

**LASKENTATOIMEN ROOLI SIB-RAHASTOJEN  
TALOUDELLISESSA JA TOIMINNALLISESSA  
MALLINNUKSESSA**

**Jyväskylän yliopisto  
Kauppakorkeakoulu**

**Pro gradu -tutkielma**

**2020**

**Tekijä: Sara Manninen  
Oppiaine: Laskentatoimi  
Ohjaajat: Liisa Kurunmäki,  
Jaana Kettunen**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

## TIIVISTELMÄ

Tekijä Sara Manninen	
Työn nimi Laskentatoimen rooli SIB-rahastojen taloudellisessa ja toiminnallisessa mallinnuksessa	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) 7.6.2020	Sivumäärä 101
Tiivistelmä - Abstract <p>Social Impact Bond (SIB) eli tulosperusteinen rahoitussopimus on vaikuttavuusinvestoinnin muoto, jolla voidaan tuottaa yhteiskunnallisia ongelmia ehkäiseviä palveluja julkisella sektorilla. Rahasto luodaan monivaiheisessa taloudellisessa ja toiminnallisessa mallinnusprosessissa, jossa osapuolina ovat julkinen sektori, hankehallinnoija, sijoittajat ja palveluntarjoajat. Sijoittajat rahoittavat palveluntuotannon ja julkinen sektori toimii tulospalkkion maksajana, jos rahaston toiminta saavuttaa sille asetetut tavoitteet.</p> <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan SIB-rahastojen mallinnusta laskentatoimen näkökulmasta. Tavoitteena on kartoittaa rahastojen luomisprosessia ja analysoida laskentatoimen roolia siinä. SIB-rahastot ovat uusi ja verrattain vähän tutkittu julkisen sektorin rahoitusinstrumentti, joten tutkimuksen tarkoituksena on luoda tarvittavaa riippumatonta tutkimusta tulosperusteisista rahoitussopimuksista Suomessa.</p> <p>Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimuksen aineisto koostui yhdeksästä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta sekä haastateltavien kautta hankituista kirjallisista materiaaleista. Aineistoa analysoitiin sisällyslönanalyysin keinoin. Tavoitteena oli saada syvälinen ymmärrys SIB-rahastojen luomisprosessista ja sen erityispiirteistä.</p> <p>Tutkimuksen tulokset osoittivat, että laskentatoimi on mukana laajalti koko SIB-rahaston luomisprosessin ajan. Laskentatoimeja hyödyntävät eri tieteenalojen harjoittajat ja se on keino tuoda tulosperusteista toimintaa yhteiskunnallisten palveluiden tuotantoon. Laskentatoimen hyödyntäminen SIB-rahastojen mallinnuksessa ei kuitenkaan ole vielä täysimääräistä, ja tutkimuksessa nousi esiin useita haasteita laskentatoimen hyödyntämisessä julkisen sektorin palveluntuotannossa.</p>	
Asiasanat SIB, tulosperusteinen rahoitussopimus, vaikuttavuusinvestointi, mallinnus	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kirjasto	

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Tutkimuksen tausta.....	7
1.2	Aiempi tutkimus.....	9
1.3	Tavoitteet ja tutkimusongelma.....	12
1.4	Aineisto ja menetelmä.....	13
1.5	Tutkielman rakenne.....	14
2	LASKENTATOIMEN MUUTOS.....	16
2.1	Julkishallinnon laskentatoimi.....	16
2.2	Laskentatoimen syntyminen.....	18
2.3	Laskentayksikön rajaaminen.....	20
3	VAIKUTTAVUUSINVESTOIMINEN.....	21
3.1	Vaikuttavuusinvestoiminen käsitteenä.....	21
3.2	Vaikuttavuusinvestoimisen muodot.....	22
3.3	Vaikuttavuuden mallintaminen.....	24
3.3.1	Vaikutusketju.....	24
3.3.2	Mittarit.....	25
4	TULOSPERUSTEINEN RAHOITUSSOPIMUS.....	29
4.1	SIB käsitteenä.....	29
4.2	SIB-malli.....	30
4.2.1	Lapset-SIB.....	33
4.3	Hankkeen osapuolet.....	34
4.4	SIB-mallinnus.....	35
4.4.1	Taloudellinen mallinnus.....	37
4.4.2	Toiminnallinen mallinnus.....	39
4.4.3	Mittaaminen.....	41
5	AINEISTO JA MENETELMÄ.....	45
5.1	Aineisto.....	45
5.2	Analyysi ja rajoitteet.....	48
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	50
6.1	Haastattelut.....	50
6.2	SIB-hanke haastatteluiden perusteella.....	51
6.2.1	Mallinnusprosessi.....	54
6.2.2	Mittaaminen.....	61
6.3	Case Lapset-SIB II.....	66
6.4	Prosessikuvauksen analyysi.....	71
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI.....	81
7.1	Vastaukset tutkimuskysymyksiin.....	81
7.2	Suhde aiempaan tutkimukseen.....	87

7.3	Jatkotutkimustarpeen arviointi.....	89
LÄHTEET.....		91
LIITTEET.....		98
Liite 1 Yhteenveto haastatteluista .....		98
Liite 2 Haastattelurunko.....		99

## KUVIOT

Kuvio 1 Laskentatoimen tapahtumaikkunamalli (Power 2015) .....	19
Kuvio 2 Vaikutusketju (Clark, Rosenzweig, Long & Olsen 2004, 7).....	24
Kuvio 3 SIB-sopimuksen osapuolet Suomessa (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö & Rautio 2015).....	34
Kuvio 4 SIB-hankkeen toteutusvaiheet (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö & Rautio 2015) .....	36
Kuvio 5 Julkisen sektorin kustannussäästöjen syntyminen SIB-mallissa (Barclay & Symons 2013, 18) .....	37
Kuvio 6 SIB-mallin konkretisointi .....	41
Kuvio 7 SIB-hankkeen toteutusvaiheet ajallisesti esimerkkihankkeessa .....	67
Kuvio 8 Perusuran kustannusarvio hinnoittelun pohjaksi .....	69

## TAULUKOT

Taulukko 1 Esimerkkilaskelma kustannuksista ja säästöistä.....	70
--	----

**LYHENTEET**

EuSEF	Euroopan yhteiskunnallisten yritysten rahasto <i>(European Social Entrepreneurship Fund)</i>
GAAP	Yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet <i>(Generally Accepted Accounting Principles)</i>
GIIN	Kansainvälinen vaikuttavuussijoittamisen tutkimuslaitos <i>(Global Impact Investing Network)</i>
GIIRS	Kansainvälinen vaikuttavuuden arviointijärjestelmä <i>(Global Impact Investing Reporting System)</i>
IRIS	Vaikuttavuuden raportointistandardit <i>(Impact Reporting and Investment Standards)</i>
NEET	Henkilö ilman työ- tai koulutuspaikkaa <i>(Not in Employment, Education or Training)</i>
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö <i>(Organization for Economic Cooperation and Development)</i>
PBR	Maksu tuloksen perustella <i>(Payment By Results)</i>
REDF	Yhteiskunnallisia yrityksiä rahoittava järjestö <i>(Roberts Enterprise Development Fund)</i>
ROI	Sijoitetun pääoman tuotto <i>(Return on Investment)</i>
SIB	Tulosperusteinen rahoitussopimus <i>(Social Impact Bond)</i>
SPB	Tulosperusteisen rahoitussopimuksen edeltäjä <i>(Social Policy Bond)</i>
SROI	Sijoitetun pääoman sosiaalinen tuotto <i>(Social Return on Investment)</i>
QALY	Laatupainotettu elinvuosi <i>(Quality-Adjusted Life Years)</i>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Julkinen sektori käyttää vuosittain miljardeja euroja nuorten syrjäytymisen kaltaisten sosiaalisten ongelmien hoitoon pyrkimyksenään parantaa kansalaisten hyvinvointia. Suomessa on arvioiden mukaan yli 60 000 syrjäytynyttä nuorta (Rautio 2019), joista yhden nuoren syrjäytyminen maksaa yhteiskunnallemme 230 000 – 680 000 euroa tai enemmän, sillä laskelmissa ei ole voitu huomioida kaikkia mahdollisia tekijöitä (Nikkanen 2019). Näistä nuorista aiheutuu siis vähintään 13,8 miljardin euron kumulatiivinen kustannus julkiselle sektorille. Tähän tulee lisäksi inhimillinen hinta, kuten nuoren tyytyväisyys elämään ja lähimmäisten huoli nuoren jaksamisesta (Nikkanen 2019).

