksessä tehdyt valinnat tukevat myös tutkimustehtävän ratkaisemista. Neljännessä luvussa esitellään tutkielmassa tehdyt tutkimusmenetelmälliset valinnat. Tutkielman viides luku koostuu tutkimuksen empiirisestä osuudesta. Empiirisessä osuudessa esitellään tapaustutkimuksen kohde, haastattelujen toteutus sekä aineiston analyysitapa. Kuudennessa luvussa esitellään tutkimusongelman kannalta keskeisimmät tulokset. Pohdintaosiossa empiirisen aineiston tulokset liitetään teoreettiseen viitekehykseen sekä aiempiin tutkimuksiin. Kahdeksannessa, eli viimeisessä luvussa esitetään tutkielman kannalta keskeiset johtopäätökset, arvioidaan tutkielman luotettavuutta sekä ehdotetaan aiheita jatkotutkimukselle.

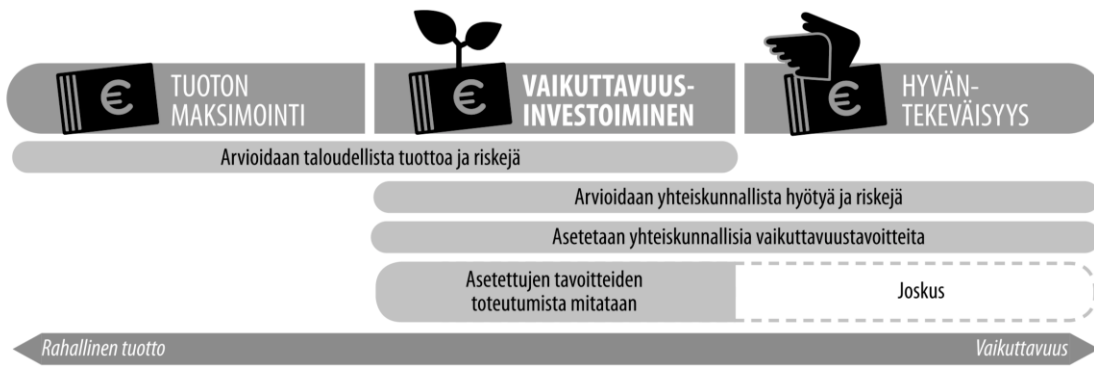
## 2 TUTKITTAVA ILMIÖ JA AIEMPI TUTKIMUSTIETO

Tässä luvussa esitellään tutkittava ilmiö, vaikuttavuusinvestoiminen. Vaikuttavuusinvestoimisen yksi rahoitusinstrumentti on SIB-malli, jonka toimivuutta tarkastellaan tässä pro gradu -tutkielmassa tapaustutkimuksen muodossa. Tutkittavan ilmiön lisäksi luvussa käsitellään laajasti aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimustietoa.

### 2.1 Vaikuttavuusinvestoiminen

Vaikuttavuusinvestoiminen on maailmalla suurta huomiota herättänyt sijoitus- ja rahoitusmalli, jonka avulla tavoitellaan samanaikaisesti sekä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia että taloudellisia tuottoja. Global Impact Investing Network -järjestön mukaan vaikuttavuussijoittamisen markkina-arvo oli yli 500 miljardia Yhdysvaltain dollaria huhtikuussa 2019. (Global Impact Investing Network GIIN 2019.) Kestävien rahoitusmallien kasvavan suosion taustalla vaikuttanee osaltaan ihmisten lisääntynyt huoli ilmastonmuutoksesta, maapallon kantokyvyn rajoista, eriarvoisuuden lisääntymisestä sekä muista yhteiskunnallisista ongelmista. Tietoisuuden lisääntymisen vuoksi myös yrityksiltä odotetaan hallinnollisten toimenpiteiden ohella entistä kovempia toimia sosiaalisten ja ekologisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Lauesen 2017, 6–8). Vastuullinen liiketoiminta tunnustetaan myös kilpailuetuna, ja esimerkiksi vuonna 2017 maailman 250 suurimmasta yrityksestä 93% julkaisi yhteiskuntavastuuraportin (KPMG 2017).

Vaikuttavuusinvestoiminen (*engl. impact investing*) tai vaikuttavuussijoittaminen on käsitteenä melko uusi, joten tiedeyhteisössä sille ei ole vielä täysin vakiintunutta määritelmää. Yksinkertaistaen vaikuttavuusinvestointi tarkoittaa pääoman sijoittamista sellaiseen toimintaan, joka saa aikaan positiivisia sosiaalisia ja/tai ekologisia vaikutuksia ja samaan aikaan tuottaa voittoa sijoittajille. Sen ajatellaan ominaisuuksiltaan sijoittuvan hyväntekeväisyyden ja tuoton maksimoinnin välimaastoon, tuottaen yhtäaikaisesti sekä taloudellista että sosiaalista arvoa. (Weber 2017, 85–89.) Kuviossa 1 havainnollistetaan, miten vaikuttavuusinvestointi asemoituu suhteessa hyväntekeväisyyteen ja tuoton maksimointiin. Toisen määritelmän mukaan vaikuttavuusinvestointi pyrkii ratkaisemaan sosiaalisia tai ekologisia haasteita luoden samalla taloudellista voittoa (Global Impact Investing Network 2019).



Kuvio 1. Vaikuttavuusinvestointi (Männistö 2016, 4).

Vaikuttavuusinvestoimisen käsitteen lanseerasi Rockefeller Foundation vuonna 2007 aikomuksenaan vauhdittaa sosiaalisesti ja ekologisesti myönteisiä sijoituskäytänteitä Yhdysvalloissa (Nicholls & Dagers 2017, 69). Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä mainita, että vaikuttavuusinvestoiminen ei suinkaan alkanut vuonna 2007, vaan sitä on ollut olemassa jo vuosisatojen ajan eri muodoissa. Vaikuttavuusinvestoimisen ideologia liittyy vahvasti vuosisatoja vanhaan ajatukseen siitä, että vaurailta (yrityksillä) on velvollisuus tuottaa hyvinvointia yhteisössään. Uutta mallissa on kuitenkin se, että sijoittajat ovat entistä optimistisempia liiketoiminnan roolista yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. (Bugg-Levine & Emerson 2011, 5–6.)

Weberin (2017, 85) mukaan vaikuttavuusinvestoimisen toimintalogiikka nojautuu kahteen pääperiaatteeseen:

1. Kokonaisvaltaisen arvon periaate (*engl. blended value*)
2. Kestävän taloudellisen tuoton periaate.

Kokonaisvaltaisen arvon periaate perustuu siihen ajatukseen, että sosiaalipalveluilla voidaan saavuttaa sekä taloudellista että sosiaalista arvoa samanaikaisesti. Kestävän taloudellisen tuoton periaate puolestaan takaa pitkän aikavälin taloudellisen kannattavuuden. (Weber 2017, 85.) Usein ajatellaan, että voittoa tavoittelevat organisaatiot luovat vain taloudellista arvoa ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot sosiaalista arvoa. Jaottelu ei ole kuitenkaan näin mustavalkoinen, sillä kaikki organisaatiot luovat jossain määrin taloudellista, sosiaalista ja ekologisia arvoa. (Emerson 2003, 45.) Mutta mitä on sosiaalinen tai ekologinen arvo, ja voidaanko sitä mitata? Laitisen (2013) mukaan erilaisten arvojen vertailukelpoisuus jakaa mielipiteitä. Taloudellisten



teorioiden mukaan asioita voidaan yhteismitallistaa, eli arvottaa numeerisin keinoin. Toisin sanoen asioita ja arvoja voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen muun muassa hyöty-kustannus-analyysin tai odotettavissa olevan arvon todennäköisyyttä mittaamalla. Termi yhteismitattomuus tarkoittaa puolestaan yhteisen mitan puuttumista. (Laitinen 2013, 34–36.) Vaikuttavuusinvestointi perustuu siihen ajatukseen, että yhteiskunnallista hyötyä ja sosiaalisia ongelmia voidaan ennustaa ja mitata esimerkiksi kustannuslaskennan avulla, eli ne ovat yhteismitallisia.

Vaikuttavuusinvestointia tai vaikuttavuussijoittamista voi tehdä erilaisten rahoitusinstrumenttien avulla. Esimerkiksi perinteiset vakuudelliset ja vakuudettomat lainat, osakesijoitukset, pääomasijoitukset ja lahjoitukset ovat kaikki vaikuttavuusinvestoimiseen soveltuvia rahoitusmuotoja. Tämän lisäksi on kehittynyt uusia sijoitusinstrumentteja nimenomaan vaikuttavuusinvestoimisen tarpeisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tuloperusteiset rahoitussopimukset sekä erilaiset lainojen variaatiot, kuten SeedIIT (*Seed Impact Investing Template*), joka on vaikuttavuusinvestoimiseen suunniteltu lainasopimusmalli. (Männistö 2016, 18–22.) Vaikuttavuusinvestointia harjoittavat tahot ovat olleet tavallisimmin säätiöitä, pankkeja, institutionaalisia sijoittajia, yrityksiä sekä rahoituslaitoksia.

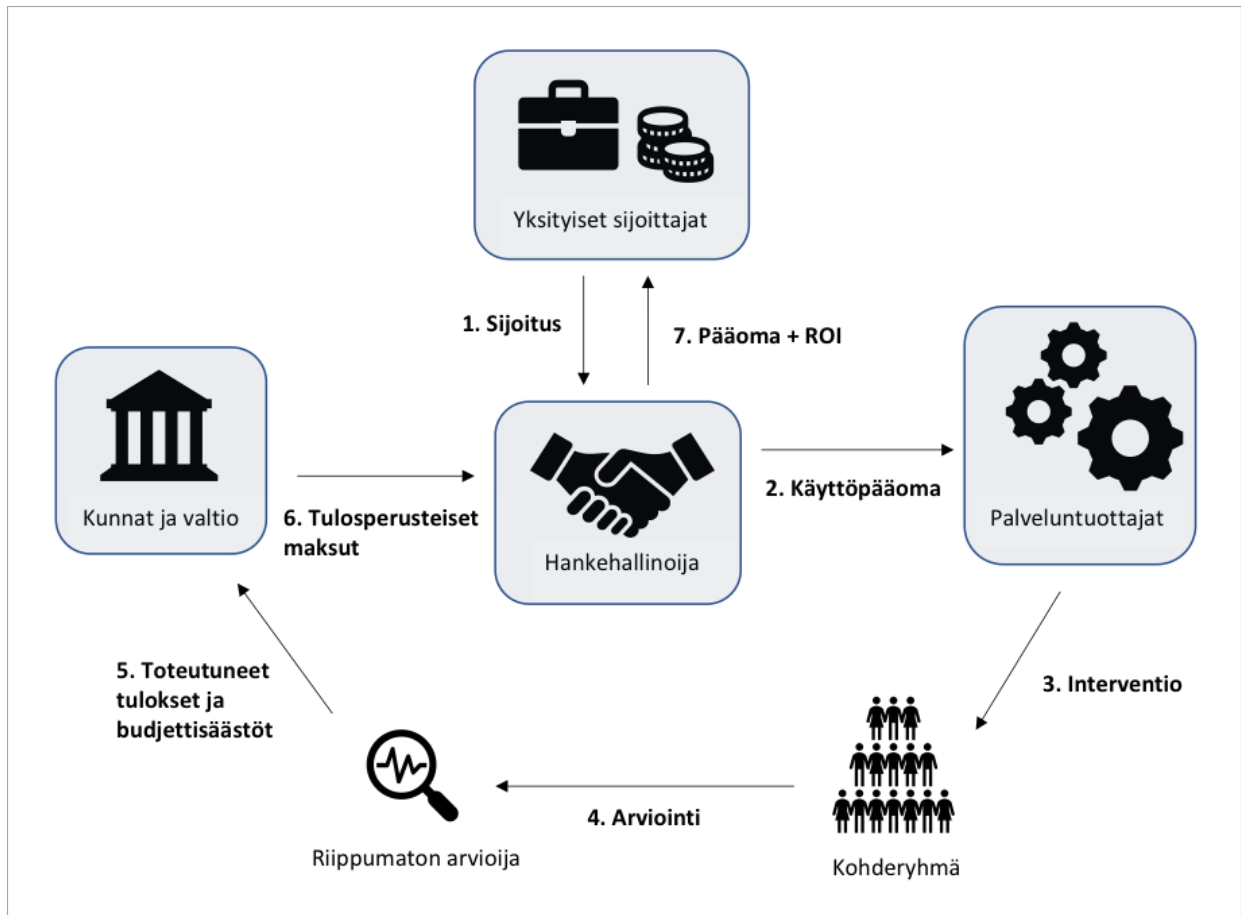
Bugg-Levine ja Emerson (2011) esittävät, että vaikuttavuusinvestoiminen toimii parhaiten tilanteissa, jossa sosiaalisen ongelman ratkaisu vaatii niin mittavia investointeja, että valtio tai lahjoittajat eivät pysty sitä yksin rahoittamaan. Toiseksi, yhteiskunnallisen ongelman ratkaisu on pystyttävä sitomaan sellaiseen liiketoimintamalliin, joka pystyy luomaan taloudellista tuottoa sijoittajille. Tämä ehto ei kuitenkaan toteudu kaikissa sosiaalisissa ja ekologisissa ongelmissa. Kolmanneksi, liiketoimintamallit, jotka tarjoavat ratkaisun yhteiskunnalliseen ongelmaan ovat niin varhaisessa vaiheessa, että ne eivät vielä houkuttele sijoittajia. Neljäs Bugg-Levinen ja Emersonin (2011) tekemä huomio on, että julkisen sektorin ja yhteiskunnan on tuettava yksityisen sektorin osallistumista yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun.

### **Tuloperusteiset rahoitussopimukset rahoitusinstrumenttina**

Tuloperusteiset rahoitussopimukset, eli SIB-mallit (*social impact bond*) ovat yksi vaikuttavuusinvestoimisen rahoitusinstrumentti, jonka avulla tavoitellaan niin kutsuttua *win-win*- tai jopa *win-win-win*-tilannetta kaikkien hankkeen osapuolten välillä. SIB-mallit ovat tulokseen sidottuja rahoitussopimuksia yleensä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. (Berndt & Wirth 2018). Mallin idea on siinä, että yksityiset sijoittajat sekä julkinen sektori

tekevät sopimuksen, jossa sijoittajat rahoittavat julkisen hyvinvointipalveluun ja saavat voittoa, mikäli sopimuksessa määritellyt tavoitteet saavutetaan. Mikäli hankkeelle määrätyt tavoitteet eivät toteudu, niin sijoittajat kantavat hankkeen taloudelliset riskit. Fraserin ym. (2018) mukaan termi *social impact bond* on harhaanjohtava, sillä kyseessä ei ole varsinaisesti *bond*, eli joukkovelkakirja sanan perinteisessä merkityksessä. Ero tulee siitä, että tulosperusteisissa rahoitus-sopimuksissa tuotto on riippuvaista hankkeessa saavutetuista vaikutuksista ja sijoitusmuoto perustuu sopimukseen tilaajan, toimittajan ja sijoittajan välillä.

Kuvio 2 havainnollistaa tyypillisen SIB-hankkeen osapuolia. SIB-sopimuksen muodostavat yleensä 1) valtio tai kunta, 2) sijoittajat, 3) hankehallinnoija ja 4) palveluntuottaja. Valtio tai kunta toimii tilaajana, eli julkisen palvelun ostajana. SIB-hankkeet ovat siis julkisia hankintoja, joten esimerkiksi Suomessa ja muissa EU-maissa ne on kilpailutettava hankintalain edellyttämällä tavalla. Kun tilaaja on tunnistanut tarpeen palvelulle sekä tehnyt toiminnallista ja taloudellista mallinnusta, se kilpailuttaa hankehallinnoijan. Kilpailutuksen jälkeen hankehallinnoija ja tilaaja yhdessä määrittävät taloudelliset tavoitteet ja hankehallinnoija etsii hankkeelle sijoittajat. Hankehallinnoijan vastuulla on myös tehdä sopimukset palveluntarjoajien kanssa. Palveluntarjoajat, eli esimerkiksi kolmannen sektorin järjestöt toteuttavat intervention valitussa kohderyhmässä. Ulkopuolisen arvioijan tehtävänä on mitata palvelujen vaikuttavuutta ennalta määrättyjen tavoitteiden osalta. Tulosperusteisessa rahoitussopimuksessa olennaista on, että suoritteiden maksamisen sijaan maksuperusteena toimivat aikaansaadut tulokset, eli todennetut vaikutukset. Pyykkösen (2016) mukaan merkittävä muutos mallissa on se, että raha julkiselta sektorilta liikkuu vasta sitten, kun tulokset on todennettu.



Kuvio 2. SIB-hankkeen osapuolet (Hilli ym. 2015; Painter, Albertson, Fox & O'Leary 2018; muokattu).

Maailman ensimmäinen SIB-hanke toteutettiin Iso-Britanniassa vuonna 2010. Hankkeen tarkoituksena oli miespuolisten vankien rikosten uusiutumisen vähentäminen. Tämän jälkeen malli on kasvattanut suosiota synnyinmaansa Iso-Britannian lisäksi erityisesti länsimaissa, kuten Yhdysvalloissa, Australiassa ja Euroopassa. (Clifford & Jung 2017, 162–164.) Vuonna 2020 hankkeita on käynnissä noin 140 ympäri maailmaa (Social Finance 2020). Tavallisimmin SIB-hankkeet koskevat nuorten ihmisten syrjäytymisen ehkäisyä, lapsiperheiden hyvinvointia sekä työttömyyden ja kodittomuuden vähentämistä. (Clifford & Jung 2017, 170.) Vanhusten hyvinvointia parantavia sekä yleisesti terveyttä edistäviä SIB-hankkeita on vain muutamia.

Berndtin ja Wirthin (2018) mukaan tuloperusteiset rahoitussopimukset edustavat osaltaan uusliberaalien käytänteiden laajentumista julkiseen päätöksentekoon, joka muuttaa hyvinvointivalttioiden toimintalogiikkaa. Ensimmäinen muutos koskee kokeellisen, tuloksiin perustuvien mitaamiskäytänteiden ottamista osaksi sosiaalipolitiikkaa. Toinen muutos edustaa yksityisen hyväntekeväisyyden ja sosiaalisen sijoittamisen laajentumista sosiaalipolitiikkaan, korvaten

vähitellen valtion rahoituksen perinteisiä muotoja. (Berndt & Wirth 2018, 27.) Myös Pennanen (2019) tuo tutkimuksessaan esiin näkökulman, jonka mukaan SIB-mallin tuomien ”muutostavoitteiden taustalla on pyrkimys muuttaa hyvinvointivaltion rakenne toimimaan SIB-logiikan mukaisesti” (Pennanen 2019, 524).

## 2.2 Aiempi tutkimustieto

SIB-malleja ei ole tutkittu niiden uutuuden takia kovinkaan laajasti, mutta tutkimusten määrä on ollut selvässä nousussa viime vuosina. Seuraavaksi esitellään tutkimusongelman kannalta olennaisimmat aiemmat tutkimukset. Koska ilmiö on verrattain uusi, on ensin syytä perehtyä aiheesta tehtyihin kirjallisuuskatsauksiin. Esimerkiksi Dagers ja Nicholls (2017) ovat tutkineet vaikuttavuusinvestoimisen ja sosiaalisen investoimisen tutkimuksen nykytilaa artikkelissaan ”*Academic Research Into Social investment and Impact investing*”. Tutkimus jakautuu kahteen osaan sisältäen kirjallisuuskatsauksen tutkimuksen nykytilasta sekä selvityksen tulevaisuuden jatkotutkimustarpeista. Heidän mukaansa ilmiön ympärille muodostunut tieteellinen tutkimus on tällä hetkellä huomattavasti jäljessä käytännön kehityksestä. Vuonna 2017 tieteellisiä tutkimuksia löytyi vain 73 kappaletta, kun muista lähteistä olevia selvityksiä ja julkaisuja löytyi noin 260. Kirjallisuuskatsauksen lisäksi tutkimuksessa on haastateltu aihealueen asiantuntijoita, poliittisia päätöksentekijöitä sekä tutkijoita 13 eri maasta. Haastateltavat nostavat tulevaisuuden tutkimustarpeiksi muun muassa seuraavia teemoja: vaikuttavuuden mittaaminen, sosiaalisen riskin ja tuoton välinen yhteys sekä SIB-mallien onnistuminen/epäonnistuminen. (Dagers & Nicholls 2017, 68–77.) Kansainvälisten tutkimusten lisäksi vaikuttavuusinvestoimisesta löytyy muutamia suomalaisia tutkimuksia ja artikkeleja (ks. Tiikkainen 2019; Kotiranta & Widgrén 2015).

Fraser ym. (2018) ovat puolestaan tutkineet omassa kirjallisuuskatsauksessaan yhtä vaikuttavuusinvestoimisen rahoitusinstrumenttia, eli SIB-mallia. Artikkelissa analysoidaan kattavasti aiheeseen liittyvää akateemista kirjallisuutta sekä muita lähteitä ja kyseessä on ensimmäinen SIB-malleista tehty kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsauksen avulla Fraser ym. (2018) ovat löytäneet yhteensä 38 akateemista julkaisua ja 63 julkaisua muista lähteistä. Suurin osa tieteellisistä julkaisuista on peräisin englanninkielisistä maista, kuten Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta, Kanadasta ja Australiasta. (Fraser ym. 2018) Tutkimuksessa tunnistetaan kolme SIB-malliin liittyvää narratiivia: julkisen sektorin uudistamisnarratiivi, finanssialan uudistamisnarratiivi sekä varoittava narratiivi. Julkisen sektorin uudistamisnarratiivin taustalta löytyy uuden

julkisjohtamisen teoria. Valtio nähdään kykenemättömänä ratkomaan ongelmia yksin, joten apuun tarvitaan myös yksityisiä toimijoita ja toimintamalleja. Finanssialan uudistamisnarratiivin teoreettinen perusta kytkeytyy puolestaan sosiaalisten yritysten määrälliseen kasvuun ja sosiaalisiin yrityksiin sijoittamiseen. Narratiivin ydinajatus on, että yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista yhdistämällä julkisen ja yksityisen sektorin arvoja niin, että yksityissektori rahoittaa tunnistettuja ongelmia ja saa onnistuessaan taloudellisia tuottoja. Varoittava narratiivi suhtautuu varauksellisesti uuden julkisjohtamisen ja sosiaalisten yritysten teorioihin ja näin olen myös SIB-mallin toimintalogiikkaan. Narratiivin mukaan yksityissektorin arvot eivät välttämättä sovellu julkisten palveluiden järjestämiseen. Tutkimustulosten mukaan akateemisessa kirjallisuudessa varoittava narratiivi saa enemmän huomiota verrattuna muihin narratiiveihin. Artikkelissa tunnistetut narratiivit kytkevät SIB-mallit osaksi laajempaa teoriakokonaisuutta: uutta julkista johtamista sekä sosiaalista yrittämistä.

Fraserin ym. (2018, 16) mukaan tulosperusteisista rahoitussopimuksista ei ole juurikaan tehty vertailevia tutkimuksia, jotta esimerkiksi kustannussäästöjä tai vaikuttavuuden lisääntymistä voitaisiin osoittaa verrattuna muihin hankintatapoihin. Myös kvantitatiivisen datan puuttuminen vaikeuttaa mallin toimivuuden arviointia. SIB-malleista ei löydy tutkimuksia ennen vuotta 2009, koska koko vaikuttavuusinvestoinnin käsite otettiin käyttöön vasta vuonna 2007 (Fraser ym. 2018, 6). Tietävästi maailman ensimmäinen SIB-hanke toteutettiin vuonna 2010 Iso-Britanniassa (Clifford & Jung 2017, 162). Ilmiö on siis verrattain uusi, mutta sen kannattajat esittävät mallin tuovan ratkaisuja julkisen sektorin kestävyysvajeeseen, sekä parhaillaan mullistavan hyvinvointipalveluiden järjestämisen.

Suomessa SIB-mallia ei ole tutkittu juurikaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi Pennanen ja Liukko (2019) ovat tutkineet tulosperusteista rahoitussopimusta uudenaikaisena sosiaalipolitiikan toteutusmekanismina. Artikkelissa tarkastellaan Fraserin ym. (2018) tunnistamia narratiiveja SIB-malleja koskevasta akateemisesta kirjallisuudesta, sekä niiden toteutusta suomalaisessa kontekstissa. Pennanen ja Liukon (2019) mukaan kansainvälisesti tunnistettuja narratiiveja on nähtävissä myös suomalaisessa kontekstissa. Suomessa mallin käyttöä perustellaan enimmäkseen kolmesta eri lähtökohdasta. Ensimmäinen perustelu liittyy heikkoon julkiseen talouteen, jolloin SIB-mallin avulla julkisen sektorin rahoitusriskiä voidaan siirtää yksityisille sijoittajille. Toiseksi, mallin käyttöä perustellaan sillä, että se mahdollistaa laadukkaammat ja räätälöidymmät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tämä perustelu nojaa siihen oletukseen, että SIB-hankkeissa palveluntuottajien ajatellaan kohdentavan palvelut

tehokkaammin valitulle kohderyhmälle. Kolmantena perusteluna käytetään SIB-mallin luomaa yhteistyötä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä. Parhaimmillaan sektorirajat ylittävä yhteistyö voi tarjota innovatiivisia ratkaisuja julkisten palveluiden järjestämiseen. SIB-mallilla tavoitellaan ennen kaikkea systeemistä muutosta hyvinvointivaltion toimintaan. (Pennanen & Liukko 2019, 137.)

Pennanen ja Liukko (2019) ovat tutkineet myös aineistosta esiin nousevia riskejä malliin liittyen. Yksi keskeinen riski sekä kansainvälisessä että suomalaisessa keskustelussa on tulosmitareiden kehittämisen vaikeus. Toinen tutkimuksesta esiin nouseva riski on SIB-mallin monimutkaisuus, joka voi aiheuttaa haasteita sopimuksen vastuista sekä luoda mahdollisesti ristiriitatilanteita. Myös polarisaatio, sijoittajien ylituotto, projektien epäonnistuminen sekä hankehallinnoijan liiketaloutta koskevat intressit koetaan riskeiksi suomalaisessa keskustelussa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa esiin nousee myös varoittava narratiivi, jonka mukaan yksityisen sektorin arvot eivät välttämättä sovellu sosiaalipolitiikan toteuttamiseen. Suomalaisessa aineistossa tähän riskiin ei kiinnitetä yhtä paljon huomiota. Mielenkiintoista on, että kansainvälisessä kirjallisuudessa yhdeksi riskiksi tunnistettiin myös julkisten palvelujen yksityistäminen, mutta se ei noussut esiin suomalaisessa keskustelussa. Haastateltavat pelkäsivät SIB-mallin herättävän lähinnä kielteisiä mielikuvia julkisen sektorin yksityistämisprosesseista. (Pennanen & Liukko 2019, 135–136.)

Liebmanin (2011) mukaan SIB-malli toimii parhaiten, jos siihen sovellettava ilmiö täyttää seuraavat ominaisuudet: 1) mahdollisuus korkeisiin nettohyötyihin 2) mitattavat vaikutukset 3) tarkkaan määritelty kohderyhmä 4) luotettava vertailuryhmä ja 5) riittävät suojatoimet kohderyhmälle. Nettohyötyjen on oltava korkeat sen takia, että sijoittajat lähtevät mukaan riskialttiiseen toimintaan. Vaikutusten on puolestaan oltava mitattavissa ja muunnettavissa rahalliseksi arvoksi, jotta tiedetään mistä ja miten paljon sijoittajille maksetaan. Kohdetyhmä on määriteltävä tarkasti, jotta vältytään niin sanotulta ”kermankuorinnalta”. Jos kohderyhmää ei ole määriteltävä ennakkoon tarkasti, palveluntarjoajilla voi olla houkutus valita intervention kohteeksi sellaisia henkilöitä, joilla on parhaat edellytykset saavuttaa hankkeelle ennalta määrätyt tavoitteet. SIB-hankkeen onnistumisen edellytys on myös luotettavan vertailuryhmän asettaminen, jotta saadaan varmuus toteutetun intervention vaikutuksista. Viimeiseksi ehdoksi esitetään riittävien suojatoimien varmistaminen kohderyhmälle. Esimerkiksi hankkeen epäonnistuminen ei saa vaikuttaa kohderyhmäläisiin vahingoittavasti. Liebman (2011) esittää, että tämän seikan

takia SIB-mallit sopivat lähinnä täydentävien palveluiden järjestämiseen, koska mallin käyttö olisi liian riskialtista peruspalveluiden järjestämisessä. (Liebman 2011, 18–25.)

On huomattava, että kaikki sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät ongelmat eivät täytä edellä esitettyjä ominaisuuksia. Erityisesti hyvinvointiin kytkeytyvät vaikutukset ovat vaikeasti mitattavia, koska hyvinvointi käsitteenä on monitulkintainen ja se perustuu pitkälti yksilön subjektiiviseen kokemukseen. Myöskään luotettavan vertailuryhmän asettaminen ei ole aina mahdollista. Lisäksi ympäristöongelmat näkyvät monesti vasta viiveellä, joten ympäristövaikutusten toteutumista on vaikea mitata lyhyellä tai edes keskipitkällä aikavälillä. Tyypillinen SIB-hankkeen sopimuksen kesto onkin noin 5-10 vuotta, jotta myös pitkän aikavälin vaikutuksia pystytään osoittamaan.

SIB-hankkeiden lisääntymisen myötä on alkanut esiintyä enenevässä määrin myös kriittisiä näkemyksiä mallin toimivuutta kohtaan. Aiemmissa tutkimuksissa on noussut esiin huoli siitä, että SIB-hankkeissa esiintyvät yhteiskunnalliset ongelmat ovat niin monitahoisia, että niiden syy-seuraussuhteita ei voida mallintaa (McHugh, Sinclair, Roy, Donaldson & Huckfield 2013, 249). On kiistelty myös esimerkiksi siitä, onko malli ylipäätään soveltuva yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. (Clifford & Jung 2017, 161.) Huolena on, että rahoitussektorin intressit voivat hallita liikaa julkista päätöksentekoa, ja että SIB-hankkeissa hallinnoivat taloudelliset tarpeet sen sijaan, että pyrittäisiin aidosti ratkomaan yhteiskunnallisia ongelmia (Lake 2015, 75–76.) Vaikuttavuuden mittaamisen problematiikka on myös vahvasti läsnä SIB-malleissa. Kuinka voidaan osoittaa, että esimerkiksi työllisyys paranee rahoitetulla interventiolla, eikä muiden tekijöiden seurauksena? Vaikuttavuuden ajatellaan toteutuvan silloin, kun saavutetut tulokset ovat tehtyjen toimenpiteiden seurausta. (Dahler-Larsen 2005, 7.) Onko väliä sillä, että sijoittajille maksetaan ”tyhjistä”, jos tavoitteet saavutetaan, vaikka se ei ollutkaan suoranaisesti toteutuneen intervention ansiota?

Eräs mielenkiintoinen artikkeli tämän tutkielman kannalta on Maierin, Barbetan ja Godinan (2018) tekemä selvitys SIB-mallien paradokseista. Tutkimuksessa on tarkasteltu yhteensä 51 SIB-hanketta käytännönharjoittajien tekemien raporttien pohjalta. Tähän mennessä toteutettujen tulosperusteisten rahoitussopimusten esitetään törmäävän kahteen paradoksiin, jotka eivät voi toteutua samanaikaisesti yhdessä SIB-hankkeessa. Nämä paradoksit ovat: 1) tulosperusteiset joustavat/yksilöidyt palvelut sekä 2) kustannustehokas riskin siirtäminen yksityiselle sektorille. Ensimmäinen paradoksi on tulosperusteiset joustavat palvelut. Maierin ym. (2018)

tutkimustulosten mukaan SIB-hankkeena toteutettu palvelu ei voi olla samaan aikaan sekä tulosperusteinen että joustava/räätälöity. Myöskään kustannustehokas riskin siirtäminen yksityiselle sektorille ei ole tutkimuksen mukaan mahdollista. Tunnistettujen paradoksien lisäksi Maier ym. (2018) erittelevät ammatinharjoittajien raporteissa esiintyviä anti-paradokseja eli strategioita, joiden avulla paradoksien olemassaoloa neutralisoidaan.

Maier ym. (2018, 1347) esittävät, että näiden paradoksien ratkaiseminen on olennaista mallin tulevaisuuden kannalta, koska ne ovat keskeisiä tekijöitä mallin suosiolle ja mahdollistavat niin sanotun *win-win-win*-tilanteen kaikille hankkeen osapuolille. Tutkijat myös esittävät, että tuloksiin perustuvan politiikan harjoittaminen ei välttämättä olekaan niin yksiselitteistä, kuin monet SIB-mallin kannattajat väittävät. (Maier, Barbeta & Godina 2018.) Näiden kahden paradoksin toteutuminen SIB-hankkeissa on mielenkiintoista, sillä kuten Pennasen ja Liukon (2019) tutkimuksesta selviää, Suomessa mallin käyttöä perustellaan erityisesti seuraavilla tekijöillä; räätälöidyillä palveluilla, kustannussäästöillä sekä rahoitusriskin siirtymisellä yksityiselle sektorille.

Chiapello (2015) lähestyy artikkelissaan ”*Financialication of valuation*” SIB-malleja hyvinvointivaltion finansioitumisen näkökulmasta. Artikkelissa havainnollistetaan, kuinka erilaiset laskentamenetelmät leviävät yhä useammille toimialoille ja muuttavat näin myös arvottamisen ja arvonmäärityksen prosesseja erilaisissa sosiaalisissa konteksteissa. Chiapellon (2015) mukaan taloudellisten ja ei-taloudellisten toimintojen finansioituminen on tapahtunut asteittain viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. (Chiapello 2015, 1.) Toteutetussa tutkimuksessa vaikeuttavuusinvestointia ja erityisesti SIB-mallia käytetään esimerkkinä ei-taloudellisten toimintojen, kuten hyvinvointipalveluiden finansioitumisesta.

Chiapellon (2015) tutkimuksen mukaan yhä enenevässä määrin myös ei-taloudellisia asioita, kuten luontoa, kulttuuria ja ihmisiä arvotetaan. Määrällinen mittaaminen ja asioiden taloudellistaminen raha-arvoon on synnyttänyt kriittistä keskustelua tiedeyhteisössä. Kriittisten äänien huolenaiheena on erityisesti se, kuinka erilaiset mittaamisen muodot alkavat hallita kaikkea arvonmäärityksen prosesseja. Tällöin maailmasta tulee tietyllä tapaa yksiulotteisempi, kun arvottaminen on puhtaasti taloudellista ja se nojaa ainoastaan kirjanpidollisiin tai laskennallisiin käytänteisiin. Chiapellon (2015) mukaan finansioituminen ymmärretään yleisesti kapitalismin aiheuttamana muutosprosessina, jossa finanssi- ja rahoitusalan käytänteet leviävät sellaisille osa-alueille, kuten palvelutoimintaan, jossa sitä ei ole ennen esiintynyt. Artikkelissa



finansioitumiselle ehdotetaan kuitenkin vaihtoehtoista määritelmää: finansioitumisessa on kyse asteittain tapahtuvasta kolonisaatiosta finanssi- ja rahoituskäytänteiden avulla. Vaikuttavuusinvestoinnin kannattajat esittävät, että tuloksiin sidotut palvelut parantavat julkisen sektorin tilivelvollisuutta. Chiapellon (2015) mukaan vaikuttavuusinvestointia ei kuitenkaan tulisi sekoittaa vaatimukseen julkisen sektorin tilivelvollisuuden lisääntymisestä. Läpinäkyvyys voi toteutua myös muiden keinojen avulla, kuin ainoastaan sijoittamisella tai tuottojen lisääntymistä tavoittelemalla. Chiapello (2015) esittää, että nyky-yhteiskunnassa on ajaututtu tilanteeseen, jossa sijoittajat pohtivat riskien ja tuottojen lisäksi myös sosiaalisia vaikutuksia. Edellä kuvattu kehityskulku on saanut aikaan myös SIB-mallin syntymisen.

Sosiaalisen ulottuvuuden lisäksi myös luonto ja taide on joutunut arvottamisen kohteeksi. Chiapellon (2015) artikkelin mukaan luontoa on arvotettu tai taloudellistettu vahvasti jo 1970-luvulta lähtien. Esimerkkinä tästä kehityssuunnasta toimii ekosysteemipalvelut. Luonto voidaan siis nähdä luontopääomana, joka tuottaa arvoa ja tuottoja sen omistajalle. Chiapellon (2015) mukaan ekosysteemipalvelut kehitettiin vastaamaan ihmisten lisääntyneeseen huoleen luonnon biodiversiteetin heikkenemisestä. Päästömarkkinat ovat toinen esimerkki luonnon taloudellistamisesta. Päästömarkkinoiden avulla pyritään vähentämään hiilidioksidipäästöjä ja näin hidastamaan ilmaston lämpenemistä. Taide ja kulttuuri on joutunut markkinaehtoisen arvottamisen kohteeksi siinä mielessä, että ne nähdään innovaatioiden ja luovuuden lähteenä, joka puolestaan edesauttaa taloudellista kehitystä. Taide tarjoaa sijoittajille pitkän aikavälin sijoituskohteen hajauttamisen tueksi, koska se ei korreloi samalla tavalla yleisimpien omaisuusluokkien kanssa.

Myös Cooper, Graham ja Himick (2016) esittävät kritiikkiä SIB-mallia kohtaan artikkelissaan ”*Social impact bonds: The securitization of the homeless*”. Tutkimuksessa SIB-mallia tarkastellaan tapaustutkimuksen muodossa ja tutkittava tapaus on kodittomuuden vähentämiseen kohdistunut hanke Lontoossa, Iso-Britanniassa. Cooperin ym. (2016) tavoitteena on ymmärtää, kuinka taloudelliset kannustimet ovat levinneet sosiaalipolitiikan alalle SIB-mallien myötä. Perinteisesti hyvinvointipalveluita on hallinnoitu byrokraattisin mekanismein, koska sosiaalipalveluiden järjestämistä on pidetty markkinoille soveltumattomina. Artikkelin teoreettinen viitekehys nojautuu pitkälti Michel Foucault’n ajatuksiin biopolitiikasta sekä uusliberalismin kehittymisestä. Tutkijoiden mukaan SIB-malli perustuu ajatukselle, jonka mukaan ei ole olemassa sosiaalisia ongelmia, vaan pikemminkin yksilöitä, jotka epäonnistuvat yhteiskunnassa. SIB-mallin toimintalogiikan myötä esimerkiksi kodittomista tulee vain ”epäonnistuneita yrittäjiä”,

jotka mahdollisesti luovat rahaa sijoittajille ”onnistuessaan”. (Cooper, Graham & Himick 2016.) Tämä luo myös eräänlaisen valta-asetelman sijoittajien ja ”epäonnistuneiden yksilöiden” välille. Paradoksaalista on, että tavoitteissaan onnistuessa tulosperusteiset rahoitus sopimukset lisäävät sijoittajien varallisuutta, ja näin omalta osaltaan edistävät eriarvoisuuden lisääntymistä vieläpä niin, että voitot maksetaan ”heikommassa asemassa” olevien kustannuksella.

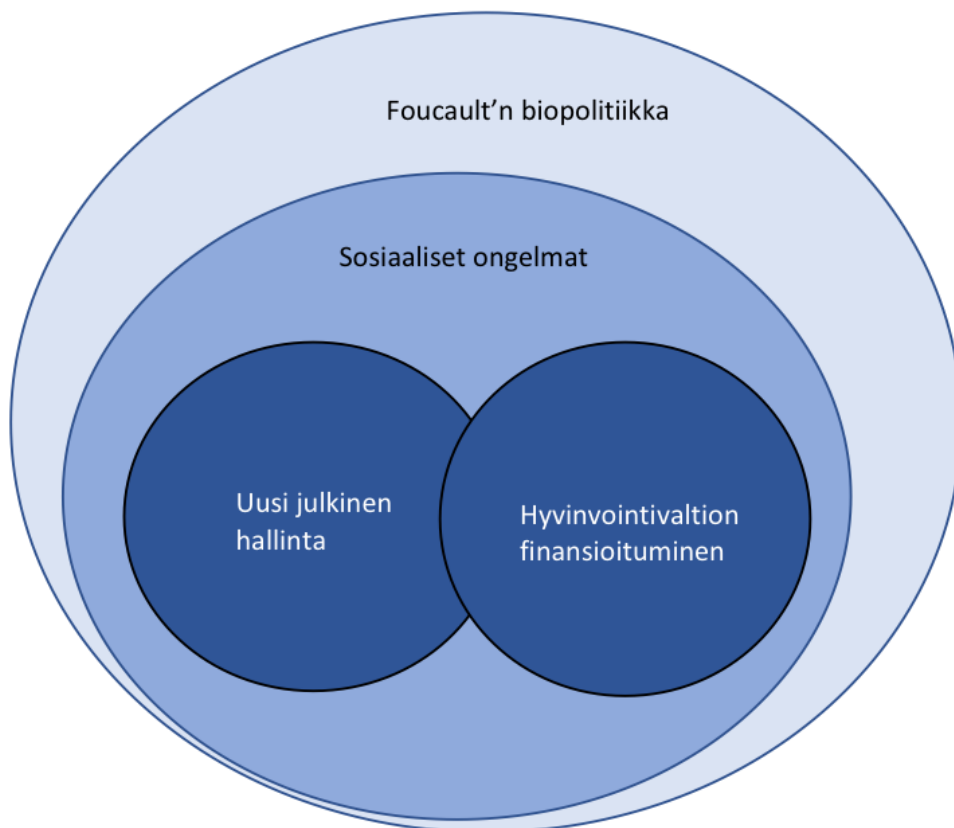
Tutkimustulosten mukaan kohderyhmäläisten kodittomuuden vähentyminen ja tavoitteet työllistymisestä liittyvät ihmisten moraaliseen velvoitteeseen tulla tuottaviksi markkinatalouden rattaiksi, jolloin he myös maksimoivat oman inhimillisen pääomansa. Laskentatoimen käytännöllä on merkittävä rooli uusliberalistisen sosiaalipolitiikan toteuttamisessa ja näin ollen myös väestön hallitsemisessa. Laskentatoimen avulla harjoitetaan kustannuslaskentaa sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mallintamista, jolloin voittoa voidaan tehdä myös esimerkiksi kodittomien kustannuksella. Cooperin ym. (2016) mukaan kustannuslaskenta tai vaikuttavuuden mittaaminen ei ole uutta, mutta aiemmin se ei ole ulottunut sosiaalipalvelujen tuottamiseen. Tapahtuvaa kehityskulkua järkeistetään Foucault’n biopolitiikan sekä uusliberalismin käsitteiden avulla. Uusliberalismin käsitteen muodostamisessa Foucault vertaa Saksan sodanjälkeistä uusliberalismia sekä amerikkalaista uusliberalismia keskenään. Cooper ym. (2016) esittävät, että näistä jälkimmäinen on edustetumpi nyky-yhteiskunnassamme. Amerikkalaisen uusliberalismin mukaan yhteiskunta koostuu yksilöistä, jotka ovat yrittäjiä. Jokainen on siis vastuussa omasta onnistumisestaan tai epäonnistumisestaan. Tutkimuksen johtopäätöksissä esitetään, että valtio menettää vähitellen kykynsä arvioida toimintaansa eettisestä ja poliittisesta näkökulmasta, koska arviointi on juurtunut ainoastaan laskennallisiin ja kirjanpidollisiin käytänteisiin. (Cooper, Graham & Himick 2016, 79–81.)

### **3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS**

Tässä tutkielmassa teoreettisen viitekehysten tehtävä on laajentaa ymmärrystä tarkasteltavasta ilmiöstä sekä ohjata tutkimuksen etenemistä haluttuun suuntaan. Teorioiden avulla voidaan selittää ja ymmärtää reaali maailmassa tapahtuvia ilmiöitä. Tutkittavan ilmiön uutuuden takia aiempien tutkimusten teoreettiset viitekehykset eroavat toisistaan jonkin verran. Näin ollen ei ole olemassa vakiintunutta SIB-malleille tyypillistä teoriaa tai mallia, jonka avulla ilmiötä

voitaisiin yksiselitteisesti lähestyä. Fraserin ym. (2018) toteuttaman kirjallisuuskatsauksen mukaan joitain yhtäläisyyksiä on kuitenkin havaittavissa, ja useissa aiemmissa tutkimuksissa on hyödynnetty esimerkiksi uuden julkisjohtamisen ja sosiaalisen yrittämisen teorioita. Cooper, Graham ja Himick (2016) puolestaan rakentavat oman SIB-mallia koskevan tapaustutkimuksensa pitkälti Foucault'n biopolitiikan varaan. Chiapello (2015) sekä Dey ja Gibbon (2018) taas käsitteellistävät SIB-malleja finansioitumisen näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys on rakennettu hyödyntäen aiempien tutkimusten teoreettisia lähtökohtia. Tutkimukseen on rakennettu oma teoreettinen viitekehys, jossa aiempien tutkimusten teorioita on yhdistelty ja tutkimustehtävää ajatellen keskusteluun on lisätty uusiakin käsitteitä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu Foucault'n biopolitiikasta, sosiaalisten ongelmien tarkastelusta, uudesta julkisesta hallinnasta ja hyvinvointivaltion finansioitumisesta. Kuviossa 3 havainnollistetaan teoreettisen viitekehksen käsitteiden välisiä suhteita.



*Kuvio 3.* Pro gradu -tutkielman teoreettinen viitekehys ja käsitteiden väliset suhteet.

Tutkimuksen ohjaavaksi teoriaksi valikoitui Michel Foucault'n biopolitiikka siitä syystä, että se tukee tutkimuksen menetelmällisiä valintoja. Ainoastaan selittävän tutkimusotteen sijaan tarkoituksena on myös kritisoida nyky-yhteiskunnalle leimallisia piirteitä, jotka ilmenevät uudenaikaisissa rahoitusprosesseissa, kuten SIB-mallin toimintalogiikassa. Foucault'n biopolitiikan tehtävä teoreettisessa viitekehyksessä on taustoittaa historiallista kontekstia, joissa SIB-malleja esiintyy. Nykyisten yhteiskunnallisten rakenteiden ja tiettyihin rakenteisiin ohjanneiden kehityskulkujen ymmärtäminen on olennaista tutkimuksen kriittisyyden toteutumisen kannalta.

Teoreettisessa viitekehyksessä sosiaaliset ongelmat, hyvinvointivaltion finansioituminen ja uusi julkinen hallinta puolestaan nähdään osana biopolitiikan kehittymistä myöhäismodernissa yhteiskunnassa. Sosiaalisten ongelmien rakentumista ei ole käsitelty SIB-malleja koskevassa aiemmassa kirjallisuudessa, mutta tieteenfilosofiset lähtökohdat ja tutkimusongelma huomioon otettuna tässä tutkimuksessa on tarpeen käsitteellistää myös sosiaalisia ongelmia. Sosiaalisten ongelmien määrittely teoreettisessa viitekehyksessä auttaa lukijaa ymmärtämään, miten sosiaaliset ongelmat ovat kehittyneet sellaisiksi kuin ne ovat tänä päivänä ja mitä ne tarkoittavat nyky-yhteiskunnassa. Sosiaalisen ongelman käsite ja toisaalta sen kyseenalaistaminen on olennainen tekijä tutkimusongelman ratkaisemisessa. SIB-mallit eivät ole syntyneet tyhjiössä, vaan niiden kehittymiseen vaikuttaa monta eri kehityskulkua ja ne ovat olemassa tietyssä aikaan ja paikkaan sidotussa kontekstissa.

Uusi julkinen hallinta on keskeinen käsite hyvinvointivaltioon kohdistuvien muutosten ymmärtämiseksi. Hyvinvointivaltion finansioituminen on toimivia käsite puolestaan sen ymmärtämiseksi, miten vaikuttavuusinvestoiminen ja SIB-malli ovat tulleet osaksi julkisen sektorin hyvinvointipalveluiden järjestämistä myös esimerkiksi pohjoismaissa. Uusi julkinen hallinta ja toisaalta hyvinvointivaltion finansioituminen yhdessä ovat mahdollistaneet vaikuttavuusinvestoimisen ja tulosperusteisten rahoitussopimusten kehittymisen. Teoreettinen viitekehys kokonaisuutena luo raamit tutkimusongelman ratkaisemiselle ja se toimii myös johtajatuksena empiirisen aineiston analyysissä. Tämä tutkimus on luonteeltaan teoriaohjaava, joten teoria on läsnä lähes kaikissa tutkimuksen eri vaiheissa. Tutkimuksen lopussa osoitetaan teoreettisen viitekehyksen yhteys keskeisiin tutkimustuloksiin.

### 3.1 Foucault'n biopolitiikka

Ranskalaisen filosofin Michel Foucault'n (1926–1984) mukaan biovalta tai biopolitiikka on modernin yhteiskunnan harjoittamaa elämän hallitsemista ja sen syntyminen on ollut kapitalismin kehittymiselle välttämätöntä. Foucault käytti biopolitiikan käsitettä ensimmäisen kerran 1970-luvun lopulla luennoissaan ”Collège de France – yliopistossa”. Foucault'n mukaan biopolitiikan tarkoitus on rationalisoida hallinnollisten toimijoiden, kuten valtion kohtaamia ongelmia, joita ihmiset eli *väestö* sille aiheuttaa. Nämä ongelmat liittyvät esimerkiksi *väestön* terveyteen, hygieniaan, syntyvyyteen ja eliniänodotteeseen liittyviin kysymyksiin. Väestöä koskevat ongelmat ovat kasvattaneet merkitystään 1800-luvulta lähtien sekä poliittisessa että taloudellisessa kontekstissa. (Foucault, Senellart, Ewald & Fontana 2008, 317.) Biopolitiikan ajatellaan syntyneen 1700-luvun lopulla ja 1800-luvun alussa, kun ihmiselämää on alettu valjastaa osaksi tuotannon ja talouden prosesseja. (Virtanen 2018, 242.)