Yhteiskunnalliset palvelut vievät nykyisellään jo huomattavan osan julkisten organisaatioiden budjeteista. Sosiaalisten ongelmien kasvun katsotaan siten vaativan yhä tehokkaampaa yhteiskunnallisten palveluiden tuottamista (Wilson, Silva & Ricardson 2015, 11). Budjettirahoituksella toteutettujen toimien vaikuttavuudesta ei ole katsottu olevan riittävää evidenssiä, sillä julkisen sektorin palveluntuotannossa saatetaan noudattaa automaattisesti edellisvuosien linjaa ilman todellisten vaikutusten mallintamista ja mittaamista. Lisäksi on väitetty, että tiukat budjetit eivät anna mahdollisuutta sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ehkäisevään työhön, vaan varat menevät jo olemassa olevien ongelmien hoitoon. Tutkimusten mukaan sosiaalisten ongelmien ehkäisyllä voitaisiin kuitenkin saada aikaan merkittäviä säästöjä. Riittävän varhaisen riskitekijöiden tunnistamisen ja niihin puuttumisen on nähty olevan ratkaisevassa roolissa tulevaisuudessa syntyvien kustannusten ja säästöjen muodostumisessa. Mitä varhemmin ongelmiin puututaan, sitä vähemmän kustannuksia pääsee syntymään. (Liebman & Sellman 2013, 6-7.)

Esitettyjen näkemysten mukaan tarvitaan innovatiivisia lähestymistapoja sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisuun, kuten julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta muodostettuja uusia malleja. Yhä useampi sijoittaja on kiinnostunut vastuullisesta sijoittamisesta, jossa tuotto-odotuksena on rahallisen voiton lisäksi positiiviset yhteiskunnalliset vaikutukset (McGrath 2017). Yksi

tapa rahoittaa sosiaalisesti hyvää tekeviä organisaatioita on vaikuttavuusinvestoiminen, jossa sijoitukselle odotetaan mitattavissa olevaa tuottoa sekä rahallisesti että yhteiskunnallisen hyödyn tasolla (Wilson ym. 2015, 10). Vaikuttavuusinvestoimisen erityinen muoto on Social Impact Bond (SIB) eli tulosperusteinen rahoitussopimus, jolla pyritään tuottamaan yhteiskunnallisia palveluja kustannustehokkaasti.

SIB-malli on uudenlainen keino tuottaa julkisia palveluita tulosperusteisen sopimuksen avulla. Siinä osapuolina ovat sijoittajat, palveluntarjoaja ja julkinen sektori, joka hakee ratkaisua yhteiskunnalliseen tai sosiaaliseen ongelmaan. (Tan, Fraser, McHugh & Warner 2019.) Aluksi sijoittajat maksavat tarjottavan sosiaalisen palvelun. Mikäli ennalta asetetut tavoitteet toteutuvat ja julkiselle sektorille asetetut säästötavoitteet saavutetaan, maksaa julkinen sektori sekä palvelun tuottamisesta aiheutuneet kulut että palkkion sijoittajille. SIB-malli on kehitetty keinoksi tehostaa julkisen sektorin toimintaa, koska julkinen sektori maksaa palvelun tuotannon ja tulospalkkion vain, jos tavoitteet toteutuvat. Palveluntuotanto tapahtuu yksityisellä sektorilla, joka saa rahoitusta SIB-rahaston kautta sijoittajilta. Samalla tavoitellaan ennalta määriteltyjä yhteiskunnallisia vaikutuksia ja julkisen sektorin säästöjä pitkällä aikavälillä. SIB-rahastoilla voidaan hakea ratkaisua laaja-alaisesti erilaisiin sosiaalisiin ongelmiin ja ne voidaan kohdistaa eri kohderyhmille. Tällä hetkellä SIB-mallilla on avustettu mm. työttömiä, kodittomia, ongelmanuoria ja vankilasta vapautuvia. (Social Finance 2019.) Suomessa mallia on hyödynnetty myös rahoitettaessa hankkeita, joilla on pyritty työhyvinvoinnin lisäämiseen ja maahanmuuttajien kotouttamiseen (Sitra 2019a).

SIB-mallille on esitetty olevan kysyntää, koska julkinen sektori voidaan nähdä tehottomana verrattuna yksityiseen sektoriin. Liebman ja Sellman (2013, 6-7) esittelevät kolme pääsyytä nykyisen julkisen sektorin palveluiden rahoitusmallin toimimattomuudelle: keskitytään tuottamaan määrällisesti tietyt palvelut huomioimatta niiden todellisia vaikutuksia, budjetit rakennetaan historiallisen datan perusteella ja saavutettuja tuloksia tarkastellaan tavoitteisiin nähden liian lyhyellä tähtäimellä. Näitä ongelmia on lähdetty ratkaisemaan SIB-rahastoilla, joissa tulokset perustuvat mitattavissa oleviin vaikutuksiin ja tarjottavien palveluiden on tarkoitus ehkäistä ongelmia pitkällä aikavälillä. SIB-rahasto on keino tuoda tehokkaina pidettyjä yksityisen sektorin käytäntöjä julkiselle sektorille, sillä siinä haetaan yksityisen sektorin rahoitusta julkisten palveluiden tuotantoon. Mallin toimintaperiaatteen mukaan se voi hyödyttää kaikkia osapuolia, sillä sijoittajat saavat pääomalleen tuottoa, julkinen sektori maksaa vain tavoitteet saavuttavista hankkeista ja yhteiskunnallisiin ongelmiin tuotetaan uudenlaisia ratkaisuja. (Liebman & Sellman 2013, 6-7.)

Samaan aikaan SIB-malli on herättänyt myös suurta vastustusta. Esimerkiksi Cooper, Graham ja Himick (2016) näkevät, että SIB-rahastossa haetaan tuottoja hyödyntämällä yhteiskunnassa epäonnistuneita yksilöitä. He toteavat artikkelissaan SIB-rahastojen luovan ihmisistä tuotantoyksiköitä, joissa rationaalisuus viedään äärimmäisyyksiin inhimillisyyden kustannuksilla. Tästä esimerkkinä viitataan Fleischmanin ja Tysonin (2004) artikkeliin laskentatoimen roolista orjuuden oikeutukseen ja Funnelin (1998) artikkeliin holokaustin aikana harjoitetusta laskentatoimesta. Näissä tutkimuksissa laskentatoimi nähdään



merkittävänä vaikuttajana rasististen valtarakenteiden jatkamiselle, sillä se on keino muuttaa ihmiset luvuiksi ja näkymättömäksi yksilöinä. Kirjottajat uskovat, että laskentatoimen mittaamiskäytännöt, yksilöiden luokittelu taloudellisiin perusteisiin ja tehokkuuden maksimointi auttoivat kokemaan historiassa toteutetut epäoikeudenmukaiset käytännöt oikeutettuina. (Cooper ym. 2016.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan SIB-rahastojen mallinnusta laskentatoimen näkökulmasta. Mallinnuksella tarkoitetaan monivaiheista SIB-rahaston luomisprosessia, jossa rajataan yhteiskunnallinen ilmiö ja sille määritetään euromääräiset tavoitteet ja mittarit sekä toiminnot, joilla pyritään haluttuihin tuloksiin. Mallinnuksen kohteena on siis jokin julkiselta sektorilta esiin nouseva ongelma, jonka ratkaisemiseksi on tarve löytää tehokkaampia ehkäisevän työn keinoja. Esimerkiksi SIB-rahasto voidaan mallintaa nuorisotyöttömyyden vähentämistä varten.

Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena. Tavoitteena on kuvata SIB-rahaston mallinnusta monitahoisessa julkisen sektorin toimintaympäristössä sekä selvittää ja analysoida laskentatoimen roolia mallinnuksessa. SIB-rahastojen mallinnuksen ollessa aina tapaukseen sidottu ja monimutkainen eri osapuolten välinen prosessi, otetaan tarkemmin tutkimuksen kohteeksi Suomen Lapset-SIB -hankkeet, jossa rahoitetaan lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä toimia. Tutkimuksessa selvitetään, millaisessa kontekstissa ja millaisten prosessien kautta SIB-rahasto kehitetään sekä analysoidaan lopputuloksen muotoutumiseen vaikuttaneita tekijöitä. Tuloksia peilataan valittuihin laskentatoimen teoreettisiin näkökulmiin sekä erilaisiin SIB-rahastomalleihin. Teoriaosassa käydään läpi sekä suomalaisessa että kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa esiteltyjä tapoja luoda SIB-rahasto, mutta tutkimustuloksia analysoidaan vain suhteessa Suomessa luotuun SIB-rahastomalliin, jolla on omat erityispiirteensä.

Tutkimusaihe on uusi ja verrattain vähän tutkittu, joten sille ei ole olemassa valmista teoreettista viitekehystä sovellettavaksi. Tutkimuksen teoriaosa muodostuu ensisijaisesti SIB-hankkeiden mallinnuksen tueksi tuotetuista julkaisuista, aiemmassa kirjallisuudessa kuvatuista vaikuttavuusinvestoimisen kehityssuunnista sekä aiheeseen laajemmin liitettävissä olevista teoreettisista näkökulmista: laskentatoimen muutoksesta 1980-luvulta lähtien ja laskentatoimen tuomisesta julkiselle sektorille. Näiden kehityssuuntien on katsottu muuttaneen yleistä kulttuurillista ilmapiiriä otolliseksi SIB-rahastojen synnylle (Maier, Barbeta & Godina 2018). Aiheeseen liittyvät Powerin (1997) luoma käsite auditoinnin yhteiskunnasta, tutkimus laskentatoimen synnystä ja leviämisestä julkiselle sektorille sekä vaikuttavuusinvestoiminen ja rahastojen mallinnus.

## 1.2 Aiempi tutkimus

SIB-rahastoja koskevaa tutkimusta on tehty vasta vuodesta 2009 lähtien (Fraser, Tan, Lagarde & Mays 2016) ja rahastojen tulosten ja rajoitteiden tutkimus on vielä alkutekijöissään (Maier ym. 2018). Aiempi tutkimus koostuu suurimmaksi osaksi julkisen sektorin rahoittamista selvityksistä, joissa tarkoituksena on ollut tutkia rahastomallin soveltuvuutta yhteiskunnallisten palveluiden tarjoamiseen

(Fraser ym. 2016). Akateeminen tutkimus SIB-rahastoista on lähinnä käsitteellistä tutkimusta tai yhtä tai muutamaa SIB-rahastoa koskevaa kvalitatiivista tutkimusta (Maier ym. 2018). Laajemmin SIB-rahastojen tutkimus liittyy vaikuttavuusinvestoinnista tehtyihin tutkimuksiin, joita löytyy huomattavasti enemmän.

Nicholls ja Dagers (2016, 8) kartoittivat vaikuttavuusinvestoimisesta tehtyjä tutkimuksia ja analysoivat, että akateeminen tutkimus on paljon käytännön poliittisiin tarkoituksiin tehtyä tutkimusta vähäisempää vaikuttavuusinvestoimisen saralla: he löysivät 73 akateemista tutkimusta ja 261 ei-akateemista tutkimusta aiheesta. Yli puolet tutkimuksista oli tehty Britanniassa tai Yhdysvalloissa. Muita vaikuttavuusinvestoimisen tutkimuksen edelläkävijämaita ovat Kanada, Australia ja Saksa. Kaikista löydetyistä vaikuttavuusinvestoimisen tutkimuksista vain kahdeksan käsittelee tulosperusteisia rahoitussopimuksia. (Nicholls & Dagers 2016, 8-10.)

Fraser ym. (2016) tekivät pelkästään SIB-rahastoja koskevista julkaisuista tutkimuksen. He luokittelivat julkaisut kolmeen eri ryhmään: julkisen sektorin muutos, yksityisen rahoitussektorin muutos sekä kriittinen kirjallisuus. Julkisen sektorin muutoksen näkökulmasta SIB-rahastoja on esitetty keinona tuoda yksityisen sektorin tehokkuutta julkiseen palveluntuotantoon. Myös rahoitussektorin muutoksen näkökulma suhtautuu SIB-rahastoihin positiivisesti ja näkee ne keinona tuoda pehmeitä yhteiskunnallisia arvoja perinteisen voiton tavoittelun rinnalle. Kriittinen kirjallisuus sen sijaan kyseenalaistaa yksityisen sektorin arvojen tuomisen julkiselle sektorille ja kritisoi heikentyvää läpinäkyvyyttä julkisen sektorin varojen käytössä. (Fraser ym. 2016.)

Kritiikkiä julkisen sektorin laskentatoimea kohtaan ovat esittäneet mm. Espeland ja Stevens (2008), Power (1997), Miller ja Power (2013) sekä Guter-Sandu (2019). Myös SIB-malli on nähty uhkana julkisen sektorin toiminnalle, kuten McHugh, Sinclair, Roy, Huckfield ja Donaldson (2013) kuvaavat artikkelissaan "Social impact bonds: A wolf in sheep's clothing?" He nostavat esiin kolme yleistä huolenaihetta SIB-hankkeisiin liittyen: toiminnan mittaaminen voi siirtää palveluntarjoajien huomion apua tarvitsevista tulostavoitteiden saavuttamiseen, julkisen sektorin toimijat menettävät päätäntävaltansa yhteiskunnallisten palveluiden tuottamiseen ja yksityisen sektorin arvot todetaan sopimattomiksi julkisen sektorin toimintaympäristössä (McHugh ym. 2013). Samoin Cooperin ym. (2016) mukaan laskentatoimen tuominen julkiselle sektorille voi johtaa siihen, että julkisella sektorilla ei kyetä arvioimaan sosiaalipolitiikkaa ja sen onnistumista muutoin kuin laskennallisin menetelmin, jotka ovat jo lähtökohdaltaan puutteellisia ja liian yksinkertaisia sosiaalisten ongelmien hahmottamiseen. SIB-hanke voi epäonnistua jo ongelman mallinnusvaiheessa, mikä johtaa siihen, että rahasto ei saavuta sille asetettuja tavoitteita. Tällöin sosiaalinen ongelma voi jäädä ilman ratkaisua ja rahallista panosta tulevaisuudessa, jos se koetaan kannattamattomaksi sijoitukseksi aikaisemman SIB-rahaston tuloksen perusteella (Cooper ym. 2016).