Foucault'n mukaan elämän, vallan ja talouden suhde on ajan saatossa muuttunut ja merkittävä irtikytkentä historiaan on tapahtunut silloin, kun yleisestä taloudenpidosta, eli valtiontaloudesta syntyi *väestöä* koskettava poliittinen ongelma. Antiikin maailmassa eroteltiin yksityisen piiri ja julkinen tila. Ihmisen paikka elävänä olentona yksityisen piirissä oli *oikoksessa*, eli perheen ja kodin piirissä. Julkisessa tilassa, poliittisena subjektina ihminen puolestaan toimi *poliksessa*. Foucault'n mukaan olemme kuitenkin menettäneet käsityksen tästä erottelusta silloin kun politiikka ja talous yhdistyivät, eli syntyi poliittinen talous. Muutoksen myötä taloudenpito ei ollut enää ainoastaan perheen piirissä, eli *oikoksessa* tapahtuvaa hallintaa, vaan se tuotiin valtion yleisen johtamisen piiriin. Biopolitiikan kehittymisen myötä ihmisen elämästä ja terveydestä on tullut poliittisen agendan kohde ja talouden ongelmanasettelujen keskipiste. (Virtanen 2018, 243.)

Foucault'n mukaan biopolitiikan ymmärtäminen vaatii liberalismia ja erityisesti uusliberalismin syntymisen taustoittamista (Foucault ym. 2008, 22). Kuten jo aiemmin on todettu, biopolitiikan olemassaolo on ollut kapitalismin kehittymiselle välttämätöntä. Foucault'n mukaan liberalismi toimii hallinnon rationalisointikeinona, joka noudattaa taloudellisia sääntöjä (Foucault ym. 2008, 318). Sen perimmäinen tarkoitus on kritisoida hallintoa, valtioita ja niiden suvereniteettia. Uusliberalismin syntymisessä Foucault vertaa Saksassa syntyneitä toisen maailman sodan jälkeistä uusliberalismia sekä Chicagossa 1930-luvulla kehittyneitä uusliberalismia. Saksassa niin sanotut ordoliberalistit ajattelivat, että markkinoiden vapaus vaatii toimiakseen

valtion politiikkaa. Markkinoihin itsessään ei pidä puuttua, vaan ehtoihin, jotka tekevät markkinatalouden mahdolliseksi. (Virtanen 2018, 266.) Tämä edellyttää myös sitä, että julkinen valta muovaa omaa toimintaansa markkinamekanismien mukaiseksi. Klassisessa liberalismissa markkinoiden ytimen muodosti se, kun tavarat vaihtoivat omistajaa, kun taas ordoliberalististen oppien mukaan kilpailu eri arvoisten hyödykkeiden välillä on markkinoiden ydin. Näiden oppien mukaan kilpailu markkinoilla mahdollistaa asioiden arvottamisen, jolloin myös kustannustehokkuutta eri asioiden välillä voidaan osoittaa. Klassinen liberalismi erotti toisistaan poliittis-hallinnollisen ja taloudellisen osa-alueen, mutta uusliberalismissa markkinat korvaavat yhteiskunnan, jolloin ei tarvita erillistä poliittis-hallinnollista logiikkaa taloudellisen järjen lisäksi. (Helén 2016, 180–181.)

Yhdysvalloissa syntynyt Chicagon koulukunta suhtautui hallintoon epäluuloisemmin kuin Saksassa vaikuttaneet ordoliberalistit, ja heidän oppien mukaan valtion ei tulisi puuttua markkinoihin. Chicagossa syntyneen uusliberalismin seurauksena kehitettiin käsite inhimillisestä pääomasta (*engl. human capital*), joka sai aikaan kaksi muutosprosessia. Ensinnäkin sen, että taloudellinen analyysi laajennettiin asioihin, joissa sitä ei ollut ennen ilmennyt. Toiseksi tämä mahdollisti sen, että voitiin alkaa analysoimaan ja mittaamaan taloudellisesti sellaisia asioita, joiden ajateltiin ennen olevan soveltumattomia taloudelliselle yhteismitalle. (Foucault ym. 2008, 219). Inhimillisen pääoman käsitteen myötä siis työvoimaa, eli ihmisten toimintoja voitiin alkaa analysoimaan ja mittaamaan konkreettisesti. Foucault'n mukaan tämä ajattelutapa johti siihen, että jokaisen ihmisen elämästä tuli heidän yksityisyrittäjänsä (Foucault ym. 2008, 226). Chicagolaisen uusliberalismin ero klassiseen liberalismiin on se, että ihminen ei ole ainoastaan markkinavaihdon osapuoli, vaan hän on myös oman elämänsä yrittäjä (Helén 2016, 184).

Yksi biopoliittisen hallinnan kulmakivistä on yhteiskunnallisen vaurauden turvaaminen, joka toteutuu sillä, että työtä tekeviä suojellaan kaikilta haitallisilta vaikutuksilta. Taloudellisen tuotavuuden turvaamiseksi ihmisiä on alettu 1800-luvulta alkaen normalisoimaan ja tämä normalisointiprosessi on toteutettu erilaisin mittaamisen ja määrittämisen keinoin. Tämän prosessin myötä alkoi kehittyä nyky-yhteiskunnalle tyypillisiä sosiaalisia ongelmia, joita määriteltiin ihmistieteiden ja esimerkiksi sosiaalipolitiikan käsitteen voimin. Sosiaalipolitiikan ilmaantumisen myötä terveys ja väestön hyvinvointi nousivat olennaisiksi teemoiksi julkisella sektorilla. Helénin (2016) mukaan köyhyys ilmaantui noin 1700-luvun lopulla, ja oli liberalistisesti hallittujen yhteiskuntien ensimmäinen sosiaalinen ongelma. (Helén 2016, 145–147.) Suvereenin

lakiin perustuvan vallan sijaan biopolitiikka luo normeja, joihin ihmiset voivat asettaa itseään suhteessa muihin. Ihmisryhmien objektivointi ihmistieteiden avulla luo universaaleja malleja ja käsityksiä siitä, mitä ihmisen tulisi olla. (Alhanen 2007, 143.)

Biopolitiikan keskiössä on valtio ja hallinta. Helén (2016) esittää, että politiikan ja talouden yhdentymistä kuvastaa esimerkiksi 1980-luvulla alkanut valtion uudistamisreformi, uusi julkisjohtaminen. Valtion luonne on muuttumassa markkina-alustaksi, jossa politiikka ja talous sulautuvat yhteen (Helén 2016, 184). SIB-malli on äärimmilleen viety esimerkki hyvinvointivaltion systemaattisesta muutoksesta, jossa ihmisten mittaaminen on keskiössä. Terveys ja sen vaaliminen on koko yhteiskunnan suurin agenda, jotta ihmiset pysyvät tuottavina. Tässä tutkimuksessa julkista talousjohtamista ei lähestytä ainoastaan julkisen sektorin uudistusreformina, jonka perimmäinen tarkoitus on mukautua yhä kompleksisempaan maailmaan, vaan uusi julkisjohtaminen nähdään osana laajempaa hyvinvointivaltion hallinnollista kehityssuuntaa.

Foucault'n työtä biopolitiikan eteen on jatkanut lukuisa joukko tutkijoita, näistä mainittakoon esimerkiksi Nikolas Rose ja Mitchell Dean (ks. Rose 2007; Dean 2013). Myös Ilpo Helén (2016) käsittelee teoksessaan *"Elämän politiikat"* laajasti biopolitiikan ilmentymistä myöhäismodernissa yhteiskunnassa hyvinvointivaltion jälkeen. Tässä pro gradu -tutkielmassa hyödynnetään Helénin ajatuksia erityisesti biopolitiikan kehittymisestä pohjoismaisessa ja suomalaisessa kontekstissa. Helén (2016) tiivistää biopolitiikan sellaiseksi politiikaksi, "jonka kiintopiste on elämä biologisena asiana, olemassaolon kysymyksenä tai elämäntapana, elämänkertana tai elämänhallintana". (Helén 2016, 34.)

### **3.2 Sosiaaliset ongelmat**

Tulosperusteisten rahoitussopimusten avulla pyritään ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. On kuitenkin syytä kysyä, mikä mielletään milloinkin yhteiskunnalliseksi tai sosiaaliseksi ongelmaksi ja kenen toimesta? Vaikuttavuusinvestoimisen tai tulosperusteisten rahoitussopimusten kirjallisuudessa sosiaalisten ongelmien määrittelyyn ei juurikaan paneuduta. Tämä on sikäli mielenkiintoista, sillä SIB-mallin perustavanlaatuinen tavoite on ratkaista lukuisia yhteiskunnallisia ongelmia, määrittelemättä niitä kuitenkaan sen tarkemmin. Tämän tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat huomioiden on välttämätöntä pohtia yhteiskunnallisten ja sosiaalisten ongelmien rakentumista kontekstiin sidottuina ilmiöinä, eikä vain tyytyä ottamaan niiden olemassaoloa annettuina itsestäänselvyyksinä.

Wallsin (1990) mukaan jokaisella aikakaudella on omat erityiset ongelmansa, kuten on myös jokaisella yksilöllä. Kaikista yksityisistä huolenaiheista ei kuitenkaan tule julkisesti jaettuja ongelmia. Se, mistä tulee yhteiskunnallisesti jaettu ongelma, riippuu vallitsevasta yhteiskunnasta ja sen rakenteista. Esimerkiksi Suomessa enemmistö kansalaisista tulee toimeen omillaan, eli rahoittaa itse oman sosiaaliturvansa ja maksaa veroja valtiolle. On kuitenkin myös ihmisiä ja ihmisryhmiä, jotka tarvitsevat yhteiskunnan apua oman sosiaaliturvansa rahoittamiseen. Walls (1990) esittää, että tällaisissa tilanteissa avuntarvitsijavähemmistöt asettautuvat enemmistön määriteltäväksi ja ongelmallistamiksi. Sosiaalisen ongelman määritelmä itsessään ei kuitenkaan käsittele selviytymisen ja suoriutumisen suhdetta taloudellisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin. Se mikä mielletään ongelmaksi, riippuu yhteiskunnan arvoista, voimasuhteista ja intresseistä. Myös saatavilla oleva tieto vaikuttaa ongelmien määrittelyyn, jolloin sosiaalisten ongelmien voidaan katsoa olevan tiettyyn aikaan ja kontekstiin sidottuja. Esimerkiksi noitavainoja ei tunnusteta yhteiskunnallisesti sosiaalisiksi ongelmiksi nykyään, vaikka ne sitä olivat vielä 1600-luvun alkupuolella (Loseke 2003, 5). Loseken (2003) ja Wallsin (1990) mukaan huolimatta vallitsevasta kontekstista, sosiaalisille ongelmille ominaista on, että niiden ajatellaan olevan jollain tavalla korjattavissa. Jotta ongelma tunnustetaan yhteiskunnassa, sen tulee saavuttaa legitimiisyys eli oikeutus. Vasta tämän jälkeen sosiaaliseen ongelmaan aletaan puuttua yhteiskunnallisin, kuten hallinnollisin toimin. Sosiaalisia ongelmia on siis ollut ja tulee olemaan, ne vain muuttavat muotoaan eri ajassa. (Walls 1990.)

Nyky-yhteiskunnan sosiaaliset ongelmat, kuten rikollisuus, köyhyys, syrjäytyminen tai työttömyys ovat vallitsevia tilanteita, jotka koskettavat jotakuta ihmistä. Esimerkiksi työttömyyden takana on työtön ihminen. On mielenkiintoista kysyä, miksi esimerkiksi työttömien ihmisten työttömyys on noussut sosiaaliseksi, yhteiseksi ongelmaksi? Onko ”yhteiskuntaa” koskeva ongelma se, että työttömistä aiheutuu kustannuksia työtä tekeväälle enemmistölle? Vai onko ongelman taustalla huoli siitä, että työttömät eivät pysty huolehtimaan perustarpeistaan? Kun asiaa tarkastelee tästä näkökulmasta, nyky-yhteiskunnan sosiaaliset ongelmat vaikuttavat olevan pitkälti sellaisia, jotka aiheuttavat mittavia kustannuksia yhteiskunnalle. Esimerkiksi Dowlingin (2017) mukaan sosiaaliset ongelmat ovat mitä tahansa asioita, jotka luovat kustannuksia valtiolle. Onko sosiaalisten ongelmien syntymisen taustalla huoli ihmisestä, kustannuksista, vai kenties molemmista? Sosiaalisia ongelmia voidaan lähestyä objektiivisesta näkökulmasta, jolloin ne ovat mitattavia ja todellisia. (Loseke 2003, 5–7.) Objektiivisen tarkastelun lisäksi sosiaalisiin ongelmiin liittyy myös subjektiivinen huoli. Loseken (2003) mukaan asiantuntijat



määrittelevät sosiaalisia ongelmia objektiivisesti, mutta se ei tarkoita sitä, että ihmisten tulee huolehtia vain niistä asioista. Tiede pystyy kertomaan mitä ”on”, mutta se ei voi eritellä sitä, miten ”tulisi olla” (Loseke 2003, 10).

Spector ja Kitsuse (2017) lähestyvät sosiaalisen ongelman määritelmää hieman eri näkökulmasta. Heidän mukaansa on vahingollista sanoa, että ”yhteiskunta määrittelee jotain” tai, että esimerkiksi ”kulttuuri määrittelee sen, mikä on hyvää ja paha”. Määritelmän tuottavat ihmiset, jotka toimivat tietyissä sosiaalisissa konteksteissa. Spector ja Kitsuse (2017) puhuvatkin abstraktin, kasvottoman yhteiskunnan sijaan mieluummin organisaatioista, ryhmistä ja yksilöistä, jotka ehdottavat erityisiä määritelmiä ongelmille. He esittävät, että sosiaalisten ongelmien avulla ilmaistaan jotain tiettyä asianlaitaa, jota pidetään ongelmallisena. Ihmiset ja ihmisryhmät määrittelevät lopulta sen, millaisia asioita pidetään ongelmallisina. Sosiaalisten ongelmien määrittelyssä kyse on siitä, mitkä instituutiot saavat oman agendansa selkeimmin näkyviin. Kun jonkin ryhmän määritelmä voittaa, ongelma voidaan hyväksyä ja institutionalisoida. (Spector & Kitsuse 2017, 7–9.)

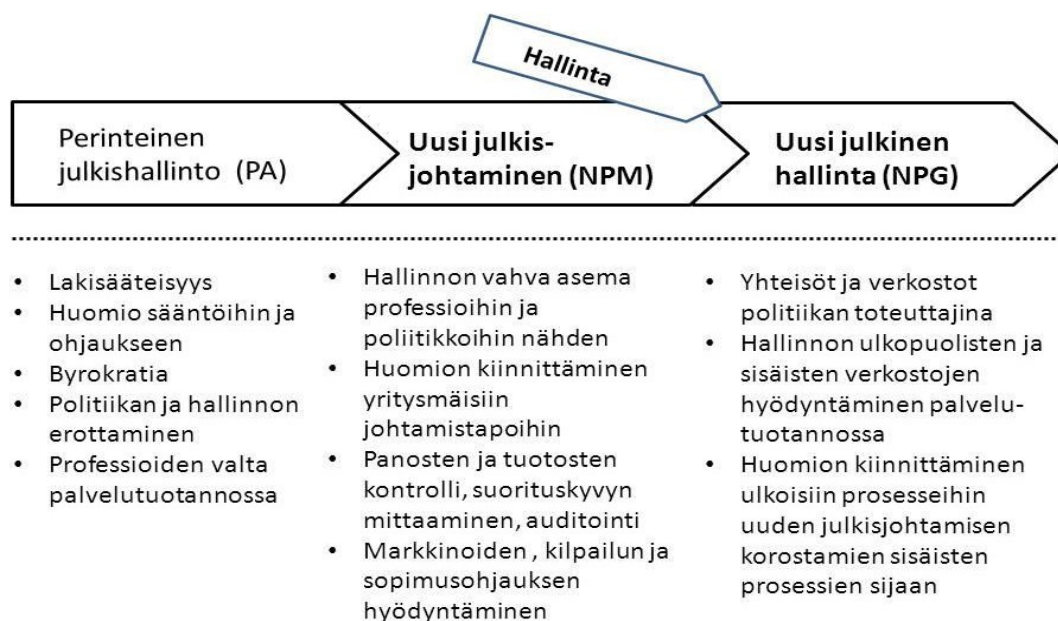
### **3.3 Uusi julkinen hallinta (new public governance)**

Julkinen hallinto etsii jatkuvasti uusia toimintatapoja tehdä hankintoja entistä vastuullisemmin ja vaikuttavammin. Veroeurojen käytön tulisi olla vaikuttavaa, ja mitattavia tuloksia tulisi pystyä osoittamaan. Julkisten hankintojen toimintamallien muutosten ja tulosperusteisten rahoitus-sopimusten syntyminen taustalla vaikuttaa vahvasti uuden julkisen talousjohtamisen (NPM) sekä uuden julkisen hallinnan (NPG) opit, joiden tarkoituksena on tehostaa julkisen sektorin toimintaa. Airaksisen (2009, 39) mukaan hallinnolliset muutokset johtuvat tarpeesta mukauttaa hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnan tarpeita. Toisin sanoen perinteinen byrokraattinen julkishallinto koetaan tehottomana ja jäykkänä tapana järjestää toimintaa yhä kompleksisessa maailmassa. Kulovaara ja Nousiainen (2016, 7–9) esittävät, että keskusjohtoisesta hallitsemisesta onkin alettu siirtyä kohti toimintatapoja, jotka rikkovat perinteisiä rajoja hallinnon, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun haetaan siis apua myös hallinnon ulkopuolisilta toimijoilta.

Hallinnon läpileikkaavien muutosten taustalla vaikuttaa uuden julkisjohtamisen oppi, *new public management* (NPM), jossa julkinen sektori omaksuu yritysmaailman johtamiskäytänteitä ja toimintatapoja, tavoitteena tehdä asioita mahdollisimman tuloksellisesti ja vaikuttavasti.

Julkisen sektorin tehokkuuteen perustuva johtamistapa on ottanut vaikutteita managerialismin käytänteistä. Uuden ajattelutavan myötä erityisesti tehokkuusajattelu on lisääntynyt julkisella sektorilla, jossa erilaiset sopimukset, tavoitteet, mittarit ja arvioinnit ovat toiminnan keskiössä. Uudistuksen seurauksena julkisen ja yksityisen sektorin toimintamallit ovat yhdenmukaistuneet, eikä perinteinen jaottelu julkisen ja yksityisen välillä ole enää niin selkeää. (Kulovaara 2016, 38–40.) Hallinnolliset muutokset ulottuvat myös kolmannen sektorin organisaatioihin, joiden on yhä enenevässä määrin sovellettava managerialistista tehokkuusajattelua erilaisiin mittareihin ja arviointeihin perustuen (Pyykkönen 2010, 125).

Uutta julkista hallintaa, *new public governance* (NPG) kuvataan puolestaan seuraavaksi hallinnon aalloksi, joka pyrkii korjaamaan uudelle julkisjohtamiselle (NPM) tunnistettuja ongelmia. Hakarin (2013) mukaan uusi julkinen hallinta edustaa hallinnon uudistamisen ”kolmatta aaltoa”. Tätä hallinnollista kehitystä havainnollistaa kuvio 4. Uuden julkisen hallinnan ajatellaan ennemminkin täydentävän aiempia suuntauksia, eikä korvaavan niitä. Uusi julkinen hallinta perustuu ajatukselle siitä, että julkinen hallinto tarvitsee toimiakseen apua yli sektorirajojen, koska ongelmat ovat monimutkaistuneet ja eri toimijat ovat entistä riippuvaisempia toisistaan. (Hakari 2013, 34.)



Kuvio 4. Uusi julkinen hallinta hallintouudistuksen kolmantena aaltona. (Hakari 2013, 41.)

Julkisen hallinnon muutoksen ymmärtäminen on keskeistä SIB-mallin toimintalogiikan ymmärtämiselle. Tuloperusteisissa rahoitussopimuksissa vaikuttavuuden mittaaminen sekä oikeiden mittareiden määrittäminen on olennaisessa asemassa. Myös verkostomaisen toiminnan ajatellaan lisäävän julkisen sektorin tehokkuutta. Tällöin on kuitenkin vaarana, että perinteinen demokraattinen tilivelvollisuus heikkenee, koska päätöksenteko siirtyy enenevässä määrin edustuksellisilta elimiltä yksityisille ja julkisille toimijoille (Peters ja Pierre 2004, 84–85). Helénin (2016) mukaan nimenomaan uusi julkisjohtaminen on tuonut mukanaan tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja julkisen sektorin toimintojen arvioimisen. Julkisen hallinnon reformin seurauksena ”julkisesta hyvinvointijärjestelmästä on tullut palvelujen tarjoamismosaikki” (Helén 2016, 185). Tämä on puolestaan saanut aikaan sen, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita voidaan harjoittaa ja arvioida liiketoiminnan keinoin.

### **3.4 Hyvinvointivaltion finansioituminen**

Vuoden 2008 talouskriisin jälkeen globaalina trendinä on ollut julkisen sektorin menojen vähentäminen ja verovarojen entistä tehokkaampi kohdentaminen. Tämän muutoksen seurauksena julkisia toimintoja on ulkoistettu ja rahoitusta julkisiin palveluihin on alettu etsimään myös yksityiseltä sektorilta. (Dey & Gibbon 2018, 375.) On esitetty väitteitä siitä, että vuoden 2008 talouskriisi on seurausta sijoitustoimintojen leviämisestä myös ”hyvän tavoitteluun” taloudellisten voittojen lisäksi. Dowling (2017) esittää, että finanssialan kiinnostus positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia kohtaan syntyi myös tarpeesta vauhdittaa talouskasvua. (Dowling 2017, 305). Sijoitustoimintojen leviämistä sellaisiin osa-alueisiin missä sitä ei ole ennen esiintynyt, kutsutaan finansioitumiseksi.

Finansioitumisella tarkoitetaan viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana tapahtunutta muutosta, jonka seurauksena sijoitus- ja finanssialan rooli on kasvanut ja laajentunut kaikessa taloudellisessa toiminnassa. (Epstein 2005, 3) Finansioituminen ei rajoitu kuitenkaan ainoastaan taloudellisiin toimintoihin, vaan sen myötä kaikille ja kaikelle, myös ihmisille ja luonnolle pyritään antamaan rahamääräinen, mitattava arvo. Chiapellon (2015) mukaan finansioitumisessa on kyse asteittain tapahtuvasta kolonisaatiosta erilaisten rahoituskäytänteiden ja laskentamenetelmien avulla. Kolonisaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä rahallisen mittaamisen ilmentymistä myös sellaisissa tilanteissa, joissa sitä ei ole aiemmin harjoitettu tai sen mittaaminen ole ollut yleistä. Finansioitumisen seurauksena aiemmat arvottamisen muodot heikkenevät, ja taloudelliset intressit ottavat vallan päätöksenteossa. (Chiapello 2015, 15.) Yksityisen

rahoituksen ottaminen osaksi julkisen politiikan tavoitteita tarkoittaa sitä, että tavoitteet alistuvat taloudellisille tuottovaatimuksille sekä globaaleille rahoitusmarkkinoille (Dowling 2017, 300). Finansioitumisen seurauksia ovat muun muassa yrityssektorin muutos, taloudellisen eriarvoisuuden lisääntyminen sekä uudenlaiset tavoitteet sosiaalisessa aktivismissa (Davis & Kim 2015). Kolonisaatio käsitteenä kuvastaa sitä, kuinka arvonmäärityksen finansioitumisessa on kyse systemaattisesta muutosprosessista, joka jyrää alleen kaikki aikaisemmat toimintamallit ja -tavat. Tämä kolonisaatio on nähtävissä myös julkisella sektorilla erityisesti hyvinvointipalveluiden järjestämisessä.

Markkina-alustana toimiva terveydenhuolto tekee hoivan kohteena olevasta elämästä voiton tavoittelun välineen. Tämä mahdollistaa sen, että hyvinvointiin ja hyvinvointipalveluihin voidaan sijoittaa rahaa, koska niille voidaan asettaa tuottovaatimuksia. (Helén 2016, 185–186.) Vaikuttavuusinvestoimisen esitetään olevan yksi ilmentymä julkisen hallinnon finansioitumisesta. Sen avulla sijoittajat voivat tehdä rahastaan merkityksellistä investoimalla sosiaalisten tai ekologisten ongelmien ratkaisemista edistäviin hankkeisiin. SIB-malli vie finansioitumisen asetta pidemmälle edustaen systemaattista hyvinvointivaltion muutosta, jossa finanssiala ulottuu myös sosiaalipolitiikan toteuttamiseen. SIB-mallissa oleellista on yhteiskunnallisten ongelmien ja hyötyjen mallintaminen, jolloin myös ei-rahallisia arvoja pyritään arvottamaan rahalliseen muotoon. (Chiapello 2015, 26–27.) Mallin tarkoituksena on tuottaa kustannussäästöjä julkiselle sektorille, mutta se jättää pohtimatta sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden rakenteita, joita se pyrkii ensisijaisesti korjaamaan (Dowling 2017, 305). On kuitenkin huomattava, että uuden julkisjohtamisen myötä hyvinvointipalveluiden markkinallistaminen on alkanut jo kymmeniä vuosia sitten, eikä suinkaan vasta SIB-mallien kehittymisen myötä. Tässä mallissa uutta on se, että elämästä tehdään aiempaa avoimemmin sijoituskohte, jolle voidaan asettaa myös tuotto-odotuksia.

## 4 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä luvussa esitellään tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät. Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat nojautuvat postmodernismin tai jälkistrukturalismisin suuntauksiin ja tutkijan tiedonintressi on emansipatorinen. Tutkimuksen empiria toteutetaan laadullisena ja tutkimusstrategiaksi valikoitu tapaustutkimus, jonka avulla on tarkoitus tutkia yhtä käynnissä olevaa SIB-hanketta Suomessa. Tutkimuksen kohteena on näin ollen tulosperusteisten rahoitussopimusten malli, jonka erityispiirteitä pyritään ymmärtämään ja osaltaan myös kyseenalaistamaan tutkittavan tapauksen avulla. Esitettyyn tutkimusongelmaan haetaan vastausta sekä teorian, aiempien tutkimusten että tapaustutkimuksesta saatavan aineiston avulla.

### 4.1 Tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tutkimuksen tieteenfilosofiset taustaoletukset on syytä avata perusteellisesti, jotta lukija pystyy ymmärtämään tutkijan valintoja tutkimusstrategian ja teorian muodostumiselle. Perinteisesti tutkijan tiedonintressi jaotellaan tekniseen, praktiseen ja emansipatoriseen. Tekninen tiedonintressi pyrkii selittämään ilmiöitä ja sitä käytetään usein esimerkiksi luonnontieteellisillä aloilla. Tekniselle tiedonintressille tyypillisiä havainnointikeinoja ovat erilaiset kokeilut, mittaukset ja laboratoriokokeet. Praktinen, eli tulkinnallinen tiedonintressi pyrkii puolestaan ymmärtämään ja tulkitsemaan ihmisten toimintaa. Emansipatorinen tiedonintressi taas ohjaa tutkijaa paljastamaan esimerkiksi valtaan, kokemuksiin ja arvoasetelmiin liittyviä tekijöitä. Tässä tutkimuksessa tutkijan tiedonintressi on emansipatorinen, eli vapauttava. Tyypillisesti emansipatorinen tiedonintressi ohjaa tutkimusta kriittiseen suuntaan, kuten myös tässäkin tutkimuksessa. (Anttila 1998.)

Tieteenfilosofisten taustaoletusten yhteydessä käsitellään usein myös tutkimuksen ontologisia ja epistemologisia ehtoja. Ontologia vastaa kysymykseen siitä, mikä on tutkittavan ilmiön luonne ja mitä voidaan pitää todellisena (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 119). Ontologia siis esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta eli siitä, mitä on olemassa. Epistemologia puolestaan käsittelee tiedon ja tieteen alkuperää ja luonnetta, sekä tiedon muodostumista. Epistemologisten ehtojen kannalta olennaista on kysyä, mikä asema arvoilla on ilmiöiden muodostumisessa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 118.)

Tämän tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat ovat lähimpänä postmodernia ajattelua, jossa kritisoidaan vallitsevia tieteellisiä ajattelutapoja ja asetutaan osittain niiden ulkopuolelle. Postmodernismia on vaikea sijoittaa perinteiseen tieteen tradition kenttään, koska se pyrkii omalta osaltaan myös kyseenalaistamaan olemassa olevia malleja ja perinteisiä tieteen traditioita. Churtonin (2009) mukaan postmodernille suuntaukselle on ominaista kuitenkin seuraavat piirteet: relativismi, subjektiuden kuolema ja suurten teorioiden häviäminen. Relativismilla viitataan siihen, että ei ole olemassa puhtaasti objektiivista tietoa. Toisin sanoen yhteiskunta ei ole objektiivisesti rakentunut, vaan kaikki tieto on suhteessa kontekstiin ja vallitseviin rakenteisiin. Subjektiuden kuolemalla viitataan siihen, että nyky-yhteiskunnassa yksilö ei ole enää subjektiivinen olento, vaan alistettu kulttuuriteollisuudelle. Postmodernissa ajattelussa subjekti ymmärretään usein historiallisesti ja yhteiskunnallisesti muodostuneena kokonaisuutena eikä niinkään itsenäisenä teon alkuperänä (Thomas 2011). Suurten teorioiden häviäminen toteutuu puolestaan silloin, kun objektiivisen tiedon olemassaolo hylätään. (Churton 2009, 132–134; Sarajärvi & Tuomi 2018, 55–56.) Churtonin (2009) määrittelyistä huolimatta jokainen postmoderni ajattelija lähestyy kuitenkin maailmaa omasta filosofiastaan käsin, joten suuntaukselle ei ole olemassa tarkkoja määritelmiä tai rajoituksia, eikä se ole postmodernissa ajattelussa edes tavoiteltavaa.

Postmodernismi on saanut vaikutteita jälkistrukturalismista ja osittain myös kriittisen teorian opeista. Kriittisen teorian juuret löytyvät Frankfurtin koulukunnasta, joka sai alkunsa 1930-luvulla Saksassa. Suuntauksen edistäjiä ovat muun muassa Horkheimer, Adorno, Habermas ja Marcuse. (Anttila 1998.) Tyypillisesti kriittinen teoria kyseenalaistaa perinteisiä positivistista tieteenkäsitystä, jossa arvostetaan matemaattisia syy-seuraussuhteita sekä tarkkoja mittaustuloksia. Positivistisen tieteen kehittymistä on vahvistanut osaltaan teknologian kehitys, joka on puolestaan lisännyt tieteen ja tekniikan yhteiskunnallista merkitystä. Positivistinen tieteenkäsitys on olennainen osa koko länsimaalaista kulttuuria, joten se ei ole rajoittunut ainoastaan akateemiseen ympäristöön. (Kakkuri-Knuutila & Heinilahti 2006, 137–138, 166.) Postmodernismin ajatellaan syntyneen noin 1960-luvun loppupuolella ja se on saanut vaikutteita myös esimerkiksi marxismista (Tuomi & Sarajärvi 2018, 55).

Koska postmoderni suuntaus on laaja ja vakiintumaton käsite, on tutkijalle luontaista etsiä filosofeja, joiden ajatukset parhaiten sopivat käsillä olevan tutkimustehtävän lähtökohtiin. Tämä tutkimus mukailee pitkälti Michel Foucault'n tieteenfilosofisia ajatuksia. Foucault'n filosofisia lähtökohtia on vaikea kategorisoida perinteisesti, mutta monet tutkijat asettavat ajatukset

juurikin postmodernismin tai jälkistrukturalismin suuntauksiin. (Alhanen 2007, 11.) Foucault'n filosofian keskiössä on ajatus siitä, kuinka ihminen on tullut oman ajattelunsa kohteeksi, eli ihminen subjektina on tullut objektiiviksi itselleen (Alhanen 2007, 22). Foucault ei pyri selvittämään niinkään ontologisia ehtoja, vaan tutkii ajan ja paikan vaikutuksia ajatteluun. Tässä tutkimuksessa vallitsevalla kulttuurilla on suuri merkitys tiedon muodostumisessa. Tiedon ajatteluun olevan sisäänrakennettuna yhteiskunnallisiin käytänteisiin. Emme siis voi täysin erottaa itseämme siitä mitä tiedämme, jonka seurauksena tieto, tiede ja tietämys ovat kulttuuriin ja kontekstiin sidottuja tulkintoja todellisuudesta.

Postmodernismi ei ole hallintotieteiden tutkimuskentässä tieteenfilosofisena lähestymistapana kovinkaan yleinen, joten sen käyttöä on myös syytä perustella. Tutkimustehtävän kriittisen luonteen vuoksi ei voida tyytyä ainoastaan selittävään tai ”todellisuutta” tulkitsevaan praktiseen tutkimusperinteeseen. Tutkimuksessa pyritään myös ymmärtämään laaja-alaisesti historiallinen konteksti, joissa SIB-malleja esiintyy. Lisäksi tutkijan tiedonintressi on vapauttava eli emansipatorinen, jolloin esimerkiksi postmodernismi on luonteva valinta tutkimuksen filosofisille taustaoletuksille.

## 4.2 Kriittinen tutkimusote ja tapaustutkimus

Tässä tutkimuksessa sovelletaan kriittistä tutkimusotetta. Tieteenfilosofiset lähtökohdat huomioiden aihetta pyritään ymmärtämään syvällisesti sekä avaamaan ilmiöön liittyviä historiallisia merkityksiä. Lisäksi ilmiön avulla pyritään paljastamaan nyky-yhteiskunnassa vallitsevia ajatusmalleja, joiden olemassaoloa tai oikeutusta ei juuri kyseenalaisteta. Tutkimuksen empiria toteutetaan laadullisena tapaustutkimuksena. Kvalitatiivisessa, eli laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita ilmiöiden ymmärtämisestä kokonaisvaltaisesti ja aineisto kootaan todellisissa tilanteissa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 151). Yleisesti ottaen tutkimuksia jaotellaan kvantitatiivisiin, eli määrällisiin ja kvalitatiivisiin, eli laadullisiin. Jaottelu ei suinkaan tarkoita sitä, että ne ovat puhtaasti toistensa vastakohtia, vaan ne voidaan nähdä ennemminkin toisiaan täydentävinä suuntauksina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 123–125). Kvantitatiivisen tutkimuksen juuret löytyvät luonnontieteistä, jossa keskeistä on syy-seuraus-suhteiden tunnistaminen. Kvantitatiiviselle tutkimukselle ominaista on, että tutkimuksessa esitetty hypoteesi pystytään todistamaan havaintoaineiston perusteella joko oikeaksi tai vääräksi. Tällöin myös havaintoaineiston on sovittava määrälliseen, numeeriseen mittaamiseen. Hirsjärven ym. (2002) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen.

Tarkasteltavaa ilmiötä pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, mutta saadut tulokset ovat aina tiettyyn kontekstiin rajoittuneita ehdollisia selityksiä. Tässä tutkimuksessa on luontevaa käyttää laadullista tutkimusta, sillä laadullisen tarkastelun avulla SIB-malliin liittyviä ulottuvuuksia pyritään ymmärtämään kokonaisvaltaisesti.

Tapaustutkimus valikoitui tutkimusmetodiksi siksi, että ilmiötä pystytään tarkastelemaan mahdollisimman tarkasti läheltä yksittäisen tapauksen avulla. Tapaustutkimuksessa tutkitaan usein ilmiöitä tai tapahtumakulkua yhden tai muutaman tapauksen avulla (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9). Laineen, Bambergin ja Jokisen (2007, 111) mukaan ”tapaustutkimuksen peruslähtökohtana on tuottaa tietoa erityisistä paikkaan ja aikaan sidotuista olosuhteista, ilmiöistä, prosesseista, merkityksistä ja tiedosta”. Tässä tutkimuksessa tutkittava ilmiö on SIB-malli ja sitä tarkastellaan yhden tapauksen, eli maahanmuuttajien työllistymistä edistävän Koto-SIB-hankkeen avulla. Tapaustutkimus soveltuu tutkimusmenetelmäksi myös erityisesti silloin, kun tutkimuskysymykset ovat viitanneet pätevyyteen saavuttaa kriittistä tietoa. (Anttila 1998.) Tapaustutkimuksen avulla pyritään osaltaan vahvistamaan tutkittavan ilmiön aiempaa teoriapohjaa sekä mahdollisesti tuodaan keskusteluun uusia näkökulmia. SIB-malleja kun ei ole juuriakaan tutkittu Suomessa aiemmin.

### **4.3 Aineiston kerääminen ja analyysi**

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerätään puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla. Haastattelu valikoitu aineistonkeruumetodiksi siksi, että SIB-malleja ei ole niiden uutuuden takia ehditty tutkia kovinkaan laajasti. Haastattelun avulla ilmiön ymmärtämiseen voidaan saada uusia, yllättäviäkin näkökulmia ja saadut tulokset voidaan liittää laajempaan kontekstiin. Lisäksi tutkimusongelmassa ollaan kiinnostuneita SIB-hankkeen sopimusosapuolten kokemuksista, jolloin haastattelu on luonnollinen valinta. Tutkimuksessa kiinnostusta kohdennetaan myös siihen, miten haastateltavat perustelevat omia näkemyksiään SIB-mallin toimivuudesta. Haastattelut rajattiin koskemaan hankkeen eri sopimusosapuolia, jotta saadaan kattavasti esiin mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä eri toimijoiden kokemuksista SIB-mallista ja sen toimivuudesta. Teemahaastattelussa kaikkien haastateltavien kanssa keskustellaan samoista aihepiireistä, mutta kysymykset ja niiden tarkka muoto voivat vaihdella. Teemahaastattelu lähentelee avointa syvähaastattelua, mutta se ei ota kantaa siihen, miten ”syvälle” haastattelussa tulisi mennä. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47–48.)



Haastattelun eduista huolimatta sen käyttämiseen liittyy myös haasteita. Haastatteluaineiston analyysi on usein ongelmallinen ja haastava rakentaa, koska ei ole olemassa valmiita malleja tai käytänteitä analyysin toteuttamiselle. Haastattelut voivat sisältää myös useita virhelähteitä, joita voi aiheuttaa niin haastattelija kuin haastateltavakin. Lisäksi haastattelijalta vaaditaan kokemusta ja taitoa haastattelutilanteissa, jotta haastatteluista saadaan suurin mahdollinen hyöty irti. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 34–35.)

Aineiston analyysissä hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jolloin tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat läsnä analyysin kaikissa vaiheissa. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin logiikka on usein abduktiivista, eli tutkimuksessa tehtyjen havaintojen tekoa ohjaa jokin johtajatus. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia ja sitä voidaan käyttää lähes kaikissa laadullisissa tutkimuksissa, sillä se on analyysitapana hyvin joustava. Aineistoa voidaan esimerkiksi luokitella, teemoitella tai tyypitellä tutkimusasetelmaan soveltuvalla tavalla. Pääsääntöisesti sisällönanalyysia voi tehdä esimerkiksi aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. (Tuomi & Sarjajärvi 2018, 103–106.) Koska aiemmilla tutkimuksilla ja teoreettisella viitekehksellä on keskeinen rooli tässä tutkimuksessa, on sisällönanalyysi perusteltua toteuttaa nimenomaan teoriaohjaavana. Tässä tutkimuksessa teoria toimii suuntaa antavana, mutta analyysi ei pohjaudu suoraan tiettyyn teoriaan, eikä siinä testata olemassa olevaa teoriaa uudessa kontekstissa. Näin varmistutaan siltä, että mahdolliset uudet ja jopa yllättävätkin näkökulmat saadaan esiin aineistosta, mikäli sellaisia ilmaantuu. Teorialähtöisessä tutkimuksessa teoria on valmiiksi sidottu tiettyyn malliin ja tällöin päättely on deduktiivista. Puhtaasti aineistolähtöinen analyysi on puolestaan hyvin vaikea toteuttaa, koska silloin tutkijalla ei saisi olla mitään ennakkooletuksia tutkittavasta aiheesta. Myös tieteenfilosofiset lähtökohdat huomioiden ei ole olemassa täysin objektiivista tietoa ja esimerkiksi jo tutkimusmenetelmien valinta vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin.

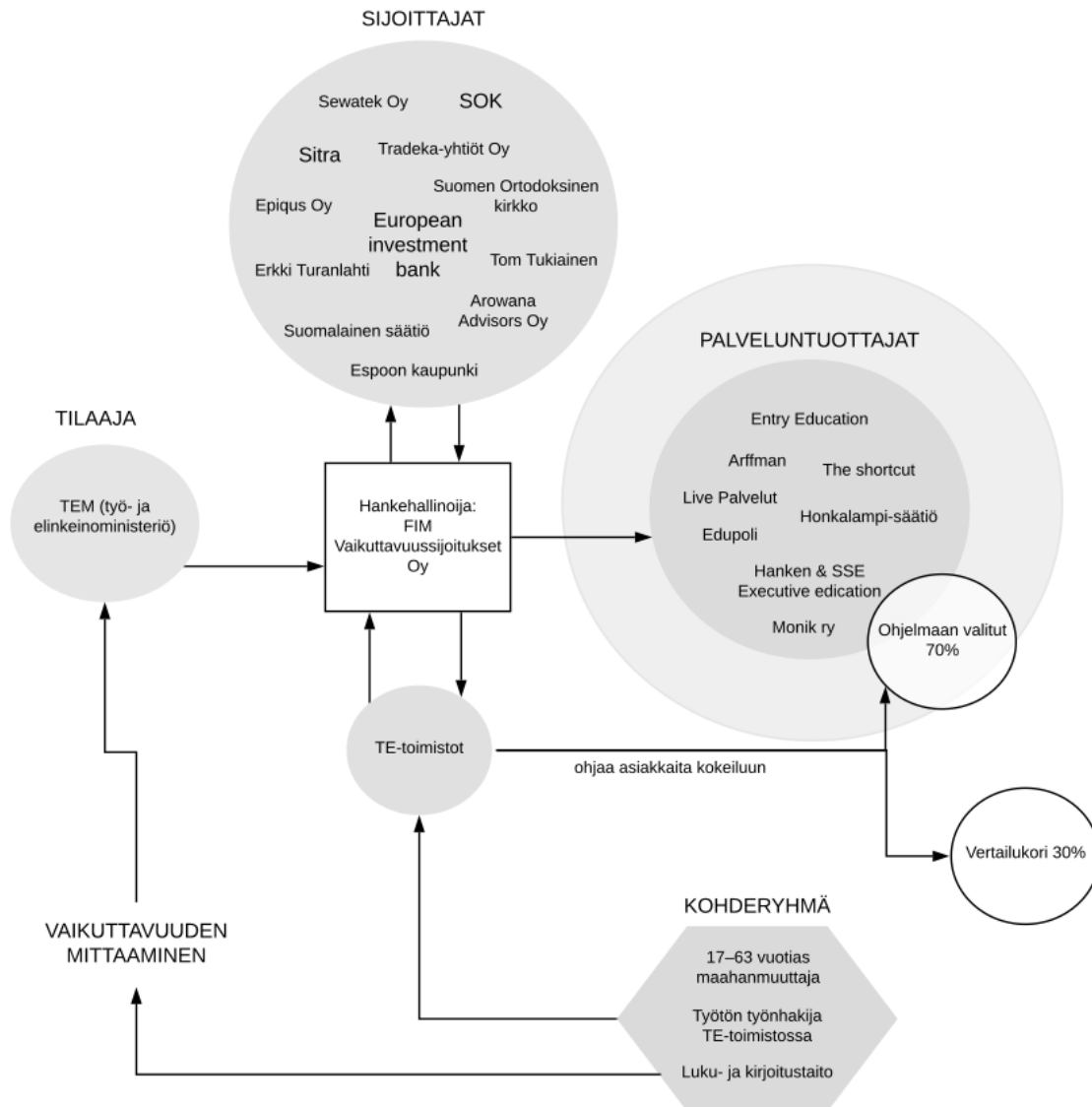
## 5 TUTKIMUKSEN EMPIRIA

Tutkimuksen empiria toteutetaan tapaustutkimuksen muodossa. Tarkasteltava tapaus on Suomessa vuonna 2017 käynnistynyt Koto-SIB-hanke, jonka tavoitteena on edistää maahanmuuttajien työllistymistä ja integroitumista osaksi yhteiskuntaa. Tässä luvussa esitellään Koto-SIB-hankkeen ekosysteemi eri toimijoineen. Lisäksi käydään läpi toteutetut haastattelut sekä aineiston analyysitapa.

### 5.1 Koto-SIB-hanke

Koto-SIB on Suomessa vuonna 2017 käynnistynyt hanke, jonka tavoitteena on edistää maahanmuuttajien työllistymistä sekä heidän integroitumistaan osaksi yhteiskuntaa. Hankkeen tavoitteeksi on asetettu 2500–3000 maahanmuuttajan työllistyminen toteutusajanjakson ja seurantaajanjakson aikana. Hankkeen toteutusaika on 1.12.2017 – 31.12.2019, jonka jälkeen maahanmuuttajien työllistymisen seuranta jatkuu vielä kolme vuotta. Näin ollen hankkeeseen osallistuneiden maahanmuuttajien työllistymisen seuranta jatkuu vielä vuoteen 2023 asti. Hankkeen tulostavoitteina käytetään työmarkkinatuen vähentymistä sekä tuloverojen lisääntymistä. Näiden kahden tulostavoitteen kehittymistä verrataan interventioon osallistuneiden ja vertailuryhmän välillä. (Sitra 2020b). Tuloperusteinen SIB-malli mahdollistaa palveluntarjoajille joustavan ja yksilöidyn lähestymistavan maahanmuuttajien työllistämiseen (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2018).

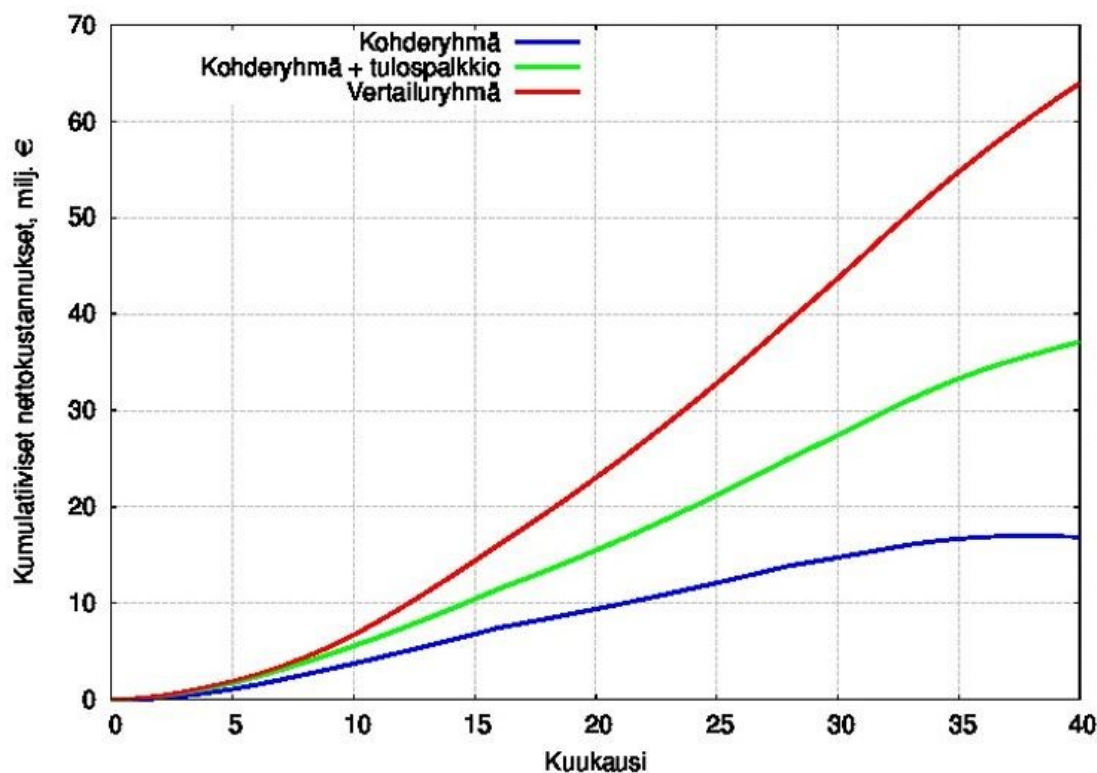
Palvelun tilaaja on työ- ja elinkeinoministeriö, joka on kilpailuttanut hankehallinnoijaksi FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy:n (ent. Epiqus Oy). Hankehallinnoijan tehtävä on koordinoita Koto-SIB-hankekokonaisuutta koko sopimuskauden ajan. Hankkeeseen valitut palveluntuottajat koostuvat useista eri koulutus- ja rekrytointialan organisaatioista (Koto-SIB 2019). Hankkeen sijoittajina toimii muun muassa Euroopan investointirahasto, Sitra, SOK, Espoon kaupunki, Tradeka, Suomen Ortodoksinen kirkko, Epiqus Oy, Sewatek Oy, Tom Tukiainen, Erkki Turanlahti ja Arowana Advisors Oy. Suurimmat sijoittajat hankkeessa ovat Euroopan investointirahasto 10 miljoonalla eurolla, Sitra 1,5 miljoonalla eurolla ja SOK miljoonalla eurolla. Rahaston koko on yhteensä 14,2 miljoonaa euroa ja sen esitetään olevan rahassa mitattuna Euroopan suurin SIB-hanke. (TEM 2018.) Kuviossa 5 havainnollistetaan Koto-SIB-hankkeen toimintalogiikkaa sekä eri sopimusosapuolia ja toimijoiden välisiä suhteita.



Kuvio 5. Koto-SIB-hankkeen osapuolet ja toimijoiden väliset suhteet.