Kotimainen tutkimus aiheeseen liittyen käsittelee lähinnä vaikuttavuusinvestoimista ylipäätään. Esimerkiksi Sainio (2018) ja Lairikko (2016) ovat tutkineet omissa pro gradu -tutkielmissaan vaikuttavuusinvestointia. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos on julkaissut selvityksen yhteiskunnallisesta yrittämisestä ja vaikuttavuusinvestoimisesta Suomessa (Kotiranta & Widgrén 2015). SIB-

rahastoihin liittyvää kotimaista tutkimusta on tehnyt mm. Työterveyslaitos, joka on julkaissut selvityksen Suomen ensimmäisestä SIB-rahastosta. Kyseisellä rahastolla pyrittiin parantamaan työhyvinvointia ja tutkimuksessa käytettiin pääasiallisesti palveluntuottajilta ja organisaatioiden edustajilta kerättyä aineistoa. Mukana aineistossa oli myös SIB-hankkeen asiamiehen ja hallinnoijan edustajien haastattelut, joissa yksi haastattelun kuudesta teemasta koski hankkeen suunnittelua. (Pehkonen, Horppu, Turunen, Ojajärvi, Toivio & Juvonen-Posti 2019, 32-34.) Muuta SIB-rahastoihin liittyvää kotimaista tutkimusta on tehnyt Sitra, joka on ilmaissut pyrkimyksekseen luoda vaikuttavuuden ekosysteemiä Suomeen (Sitra 2020a).

Ensimmäisten SIB-hankkeiden aloituksesta on kulunut lähes kymmenen vuotta, joten rahastojen tuloksista on julkaistu jo joitakin tutkimuksia. Ensimmäinen SIB-kokeilu osoittautui onnistuneeksi ja sijoittajat saivat tuoton sen päättyessä. Kyseessä oli Britanniassa Peterboroughissa toteutettu hanke, jolla pyrittiin vähentämään vankilasta vapautuvien miesten rikosten uusimista. Hankkeessa tarjottiin SIB-rahaston kautta erilaisia tukipalveluita vankilasta vapautuville, jotta he pääsisivät takaisin kiinni normaaliin arkeen. (Disley, Giacomantonio, Kruithof & Sim 2015, 9-12.) Tulostavoitteeksi asetettiin vähentää kohderyhmään valittujen vankien uudelleenvangitsemista 7,5%:lla suhteessa verrokkiryhmään vapautumisen jälkeisinä vuosina. Hankkeella saatiin vähennettyä tuomioiden uusimista 9,02%, joten rahasto saavutti sille asetetun tavoitteen. (Anders & Dorsett 2017, 13-14.) Vastaavanlainen SIB-malli otettiin käyttöön New Yorkissa vuonna 2013. Hankkeen tarkoituksena oli vähentää nuorten miesten rikosten uusimista ja vankilaan palaamista tarjoamalla heille koulutusta, ohjausta ja terapiaa. (Olson & Phillips 2013.) Rikosten uusiminen vähentyi, mutta hanke ei saavuttanut asetettua 10%:n tavoitetta rahaston toiminnan aikana, ja sijoittajat menettivät rahansa (MDRC 2015).

Chamaki, Jenkins ja Hashemi (2019) tutkivat SIB-rahastojen mallintamista ja esittelevät kaksi epäonnistunutta kokeilua: Be Active Program ja Wyman Center Teen Outreach Program. Be Active -ohjelmassa tarjottiin ilmainen pääsy liikuntatiloihin kaikista hiljaisimpina vierailuaikoina. Tavoitteena oli kannustaa ihmisiä liikkumaan ja parantaa kansanterveyttä. Hanke epäonnistui, sillä aikaansaadut terveydenhuollon kustannussäästöt eivät ylittäneet toiminnasta syntyneitä kustannuksia. Teen Outreach -ohjelmassa taas pyrittiin ehkäisemään teiniraskauksia sosiaalityön opiskelijoiden pitämien luentojen avulla. Ohjelma loi lyhyen aikavälin säästöjä, jotka eivät kuitenkaan kattaneet siitä syntyneitä kustannuksia. (Chamaki ym. 2019.) Chamaki ym. (2019) painottavatkin tutkimuksessaan mallinnuksen tärkeyttä, sillä vain huolellisella analyysillä ja laskelemilla voidaan luotettavasti arvioida hankkeen toteuttamiskelpoisuutta.

Lokakuuhun 2019 mennessä SIB-hankkeita on käynnistynyt yhteensä 137 ympäri maailmaa ja niihin on sijoitettu rahaa yli 440 miljoonaa dollaria. Osa aikaisemmista hankkeista on jo päättyneet, kun taas uusia on suunnitteilla yli 70. (Social Finance 2019.) Näiden käynnissä ja suunnitteilla olevien rahastojen vaikutuksia voidaan yrittää ennustaa, mutta lopulliset tulokset pääsevät tutkimusten kohteeksi vasta tulevaisuudessa.

### 1.3 Tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on lisätä akateemista tutkimusta SIB-rahastoista. Erityisesti kotimainen tutkimus SIB-rahastoista on vähäistä ja aihe on niin uusi, että myös sen kansainvälinen tutkimus on puutteellista. Toisaalta SIB-rahastot ovat herättäneet kiinnostusta mediassa ja sijoittajien keskuudessa, joten tutkimukselle on kysyntää. SIB-rahastosta ennustettiin suurta mullistajaa rahoitusmarkkinoilla, mutta se ei ole kuitenkaan saavuttanut odotettua suosiota. Yksi syy tähän voi olla SIB-rahastoista saatavan tietopohjan vähyys ja rahastojen mallinnuksen läpinäkyvyyden puute. (McGrath 2017.) Akateemiselle tutkimukselle on kysyntää vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-rahastojen saralla, sillä sitä kautta luodaan teoriaa ja objektiivista tietopohjaa (Nicholls ja Daggars 2016, 19). Olemassa oleva tutkimus on painottunut eri organisaatioiden tekemiin tutkimuksiin, joiden taustalla on aina kunkin organisaation omat motiivit.

SIB-rahastot saavat osakseen niin vahvaa kannatusta kuin tiukkaa kritiikkiäkin. Vaikuttavuusinvestoimisen puolestapuhujien mukaan SIB-rahastot voisivat kasvaa kasvun ja sosiaalisen vaikuttavuuden työvälineeksi, jos niitä koordinoitaisiin tehokkaammin. Esimerkiksi McGrath (2017) näkee vaikuttavuusinvestoimisessa ja SIB-rahastoissa paljon potentiaalia. Hänen mukaansa perinteiset sijoitusmuodot luovat työpaikkoja, tuottavat taloudellista arvoa ja parantavat elintasoja, kun taas vaikuttavuusinvestoinneilla voitaisiin hyödyntää yrittäjyyttä, yksityistä pääomaa ja innovaatioita vastattaessa tämän päivän sosiaaliin ja ympäristöllisiin ongelmiin. Näitä hyötyjä ei päästä kuitenkaan täysin hyödyntämään olemassa olevien sosiaalisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden vuoksi, sillä julkishallinnon rooli on kriittinen vaikuttavuusinvestoinnin potentiaalinvapauttamisessa. (McGrath 2017.) Toisaalta vaikuttavuusajattelun leviäminen herättää huolta eri asiantuntijoiden keskuudessa. Cooper ym. (2016) rinnastivat SIB-rahastoissa tapahtuvan segmentoinnin ja kustannuslaskelmat perinteiseen johdon laskentatoimeen sillä erolla, että hankkeissa kyse on haavoittuvaisten ihmisten hyväksikäytöstä ja tehokkuuden maksimoinnista. He pelkäävät, että malli voi olla askel kohti uutta, ylirationaalista maailmankuvaa, jossa haetaan tuottoja heikoimpien kustannuksella (Cooper ym. 2016). Edellä kuvattu näkemysten kahtiajako voisi lieventyä, jos SIB-rahastoihin liittyen olisi tehty riittävän laajaa objektiivista tutkimusta.