Maahanmuuttajille suunnattuun Koto-SIB-ohjelmaan voi hakea, mikäli täyttää seuraavat ehdot: 1) on Suomessa työskentelyyn oikeuttava oleskelulupa, 2) ei ole vielä Suomen kansalainen, 3) on työtön työnhakija TE-toimistossa, 4) osaa lukea ja kirjoittaa latinalaisilla aakkosilla ja 5) haluaa oppia suomen kieltä sekä tehdä töitä Suomessa. Hanke etenee käytännön tasolla niin, että paikalliset TE-toimistot ohjaavat työttömät maahanmuuttajat hakemaan ohjelmaan. Mikäli hankkeeseen pyrkivä henkilö täyttää vaaditut kriteerit, hänet laitetaan arvontaan. Koto-SIB-ohjelman asiakaskriteerit täyttävistä henkilöistä 70 % arvotaan mukaan hankkeeseen ja 30 % jätetään hankkeen ulkopuolelle. Hankkeen ulkopuolelle jääneet 30 % muodostavat Koto-SIB:n vertailuryhmän ja heidät ohjataan maahanmuuttajille suunnattuun ”normaaliin”

kotouttamiskoulutukseen. Koto-SIB-hankkeen loputtua sekä kohderyhmän että vertailuryhmän, niin kutsutun ”vertailukorin” tuloksia vertaillaan ennalta määriteltyjen tulostittareiden osalta. Vertailukorin avulla voidaan osoittaa, missä määrin saavutetut tulokset ovat toteutuneen intervention seurausta. Tulostittareista saatavien lukujen perusteella sijoittajille maksetaan tai jätetään maksamatta tuottoja. Laajamittaisen vaikuttavuuden mittaamisen suorittaa tilaajan (TEM:n) kilpailuttama ulkopuolinen arvioija hankkeen seurantajakson loputtua. Valtio maksaa SIB-rahastolle 50 % saamastaan taloudellista hyödystä, eli puolet tulostittareiden avulla todennetuista kustannussäästöistä. Jos esimerkiksi intervention aikaansaama vaikuttavuus yhden henkilön osalta on 5 000 euroa, niin sijoittajille maksettavan tulospalkkion suuruus on 2 500 euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön maksama kokonaissumma on kuitenkin korkeintaan 10 000 euroa yhtä maahanmuuttajaa kohden. (TEM 2016.) Tällä varmistutaan siitä, että sijoittajien tuotot eivät kasva kohtuuttoman suuriksi, vaikka vaikuttavuus olisikin ennakoitua korkeammalla tasolla. Kuviossa 6 on esitetty arvio Koto-SIB-hankkeen kumulatiivista nettokustannuksista kohderyhmän ja vertailuryhmän välillä.



Kuvio 6. Arvio kumulatiivisista nettokustannuksista Koto-SIB-hankkeessa (Sitra 2020c).

Koto-SIB-hankkeella tavoitellaan ennen kaikkea maahanmuuttajien nopeampaa työllistymistä verrattuna nykyiseen TE-toimistojen järjestämään kotoutumiskoulutukseen. Tällöin valtio,

kunnat sekä lopulta veronmaksajat säästävät ja hanke koituu koko yhteiskunnan hyödyksi. Nykyinen kotoutumiskoulutus kestää jopa 1,5 vuotta ja sen aikana töiden hakeminen tai työllistyminen on haastavaa. Tilastokeskuksen dataan perustuen vuonna 2016 neljän maassaolovuoden jälkeen maahanmuuttajien työllisyysaste oli vain noin 20 %, kun kantaväestöllä se oli hieman alle 70 %. Koto-SIB-hankkeessa tavoitteena on, että palveluun osallistuvat maahanmuuttajat siirtyvät työelämänä noin neljän kuukauden kuluttua koulutuksen aloituksesta. (Sitra 2020c). Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työllistymisen nopeuttaminen edistää myös maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Lisäksi työllistymisellä ajatellaan olevan merkittäviä kerrannaisvaikutuksia, kuten kansainvälisen osaamisen laajentuminen Suomessa. (TEM 2016, 3).

## 5.2 Teemahaastattelujen toteutus

Teemahaastatteluja toteutettiin yhteensä seitsemän. Haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostitse 9 eri organisaatiolle, ja myönteisiä vastauksia saatiin seitsemän. Aineisto koostuu tilaajan, hankehallinnoijan, kahden sijoittajan sekä kahden palveluntuottajan yksilöhaastatteluista. Tilaajan puolelta haastateltiin kahta henkilöä erikseen siitä syystä, että toinen haastateltavista toimi eri organisaatiossa hankkeen alkuvaiheessa. Palveluntuottajista ja sijoittajista päädyttiin haastattelemaan useampaa toimijaa siitä syystä, että tutkimustulokset eivät vääristy, mikäli yhden sijoittajan tai palveluntuottajan näkemykset eroavat suuresti muiden kokemuksista. Haastatteluun osallistuneiden henkilöiden ja heitä edustaneiden organisaatioiden nimet jätetään mainitsematta, koska niiden paljastaminen ei ole tutkimusongelman kannalta tarkoituksenmukaista. Tämä on perusteltua myös tutkimuksen kriittisen luonteen takia, koska mahdollinen kritiikki ei kohdistu yksilötason toimijoihin tai organisaatioihin, vaan pikemminkin aikamme kuvaan ja kulttuuriin. Haastattelut toteutettiin aikavälillä 3.3-17.4.2020. Haastattelut kestivät 45 minuutista tuntiin ja litteroituja sivuja kertyi yhteensä 120 sivua. Neljä haastattelua toteutettiin haastateltavien organisaatioiden omissa tiloissa ja kolme haastattelua toteutettiin etäyhteyksin.

Teemahaastattelut koostuivat kolmesta teemasta, jotka olivat: 1) hankkeen sopimusosapuolten roolit ja intressit, 2) SIB-mallin toimivuus sekä 3) SIB-malliin kohdistuvat ongelmat ja kritiikki. Ensimmäisen teeman avulla selkeytettiin haastateltavan roolia hankkeessa sekä kartoitettiin eri toimijoiden intressejä olla mukana hankkeessa. Ensimmäisen teeman tarkoituksena oli saada kartoittavasti ymmärrystä siitä, millaisia hyötyjä eri toimijat tavoittelevat hankkeesta. Lisäksi oltiin kiinnostuneita siitä, onko eri sopimusosapuolten välillä mahdollisia intressiristiriitoja.

Toisessa teemassa mallin toimivuutta tarkasteltiin erityisesti siitä näkökulmasta, onnistuvatko mittarit ilmentämään sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. Tämä painotus oli luonteva valinta sen takia, että onnistuneiden tulosmittareiden valinta on olennainen osa SIB-hankkeiden onnistumista. Lisäksi kysyttiin kokemuksia siitä, millaisin sosiaalisiin ongelmiin SIB-malli ja sen toimintalogiikka soveltuu ja onko malli ylipäätään toimiva tapa järjestää hyvinvointipalveluita. Toisen teeman avulla keskityttiin saamaan vastaus sekä ensimmäiseen että toiseen tutkimuskysymykseen. Kolmannen teeman avulla käsiteltiin hankkeen aikana ilmenneitä käytännön tason ongelmia tai ristiriitoja, sekä eettisiä ongelmakohtia. Kaikkien haastateltavien kanssa keskusteltiin myös akateemisessa kirjallisuudessa esiintyvistä kritiikistä SIB-mallia kohtaan. Kolmannen teeman avulla pyrittiin saamaan parempi käsitys SIB-mallin kompastuskivistä sekä mahdollisista eettisistä ongelmista, joita toimijat ovat tunnistaneeet. Kolmas teema auttoi osaltaan vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tutkimuksessa kiinnostusta kohdenettiin myös siihen, miten laajasti eri toimijat tunnistavat eettisiä ongelmakohtia. Toteutetun teema-haastattelun runko on tämän tutkimuksen liitteissä (Liite 1).

### 5.3 Aineiston analyysi

Aineisto analysoitiin käyttäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Kaikki toteutetut haastattelut tallennettiin ja kirjoitettiin kirjalliseen muotoon, eli litteroitiin aineiston analyysia varten. Aineiston litteroinnin jälkeen kaikki haastattelut luettiin läpi useaan kertaan ja tehtiin alleviivauksia, jotta aineistosta saatiin riittävän kattava kokonaiskuva. Tämän jälkeen aineistoa lähestyttiin ensin aineistolähtöisesti etsien haastateltavien puheesta eroja ja toisaalta yhtäläisyyksiä. Jokainen haastateltava koodattiin eri värillä, jotta samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien löytäminen oli mahdollista. Värikoodien lisäksi haastateltavista käytettiin lyhenteitä seuraavasti: T1, T2, S1, S2, H, P1 ja P2. T tarkoittaa tilaajaa, S sijoittajaa, H hankehallinnoijaa ja P palveluntuottajaa. T1 tarkoittaa esimerkiksi ensimmäisenä haastateltua tilaajaa ja P2 toisena haastateltua palveluntarjoajaa. Haastattelun analyysissa apuna käytettiin myös taulukointia, jotta tekstiä saatiin jäsenneltyä eri luokkiin. Haastateltavat jaoteltiin taulukkoon heidän roolien mukaan, jotta oli mahdollista löytää sekä eroja että yhtäläisyyksiä eri sopimusosapuolten välillä.

Aineiston analyysivaiheessa tunnistettuja luokkia peilattiin jatkuvasti teoreettiseen viitekehykseen, jotta teoria ja aineisto saatiin keskustelemaan keskenään. Tunnistetuista yhtenäisistä luokista jäsenneltiin yläluokkia ja teemoja tutkimusongelman sekä tutkimuskysymysten vastaa- mista varten. Lopuksi haastatteluaineistosta löydetty yhteneväiset teemat liitettiin teoreettiseen

viitekehykseen sekä aiempaan tutkimustietoon. Toteutetussa tutkimuksessa empirian avulla löydetyt keskeiset tulokset eivät olleet täysin yhteneväiset haastattelurungon teemojen kanssa, vaan aineistosta löydettiin uusia, yllättäviäkin teemoja. Teemahaastattelun runko löytyy tämän tutkielman liitteistä (Liite 1).

## 6 TULOKSET

Tässä osiossa käsitellään tutkimuksessa toteutetun empirian keskeisiä tuloksia. Tutkimustulosten avulla on tarkoitus lisätä ymmärrystä siitä, miten SIB-mallin soveltuu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tutkimusongelmaan haettiin vastausta kahden tutkimuskysymyksen avulla. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla selvitettiin, millaisia kokemuksia eri sopimusosapuolilla on SIB-mallin toimivuudesta. Toinen tutkimuskysymys oli, miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. Tutkimusongelman kanalta keskeiset tulokset on jaoteltu tutkimuskysymysten mukaan. Aineistosta löydettiin yhteensä neljä teemaa, joiden avulla pystytään vastaamaan tutkimusongelmaan. Taulukossa 2 esitetään yhteenveto löydetyistä teemoista tutkimuskysymysten mukaan jaoteltuna.

Tutkimustuloksista selviää ensinnäkin, että Koto-SIB-hanke ei ole toiminut kaikilta osin odotusten mukaisesti. Useista kompastuskivistä huolimatta on tunnustettu kuitenkin myös toimivia elementtejä ja SIB-mallin tarjoamaan potentiaaliin uskotaan edelleen vahvasti. Toinen keskeinen löydös on, että SIB-mallin toimivuutta tärkeämpää on vaikutusten hankinta ja malli nähdään vain yhtenä työkaluna muuttaa hyvinvointipalveluiden järjestämistä vaikuttavampaan suuntaan. Kolmas teema on taloudellisten tuottojen hallitsevuus. Koto-SIB-hankkeessa tulostavoitteet on rakennettu niin, että ne kuvastavat parhaiten julkiselle sektorille koituvia kustannussäästöjä, eivätkä niinkään sosiaalista arvoa. Julkisen sektorin kustannussäästöjen perusteella myös sijoittajille maksetaan tuottoja, mikäli hankkeelle asetetut tulostavoitteet saavutetaan. Neljäs teema on euroissa mitattavat sosiaaliset ongelmat. SIB-mallin ajatellaan soveltuvan parhaiten sellaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, joissa on eniten säästöpotentiaalia tai ongelmiin, jotka ovat parhaiten rahallisesti mitattavissa. Tutkimuksen pohdinta -osiossa osoitetaan tutkimustulosten yhteys teoreettiseen viitekehykseen ja lisäksi peilataan tutkimustuloksia aiempiin tutkimuksiin.

TEEMAT	1. SIB-mallin toimivuus	2. Sosiaalisten ja taloudellisten arvojen yhdistäminen
<b>Havaitut ongelmakohdat ja toimivat elementit</b>	Ongelmat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asiakkaiden vähyys</li> <li>• Vertailukoriasetelma</li> <li>• Hitaus ja työläys</li> </ul> Toimivat elementit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikutusten hankinta</li> <li>• Yhteiskunnallinen hyvä</li> <li>• Yksinkertaiset tulostittarit</li> </ul>	
<b>Vaikutusten hankinta</b>	SIB-malli toimii työkaluna, jonka avulla tavoitellaan vaikuttavampaa julkisen sektorin palvelurakennetta.	
<b>Taloudelliset vaikutukset keskiössä</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeen lähtökohtana on ollut kustannusvaikutusten hillitseminen.</li> <li>• Tulostittarit kuvastavat ainoastaan taloudellisia vaikutuksia.</li> </ul>
<b>Euroissa mitattavat sosiaaliset ongelmat</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosiaaliset ongelmat hahmotetaan kustannusten kautta.</li> <li>• Mallin ajatellaan soveltuvan parhaiten ongelmiin, jotka ovat rahallisesti mitattavissa.</li> </ul>

Taulukko 2. Keskeiset tutkimustulokset tutkimuskysymysten mukaan.

## 6.1 SIB-mallin toimivuus

Tässä osiossa esitetään ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta keskeisimmät löydökset. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää, millaisia kokemuksia eri toimijoilla on SIB-mallista ja sen toimivuudesta. Keskeisiä teemoja löydettiin kaksi. Ensimmäinen teema on hankkeessa tunnistetut ongelmakohdat ja toisaalta toimivat elementit. Toinen keskeinen teema ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta on vaikutusten hankinta. SIB-mallin avulla tavoitellaan ensisijaisesti hyvinvointipalvelujen järjestämisen muutosta, jossa julkinen sektori siirtyy suoritusmaksamisesta kohti tulosperusteista maksamista. Tämän ajatellaan lisäävän julkisen sektorin tehokkuutta ja vähentävän sosiaalipalveluiden kustannuksia tulevaisuudessa.



### 6.1.1 Havaitut ongelmakohdat ja toimivat elementit

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että Koto-SIB-hanke ei ole toiminut odotusten mukaisesti kaikilta osin. Eri toimijoiden mielipiteet vaihtelivat jonkin verran mallin toimivuudesta, mutta hankkeessa ilmenneistä ongelmista huolimatta SIB-mallin potentiaaliin uskotaan edelleen vahvasti. Ennako-oletukseen verrattuna ongelmia tunnistettiin kuitenkin huomattavasti vähemmän. Useat haastateltavat nostivat esiin myös konkreettisia tekijöitä, jotka ovat toimineet mallissa hyvin. Haastateltavista hankehallinnoijalla oli selkeästi laajin näkemys hankkeen aikana ilmenneistä ongelmista. Tämä johtunee siitä, että hankehallinnoija toimii koko Koto-SIB-hankkeen koordinaattorina ja eräänlaisena liitekohtana eri sopimusosapuolten välillä. Hankehallinnoija on ollut koko hankkeen ajan tiiviissä yhteydessä intervention toteuttajiin, eli palveluntarjoajiin, sijoittajiin sekä palvelun tilaajaan.

#### Havaitut ongelmat

Lähes kaikki haastateltavat kokevat, että suurin yksittäinen käytännön haaste Koto-SIB-hankkeessa on ollut maahanmuuttajien ohjautuminen Koto-SIB-hankkeeseen toiminnan alkuvaiheessa. Haastateltavien mukaan TE-toimistot eivät ole onnistuneet ohjaamaan riittävästi työntekijöitä hankkeen piiriin ensimmäisen vuoden aikana.

*Suurimmat haasteet on kai ollut - -, että siellä on ollut vähän muutosvastarintaa siellä työvoimatoimistossa ja sitten niitä ihmisiä sinne kotoutettavaksi ei ole saatu kovin paljoa. On jouduttu tekemään todella paljon työtä sen suhteen, että löytyy ne kotoutettavat. S1*

Hankehallinnoija korostaa myös, että yksityisen ja julkisen sektorin toimintalogiikat ovat erilaiset, joten hankkeen alussa ilmenneet vaikeudet eivät ole johtuneet ainoastaan TE-toimistojen haluttomuudesta ohjata maahanmuuttajia ohjelman piiriin. Yksityisen ja julkisen sektorin arvojen yhteensovittaminen vie aikaa ja tästä syystä hankkeen piiriin ei ole saatu riittävästi asiakkaita ensimmäisen toimintavuoden aikana.

*Olisi kannattanut ehkä ymmärtää sitä vastapuolta, että mikä on TE-toimiston tehtävä. Ensinnäkin niiden tehtävä on varmistaa, että jokainen saa tasapuolista*

*julkista palvelua ja varmistaa, että siellä on oikeat lausunnot ja - - muutenkin byrokratia on kohdallaan, jotta ihmiset saa työttömyyskorvauksensa... H*

Lisäksi tilaaja nostaa esiin, että hankkeen asiakasmäärät jäivät ensimmäisen vuoden aikana vähäiseksi siitä syystä, että Suomeen saapuvien maahanmuuttajien määrä jäi lopulta arvioitua pienemmäksi. Näin ollen hankkeen kohderyhmä laajennettiin koskemaan myös maassa pidempään oleskelleita maahanmuuttajia.

*... sitten me todettiin, että ei näitä ihmisiä tulekaan tarpeeksi tähän, jotka täyttää nämä kriteerit, eli ne on vasta tulleet. Silloin kesällä 2017 me laajennettiin sitä kohderyhmää kaikkiin maahanmuuttajiin, että sinun ei tarvinnut enää tulla turvapaikanhakijana ja olla vasta tullut... T2*

Asiakkaiden vähäisen määrän lisäksi Koto-SIB-hankkeessa käytetty vertailukoriasetelma on koettu monilta osin ongelmalliseksi. Lähes kaikki haastateltavat nostavat tämän esiin malliin liittyvänä eettisenä ongelmana. Haastateltavien mukaan vertailukori-tyyppinen ratkaisu ei välttämättä sovellu ihmisten mittaamiseen ongelmitta.

*... mä kuvasin tuon, että sata ihmistä hakee meille ja me halutaan ne sata ihmistä mukaan, niin 30 ihmistä arvotaan vertailukoriin. Siellä on 30 ihmisessä on paljon sellaisia, jotka haluaa mukaan tällaiseen, haluaisi kovasti töihin. Ne joutuu sitten kokemaan pettymyksen, että he ei pääse tähän ohjelmaan. - - Että - - pystytään vertailemaan aidosti, niin myöskään heitä ei voi ohjata mihinkään vastaavan tyyppiseen ohjelmaan, koska siinä menee puurot ja vellit sekaisin eikä saada sitä vaikuttavuutta aikaiseksi, tai ei pystytä mittaamaan tarkasti. H*

Useat eri haastateltavat nostavat esiin, että vertailukoriasetelman avulla henkilöt pystytään kuitenkin satunnaistamaan, jolloin vältetään niin kutsutulta kermankuorinnalta ja saadaan aikaan tilastollisesti luotettava vertailuryhmä. Huolena on kuitenkin se, että Koto-SIB-hankkeeseen valikoitunut tilastollinen mittaamismenetelmä ei välttämättä sovellu ihmisten mittaamiseen ongelmitta.

*Tämä pitää muistaa, kun puhutaan ihmisistä. Me ei voida tehdä semmoista lääketyhtiöiden tyyppillistä koetta, kun me puhutaan ihmisistä. Me ollaan sitten siinä*

*eturintamassa ottamassa vastaan niitä puheluita, missä ne asiakkaat itkee tai niiden vaimot itkee, et ”miksi hänen miehensä ei pääse mukaan tähän ohjelmaan”.* H

Vertailukoriasetelma koetaan yksimielisesti tilastollisesti toimivana ja luotettavana ratkaisuna, mutta hankehallinnoija korostaa, että matemaattinen koeasetelma ei ole ongelmaton, kun mitaamisen kohteena on ihminen.

*... tää on tavallaan akateemisesti hyvä asia, koska tämä on ikään kuin puhdas koeasetelma. Mutta sitten voidaan just miettiä, että kun on ihmisistä kyse, niin onko tää reilu tai kiva.* T2

Koeryhmäasetelma koetaan samaan aikaan toisaalta myös reiluna siitä syystä, että vertailuryhmään jäävät henkilöt saavat kuitenkin normaalia kotoutuskoulutusta ja valinta perustuu satunnaistettuun arvontaan. Vertailukoriin jäävät henkilöt eivät siis jää täysin tyhjän päälle, vaikka eivät hankkeen piiriin pääsekään.

*... kun sulla on toinen vertailuryhmä, joka saa parempaa kotoutusta lähtökohtaisesti kuin toinen, niin onko se eettisesti oikein. Mutta jos vaihtoehto on, että molemmat saa huonoa ja ne on sattumalta valittu, niin kyllä mä silti näkisin, että se on positiivinen asia.* S1

Yhdeksi Koto-SIB-hankkeen haasteeksi on tunnistettu myös sen hitaus ja työläys. Tilaaja, hankehallinnoija sekä sijoittajat tuovat esiin, että SIB-malli nykyisessä rahastomuodossaan on ollut hidas ja työläs käynnistää sekä hallinnoida sen monimutkaisen rahastorakenteen vuoksi. Lisäksi SIB-mallin avulla ratkaistavat yhteiskunnalliset haasteet sisältävät jokainen omat erityispiirteensä, joten esimerkiksi tulosmittarit tulee rakentaa yksilöllisesti kaikkiin hankkeisiin, eikä valmiita malleja voida hyödyntää helposti seuraavissa hankkeissa.

*... kun valittiin se hankehallinnoija, joka on siitä vastuussa, niin sen jälkeen vasta hankehallinnoija pystyi - - hakemaan sen rahaston markkinointilupaa Finanssi-  
valvonnalta ja vasta kun se markkinointilupa on, niin toimija eli Epigus pystyi lähteä tapaamaan sijoittajia. Niin siinä on se aikajänne aika pitkä tässä*

*nykyisessä rakenteessa, johtuen Finanssivalvonnan tulkinnoista ja olemassa olevan lainsäädännön perusteista. T1*

*Yhteiskunnalliset haasteet mitä on pyritty ratkaisemaan, on ollut erilaisia, niin tämä on osoittautunut aika vaikeaksi, monimutkaiseksi ja hitaaksi tehdä. - - Kuvitelma oli alun perin, että tää olisi ollut helpompaa ja nopeampaa. S2*

Aineistosta tunnistetut muut ongelmat ovat melko hajanaisia, eikä vahvoja yhtäläisyyksiä eri haastateltavien välillä ole havaittavissa. Toinen palveluntuottajista esimerkiksi kokee standardoimattoman yhteistyön riskinä mallin toimivuudelle, koska Koto-SIB-hankkeessa palveluntuottajat saavat tuottaa työllistämispalveluja parhaaksi kokemallaan tavalla. Tällöin toiminnan eettisyys jää palveluntarjoajan oman tulkinnan varaan.

*... onko se sitten sen palveluntuottajan vastuulla yksin miettiä niitä eettisiä kysymyksiä, vai onko se myöskin hankehallinnoijan vastuulla. Ja nyt tullaan taas siihen standardoituun yhteistyöhön. Että onko sen - - hankehallinnoijan vastuulla, että ne palveluntuottajat tekee sitä työtä eettisesti. P2*

Yhteisten linjausten puuttumisen vuoksi palveluntuottajat saattavat mieltää itsensä myös toisensa kilpailijoiksi, koska palveluntuottajien tulos on sidottu työllistymisten määrään. Tulostavoitteet muuttavat kolmannen sektorin toimintaa yritysmaiseen suuntaan, jolloin palveluntuottajat ovat toistensa kilpailijoita.

*Jos se yhteistyö ei ole standardoitua, niin me ollaan toistemme kilpailijoita. Miksi me tehtäisiin yhteistyötä, jos siihen ei ole mitään standardia, että se olisi kaikille win-win-tilanne. - - ... me myöskin halutaan ne parhaat asiakkaat. Me myös halutaan ne parhaat työnantajakumppanit, ja jos meillä olisi hyvä työnantajakumppani, niin miksi me haluttaisiin antaa se meidän kilpailijalle, koska mekin voidaan tehdä se tulos. P2*

Molemmat sijoittajat nostavat esiin, että SIB-hankkeiden tuotto-riskisuhdetta on niin vaikea arvioida, että ne eivät ainakaan vielä ole houkuttelevia sijoituskohteita puhtaasti tuottoja tavoitteleville sijoittajille. Sijoittajat ovat lähteneet mukaan hankkeeseen tavoitellakseen ensisijaisesti yhteiskunnallista hyötyä, mutta heillä on myös tuotto-odotuksia hankkeelle.

*... sijoittajille nää on tosi vaikeita arvioida, että mikä se tuotto-riski-suhde on, kun ei ole mitään hajua, mikä se lopputulema voisi olla. S1*

Tämän lisäksi toinen sijoittajista korostaa, että Koto-SIB-hankkeessa alkuperäinen tavoite oli saada lähes 4 000 maahanmuuttajaa hankkeen piiriin, mutta lopulta määrä jäi noin puolta pienemmäksi erinäisistä syistä johtuen. Tämä ei ole sijoittajien näkökulmasta tyydyttävä tilanne normaaleissa sijoituskohteissa. Molemmat sijoittajat ovat siis lähteneet hankkeeseen mukaan kokeilumielessä, joten heillä ei ole samanlaisia tuotto-odotuksia kohteelle kuin normaaleissa sijoituskohteissa.

*Mut jos ois kyse normaalista sijoituksesta, mihin on allokoitu tietty määrä pää-omaa, niin ei se ole tyydyttävä tilanne, et jos siitä jää puolet käyttämättä. S2*

Toisen sijoittajan mukaan yksi ongelma Koto-SIB-hankkeessa on ollut hankehallinnoijan kaksoisrooli. Hankehallinnoija toimii hankkeessa sekä rahastonhoitajana että koko hankkeen koordinaattorina. Haastateltavan mukaan ongelmia voi ilmentua silloin, kun sijoittajien intressit ovat ristiriidassa muiden osapuolten intressien kanssa.