Sitran selvitysten mukaan Suomen kunnat ovat kiinnostuneita SIB-hankkeista, mutta haasteena on saada heidät ymmärtämään mallin toimintaperiaatteet. Kuntien vakuuttamiseksi tarvittaisiin avointa tiedonjakoa SIB-rahastojen mallinnuksesta ja tulosten mittaamisesta. (Miettinen 2019.) Käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään vastaamaan tähän kysyntään ja tuottamaan tietoa SIB-rahastojen mallinnuksesta ja mittaamisesta.

Tässä tutkimuksessa luodaan tarvittavaa riippumatonta tutkimusta SIB-rahastoista. Tutkimus rajataan koskemaan rahastojen mallinnusta Suomessa ja tutkimus tehdään laskentatoimen näkökulmasta. Tarkemmin tutkimus rajataan koskemaan kahta Lapset-SIB -hanketta, joista ensimmäinen on jo käynnistynyt ja toinen hanke on vasta suunnitteluvaiheessa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka rahastoja luodaan ja millaisia menetelmiä rahastojen mallinnuk-

nessa käytetään. SIB-rahasto voi rakentua usealla eri tavalla (Chamaki ym. 2019, 14-15), mutta Suomessa niitä on luotu toistaiseksi vain yhden Sitran kehittämän mallin pohjalta. Erityisesti tutkimuksessa keskitytään laskentatoimen työkalujen hyödyntämiseen mallinnusprosessin eri vaiheissa ja eri osapuolien välisen yhteistyön tukemisessa. Jo pelkkä SIB-hankkeen suunnittelu on monimutkainen ja pitkäaikainen prosessi, joten tutkimus rajataan koskemaan suunnitteluvaihetta ja mallinnusta ennen itse hankkeen toiminnan alkamista.

Tutkimusongelmasta muodostetaan seuraavat tutkimuskysymykset:

- (1) Miten eri toimijat hyödyntävät laskentatoimea SIB-rahastojen mallinnuksessa?
- (2) Millaisia laskentatoimen työkaluja SIB-rahastojen mallinnuksessa hyödynnetään?
- (3) Mikä on laskentatoimen rooli SIB-rahastojen mallinnusprosessissa?

Tutkimuskysymyksiä pohjustetaan selvittämällä, miten SIB-rahastoja kehitetään Suomessa, millainen mallinnusprosessi on, kuinka kauan se kestää ja ketä siihen osallistuu. Tämän jälkeen paneudutaan tarkemmin laskentatoimen hyödyntämiseen ja rooliin SIB-rahastojen mallinnuksessa.

## 1.4 Aineisto ja menetelmä

Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena. Laadullinen tutkimus sopii tilanteisiin, joissa ilmiöstä ei vielä ole olemassa kaiken kattavia teorioita, vaan siitä halutaan luoda syvämpi ymmärrys. Laadullisen tutkimuksen avulla voidaan luoda uusia teorioita ja hypoteeseja. Se toimii myös tilanteissa, joissa käytetään triangulaatiota eli eri tutkimusmenetelmiä tai -aineistoja yhdessä. (Kananen 2017, 33.)

Tämä tutkimus on kartoittava tutkimus, jossa tarkoituksena on kartoittaa SIB-rahastojen mallinnusta ja sen eri vaiheita. Tutkimusmenetelmänä käytetään puolistrukturoitua haastattelua ja haastateltavat valitaan mallinnusta suorittavista organisaatioista. Haastateltaviin kuuluu myös julkisen sektorin organisaation edustajia, sillä tulospalkkion maksaja on osaltaan mukana mallinnuksessa. Aineistolla ei pyritä tulosten yleistettävyyteen ja saturaatioon, sillä se olisi käytännössä mahdotonta SIB-hankkeiden ollessa aina erittäin tapauskohtaisesti rakennettuja. Sen sijaan tarkoituksena on luoda ymmärrystä uudesta ilmiöstä ja laskentatoimen roolista mallinnuksessa.

Aineistonkeruu aloitettiin haastattelemalla neljää eri henkilöä mallinnusta suorittavista organisaatioista lokakuun 2019 aikana. Ensimmäiset haastattelut toteutettiin taloudellista mallinnusta tekevän Sitran ja toiminnallista mallinnusta tekevän rahastoyhtiön edustajille. Näiden haastatteluiden perusteella saatiin luotua syvämpi ymmärrys mallinnusprosessista sekä lisähaastattelujen tarpeesta. Ensimmäisten neljän haastattelun jälkeen tehtiin vielä kaksi haastattelukierrosta, joiden jälkeen haastatteluaineisto koostui yhteensä yhdeksästä haastattelusta kahdeksan eri henkilön kanssa. Jälkimmäiset haastateltavat olivat tutki-

muslaitoksen ja kunnan edustajia. Lisäksi tutkimuksen aineistoon pyrittiin saamaan mukaan kirjallisia dokumentteja koskien suunnitteilla olevan Lapset-SIB II -rahaston mallinnusta: laskelmia, data-aineistoja, raportteja tai pöytäkirjoja. Tämä osoittautui kuitenkin haasteelliseksi, sillä hankkeen valmistelusta ei oltu valmiita luovuttamaan tarkkoja tietoja kolmansille osapuolille. Rahaston kilpailutus ei valmistunut aivan aikataulussa ja useimmat aineistot olivat salassa pidettäviä kilpailutuksen aikana. Lisäksi rahastoyhtiön edustaja vastasi rahastojen mallinnuksen olevan taloudellisen tiedon kaltaista salassa pidettävää tietoa. Haasteista huolimatta kirjallista aineistoa onnistuttiin keräämään kahden eri haastateltavan kautta. Saatu kirjallinen aineisto koostui Excel-laskelmista sekä diaesityksistä, joita oli käytetty rahaston suunnittelun aikana viestinnässä eri hankkeen osapuolille. Nämä dokumentit auttoivat ymmärtämään mallinnuksen kokonaisuutta ja antoivat konkreettisia esimerkkejä sekä itse laskelmista että mallinnettavasta monitasoisesta ilmiöstä.

Aineiston analyysi tapahtui aineistolähtöisesti eli tutkimus on induktiivista, mutta tutkimuksessa sovellettiin myös abduktiivista menetelmää, jossa teoria rakentuu empirian kanssa vuorovaikutuksessa (Dubois & Gadde 2002). Abduktiivisuutta hyödynnettiin, kun haastattelujen perusteella muotoiltiin teorialukuja sekä selvitettiin mahdollisia lisähaastateltavia. Tutkielman teoriaosuus mukautui siis haastatteluiden perusteella ja haastattelut ohjasivat sen fokusointia. Lisäksi haastattelut ohjasivat jatkohaastatteluiden tarpeita ja kohteita. Abduktiivinen menetelmä toi tutkimuksen toteuttamiseen tarvittavaa joustavuutta.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tämä pro gradu -tutkielma koostuu seitsemästä pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa on avattu tutkimuksen taustaa ja määritelty tutkimuksen tavoitteet. Luvussa selvitetään myös tutkimuksen aineisto ja menetelmät sekä tutkielman rakenne. Tarkoituksena on johdatella lukija aiheeseen ja antaa yleiskuva tutkielman sisällöstä.

Tutkielman teoriaosa muodostuu kolmesta luvusta: laskentatoimen muutos, vaikuttavuusinvestoiminen ja tulosperusteinen rahoitussopimus. Näistä ensimmäisessä luvussa syvennyttään laskentatoimen tieteenalaan ja sen muutoksiin. Lukijalle kuvataan laskentatoimen kehitystä yksityisen sektorin työkalusta kohti julkishallinnon toimintaympäristöä. Luvussa syvennyttään myös laskentatoimen syntymiseen uudelle toimialalle ja laskentayksikön rajaamiseen eri näkökulmista. Toinen teorialuku keskittyy vaikuttavuusinvestoimisen käsitteistöön ja erityispiirteisiin. Luvussa pohditaan vaikutuksen ja vaikuttavuuden eroa sekä niiden mallintamista ja mittaamista. Kolmannessa teorialuvussa syvennyttään tulosperusteisiin rahoitussopimuksiin eli SIB-rahastoihin. Luvussa perehdyttään SIB-rahastoihin käsitteenä sekä mallin rakenteisiin, osapuoliin ja ansaintalogiikkaan. Lopuksi selvitetään SIB-rahaston taloudellista ja toiminnallista mallinnusta.

Viides luku koostuu tutkimuksen aineistosta ja menetelmästä. Luvussa kuvaillaan aineiston hankintaa, analysointia ja niiden rajoitteita. Tutkimus to-

teutettiin laadullisena tutkimuksella ja aineisto kerättiin puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Tämä aiheutti rajoitteita tulosten yleistettävyyteen.

Tutkimuksen tulokset esitellään tutkielman kuudennessa luvussa aineiston analyysin pohjalta. Viimeisessä eli seitsemännessä luvussa muodostetaan tutkimuksen johtopäätökset ja arviointi. Luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin sekä arvioidaan tuloksia suhteessa aiempaan teoriaan. Lopuksi pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 LASKENTATOIMEN MUUTOS

### 2.1 Julkishallinnon laskentatoimi

Laskentatoimi on perinteisesti liitetty yksityisen sektorin organisaatioihin, toiminnan tehostamiseen ja kustannusten karsimiseen. Laskentatoimi on kuitenkin muuttuva tieteenala. Vuosikymmenen päästä voi olla itsestäänselvyys, että tietyt menetelmät ja mallit, jotka on tällä hetkellä rajattu laskentatoimen käsitteen ulkopuolelle, kuuluvat osaksi laskentatoimea (Miller 1998).

Laskentatoimen hyödyntäminen julkisella sektorilla lisääntyi huomattavasti 1980-luvulla alkaneesta kansainvälisestä uuden julkisjohtamisen (New Public Management) muutosaallosta. Tarve laskentatoimen tuomiseen julkiselle sektorille nousi esiin 1970-luvun öljykriisin ja taantumien aiheuttamista sosiaalisista ja taloudellisista muutoksista. Julkista sektoria syytettiin tehottomuudesta ja epätarkoituksenmukaisista käytännöistä. Katseet kääntyivät kohti yksityistä sektoria, jolla markkinavoimat sekä dokumentoinnin ja ulkoisen tarkastuksen järjestelmät loivat tervettä kilpailua, joka johtaa kustannustehokkuuteen ja laadunparannuksiin. Uusi julkisjohtaminen pyrki vastaamaan kritiikkiin julkisen sektorin tehottomuudesta tuoden yksityisen sektorin toimintatavat osaksi julkisen sektorin toimintaa. (Gruening 2001.)

1990-luvulla Power (1997) loi laskentatoimen käytänteiden räjähdysmäisestä suosioista käsitteen "Audit Society", jolla viitataan laskentatoimen työkalujen, erityisesti suoritemittauksen, hyödyntämiseen eri konteksteissa. Espeland ja Stevens (2008) esittävät, että yksi suurimpia muutoksia viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana on ollut sekä tavallisen yleisön että julkisen hallinnon lisääntyneet vaatimukset sosiaalisten ilmiöiden määrälliseen arvostamiseen, kvantifiointiin. Kvantitatiiviset tekniikat, kuten kustannus-hyötyanalyysit, tarkastustoimenpiteet, ranking-listaukset ja mittaamistekniikat, osoittavat numeroiden vallasta ja ihmisten sosiaalisten ominaisuuksien soveltuvuudesta laskentakohteeksi. (Espeland & Stevens 2008.) Samoin Power (1997, 2) kuvaa laskentatoimen moniulotteisuutta ja kuinka taloudellisen valvonnan toimenpiteet ovat tulleet osaksi jokapäiväistä elämää. Esiin nousee tarkastustoimenpiteiden ja luottamuksen välinen suhde: laskentatoimen rooli korostuu silloin, kun tarvi-



taan valvontaa (Power 1997, 1). Guter-Sandu (2019) huomioi myös, että laskentatoimi ei leviä vain tietoisesti ja tarkoituksellisesti implementoimalla, vaan luomalla arvostusmenetelmiä ja näin tuomalla laskentatoimen työkaluja ja menetelmiä osa-alueille, joilla sitä ei ole ennen ollen hyödynnetty. Tällaisesta esimerkkejä ovat yliopistojen ranking-listaukset (Espeland & Sauder 2007), talousraportoinnin tuominen julkisen sektorin terveydenhuoltoon (Kurunmäki 1999) sekä SIB-rahastoissa nuorten syrjäytyminen, jota ehkäistään sosiaalisten ongelmien mallinnuksen ja sitä kautta kohdennetun palveluntarjonnan avulla (Sitra 2019a; Sitra 2019b).

Tästä 1980-luvun jälkeen syntyneestä mittaamisen ja taloudellisen arvon määrittämisen ajatuksesta Lilley ja Papadopoulos (2014) käyttävät termiä "bio-financialisation", jolla he tarkoittavat taloudellisen arvostuksen kulttuurin takana olevaa logiikkaa, jonka mukaan pohjimmiltaan jokaiselle asialle voidaan määrittää taloudellinen arvo. Kyseessä on taloudellisen näkökulman tuominen jokapäiväiseen elämään ja kaikkiin sen osa-alueisiin. Tutkijat esittävät, että useiden eri arvostus- ja mittaustapojen sijaan voidaan siirtyä yhteen mittariin, joka on taloudellinen arvostaminen. Kaikki arvon mittarit eivät ole vertailtavissa keskenään, mutta kaiken arvo on periaatteessa muutettavissa yhdeksi taloudelliseksi yksiköksi, joka on vertailukelpoinen ja jolla on mahdollista käydä kauppaa markkinoilla. Jokaisen aineettoman tai aineellisen asian arvo on mitattavissa, kunhan arvon laskemiselle ja mittaamiselle on saatavissa oikeanlaista teknologiaa, jolla arvot voidaan muuttaa vertailukelpoisiksi taloudelliseksi luvuiksi. (Lilley & Papadopoulos 2014.)

Miller ja Power (2013) esittävät laskentatoimen olevan paljon muuta kuin pelkkä tekninen työväline. 1980-luvun jälkeen vauhdittunut laskentatoimen roolin muutos teknisestä työvälineestä osaksi organisaation toimintamallia ja sosiaalisten prosessien taloudellistamisen mekanisme, loi laskentatoimelle uudenlaiset rajat ja toimintamallit. Samalla heräsi huoli laskentatoimesta organisaation toimintaa ja rakenteita kontrolloivana järjestelmänä. Laskentatoimi on mekanismi, jolla tuodaan taloudellinen tehokkuusnäkökulma yhteiskunnan eri osa-alueille. Sille on ominaista vallata uusia alueita ja määrittää, mikä on onnistunutta ja epäonnistunutta toimintaa ja näin luoda kontrollia ja valvontaa yhteiskuntaan. (Miller & Power 2013.) Laskentatoimen tutkimus on kuitenkin osoittanut, että mittarit eivät ole objektiivisia välineitä, vaan sosiaalisissa prosesseissa rakentuneita ja niitä ei voi tarkastella vain puhtaasti teknisestä näkökulmasta. (Espeland & Stevens 2008.) Laskentatoimen työvälineillä pyritään mittaamaan sosiaalista arvonluontia. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan voi yksinkertaisesti olettaa, vaan se on arvostusprosessin tulos (Guter-Sandu 2019). Mittareiden käyttäminen vaikuttavuuden mallintamisessa vaatii taustalleen suuren kasan valintoja, joissa valinnan tekijä on toiminut osaltaan subjektiivisesti.