*... yhtenä haasteena ehkä nyt tällä hetkellä siinä mallissa mikä on tunnistettu, mutta ei ole vielä saatu ratkaistua, on se hankehallinnoijan rooli. - - Siinä on tällainen pieni intressiristiriitahaaste. Kun rahastonhoitajan pitäisi lähtökohdaisesti ajaa sijoittajien etua ja sitten hankehallinnoijan tehtävänä on ajaa näiden kaikkien kolmen osapuolten etua ja etsiä sitä win-win-win-tilannetta, niin siinä on riskinä, että miten se hankehallinnoija toimii, jos sijoittajien etu ja muiden osapuolten edut ei olekaan joissain tilanteissa yhteneväiset. S2*

Haastateltavilla oli melko samankaltaiset kokemukset Koto-SIB-hankkeen ongelmakohdista, mutta eroavaisuuksiakin löytyi. Taulukossa 3 on esitetty ongelmat eri sopimusosapuolten mukaan jaoteltuna. Yhteenvetona voidaan todeta, että Koto-SIB-hankkeen aikana ilmenneitä ongelmia tunnistettiin laajasti ja haastateltavat olivat tietoisia myös malliin liittyvistä eettisistä riskeistä.

## Toimivat elementit

Edellisessä kappaleessa käsitellyistä haasteista huolimatta lähes kaikki haastateltavat ajattelivat SIB-mallin olevan edelleen potentiaalinen ja hanke on toiminut joiltain osin odotusten mukaisesti. Haastateltavat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että SIB-malli vaatii vielä kehittämistä, jotta hankkeita olisi kannattavaa tehdä jatkossa.

*... tässä on paljon potentiaalia, mutta se vain pitää vain osata käyttää oikeassa tilanteessa ja sitten se, että kaikilla osapuolilla pitäisi olla realistinen kuva siitä, että mitä hyviä puolia ja huonoja puolia siinä on, että sitä ei myydä kriittikittömästi julkiselle sektorille jonkunlaisena ihmeläkkeenä, mihin ei sisälly mitään riskiä, eikä tarvitse tehdä mitään. Että joku maaginen SIB tulee ja hoitaa kaiken, niin se ei ole realismia. S2*

Kaikki haastateltavat nostavat esiin, että Koto-SIB-hankkeessa toimiva elementti on vaikutuksista maksaminen. Kohdassa 6.1.2 käsitellään vaikutuksista maksamista laajemmin omana teemananaan.

Vaikutusten ostamisen lisäksi toimivana elementtinä pidetään myös sitä, että Koto-SIB-hanke edistää yhteiskunnallista hyvää, eli tässä tapauksessa maahanmuuttajien työllistymistä.

*... lähtökohtaisesti halutaan tehdä yhteiskunnallista hyvää, joka on rakennettu tämmöiseen - - muotoon, missä sijoittajat sijoittaa rahaa käyttöön ja julkinen sektori maksaa tulospalkkiosta. H*

Tämän lisäksi hankehallinnoija ja tilaaja kokevat, että julkisen sektorin rahoitusriskin siirto sijoittajalle on toimiva elementti Koto-SIB-hankkeessa. Tällöin julkinen sektori maksaa ainoastaan todennetuista tuloksista.

*Ne ulkoistaa sen riskin, eli maksamme vain, jos tuloksia syntyy ja se riski on syyttä sijoittajille. H*

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi haastateltavat ovat olleet Koto-SIB-hankkeeseen valittuihin tulosmittareihin yleisellä tasolla melko tyytyväisiä. Tulosmittarit ovat riittävän yksinkertaiset ja yksiselitteiset, jolloin sijoittajille pystytään aidosti maksamaan todennetuista tuloksista.

*Ne on sellaiset yksinkertaiset mittarit ja havainnolliset. Jos ihminen on töissä, hän pystyy maksamaan veroja ja jos hän on työtön, niin silloin hän saa työttömyysetuutta. Että kun tässä kuitenkin haetaan sitä vaikuttavuutta yhteiskunnalle, että onko se positiivista vai negatiivista, niin kyllä minun mielestä ne mittarit on hyvät edelleenkin. T2*

Toinen palveluntuottaja nostaa esiin, että hankkeessa toimivaa verrattuna perinteisiin palveluihin on räätälöidyt palvelut. Palveluntuottaja voi yksilöidä tarjoamiaan palveluita työllistävien maahanmuuttajien tarpeiden mukaisesti.

*... me voidaan tehdä mikrotason ratkaisuja, että pidetäänkö tätä henkilöä vielä ylimääräiset 2 kuukautta suomen kielen tunnilla, koska me uskotaan siihen, että tämä henkilö menee töihin sen sijaan, että sille nyt tuli tietty määrä tunteja täyteen ja se on ulkona, ja ei enää koskaan palata asiaan. Tai vaikka henkilö, joka on ollut töissä ja mokannut, mennyt toisen kerran töihin ja mokannut, me voidaan silti antaa sille mahdollisuus, jos me halutaan ja ollaan sitä mieltä, että nyt tämä on sen viimeinen. Eli saadaan se kolmannella kerralla onnistumaan. P1*

Taulukossa 3 esitetään tutkimusaineiston pohjalta tehdyt havainnot Koto-SIB-hankkeen ongelmista sekä toimivista elementeistä. Huomionarvoista on, että palveluntuottajilla on keskenään vahvasti eriävät ajatukset hankkeen aikana ilmenneistä ongelmista ja toimivista elementeistä. Ennako-oletukseen verrattuna vaikuttavuuden mittaamista ei koettu Koto-SIB-hankkeessa yhtä isona ongelmana kuin aiemmissa tutkimuksissa on noussut esiin. Haastateltavat olivat melko tyytyväisiä Koto-SIB-hankkeen tulosmittareihin.

	<b>TILAAJA</b>	<b>HANKEHALLINNOIJA</b>	<b>PALVELUNTUOTTAJAT</b>	<b>SIJOITTAJAT</b>
<b>Havaitut ongelmat</b>	Asiakkaiden vähäinen määrä			
	Vertailukoriasetelma			
	Hitaus ja työläys	Hitaus ja työläys	Palveluntuottajat toistensa kilpailijoita	Hitaus ja työläys
	Rahastorakenne	Yksityisen ja julkisen sektorin toimintaerot	Standardoimaton yhteistyö	Tuotto-riski-suhde
		Transaktiokustannukset	Yksinkertaiset tulostittarit	Riskin siirto sijoittajalle
				Hankehallinnoijan kaksoisrooli
	<b>TILAAJA</b>	<b>HANKEHALLINNOIJA</b>	<b>PALVELUNTUOTTAJAT</b>	<b>SIJOITTAJAT</b>
<b>Toimivat elementit</b>	Vaikutuksista maksaminen			
	Riskin siirto sijoittajalle	Riskin siirto sijoittajalle	Yhteistyö palveluntuottajien kesken	Yksinkertaiset tulostittarit
	Yhteiskunnallinen hyvä (työllistyminen)	Yhteiskunnallinen hyvä (työllistyminen)	Räätälöidyt palvelut	Yhteiskunnallinen hyvä (työllistyminen)
	Yksinkertaiset tulostittarit	Ostotoiminnan ulkoistaminen	Yksinkertaiset tulostittarit	

Taulukko 3. Koto-SIB-hankkeen ongelmakohdat ja toimivat elementit.

### 6.1.2 SIB-malli työkaluna vaikutusten hankinnalle

Tutkimusaineistosta nousee vahvasti esiin, että SIB-mallin avulla tavoitellaan ensisijaisesti julkisen sektorin tehokkaampaa ja vaikuttavampaa palvelurakennetta. Tämä tulos on linjassa myös teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn uuden julkisen hallinnan käsitteen kanssa. Valtion tulee hyödyntää entistä enemmän omassa toiminnassaan käytänteitä liiketoiminnan puolelta, jotta toiminta on tehokkaampaa. Lisäksi biopolitiikan käsite teoreettisessa viitekehyksessä taustoittaa sitä, miten numeerinen mittaaminen ja tilastollinen analyysi ulottuu myös



hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Kaikki haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että SIB-mallia tai sen toimivuutta tärkeämpää on vaikutuksista maksaminen, joka tarjoaa vaihtoehdoisen tavan hankkia hyvinvointipalveluita perinteiseen suoritusten ostamiseen verrattuna.

*Verovaroja ei allokoida jonkin suoritteen aikaansaamiseen ja sitten toivotaan, että sitä suoritetta toistamalla päästään haluttuun lopputulokseen, vaan verovoeroilla ostetaan ja maksetaan siitä lopputulemasta, minkä halutaan olevan olemassa. Ja yksityinen pääoma kantaa sen taloudellisen riskin. Niin kyllä me edelleen uskomme tähän tapaan - -. Me puhutaan mieluummin nykyisin oikeastaan vaikutusten hankinnasta, jonka yksi toteuttamistapa on SIB. T1*

Kaikki haastateltavat kokevat SIB-mallin suurimpana hyötynä sen, että julkinen sektori maksaa ainoastaan todennetuista tuloksista. SIB-mallin avulla tavoitellaan siis valtion toimintalogiikan muuttumista tuloksista ostamiseen suoriteperusteisen maksamisen sijaan. Useat haastateltavat nostavat esiin, että vaikuttavuuden hankinta on SIB-mallia isompi teema ja malli toimii vain työkaluna sen kokeilemiseen.

*Mun mielestä se isompi ja tärkeämpi asia tässä on se tulosten ostaminen. Se filosofia on mun mielestä tärkeämpi julkiselle sektorille, eli pyritään suoritteiden sijasta ostamaan tuloksia. S2*

Tämän lisäksi muutamat haastateltavat kokevat, että SIB-malli nykyisessä muodossaan ei ole paras mahdollinen tapa hankkia palveluita. Malli koetaan kuitenkin toimivana tapana testata hyvinvointipalveluiden järjestämistä uudella tavalla, koska hankkeessa rahoitusriski on siirretty yksityiselle sektorille. Tarkoituksena on, että tulosperusteisen maksamisen ideaa voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää myös palveluntuottajilta suoraan ostettaviin hankintoihin.

*... mä sanoisin, että se ei ole toimiva tapa järjestää, vaan toimiva tapa testata niitä palveluita. S1*

*... koska nykyäänkin ostetaan niin paljon suoritepohjaisesti näitä työllistämispalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, niin ostettaisiinkin tälleen tulosperusteisesti, eli samalla mekanismilla mitä tässä SIB:ssä on käytetty, eli maksetaan vain työllistämisistä niille yksityisille palveluntuottajille. Eli se yleistyisi sitä kautta ja*

*säästyisi veronmaksajien rahaa. Jos ei se ole mahdollista, niin käytettäisiin sitten paranneltua SIB-mallia uudestaan. S2*

Yhteenvetona voidaan todeta tämän teeman osalta, että SIB-mallia ei koeta parhaana mahdollisena tapana järjestää hyvinvointipalveluita nykyisessä muodossaan. Mallin ajatellaan lähinnä soveltuvan uudenlaisten palvelurakenteiden testaamiseen sekä vaikuttavampien, tuloksiin perustuvien hankintojen kehittämiseen. Uuden julkisjohtamisen sekä uuden julkisen hallinnan myötä vaikutusten mittaaminen on noussut keskeiseksi työvälineeksi julkisella sektorilla.

## **6.2 Sosiaalisten ja taloudellisten arvojen yhdistäminen**

Tässä osiossa esitetään toisen tutkimuskysymyksen kannalta keskeiset löydökset. Toinen tutkimuskysymys on, miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. Ensimmäinen löydös on, että taloudelliset vaikutukset ovat toiminnan keskiössä, jolloin sosiaaliset vaikutukset jäävät vaikutusten tarkastelussa taka-alalle. Toinen löydös on, että tulosperusteisen rahoitussopimuksen malli soveltuu parhaiten sellaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka ovat euromääräisesti mitattavissa. Toisin sanoen sellaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka luovat eniten kustannussäästöjä julkiselle sektorille ja sitä kautta veronmaksajille.

### **6.2.1 Taloudelliset vaikutukset keskiössä**

Haastatteluaineiston perusteella on havaittavissa, että taloudelliset vaikutukset ovat olleet hallitsevassa roolissa hankkeen alusta asti, jolloin sosiaaliset vaikutukset ovat jääneet väistämättä vähemmälle huomiolle. Koto-SIB-hankkeen käynnistymisen lähtökohtana on ollut valtion kustannussäästöt. Haastatteluaineiston mukaan vuoden 2015 pakolaiskriisi oli syy sille, miksi tilaaja eli työ- ja elinkeinoministeriö lähti Koto-SIB-hanketta työstämään. Tilaajan mukaan hankkeen käynnistymisen taustalla vaikuttivat ennen kaikkea julkisen sektorin taloudelliset säästöt. Tämän teeman löydökset ovat linjassa teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn biopolitiikan sekä hyvinvointivaltion finansioitumisen kanssa, eli julkista päätöksentekoa ohjaavat lähinnä taloudelliset kannustimet.

*Niin se ajatus oli varmasti, että pakolaiskriisi oli aiheuttanut huomattavan kulu-  
piikin valtion menoihin, kun yhtäkkiä meillä olikin normaalin 2000-3000*

*maahanmuuttajan sijasta 35 000-40 000 maahantulijaa. - - tämä oli tosi haastava tilanne. Sitten sitä lähdettiin purkamaan. Lähinnä silloin me ajateltiin hyvin paljon rahan kautta, valtion menojen kautta sitä vaan, että miten me pystytään vero-varojen käytön näkökulmasta luomaan mahdollisimman järkevä yhtälö, joka varmistaa mahdollisimman monen maahanmuuttajan mahdollisimman nopean työllistymisen. T1*

Haastateltavista kaikki korostavat, että Koto-SIB-hankkeeseen valitut tulostittarit ilmentävät hyvin hankkeelle asetettuja tavoitteita, eli maahanmuuttajien työllistymistä. Tulostittareiksi on valittu työmarkkinatuen vähentyminen sekä tuloverojen lisääntyminen. Työllistymisen ajatellaan automaattisesti lisäävän henkilöiden hyvinvointia ja parantavan yhteiskuntaan integroitumista, mutta se jää vain oletukseksi, koska sosiaalista vaikuttavuutta ei mitata.

*... niin sen mittarin täytyy olla sellainen, joka mittaa niitä säästöjä. Ja mä lähdin siitä sitten, että jos niitä säästöjä syntyy, niin silloin on myös syntynyt sitä sosiaalista hyvää tavalla tai toisella. S1*

Koto-SIB-hankkeen koko toimintalogiikka perustuu taloudellisille kannustimille. Sosiaalinen arvo tai sosiaalinen tuotto ja sen mittaaminen jää Koto-SB-hankkeessa selkeästi vähemmälle huomiolle. Yhden palveluntuottajan näkökulmasta hankkeen ainoa tavoite on saada siihen osallistuneet maahanmuuttajat työllistymään, koska palveluntuottajille maksettava tulospalkkio on ainoastaan siitä riippuvainen. Tämä löydös on linjassa teoreettisen viitekehyksen kanssa siltä osin, että talouden finansioituminen vaikuttaa myös kolmannen sektorin toimintalogiikkaan. Finansioitumisen seurauksena arvonnääritys perustuu sijoittajien tuottovaatimuksiin.

*... meidän tavoite ei ole saada heitä onnelliseksi, vaan oppia suomea ja saada töihin... P1*

Toinen palveluntuottaja nostaa vastaavasti esiin, että Koto-SIB-hanke on rakennettu arvoiltaan kylmästä maailmasta, koska sosiaalisen arvon tuottamista ei mitata, vaan ainoastaan työllistymistä. Tämä johtaa haastateltavan mukaan väistämättä siihen, että palveluntuottajat joutuvat tekemään eettisesti ristiriitaisia valintoja tilanteessa, jossa hankkeeseen osallistuneen maahanmuuttajan omissa intresseissä ei ole työllistyminen.

*... tämä koto-SIB lähti varsin kylmästä maailmasta, arvoiltaan tosi kylmästä maailmasta. – Ihmiset, jotka siihen ohjautuu, niin vaikka haettiin ihmisiä, jotka haluaa ensisijaisesti töihin, niin heillä saattoi kuitenkin olla ajatuksissa joku ihan muu, että he haluaa koulutukseen tai muuhun ja se voi olla ihan lottovoitto sille ihmiselle, että se pääsee vihdoinkin vaikka johonkin ammatilliseen koulutukseen, mihin se halusi. - - Mutta se ei ollut myöskään meidän intresseissä sitten siinä vaiheessa, että hän menee sinne ammatilliseen koulutukseen, koska - - me ei saada rahaa siitä... P2*

Toisen tilaajan mukaan tulosmittareiksi olisi valittu laadullisia, pehmeämpiä tekijöitä nykyisen tietämyksen valossa.

*Noi on ne mittarit ja jälkikäteen voidaan tietysti sanoa, että jos ei olisi ollut niin kiire ja jos olisi nykyinen ymmärrys, niin varmasti sille onnistumiselle olisi laitettu muitakin, sanotaanko pehmeämpi indikaattoreita. T1*

Toinen palveluntuottaja rakensi Koto-SIB-hankkeen aikana toiminnalleen omat sosiaaliset mittarit, jotta myös sosiaalinen vaikuttavuus tulisi huomioitua palveluntuottajan toiminnassa. Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen Koto-SIB-hankkeen aikana on siis jäänyt palveluntuottajan omalle vastuulle, mikäli palveluntuottaja on halunnut niitä itse mitata.

*... meillähän oli omat sosiaaliset mittarit, mitä me luotiin. Me kysyttiin asiakas-tyytyväisyyttä, me tehtiin kyselyitä meidän asiakkaille, kun me haluttiin mitata sitä meidän sosiaalista onnisumista siinä, koska meidän pelkkä taloudellinen tulos ei ollut niin hyvä. Me haluttiin oppia, että mitä me ollaan tehty oikein ja miten me voidaan parantaa meidän toimintaa. P2*

Hankehallinnoija tuo myös esiin, että tulosmittarit ilmentävät kyllä haluttuja kustannusvaikutuksia ja julkiselle sektorille koituvia säästöjä tarkasti, mutta sosiaalisten vaikutusten mittaamiseen liittyy haasteita.

*Tämä on paras tapa mitata, jos halutaan mitata tarkka tulos, jolloin pystytään eurolleen määrittämään näillä mittareilla saavutettu vaikuttavuus. Sitten tässä, nyt kun puhutaan ihmisestä, niin tässä on myös tässä mallissa haasteita. H*

Hankkeessa käytetyt tulosmittarit koetaan toisaalta myös onnistuneena siitä syystä, että ne ovat riittävän yksinkertaiset. Tällöin pystytään aidosti kertomaan, kuinka moni henkilö on työllistynyt ja missä määrin yhteiskunta hyötyy toteutetusta interventiosta. Mittareiden tulee olla riittävän yksinkertaiset, jotta sijoittajille pystytään maksamaan toteutuneiden säästöjen mukaan.

*Ne on sellaiset yksinkertaiset mittarit ja havainnolliset. Jos ihminen on töissä, hän pystyy maksamaan veroja ja jos hän on työtön, niin silloin hän saa työttömyysetuutta. Että kun tässä kuitenkin haetaan sitä vaikuttavuutta yhteiskunnalle, että onko se positiivista vai negatiivista, niin kyllä minun mielestä ne mittarit on hyvät edelleenkin. T2*

Edellä esitetyt tulokset vahvistavat teoreettisessa viitekehyksessä esitettyä näkemystä biopoliitiikan toteutumisesta nyky-yhteiskunnassa. Lisäksi tulosten perusteella voidaan todeta, että finanssimarkkinat ohjaavat yhä enemmän myös ei-taloudellisia toimintoja, kuten tässä tapauksessa julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamista.

## **6.2.2 Euroissa mitattavat sosiaaliset ongelmat**

Tutkimustulosten perusteella sosiaaliset ongelmat näyttäytyvät haastateltaville ensisijaisesti sellaisina haasteina, jotka aiheuttavat kustannuksia yhteiskunnalle. Haastateltavat nostavat esiin, että SIB-mallin toimintalogiikka tai vaikutusten ostaminen soveltuu parhaiten sellaisiin sosiaalisiin ongelmiin, joissa kustannussäästöt ovat selkeimmin mitattavissa. Sen sijaan, että tartuttaisiin vaikeimmin ratkaistavaan *sosiaaliseen ongelmaan*, keskiössä ovat ongelmat, jotka luovat eniten kustannussäästöjä yhteiskunnalle.

*... niin sellaisia mitkä ovat mitattavissa. Eli jos ne on liian pehmeitä asioita, mitä halutaan saada aikaiseksi, yhtä tärkeitä. Mutta jos niitä ei pystytä mittaamaan, niin silloin sijoittajat ei pysty sijoittamaan, koska he ei pysty tekemään exceleitään... P1*

Rahoitettaviksi ongelmiksi valitaan sellaisia, jotka luovat potentiaalisesti mittavia kustannussäästöjä julkiselle sektorille. Tämä johtaa siihen, että sosiaalisia ongelmia arvioidaan eri järjestyksiin ja näin myös tahattomasti tai tahallisesti eri ihmisiä ja ihmisryhmiä.

*Niin se pitää muistaa, jos mietitään millaista sosiaalista ongelmaa halutaan ratkoa. Et se kokoluokka on riittävän iso ja siellä on niin kun mitattavissa olevia säästöjä, eli pystytään euromääräistämään. H*

Haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaalisia ongelmia ennaltaehkäistään ensisijaisesti siitä syystä, että vältetään tulevilta kustannuksilta.

*Et se on yks hyvä puoli, mitä tämä SIB-hanke on tuonut läpinäkyväksi niitä kustannuksia. Ne on lisännyt sitä kuntien ja valtion ja ministeriöiden ymmärrystä, et minkälaisia kustannuksia erilaisiin sosiaalisiin haasteisiin liittyy. Ja tämä on tullut sen mallintamisen kautta, eli kun on mallinnettu niitä ongelmia ja niiden juurisyitä ja muita. S2*

Toisen sijoittajan mukaan sosiaaliset haasteet aiheuttavat tulevaisuudessa kustannuksia yhteiskunnalle, jos niitä ei hoideta.

*Sosiaalisissa haasteissa on se hyvä puoli, no hyvä puoli ja hyvä puoli, että nämä on semmoisia paikallisia ongelmia. Eli jos näille ei tehdä jotain, niin jossain vaiheessa se kustannus räjähtää käsiin tai syliin. Eli jos et tee jotakin asialle, niin se maksaa enemmän myöhemmin. S2*

Yhteenvedona voidaan todeta tämän teeman osalta, että haastateltavat hahmottavat sosiaaliset ongelmat pitkälti yhteiskunnalle koituvien taloudellisten kustannusvaikutusten kautta. SIB-mallin ajatellaan soveltuvan parhaiten sellaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka ovat helpoiten rahallisessa arvossa mitattavia. Väestöä normalisoidaan jakamalla ihmisiä eri ryhmiin, kuten maahanmuuttajiin tai työttömiin. Tämä löydös tukee teoreettisessa viitekehyksessä esitettyä näkemystä, jonka mukaan eri ihmisryhmiä analysoidaan ja mitataan lähinnä siitä syystä, että voidaan osoittaa yksilön aiheuttamaa rahallista hyötyä tai hyödyttömyyttä yhteiskunnalle.

## 7 POHDINTA

Tässä luvussa tulkitaan perusteellisesti edellisessä luvussa esitettyjä keskeisiä tuloksia sekä peilataan tutkimustuloksia ennakko-oletuksiin. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten SIB-malli soveltuu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tutkimustuloksia pohditaan ensin tutkimuskysymysten mukaan, jonka jälkeen vastataan tutkimustehtävään. Pohdintaosiossa osoitetaan myös tutkimustulosten yhteys aiempiin tutkimuksiin sekä haetaan tuloksille vahvistusta teoreettisen viitekehyksen avulla. Lisäksi esitetään tutkittavan ilmiön kannalta uusia päätelmiä, joita ei ole tunnistettu aiemmissä tutkimuksissa.