Miller (1998) käyttää käsitettä laskentatoimen marginaalit tarkoittaessaan toimintoja tai osa-alueita, jotka ovat vielä perinteisen laskentatoimen ydinalueen ulkopuolella, mutta joihin voidaan hyödyntää uusia laskentatoimen menetelmiä soveltaen menetelmiä muilta tieteenaloilta. Esimerkkinä tällaisesta marginaalimenetelmästä on taloustieteessä kehitetty diskonttaus, joka sai aluksi laskentatoimen alalla osakseen vahvaakin kritiikkiä ja epäilyä. Sittenkin diskonttauksesta on tullut olennainen osa investointilaskentaa ja päätöksenteon

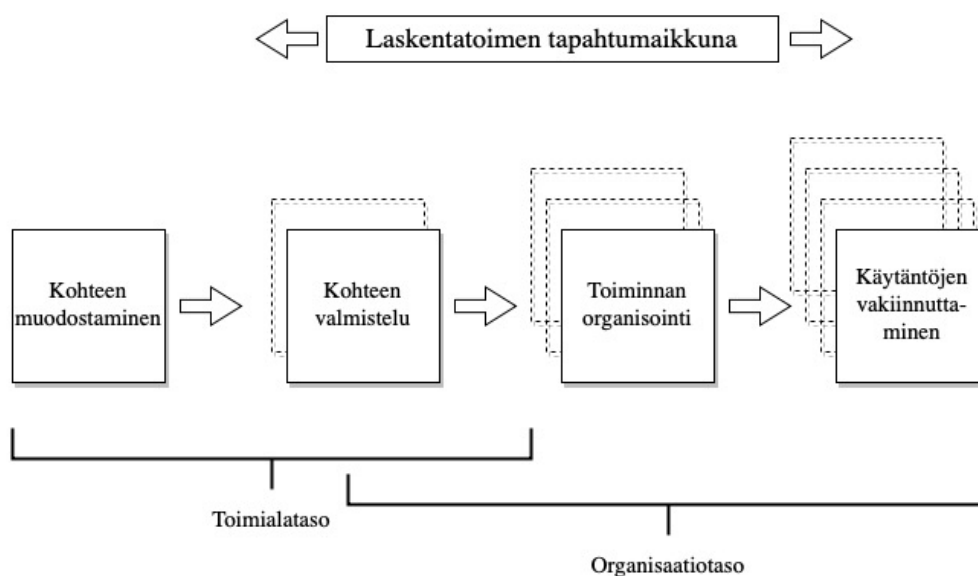
teoriaa. Samoin laskentatoimen marginaalit levisivät, kun taloudellisessa päätöksenteossa hyödynnettiin insinööritieteissä kehitettyä standardikustannuslaskentaa. Miller (1998) korostaa, että marginaalit eivät ole staattisia, vaan muokautuvat ja laajenevat laskentatoimen käytäntöjen muuttaessa muotoaan. Laskentatoimesta, tai toisen tieteenalan menetelmän uudesta muunnelmasta laskentatoimessa, voidaan löytää ratkaisu moniin taloudellisiin haasteisiin eri sektoreilla ja organisaatioissa. Powerin (1997) näkemys laskentatoimen leviämisestä sitoutuu Millerin (1998) näkemyksiin laskentatoimen muuttuvista marginaaleista ja uusien tekniikoiden soveltamisesta. Laskentatoimen leviäminen siirtää sen marginaaleja ja paljastaa uusia osa-alueita, joilla laskentatoimea ei vielä hyödynnetä.

Laskentatoimi ei leviä vain käytettävien menetelmien osalta, vaan myös sen soveltamisalueen osalta. Marginaalien laajetessa laskentatoimea hyödynnetään myös uusilla osa-alueilla, kuten julkisella sektorilla. Jos laskentatoimi leviää itsessään työkaluna ilman siihen kytköksissä olevia asiantuntijoita, kenellä on oikeus ja taidot käyttää sitä työssään? Abbott (1988) tutki kirjassaan "The System of Professions" asiantuntijoiden välistä työnjakoa ja oikeutusta toteuttaa professiota sekä professioiden väistä kilpailua. Hän kuvasi, kuinka professiot jatkuvasti kasvavat, mukautuvat, jakautuvat ja poistuvat asiantuntijoiden järjestelmässä. Aiempi kirjallisuus oli keskittynyt esittämään professiot erillisinä toisistaan ja kuvaamaan yksittäisten professioiden kehitystä professio kerrallaan: lisensointeja, koodistoja ja ammatillista organisoitumista. Abbott (1988) kyseenalaisti ammattiryhmien tiedon ja osaamisen kontrolloinnin, joka johtaa asiantuntijuuden epäsymmetriaan, tilanteeseen, jossa toinen osapuoli joutuu luottamaan kyseisen profession haltijaan, sillä hän itse on rajattuna asiantuntijuuden ulkopuolelle. Laskentatoimen ammattilaisuus on muuttunut puhtaasta kustannusten ja tuloksellisuuden mittaamisesta strategiseksi päätöksenteon tukijaksi (Abbott 1988, 26). Laskentatoimen muutosta tutkittaessa on todettu laskentatoimen olevan jatkuvasti uuden murroksen edessä ja siirtymässä yhä vahvemmin kohti myös julkisen sektorin osa-alueita.

## 2.2 Laskentatoimen syntyminen

Laskentatoimen leviämistä ja syntymistä uusille aloille voidaan hahmottaa Powerin (2015) luomalla laskentatoimen tapahtumaikkunamallilla (Kuvio 1). Power (2015) on jakanut uusien laskentatoimen käytäntöjen muodostumisen neliosaiseksi prosessiksi, jonka vaiheiksi hän nimeää kohteen muodostaminen, kohteen valmistelu, toiminnan organisointi ja käytäntöjen vakiinnuttaminen. Hän kuvaa prosessia dynaamisena ja rekursiivisena järjestelmänä, jossa muutos tapahtuu limittäin toimialan ja organisaation tasoilla. Ensimmäiset vaiheet liittyvät toimialalla tapahtuviin muutoksiin, jotka mahdollistavat laskentatoimen tuomisen uuteen kohteeseen. Näillä tasoilla toimijat ovat usein hallinnollisia ja vastaavat sääntely-ympäristöstä. Toisessa vaiheessa muutokset tapahtuvat organisaation tasolla ja ovat laskentatoimen organisointia ja vakiinnuttamista käytännössä. (Power 2015.)

Powerin (2015) mukaan laskentatoimelle on usein kysyntää, kun ollaan pettyneitä vallitsevaan tilanteeseen ja ratkaisuna nähdään yksittäisen kohteen suoriutumisen parantaminen. Ikkunamallin mukaan ensimmäinen vaihe kohti laskentatoimen syntymistä on kohteen ja sääntely-ympäristön muotoutuminen niin, että sitä voidaan käsitellä laskentatoimen näkökulmasta. Tässä vaiheessa voidaan osallistua sosiaalisiin tilaisuuksiin ja luoda yhdessä järkiperäistetty näkemys muutoksen kohteesta. Toisessa vaiheessa laskentatoimea suunnitellaan ja vaikutuksia määritellään. Tällöin muutokset alkavat tapahtua toimialatason lisäksi organisaatiotasolla. Kolmas ikkunamallin vaihe on toiminnan organisointi, jossa voidaan käyttää apuna esimerkiksi prosessikuvauksia, tuotantoketjumalleja, syy-seuraussuhteita ja muita visuaalisia työkaluja. Organisointivaihe auttaa päätöksentekijöitä luomalla asioista johdettavia ja auditoitavia. Viimeisessä vaiheessa uudet rakenteet ja käytännöt vakiinnutetaan osaksi jokapäiväistä toimintaa. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi johtamalla, säännöksillä tai muilla hallinnollisilla rakenteilla. (Power 2015.)