Ensimmäinen tutkimuskysymys oli, millaisia kokemuksia eri toimijoilla on SIB-mallista ja sen toimivuudesta. Empiirisen aineiston tulosten perusteella eri toimijoiden kokemukset vaihtelevat jonkin verran mallin toimivuudesta, mutta havaittavissa on myös selkeitä yhtäläisyyksiä. Suurimmat ongelmakohdat Koto-SIB-hankkeessa ovat olleet asiakkaiden vähäinen määrä hankkeen alkuvaiheessa sekä vertailukoriasetelma. Vähäisen asiakasmäärän esitetään johtuvan siitä, että kotoutettavia maahanmuuttajia saapui Suomeen vuoden 2015 pakolaiskriisin myötä ennakoitua vähemmän. Toinen tunnistettu syy on se, että TE-toimistoilla on ollut ongelmia ohjata maahanmuuttajia hankkeen piiriin sen alkuvaiheessa. Asiakkaiden vähäistä määrää voidaan pitää käytännöllisenä ongelmana, joka ei kerro laajemmin SIB-mallin toimivuudesta, vaan on sidoksissa ainoastaan toteutettuun hankkeeseen. Haastateltavat kokevat myös, että koeasetelmatyyppinen vertailukori ei välttämättä sovellu ihmisten mittaamiseen. Henkilöiden satunnaisesti arvonta vertailukoriin koetaan tilastollisesti luotettavana tapana mitata haluttuja vaikutuksia, mutta menetelmän eettisyys herättää kysymyksiä. Kuten myös Liebman (2011) toteaa omassa tutkimuksessaan, SIB-mallin onnistumisen yksi edellytys on, että kohderyhmälle on asetettu riittävät suojatoimet. Koto-SIB-hankkeen tapauksessa tämä tavoite ei välttämättä toteudu, koska hanke saattaa vahingoittaa niin kohderyhmäläisiä kuin vertailukoriin joutuvia maahanmuuttajia vahingollisesti. Vertailuryhmä todellakin on luotettava ja sen avulla välttyään niin sanotulta kermankuorinnalta, mutta osa ihmisistä kärsii tilastollisen luotettavuuden kustannuksella. Muilta osin Liebmanin (2011) viisi onnistumisen edellytystä vaikuttaisivat toteutuvan Koto-SIB-hankkeessa. Nämä onnistumisen edellytykset ovat: 1) mahdollisuus korkeisiin nettohyötyihin 2) mitattavat vaikutukset 3) tarkkaan määritelty kohderyhmä 4) luotettava vertailuryhmä ja 5) riittävät suojatoimet kohderyhmälle. Sijoittajilla on hankkeessa mahdollisuus

suhteellisen korkeisiin nettohyötyihin, vaikutukset ovat rahallisesti mitattavia, kohderyhmä on tarkasti määritelty ja vertailuryhmä on tilastollisesti luotettava.

Toimivina elementteinä Koto-SIB-hankkeessa koetaan puolestaan vaikutusten hankinta sekä yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen. Kaikkien haastateltavien mielestä vaikutusten hankinta on toiminut Koto-SIB-hankkeessa odotusten mukaisesti, vaikka lopullisia tuloksia ei ole vielä saatavilla. Tavoitteena on ollut tuottaa yhteiskunnallista hyvää, eli tässä tapauksessa lisätä maahanmuuttajien työllistymistä. Haastateltavien mukaan tulokset ovat olleet tähän mennessä positiivisia. Lisäksi rahoitusriskin siirtäminen yksityiselle sektorille koetaan toimivaksi elementiksi tilaajan ja hankehallinnoijan keskuudessa. Molemmat sijoittajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että mikäli rahoitusriski on todella täysin sijoittajalla, niin myös maksettavien tuottojen tulisi olla suuremmat. Haastatteluaineiston perusteella on haastavaa sanoa, jäävätkö sopimusosapuolien tunnistamat toimivat elementit ainoastaan toiveiksi, koska hankkeen lopullisia tuloksia, saati pitkän aikavälin vaikutuksia ei ole vielä saatavilla. Kaikki haastateltavat nostavat esiin, että malli ei ole täydellinen, vaikkakin sen käyttöön liittyy valtavasti potentiaalia.

Erityisen mielenkiintoinen löydös ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta on, että haastatelluilla palveluntuottajilla on keskenään hyvin erilaiset kokemukset Koto-SIB-hankkeen toimivuudesta. Palveluntuottajista toinen on selkeästi optimistisempi mallista ja sen toimivuudesta, kun taas toinen kokee mallin joiltain osin eettisesti ongelmalliseksi. Tämä ero johtunee siitä, että optimistisemmin suhtautuva palveluntuottaja on rakentanut koko toimintansa SIB-hankkeiden ympärille. Toinen mielenkiintoinen löydös ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta on, että sijoittajat kokevat rahoitusriskin siirtämisen ongelmalliseksi. Jos riski todellisuudessa on täysin sijoittajalla, niin myös tuottojen tulisi nousta suhteessa riskiin nähden. Tilaajan puolesta tämä ei kuitenkaan ole toivottava tilanne, koska tavoite on saada aikaan mahdollisimman paljon säästöjä julkiselle sektorille. Löydös vaikuttaisi olevan linjassa myös Maierin ym. (2018) tekemän tutkimuksen kanssa siltä osin, että kustannustehokas riskin siirtäminen yksityiselle sektorille ei ole mahdollista. Myös Koto-SIB-hankkeen tapauksessa sijoittajien toiminta on ollut enemmän kokeilumielistä hyväntekeväisyyttä. Yhteiskunnallinen hyvä on molempien sijoittajien ensisijainen tavoite ja tuotot vasta toissijainen. Molemmat sijoittajat nostavat esiin, että mikäli kyseessä olisi tavanomainen pääomasijoituskohde, ei kumpikaan olisi lähtenyt hankkeeseen mukaan kyseisellä tuotto-riski-suhteella.



Toinen keskeinen löydös ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta on, että SIB-mallin toimivuutta suurempi teema on vaikutusten ostaminen suorituksesta maksamisen sijaan. SIB-malli toimii ainoastaan työkaluna tämän tavoitteen toteutumiseksi, ja mallia ei koeta ainoaksi tavaksi tehdä vaikuttavia palveluhankintoja julkisella sektorilla. Aiempien tutkimusten osalta erityisesti Pennasen ja Liukon (2018) artikkelista löytyy selkeitä yhtymäkohtia tähän löydökseen. SIB-mallin avulla tavoitellaan ensisijaisesti hyvinvointivaltion toimintalogiikan muutosta julkisten palvelujen järjestämisessä. Voitaneen todeta, että julkisten hankintojen kehittämisessä vaikuttavuus ja sen mittaaminen on eräänlainen trendi-ilmiö, jota julkisen talousjohtamisen opit ovat osaltaan vauhdittaneet. Aiemman tutkimustiedon mukaan vaikuttavuuden mittaamista perustellaan erityisesti sillä, että julkisen sektorin tilivelvollisuus paranee ja toiminta tulee tehokkuuden myötä läpinäkyvämmäksi veronmaksajille, koska maksetaan ainoastaan todennetuista tuloksista. Tutkimustulosten valossa vaikuttaa siltä, että yhä monimutkaisempien syy-seuraussuhteiden mittaaminen on todellakin mahdollista, mutta tästä huolimatta Koto-SIB-hankkeen mittarit on laadittu taloudellisten kannustimien varaan.

Haastatteluaineistosta nousee esiin, että vaikutusten ostamista voi toteuttaa myös muunlaisilla menetelmillä kuin SIB-mallia hyödyntäen. Esimerkiksi erilaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit sisältävät usein tulos- tai vaikuttavuustavoitteita. Vaikuttavuuden ostamista voidaan soveltaa esimerkiksi perinteisempiin hankintamuotoihin, jolloin julkinen sektori ostaa palvelun itse suoraan palveluntuottajalta ja maksaa ainoastaan todennetuista tuloksista. Edellä esitettyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että SIB-mallin ajatus vaikuttavammista palveluista on kiehtova, mutta käytännön toteuttamisessa on vielä kehittämistä, mikäli tavoitellaan *win-win-win*-tilannetta kaikkien hankkeen osapuolten kesken.

Tutkimuksen yhtenä ennako-oletuksena oli, että eri toimijoiden näkemykset eroavat vahvasti toisistaan, ja että SIB-hankkeissa saattaa esiintyä erilaisia intressiristiriitoja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Koto-SIB-hankkeessa intressiristiriitoja ei ole näkyvissä kovinkaan laajasti muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Aineiston perusteella esimerkiksi TE-toimistojen sopeutumisessa on ollut ongelmia julkisen ja yksityisen sektorin toimintalogiikoiden yhteensovittamisessa. Lisäksi sijoittajien näkemys rahoitusriskin siirtämisestä on ristiriidassa tilaajan ja hankehallinnoijan näkemyksen kanssa. Yksi haastateltavista nostaa myös esiin, että hankehallinnoijan kaksoisrooli voi olla riski silloin, kun sijoittajien etu on ristiriidassa muiden hankkeen osapuolten etujen kanssa. Aiempien tutkimusten vastaisesti intressiristiriidat eri sopimusosapuolten välillä eivät näyttäyty Koto-SIB-hankkeessa kuitenkaan suurena

ongelmana. On mielekästä pohtia, lähteekö SIB-hankkeisiin mukaan ainoastaan tietyn tyyppiisiä toimijoita esimerkiksi palveluntuottajien osalta. Jättäytyvätkö sellaiset palveluntuottajat hankkeiden ulkopuolelle, jotka arvottavat asioita eri tavalla?

Tutkimustulosten perusteella vaikuttaa siltä, että suurin osa haastateltavista puhuu samaa *taloudellista* kieltä. Kuten jo edellä todettiin, lähes kaikki haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että yhteiskunnallisen hyödyn mallintaminen sekä mittaaminen tekevät julkisen sektorin toiminnasta vaikuttavampaa ja tehokkaampaa. Tämä on tutkimusasetelman kannalta erittäin mielenkiintoinen löydös. Foucault'n biopolitiikan käsite teoreettisessa viitekehyksessä taustoittaa oivallisesti sitä, miten tilastollinen mittaaminen ulottuu kaikkeen ja kaikkialle, myös ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Kuten myös Chiapello (2015) nostaa esiin omassa tutkimuksessaan, julkisen sektorin päätöksenteko nojautuu nykyään pitkälti laskennallisiin tai taloudellisiin käytänteisiin, jolloin kaikenlaisten toimintojen vaikuttavuutta voidaan todentaa. Tällainen toimintatapa tekee maailmasta tietyllä tapaa yksiuotteisemman, kun kaikki päätöksenteko nojaa ainoastaan kirjanpidollisiin käytänteisiin. Myös Cooper ym. (2016) ottavat kantaa omassa tutkimuksessaan siihen, kuinka vaikuttavuuden mallintamisella on merkittävä rooli uusliberalistisen sosiaalipolitiikan toteuttamisessa ja näin myös *väestön* hallitsemisessa. Vaikuttavuuden mallintaminen mahdollistaa väestön hallitsemisen ja normalisoinnin entistä tehokkaammin ja tarkemmin. Foucault'n mukaan ihmisten hyvinvoinnista ollaan kiinnostuneita ensisijaisesti siitä syystä, että he pysyisivät mahdollisimman tuottavina. Myös tämän tutkimuksen löydökset vahvistavat kyseistä näkemystä.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla selvitettiin, miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa taloudellista ja sosiaalista arvoa samanaikaisesti. Koto-SIB-hankkeeseen valikoidut tulospaikat, eli työmarkkinatuen vähentyminen ja tuloverojen lisääntyminen mittaavat ainoastaan taloudellisia vaikutuksia, joka myös ohjaa palveluntuottajien toimintaa tiettyyn suuntaan. Tällöin sosiaalisen arvon tuottaminen jää hankkeessa väistämättä toissijaiseksi arvoksi. Osa haastateltavista kokee, että taloudellinen ja sosiaalinen arvo kulkevat työllistymisen kanssa käsi kädessä, jolloin sosiaalista arvoa ei ole välttämätöntä mitata. Löydösten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että sosiaaliset haasteet, tässä tapauksessa maahanmuuttajien työttömyys, hahmotetaan ensisijaisesti kustannusten kautta, ja vasta toisena esimerkiksi maahanmuuttajien integroitumisen ja paremman elämän kautta. On selvää, että Koto-SIB-hankkeen myötä maahanmuuttajien hyvinvointi ja integroituminen osaksi yhteiskuntaa saattaa parantua huomattavasti työllistymisen myötä. Tämän hyvinvoinnin lisäyksen perusteella ei kuitenkaan makseta tulospalkkiota,

joten vaikuttavuus ei ole sidottu kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parantumiseen, vaan ainoastaan työllistymiseen.

Aiemmista tutkimuksista nousee esiin, että monimutkaisten syy-seuraussuhteiden mittaaminen ei ole mahdollista. Tämä on nähtävissä myös Koto-SIB-hankkeessa. Haastateltavien mukaan mittareiden tulee olla riittävän yksinkertaisia, jotta ne ovat luotettavia. Yksinkertaiset mittarit jättävät kuitenkin väistämättä huomiotta kokonaisvaltaisen arvon, jota mahdollisesti syntyy tai jää syntymättä hankkeen aikana. Näin ollen Koto-SIB-hankkeen osalta on mahdotonta sanoa, miten paljon sosiaalista arvoa lopulta mahdollisesti syntyy, koska hankkeelle ei ole asetettu muita kuin taloudellisia tulosmittareita. Tutkimustulosten perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että yhä monimutkaisempien syy-seuraussuhteiden mittaaminen on mahdollista, mutta moniulotteisia vaikutuksia on haastavaa tai miltei mahdotonta euromääräistää sijoituskohteiksi. Näin ollen SIB-hankkeisiin ei voida rakentaa kovinkaan monimutkaisia vaikuttavuusmittareita, koska sijoittajien on tällöin mahdotonta ennakoida hankkeiden tuotto-riskisuhdetta.

Tutkimuksen ennako-oletuksena oli, että taloudelliset tuotot hallitsevat SIB-hankkeita ja edellä esiteltyjen päätelmien perusteella voidaan todeta, että näin on myös Koto-SIB-hankkeen tapauksessa. Ulkopuolinen arvioija tekee hankkeesta laajemman vaikuttavuusarvioinnin sen päätyttyä, mutta laajemman vaikuttavuusarvioinnin perusteella ei makseta tuottoja sijoittajille. Sijoittajille maksetaan tuottoa ainoastaan Koto-SIB-hankkeeseen rakennettujen tulosmittareiden, eli lisääntyneiden tuloverojen ja vähentyneiden työmarkkinatukien perusteella. Haastateltavat kokevat suurilta osin, että asetetut tulosmittarit kuvastavat hyvin hankkeelle asetettua tavoitetilaa, eli maahanmuuttajien työllistymistä. Tämä pitänee paikkaansa, mutta työllistyminen ei automaattisesti tarkoita hyvinvoinnin parantumista. Myös toinen palveluntuottajista nostaa esiin kyseisen ristiriidan. Kaikille Koto-SIB-hankkeeseen osallistuneille maahanmuuttajille työllistyminen ei välttämättä ole ollut paras mahdollinen vaihtoehto, varsinkaan jos tarjottava työ ei ole itselle millään tavalla ominaista. Hankkeeseen rakennetut tulosmittarit ovat kuitenkin sellaisia, että palveluntuottajan ja yksittäisen valmentajan intresseissä on työllistää mahdollisimman moni maahanmuuttaja. Tällöin yksittäisen palveluntuottajan ja jopa valmentajan vastuulle jää pohtia, painotetaanko toiminnassa enemmän taloudellisia vai sosiaalisia intressejä.

Toinen keskeinen löydös toisen tutkimuskysymyksen kannalta on euroissa mitattavat sosiaaliset ongelmat. SIB-mallissa tulosmittarit on yksinkertaistettava euromääräiseen muotoon, jotta ne olisivat myös sijoittajille houkuttelevampia osallistua. Mikäli SIB-malleja kehitetään

tulevaisuudessa siihen suuntaan, että myös sosiaalinen arvo otetaan tulosten maksamisen lähtökohdaksi, niin sijoittajia voi olla vaikeampi saada mukaan hankkeeseen. Tutkimusaineiston mukaan jo nyt SIB-hankkeiden tuotto-riskisuhteiden arvioiminen on erittäin haastavaa, ellei jopa mahdotonta. Tästä syystä ne eivät vielä houkuttele sellaisia sijoittajia, jotka tavoittelevat puhtaasti taloudellisia hyötyjä. Näiden pohdintojen perusteella on nähtävissä, että finanssimarkkinoiden intressit vaikuttavat entistä enemmän myös hyvinvointipalveluiden järjestämiseen. Mikäli SIB-hankkeista tulisi valtavirtaa tulevaisuudessa, niin hyvinvointipalveluiden tulisi vastata finanssialan tuottovaatimuksiin, jotta niihin olisi taloudellisesti kannattavaa sijoittaa.

Tämän pro gradu -tutkielman päätavoitteena on selvittää, miten tulosperusteiset rahoitussopimukset soveltuvat sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Esitettyyn tutkimusongelmaan ei saada aineiston perusteella yksiselitteistä vastausta, vaan vastaus on pitkälti riippuvainen siitä, miten sosiaaliset ongelmat ymmärretään *yhteiskunnassa*. Jos sosiaaliset ongelmat hahmotetaan yhteiskunnalle koituvina kustannuksina, niin SIB-mallin voidaan ajatella soveltuvan sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tällöin sosiaalinen ongelma ratkaistaan, kun saadaan aikaan kustannussäästöjä julkiselle sektorille. Hyvinvointiaspekti on kuitenkin myös mukana SIB-mallissa, mutta ei hallitsevassa roolissa. Mitä enemmän hyvinvointia ja sosiaalista arvoa mitataan, sitä vaikeampaa on tulosten todentaminen ja vaikutuksista maksaminen. Teoreettisessa viitekehyksessä esitettyjen havaintojen mukaisesti sosiaaliset ongelmat näyttäytyvät myös Koto-SIB-hankkeen tapauksessa ensisijaisesti taloudellisina rasitteina ja sosiaaliset ongelmat ymmärretään tällaisen suppeamman näkemyksen kautta. Edellä esitettyjen tulkintojen perusteella voidaan siis todeta, että vaikutusten ostaminen sopii sellaisten *sosiaalisten ongelmien* ratkaisemiseen, jotka ovat mitattavissa ja joiden yhteiskunnallinen hyöty on rahamääräisesti todennettavissa. Mitä enemmän yhteisesti havaittu ongelma aiheuttaa kustannuksia yhteiskunnalle, sitä kannattavampaa on toteuttaa SIB-hanke.

Akateemisessa kirjallisuudessa esitetty kritiikki SIB-mallin toimivuutta kohtaan on perusteltua edellä esitettyjen tutkimustulosten ja niistä tehtyjen tulkintojen valossa. Esimerkiksi Dey ja Gibbon (2018) sekä Lake (2016) ottavat kantaa siihen, kuinka hyvinvointiin kytkeytyvät tavoitteet muutetaan SIB-mallissa taloudellisiksi intresseiksi. Tällöin taloudelliset ajurit alkavat ohjaamaan palveluntuottajien toimintaa, koska heidän toimintansa on sidottu taloudelliseen tulokseen. Kuten myös aiemmista tutkimuksista selviää, SIB-malli sisältää kiistatta paljon potentiaalia, mutta on vaikea arvioida, mihin suuntaan malli kehittyy jatkossa. Nykytietämyksen

valossa vaikuttaa siltä, että sijoittajien intressit eivät istu yhteen hyvinvointipalveluiden järjestämisen kanssa, koska sijoittajien mukanaolo asettaa toiminnalle väistämättä rahassa mitattavia tuottovaatimuksia. Julkisen sektorin päättäjien vastuulle jää pohtia, miten paljon kustannussäästöjen osoittamisen tulisi ohjata hyvinvointipalveluiden toimintaa tulevaisuudessa. Positiivinen asia SIB-mallissa on se, että niiden avulla voidaan rahoittaa pahoinvointia ennaltaehkäisevään toimintaan. On kuitenkin syytä pohtia sitä, voidaanko sosiaalista arvoa todella mitata ja milloin se on ylipäätään tarkoituksenmukaista.

Toteutettu tutkimus on myös monilta muilta osin linjassa SIB-mallia koskevien aiempien tutkimusten kanssa. Esimerkiksi Pennasen ja Liukon (2018) tutkimuksesta löytyy selkeitä yhtymäkohtia tämän tutkimuksen keskeisiin löydöksiin. SIB-mallin avulla tavoitellaan ensisijaisesti hyvinvointivaltion toimintalogiikan muutosta palvelujen järjestämisessä. Tavoitteena on vaikutuksista maksaminen suoritteista maksamisen sijaan. Koto-SIB-hankkeen tapauksessa vaikuttaisi myös siltä, että rahoitusriski on todellakin siirretty pois julkiselta sektorilta, ja palveluntuottajilla on vapaus tuottaa yksilöityjä palveluita asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Maierin ym. (2018) tutkimustulos tulosperusteisten ja räätälöityjen palveluiden paradokseista ei näytä täydy kuitenkään toteutuvan Koto-SIB-hankkeessa. Päinvastoin, palveluntuottajista toinen toteaa, että hankkeessa yksilöidyt, tuloksiin sidotut palvelut toteutuvat aidosti. Kuten tutkimustuloksista selviää, yksilöidyt palvelut eivät kuitenkään automaattisesti tarkoita parempia palveluita. Koto-SIB-hankkeessa palveluntuottaja on saanut harjoittaa toimintaansa haluamallaan tavalla myös eettisestä näkökulmasta. Jos hankkeen piiriin on esimerkiksi valikoitunut henkilö, joka haluaisi mieluummin opiskella, niin palveluntarjoajan intresseissä ei ole tarjota kyseiselle henkilölle tukea koulutuspolulle, vaan saada hänet töihin. Tällöin eettinen vastuu jää yksittäisen palveluntarjoajan ja viime kädessä kouluttajan vastuulle, arvottaako hän toiminnassa enemmän taloudellisia vai sosiaalisia intressejä. Aiemmissa tutkimuksissa esiintyi myös huoli siitä, että taloudelliset mittarit voivat alkaa ohjaamaan liikaa palveluntuottajien toimintaa. Tällainen kehityskulku on havaittavissa myös Koto-SIB-hankkeessa.

Edellä esitetyt pohdinnat herättävät kysymyksen siitä, millaisina *sosiaaliset ongelmat* näyttäytyvät yhteiskunnassa, ja miksi jotkut ongelmat ylipäätään nousevat julkisen intressin kohteeksi. Teoreettisessa viitekehyksessä esitetty biopolitiikan käsite yhdessä sosiaalisten ongelmien kanssa tarjoaa yhden näkemyksen tähän kysymykseen. Foucault'n mukaan ihmisiä on normalisoitu noin 1800-luvulta lähtien, jotta voidaan erotella niin sanotusti ”jyvät akanoista”. Esimerkiksi SIB-hankkeissa kohderyhmäläiset jaotellaan usein työttömiin, kodittomiin tai

syrtäytyneisiin. Tällaiset ihmisryhmät tarvitsevat *yhteiskunnan* apua, jotta he eivät aiheuttaisi kustannuksia muulle, työtä tekeväälle väestölle. Kyseinen ajatusmalli johtaa väistämättä siihen, että ihmisiä ja ihmisryhmiä sekä heidän ongelmiaan arvioidaan tahattomasti tai tahallisesti eri järjestyksiin. Mitä enemmän yhteisesti havaittu ongelma aiheuttaa kustannuksia yhteiskunnalle, sitä kannattavampaa siihen on puuttua esimerkiksi SIB-hankkeen muodossa. Tietyllä tapaa ihminen on oman elämänsä yrittäjä, ja jos ihmisen arvo yksityisyrittäjänä menee rahassa mitattuna miinuksien puolelle, niin yksityisestä ongelmasta tulee yleinen, eli yhteiskunnallinen ongelma. Koto-SIB-hankkeessa ihminen voi kuitenkin yrityksilönä ”onnistumalla”, eli työllistymällä tuottaa rahaa sijoittajille. Foucault’n mukaan tällainen ajattelutavan käänös on tapahtunut silloin, kun talous ja politiikka ovat yhdistyneet, eli on syntynyt poliittinen talous. Ihmisen elämä henkilökohtaisine ongelmineen nousee siis yhteiseksi ongelmaksi, kun ongelmasta koituu kustannuksia yhteiskunnalle. Foucault’n mukaan yksilöiden elämänvalinnat ovat myöhäismodernissa yhteiskunnassa vapaasti valittavissa ainoastaan näennäisesti ihmisten normalisoimisprosessien takia.

Foucault’n biopolitiikan käsite yhdessä tutkimustulosten kanssa kuvastaa nyky-yhteiskunnallemme leimallisia piirteitä mainiosti. Ihminen on oman elämänsä yrittäjä ja vastuu omasta elämästä on näennäisesti jokaisen henkilökohtainen asia. Samaan aikaan terveyttä ja hyvinvointia kuitenkin hallinnoidaan niin, että ihmiset pysyisivät mahdollisimman tuottavina. Vaikuttaisi siltä, että biopolitiikan kehittymisen myötä ihmisten hyvinvoinnista ollaan yhteiskunnallisella tasolla kiinnostuneita lähinnä taloudellisista syistä. Myös tämän tutkimuksen empiirinen aineisto vahvistaa kyseistä näkemystä. Toki asiaa voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, että länsimainen sosiaali- ja terveysjärjestelmä olisi tuskin niin kehittynyt kuin se on tänä päivänä, jos biopolitiikkaa tai kapitalismia ei olisi syntynyt.

Tutkimuslöydösten kannalta on mielekästä pohtia myös, miten suuri vaikutus uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan opeilla on ollut siihen, että myös julkinen sektori on vähitellen muuttunut analyyttisesti toimivaksi markkina-alustaksi. Vaikuttaisi siltä, että nimenomaan uuden julkisjohtamisen ja managerialististen oppien rantautuminen pohjoismaiseen hallintoon 1980-luvulta alkaen on aukaissut oven SIB-mallien kehittymiselle myös Suomessa. Tässä luvussa esitettyjen havaintojen perusteella voitaneen todeta, että nyky-yhteiskunnassa ei ole tilaa eettiselle tai poliittiselle keskustelulle, vaan kaiken päätöksenteon tulee nojautua todennettuun tilastolliseen tai matemaattiseen tietoon. Nämä tutkimustulokset ovat pitkälti linjassa Cooperin ym. (2016) tutkimustulosten kanssa, eli vähitellen valtio menettää kyvyn

tarkastella omaa toimintaa eettisestä ja poliittisesta näkökulmasta. Myös teoreettisessa viitekehysessä tuodaan esiin, että uusliberalismin myötä markkinat korvaavat yhteiskunnan, jolloin poliittis-hallinnollista logiikkaa ei enää tarvita taloudellisen logiikan lisäksi. Näiden pohdintojen perusteella voitaneen edelleen todeta, että SIB-mallin tai vaikuttavuusinvestoimisen käyttäminen pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa ei edusta uuden markkina-alustan syntymistä julkisiin hyvinvointipalveluihin, vaan muutos on tapahtunut jo useita vuosikymmeniä sitten. Kyseessä on vain uusi, innovatiivinen keino valjastaa elämä sijoituskohteeksi, mutta vaikuttavuusinvestointi tai SIB-malli ei yksityistä julkisen sektorin toimintoja sen enempää, sillä tämä yksityistämisen prosessi on tapahtunut jo paljon aiemmin.

Kokoavasti voidaan todeta, että SIB-mallin tavoite vaikuttavampien palveluiden lisäämiseksi ei ole itsessään hyvä tai huono asia. Se, millaisilla mittareilla ja määreillä vaikuttavuutta mitataan, kertoo enemmän nyky-yhteiskunnan arvoasetelmista, eikä niinkään yksittäisen mallin toimivuudesta tai toimimattomuudesta. Koto-SIB-hankkeessa haastatellut henkilöt kokivat lähtökohtaisesti, että he tekevät yhteiskunnallista hyvää tarjoamalla tukea työllistymispalveluihin. Myös aiemmissa tutkimuksissa on noussut esiin, että ihmiset ovat entistä kiinnostuneempia tuottamaan yhteiskunnallista hyvää yhdessä yli sektorirajojen. Sosiaaliset ja taloudelliset intressit eivät kuitenkaan aina istu saumattomasti yhteen, vaikka niiden välillä onkin olemassa yhteys. Työllistyminen ja vauraus ovat epäilemättä kytköksissä ihmisen hyvinvointiin, mutta työtä ei voida pitää ihmisen hyvinvoinnin itseisarvona. Jokaisella ihmisellä on yksilölliset tarpeensa ja työllistyminen ”hinnalla millä hyvänsä” ei takaa yksiselitteisesti hyvinvoinnin parantumista. Kuten tiedetään, pahoinvointia ja väestön aiheuttamia *yhteiskunnallisia* ongelmia esiintyy taloudellisesta vauraudesta huolimatta. Koto-SIB-hanke jättää huomioimatta täysin sen mahdollisuuden, että ihminen voi olla hyvinvoiva myös työttömänä. Vaikuttaa siltä, että julkisen sektorin ei tarvitse hallita väestöä sen erityisemmin, koska valtaosa yksilöistä hallitsee itse itseään toimimalla yhteiskunnalle suotuisalla tavalla, eli mahdollisimman tuottavasti. Ihminen on tuottava silloin, kun hän on terve ja käy töissä. Ihminen ei toimi myöhäismodernissa yhteiskunnassa luovana subjektina, vaan näkee itsensä omassa ajattelussaan ennemminkin hallittavana objektina.

Tämän pro gradu- tutkielman tavoitteena on ollut tutkimustehtävän lisäksi paljastaa nyky-yhteiskunnan vinoutuneita toimintamalleja. Empiirisessä osiossa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että tutkimukseen valittu teoreettinen viitekehys soveltuu SIB-mallin käsitteellistämiseen ja historian saatossa kehittyneiden toimintamallien kyseenalaistamiseen.

Yksilötason hyvinvointia rakennetaan myöhäismodernissa hyvinvointivaltiossa pitkälti taloudellisen kasvun varaan ja kuten Cooper ym. (2016) toteavat omassa tutkimuksessaan, yksilön ihmisarvon määrittävät hänen tulevat kassavirtansa. Nykyisten rakenteiden ymmärtäminen ja osaltaan myös kritisoiminen on olennaista sen takia, että käytänteitä voidaan kehittää paremmiksi jatkossa. Tavoiteltava tilanne ei ole sellainen, että asioita tehdään tiettyyn suuntaan ymmärtämättä kokonaiskuvaa ja toiminnan aiheuttamia mahdollisia haittavaikutuksia. Tutkimukseen valittu teorettinen viitekehys vahvistaa empiirisen aineiston löydöksiä, joten teorian valintaa yhdessä tutkimusmenetelmien kanssa voidaan pitää tutkielman lopputuloksen kannalta onnistuneena.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten SIB-malli soveltuu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Tutkimuksen pääongelmaan haettiin vastausta kahden tutkimuskysymyksen avulla. Ensimmäinen tutkimuskysymys oli, millaisia kokemuksia SIB-hankkeen eri sopimusosapuolilla on mallista ja sen toimivuudesta. Toinen tutkimuskysymys oli, miten SIB-malli onnistuu tavoitteessaan tuottaa sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. Tutkimusongelman valintaa perusteltiin sillä, että tulosperusteiset rahoitussopimukset ovat ajankohtainen ilmiö maailmalla ja Suomi toimii kehityksen edelläkävijänä. Mallin toimivuudesta verrattuna perinteisempiin hankintamuotoihin ei ole kuitenkaan riittävästi empiiristä näyttöä ja aiemmat tutkimukset esittivät tarpeen SIB-mallin kriittiselle tutkimukselle.

Tutkimus toteutettiin kriittisenä tapaustutkimuksena ja tutkijan tiedonintressi oli emansipatorinen. Vastausta ongelmaan lähdettiin selvittämään laadullisen tapaustutkimuksen muodossa, jotta ilmiöstä löydettäisiin mahdollisesti myös jotain uutta akateemiseen keskusteluun. Tutkittava tapaus oli Suomessa vuonna 2017 käynnistynyt maahanmuuttajien työllistymistä edistävä Koto-SIB-hanke. Valittu tutkimusasetelma osoittautui onnistuneeksi tutkimustehtävää ajatellen. Teorettinen viitekehys rakentui biopolitiikan, sosiaalisten ongelmien, uuden julkisen hallinnan sekä hyvinvointivaltion finansioitumisen käsitteistä. Tutkimustehtävän ratkaisemiseen haettiin vastausta yhdessä aiempien tutkimusten, teoreettisen viitekehyyksen sekä toteutetun empiirisen aineiston avulla. Tutkielman empiirinen osuus vahvistaa teoreettista näkemystä siitä, että SIB-mallit kytkeytyvät laajempaan hyvinvointivaltion muutosvyyhtiin, jossa taloudellinen



mittaaminen on toiminnan keskiössä, ulottuen yhä selkeämmin myös ei-taloudellisiin toimiin.

Tulosten perusteella voidaan todeta ensinnäkin, että SIB-mallin toimivuuteen liittyy sekä käytännöllisiä että eettisiä haasteita, mutta mallin tarjoamaan potentiaaliin uskotaan edelleen vahvasti. Toinen löydös on, että SIB-mallin toimivuutta isompi teema on vaikutuksista maksaminen. Kolmanneksi, Koto-SIB-hankkeen tapauksessa sijoittajille maksetaan ainoastaan taloudellisista vaikutuksista, jolloin sosiaalisen arvon tuottaminen jää väistämättä toissijaiseksi. Näin ollen on mahdotonta arvioida, miten paljon sosiaalista arvoa syntyy tai jää syntymättä toteutettavan intervention seurauksena. Neljänneksi, SIB-malli soveltuu parhaiten rahallisesti mitattavien sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen.

Tutkielmassa esitettyjen tulosten perusteella todettiin, että SIB-malli ei sovellu sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen ongelmitta. Mallin soveltuvuus riippuu pitkälti siitä, miten sosiaaliset ongelmat hahmotetaan yhteiskunnassa ja missä määrin havaittu ongelma on muutettavissa rahalliseen muotoon. Näin ollen malli soveltuu sellaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka luovat kustannussäästöjä julkiselle sektorille ja sitä kautta yhteiskunnalle. Sosiaaliin ongelmiin liittyy kuitenkin myös hyvinvointiin liittyviä tekijöitä ja niitä ei ole otettu huomioon tarkastellun tapauksen tulostuloksissa. Edellä mainittujen päätelmien valossa voidaan edelleen todeta, että jos sosiaaliset ongelmat ymmärretään suppeassa merkityksessä ainoastaan kustannussäästöjen kautta, niin mallin voidaan katsoa soveltuvan tällaisten ongelmien ratkaisemiseen. Jos taas sosiaaliset ongelmat ymmärretään laajempina ihmisen hyvinvointiin kytkeytyvänä kompleksisena kokonaisuutena, niin SIB-malli ei sovellu tällaisten ongelmien ratkaisuun ongelmitta. Tämä päätelmä tarjoaa laajempia keskustelun avauksia siihen, miksi jotkut yksilötason ongelmat ovat ylipäättään nousseet yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi ja huolenaiheeksi. Tutkimuksen keskeinen päätelmä on, että *väestön* aiheuttamat ongelmat yhteiskunnalle ovat lähinnä julkiselle sektorille aiheuttavia taloudellisia rasitteita.

Toteutetun tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida monella tapaa. Tutkimuksessa tarkasteltiin ensinnäkin yksittäistä tapausta, joten aineistosta ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä SIB-mallien toimivuudesta tai toimimattomuudesta muissa konteksteissa. Jokaisella tutkittavalla tapauksella on omat erityispiirteensä, jotka vaikuttavat väistämättä tutkimustuloksiin. Tulospohjaisten rahoitussopimusten kontekstissa vaikuttavuuden mittaaminen rakennetaan lisäksi usein monisyisen ongelman ympärille, joten jo ongelman kompleksinen luonne sekä

valitut tulostittarit vaikuttavat olennaisesti mallin toimivuuteen. Tutkimustulokset voisivat olla esimerkiksi hyvin erilaiset, jo olisi tutkittu lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin tähtäävää Lapset-SIB-hanketta. Tässä tutkimuksessa ei myöskään haastateltu kaikkia Koto-SIB-hankkeen sopimusosapuolia. On mielenkiintoista pohtia, olisivatko tulokset kovinkin erilaiset, mikäli olisi haastateltu kaikkia sijoittajia ja palveluntarjoajia, puhumattakaan kohderyhmäläisistä. Myöskään tilaajan puolelta ei haastateltu käytännön työtä tekeviä TE-toimistoja, jotka ovat olleet keskeinen toimija Koto-SIB-hankkeessa. Tutkimuksessa kritisoidaan osaltaan nyky-yhteiskunnalle leimallisia piirteitä ja tutkimuksen tiedonintressi on emansipatorinen, eli vapauttava. Tutkija ei pysty kuitenkaan irrottamaan itseään täysin kulttuurisesta kontekstista, jossa elää. Näin ollen myös tämä pro gradu -tutkielma ja tutkijan tietoisuus ovat aikaan ja paikkaan sidottuja tulkintoja todellisuudesta. Tällöin myös tutkimuksen luotettavuuden voidaan ajatella olevan kulttuuriseen kontekstiin sidottua.

Toteutetun pro gradu -tutkielman tekemisen yhteydessä nousi esiin selkeitä tarpeita jatkotutkimukselle. Erityisesti SIB-hankkeiden piirissä olevien kohderyhmäläisten kokemuksia olisi mielekästä tutkia jatkossa. Vaikuttaako SIB-hankkeessa mukana oleminen esimerkiksi kohderyhmäläisten identiteettiä vahingoittavasti? Monissa SIB-hankkeissa kohderyhmäläiset ovat esimerkiksi työttömiä, kodittomia tai syrjäytyneitä, jolloin *yhteiskunta* arvottaa ihmisiä eri ryhmiin. Tämän lisäksi laajempi vertaileva tutkimus useammasta päättyneestä SIB-hankkeesta olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe. Vertailevan tutkimuksen avulla SIB-mallien toimivuudesta saataisiin kattavampi näkemys. Tutkimustulosten valossa olisi mielekästä tutkia myös sellaisten toimijoiden kokemuksia, jotka eivät ole mukana SIB-hankkeissa. Millaisia odotuksia tai ennakkoluuloja eri toimijoilla, kuten kunnilla ja sijoittajilla on mallia kohtaan? Myös vaikuttavuuden mittaaminen on julkisten hankintojen kannalta ajankohtainen teema, joten tarvetta olisi kartoittaa myös muunlaisia vaikuttavuusperusteisia malleja ja niiden toimivuutta SIB-mallien lisäksi.

Toteutetun tutkimuksen suurin anti niin tiedeyhteisölle kuin käytännön toimijoille on SIB-mallin kytkeminen osaksi laajempaa julkisen sektorin hyvinvointipalvelurakenteessa tapahtuvaa muutoksetjua. Tutkimustulokset olivat pitkälti linjassa aiempien tutkimusten kanssa, mutta keskusteluun tuli myös uusia näkökulmia. SIB-mallin toimivuuden kannalta väliä on sillä, miten *sosiaaliset ongelmat* hahmotetaan ja institutionalisoidaan yhteiskunnassa. SIB-mallin suosion kasvaessa on tärkeää tuottaa tutkimustietoa empiirisesti mallin kehittymisestä sekä sen aikaansaamista mahdollisista positiivisista ja negatiivisista seurauksista. Tiedeyhteisö voi omalla

kontribuutiollaan paljastaa malliin liittyviä vinoutuneita ajatusmalleja, joita on syytä pohtia tarkemmin jatkossakin. Käytännön toimijoille tutkimus tarjoaa ymmärrystä maailmantaloudessa tapahtuvasta laajemmasta kehityskulusta erityisesti finanssimarkkinoilla. Ihmiset ovat entistä tietoisempia niin ekologisista kuin sosiaalisista globaaleista muutoksista, ja myös sijoittajat haluavat edesauttaa positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Finanssimarkkinoiden intressit eivät kuitenkaan aina istu yhteen sosiaalisten intressien kanssa. Lisäksi tutkimus tarjoaa SIB-mallin soveltamista suunnitteleville julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille käytännön kokemuksia mallin toimivuudesta ja toisaalta toimimattomuudesta. Kuten Loseke (2003) toteaa, tiede voi määritellä sen mitä on, mutta ei sitä miten tulisi olla.

## LÄHTEET

Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallinnon uudistus*. Acta Universitatis Tamperensis; 1397, Tampere University Press. Tampere.

Alhanen, K. (2007). *Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa*. Gaudeamus.

Anttila, P. (1998). *Tutkimisen taito ja tiedonhankinta*. Methodix.

Berndt, C., & Wirth, M. (2018). Market, metrics, morals: The Social Impact Bond as an emerging social policy instrument. *Geoforum*, 90, 27-35.

Bugg-Levine, A., & Emerson, J. (2011). *Impact investing: Transforming how we make money while making a difference* (1st ed.). US: Jossey-Bass.

Chiapello, E. (2015). Financialisation of valuation. *Human Studies*, 38(1), 13-35.

Churton, M., & Brown, A. (2009). *Theory and method*. Macmillan International Higher Education.

Clifford, J., & Jung, T. (2016). Social Impact Bonds: Exploring and Understanding an Emerging Funding Approach. Teoksessa Lehner, Othmar M. (toim.) *Routledge Handbook of Social Finance*. Routledge, Lontoo & New York, 161– 176.

Cooper, C., Graham, C., & Himick, D. (2016). Social impact bonds: The securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, 55, 63–82.  
<https://doi.org/10.1016/j.aos.2016.10.003>

Dahler-Larsen, P. (2005). *Vaikuttavuuden arviointi*. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja. STAKES: Helsinki.

Davis, G., & Kim, S. (2015). Financialization of the Economy. *Annual Review of Sociology*, 41(1), 203–221. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112402>

Dey, C., & Gibbon, J. (2018). New development: Private finance over public good? Questioning the value of impact bonds. *Public Money & Management*, 38(5), 375–378.

Dowling, E. (2017). In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New Political Economy*, 22(3), 294–310. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1232709>

Elinkeinoelämän keskusliitto. (2020). Julkiset hankinnat. Haettu osoitteesta <https://ek.fi/mita-temme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>, 14.1.2020.

Emerson, J. (2003). The Blended Value Proposition: Integrating Social and Financial Returns. *California Management Review*, 45(4), 35–51. <https://doi.org/10.2307/41166187>

Epstein, G. A. (2005). Introduction: Financialization and the world economy. *Financialization and the world economy*, 3–16.

Foucault, M., Senellart, M., Ewald, F., & Fontana, A. (2008). *The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M., & Mays, N. (2018). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration*, 52(1), 4–28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>

Gobal Impact Investing Network GIIN. (2019). Sizing the Impact Investing Market. Haettu osoitteesta [https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market\\_webfile.pdf](https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market_webfile.pdf), 14.1.2020.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista.

Helén, I. (2016). *Elämän politiikat. Yhteiskuntatutkimus Foucault'n jälkeen*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen, T., Pyykkö, M., & Rautio, S. (2015). SIB-opas julkiselle sektorille –Tulosperusteinen rahoitussopimus käytännössä. *Sitran selvityksiä*, 106.

Kotiranta, A., & Widgrén, J. (2015). *Esiselvitys yhteiskunnallisesta yrittämisestä: Katsaus yhteiskunnallisiin yrityksiin ja vaikuttavuusinvestoimiseen Suomessa* (No. 46). ETLA Report.

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2002). *Tutki ja kirjoita*. 6.-8. Painos. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.

Kakkuri-Knuuttila, M., & Heinlahti, K. (2006). *Mitä on tutkimus?: argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

- Koto-SIB. (2019). Koto-SIB-hankkeen palveluntuottajat. Haettu osoitteesta <https://kotosib.fi/uncategorized/kouluttajat-2/>, 24.3.2020.
- KPMG. (2017). The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2017. Haettu osoitteesta <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf>, 28.1.2020.
- Kulovaara, K. (2016). Uusi hallinta managerialismina. Teoksessa Nousiainen, Marko & Kulovaara, Kari (toim.) *Hallinnan ja osallistumisen politiikat*. Sophi, Jyväskylä, 22–64.
- Kulovaara, K., & Nousiainen M. (2016). Johdanto: Uuden hallinnan monet kasvot. Teoksessa Nousiainen, M., & Kulovaara, K., (toim.) *Hallinnan ja osallistumisen politiikat*. Sophi, Jyväskylä, 7–18.
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitinen, A. (2013). Voiko yhteismitattomien asioiden arvoa vertailla? Teoksessa Eskelinen, T., & Heikkilä, S. *TALOUS JA ARVO*, 34–66.
- Lake, R. (2015). The Financialization of Urban Policy in the Age of Obama. *Journal of Urban Affairs*, 37(1), 75–78. <https://doi.org/10.1111/juaf.12167>
- Lauesen, L. M. (2017). The landscape and scale of social and sustainable finance. Teoksessa Lehner, Othmar M. (toim.) *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance* (5-16). Routledge.
- Liebman, J. (2011). Social Impact Bonds. Washington, DC: Center for American Progress. Haettu osoitteesta [https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/02/pdf/social\\_impact\\_bonds.pdf](https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/02/pdf/social_impact_bonds.pdf), 14.1.2020.
- Maier, F., Barbeta, G., & Godina, F. (2018). Paradoxes of Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration*, 52(7), 1332–1353. <https://doi.org/10.1111/spol.12343>.
- Mchugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Donaldson, C., & Huckfield, L. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), 247–264. <https://doi.org/10.1332/204674313X13812372137921>
- Männistö, H. (2016). Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille. Sitran selvityksiä, 120.
- National Audit Office (NAO). (2015). Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results. Haettu osoitteesta <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-governments-use-of-payment-by-results.pdf>, 28.1.2020.
- Niemelä, A. (2020). #1 Tuloksia ostamassa! Vaikuttavuusinvestoimisen viiden vuoden matka Sitrassa. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/artikkelit/tuloksia-ostamassa-vaikuttavuusinvestoimisen-viiden-vuoden-matka-sitrassa/>, 7.1.2020.

Daggers, J., & Nicholls A. (2017). Academic research into social investment and Impact Investing: the status quo and future research. Teoksessa Lehner, Othmar M. (toim.) *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*. Routledge, Lontoo & New York, 68–82.

Dean, M. (2013). *The Signature of Power: Sovereignty, Governmentality and Biopolitics*. Sage Publications Ltd.

Painter, G., Albertson, A., Fox, C. and O'Leary, C. (2018). Social Impact Bonds: More Than One Approach. *Stanford Social Innovation Review*. Haettu osoitteesta <https://ssir.org/articles/entry/social-impact-bonds-more-than-one-approach#bio-footer>, 28.1.2020.

Pehkonen, I., Horppu, R., Turunen, J., Ojajärvi, A., Toivio, P. & Juvonen-Posti, P. (2019). Työkykyjohtamisen monitoimijaista kehittämistä: Työhyvinvointi-SIB -hankkeen arviointi.

Pennanen, P. (2019). Sijoittajat sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa: Sosiaalisen tulorahoituksen tavoitteet asiantuntijapuheessa.

Pennanen, P., & Liukko, J. (2019). Sosiaalipolitiikan järjestäminen muuttuvassa hyvinvointivaltiossa: tarkastelussa tulosperusteinen rahoitussopimus. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 27(2), 127-143.

Peters, B., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain? Teoksessa Bache, I., & Flinders, M. (toim.) *Multi-level governance*. Oxford University Press.

Pyykkönen, J. (2016). Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. *Sitran selvityksiä*, 115.

Pyykkönen, M. (2010). Yhteisöistä yrityksiksi. Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 119-142.

Rose, N. (2007). *The Politics of Life Itself: Biomedicine, Power, and Subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton University Press.

Sitra. (2020a). SIB-rahastot. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/>, 14.1.2020.

Sitra. (2020b). Koto-SIB. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/caset/koto-sib/>, 24.3.2020.

Sitra. (2020c). Mallinnus kristallisoi SIB-hankkeen tavoitteet. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/artikkelit/mallinnus-kristallisoi-sib-hankkeen-tavoitteet/>, 24.3.2020.

Social Finance. (2020). Impact Bond Global Database. Haettu osoitteesta <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk>, 19.1.2020.

Spector, M., & Kitsuse, J. I. (2017). *Constructing social problems*. Routledge.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). (2016). Tarjouspyyntö: Vaikuttavuusinvestointihanke – Maahanmuuttajien nopea työllistyminen. Liite 1 – Hankinnan kohteen kuvaus.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). (2018). KOTO-SIB-kokeilu 2016 – 2019. Maahanmuuttajien nopea työllistäminen. Haettu osoitteesta [http://www.emn.fi/fi-les/1934/SIB\\_10.12.2018\\_Piepponen\\_pptx.pdf](http://www.emn.fi/fi-les/1934/SIB_10.12.2018_Piepponen_pptx.pdf), 27.7.2020.

Thomas, P. (2011). 'Nykysubjektin' itsetuntemusta jäljittämässä: Self-knowledge and the Contemporary 'Subject': an Inventory of Historical Traces. Translated by Juha Koivisto. *Niin & näin: filosofinen aikakauslehti*, 70(3), 101-105.

Tiikkainen, O. (2019). *Vaikuttavuuden ekosysteemiä rakentamassa: systeemiteoreettinen tutkielma vaikuttavuusinvestoimisesta & Sitrasta sen suomalaisena edistäjänä* (Master's thesis).

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Tammi.

Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Haettu osoitteesta [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 17.1.2020.

Walls, G. (1990). Sosiaaliset ongelmat, sosiaalityö, tieto14. Georg Walls, 121.

Weber, O. (2017). Impact investing. Teoksessa Lehner, Othmar M. (toim.) *Routledge Handbook of Social and Finance*. Routledge, Lontoo & New York, 85–101.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta. (2018). Asia: O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus. Sitran asiantuntijalausunto. Haettu osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-207074.pdf>, 20.3.2020.

## LIITTEET

*Liite 1.* Teemahaastattelurunko.

### 1. Sopimusosapuolten roolit ja intressit:

- Missä roolissa organisaatiosi on SIB-hankkeessa?
- Miksi organisaatiotasi on lähtenyt mukaan SIB-hankkeeseen? (Mikä motivoi, mitä tavoitellaan?)
- Hyötyykö organisaationne hankkeesta? Jos, niin miten?
- Ovatko eri toimijoiden roolit ja vastuut sinulle selkeät?
- Kuka arvioi hankkeen vaikutukset?

**2. SIB-mallin toimivuus:**

- Kuinka sosiaalista ja taloudellista arvoa mitataan hankkeessa? Ilmentävätkö mittarit sitä, mitä halutaan saavuttaa?
- Onko SIB-malli mielestäsi toimiva tapa ratkoa sosiaalisia ongelmia, tässä tapauksessa edistää maahanmuuttajien työllistymistä? Miksi, miksi ei?
- Millaisiin sosiaalisiin ongelmiin SIB-malli sopii parhaiten?
- Onko hankkeeseen osallistuminen tuonut muutoksia toimintaan?
- Saavutetaanko/saavutettiin *win-win-win*-tilanne?

**3. SIB-malliin kohdistuvat riskit ja kritiikki:**

- Näetkö mallissa käytännöllisiä ongelmia tai riskejä?
- Liittykö malliin eettisiä riskejä tai ristiriitoja?
- Mistä luulet malliin kohdistuvan kritiikin kumpuavan? Onko se aiheellista?
- Ovatko ajatuksesi muuttuneet hankkeen aikana mallista ja sen toimivuudesta?
- Lähtisitkö hankkeeseen uudelleen mukaan?