Kuvio 1 Laskentatoimen tapahtumaikkunamalli (Power 2015)

Ikkunamalli syntyi, kun Power (2015) tutki Britannian yliopistoja, joissa pyrittiin selvittämään yliopistojen tuottamien tutkimusten aikaansaamia vaikutuksia laskentatoimen avulla. Keskeistä on ymmärtää, että laskentatoimen syntyhetkeä ei voi osoittaa, vaan se syntyy otollisten olosuhteiden vallitessa, vähitellen organisaatiota ja ympäristöä muuttaen. Power osoittaa yliopistoesimerkin avulla, kuinka laskentatoimen syntymisen varhaisessa vaiheessa kyse ei ole vielä laskentatoimen käytännöstä, vaan yksilöiden toistamista toiminnoista, joista muodostuu vähitellen yleisesti hyväksytyjä käytäntöjä. (Power 2015.)

### 2.3 Laskentayksikön rajaaminen

Laskentatoimen hyödyntäminen vaatii ilmiön tai organisaation rajaamista ta-  
loudelliseksi yksiköksi. Tämä laskentayksikkö voi koostua yksilöstä, toiminnas-  
ta tai organisaatiosta. Jotta laskentatoimea voidaan harjoittaa julkisella sektoril-  
la, tulee tarkastellut laskentakohteet rajata laskentayksiköiksi ja valjastaa niissä  
operoivat toimimaan laskentatoimen näkökulmasta. (Miller & Power 2013.)

Julkisen sektorin laskentatoimen erityinen haaste on sen vaikea rajatta-  
vuus ja kontrolloitavuus. Koska sektorin organisaatiot ja niiden rajat ovat häi-  
lyviä, julkisella sektorilla on vaikea tuottaa yksiselitteistä ja luotettavaa dataa,  
joka pitäisi paikkansa eri tilanteissa (Kastberg & Österberg 2017). Hines (1988)  
muistuttaa organisaation olevan subjektiivisesti määriteltävissä vertaamalla sitä  
kylään. Näkökulmasta riippuen esimerkiksi maan pinta-ala ja metsä voidaan  
joko ottaa osaksi kylän käsitettä tai jättää sen ulkopuolelle. Vastaavasti samalla,  
kun tehdään laskentatoimea, määritellään organisaation rajoja ja muokataan  
käsitystä todellisuudesta. Kurunmäki (1999) kuvaa laskentatoimen tuomista  
Suomen julkiseen terveydenhuoltoon. Tutkimuksessa laskentayksiköksi määri-  
tettiin sairaala, mikä nosti esiin jännitteitä ja ristiriitoja eri näkökulmien välillä.  
Poliitikot ja päättäjät näkivät sairaalan olevan sopiva laskentayksikkö, millä  
saataisiin parannettua talousjohtamista, helpotettua vertailtavuutta ja poistettua  
tehottomia käytäntöjä. Sen sijaan terveydenhuollon ammattilaiset, lääkärit ja  
sairaalan muu henkilökunta, kokivat olevansa raportointivastuussa koko yhe-  
teiskunnalle ja eivät nähneet sopivaksi tarkastella tilanteita vain sairaalan bud-  
jetin kannalta. Heidän mielestään lisääntyvän laskentaraportoinnin ja tarkas-  
tuksen tuominen julkisen sektorin terveydenhuoltoon oli tarpeetonta, koska  
alan ammattilaisiin pystyi luottamaan ja heillä oli korkea työmoraali. (Kurun-  
mäki 1999.) Myös Kurunmäen ja Millerin (2008) artikkelissa kuvataan tervey-  
denhuollon eri sidosryhmien perspektiivejä laskentatoimeen. Laskentayksikö-  
ksi voitiin määrittää potilas, yhteiskunta tai sairaala, näkökulmasta riippuen  
(Kurunmäki & Miller 2008).

Laskentayksikön rajaamisen ongelma korostuu yhteiskunnallisten vaiku-  
tusten laskennassa. Sosiaalista hyvinvointia voidaan tuottaa niin organisaatio-,  
kaupunginosa-, kaupunki- tai vaikka koko valtiotasolla. Kuinka tällainen yk-  
sikkö rajataan? Vastaus ja näkökulma riippune kysymykseen vastaajasta. Val-  
tio delegoi palveluiden tuotantoa kunnalle, joka taas toimii SIB-hankkeessa tu-  
losperusteisen palkkion maksajana. Kunnan täytyy pysyä omassa budjetissaan,  
joten kunnalla ei välttämättä ole resursseja maksaa koko valtion tasolla tapah-  
tuvasta parannuksesta ja siitä seuraavista kustannussäästöistä. Valtio taas läh-  
tökohtaisesti toivoo yksittäisten kuntien parantavan hyvinvointia yhteiskun-  
nassa ja luonnollisesti hyötyisi tällaisesta hyvinvoinnin lisäyksestä koko valtion  
tasolla. Loppupeleissä laskentaentiteetin määrittää laskelman laatija tai toimek-  
siantaja päättämällä, mitä laskelmaan sisällytetään ja mitä jätetään ulkopuolelle.

## 3 VAIKUTTAVUUSINVESTOIMINEN

### 3.1 Vaikuttavuusinvestoiminen käsitteenä

Vaikuttavuusinvestoiminen on sijoittamista, jolla pyritään sekä taloudelliseen tuottoon että yhteiskunnallisesti positiivisiin vaikutuksiin. Wilson ym. (2015, 10) mukaan vaikuttavuusinvestoiminen on sijoittamista yhteiskunnallista hyvää tuottavaan investointiin, jossa kohderyhmänä on riskiryhmät, joilla on jokin erityinen sosiaalinen tarve. O'Donohoe, Leijonhufvud, Saltuk, Bugg-Levine ja Branderburg (2010, 5) taas määrittelevät vaikuttavuusinvestoimisen sijoittamiseksi, jolla tavoitellaan taloudellisen voiton lisäksi positiivista ja mitattavissa olevaa yhteiskunnallista vaikutusta. Bugg-Levinen ja Emersonin (2011) mukaan vaikuttavuusinvestoinnissa on kyse siitä, että sijoittaja voi taloudellisen voiton lisäksi tavoitella samalla vaikutusta yhteiskunnallisiin asioihin. Kirjallisuudessa käytetään myös termiä tuplamissio (double bottom line), jolla kuvataan vaikuttavuusinvestoinnin tavoitetta pyrkiä tuottamaan positiivisia vaikutuksia sekä taloudellisesti että yhteiskunnallisesti (Kotiranta & Widgrén 2015, 25). Tyypillisesti vaikuttavuusinvestoimisella tavoitellaan korkeintaan markkinakorkoista tuottoa, sillä korkean tuoton nähdään olevan eettisesti ristiriidassa vaikuttavuuden tavoittelun kanssa (Wilson ym. 2015, 130).

Vaikuttavuusinvestoiminen itsessään ei ole yhtä tuore ilmiö kuin sitä määrittävät käsitteet. Vaikuttavuusinvestoimista edelsi esimerkiksi vuonna 2000 rahallisen ja sosiaalisen arvon yhdistelmästä käytetty termi sekoitettu arvo (blended value) (Bugg-Levine & Emerson 2011). Wilson ym. (2015, 15-16) esittävät, että vaikuttavuusinvestoimista edeltänyt käsite oli vastuullinen sijoittaminen, jossa huomioitiin organisaation noudattamien käytäntöjen eettisyys. Vaikuttavuusinvestoiminen vie vaikutusten arvioinnin kuitenkin vielä pidemmälle, sillä siinä vaikutukset otetaan laajemmin huomioon yhteiskunnassa ja vaikuttavuusinvestoimisella saatetaan tavoitella erityisesti positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kyse on laskentayksikön määrittelyn ja rajauksen eroista, tutkimuskirjallisuudessa tutusta ongelmasta: kuinka määrittää laskentayksikkö? Rajataanko sijoituksen vaikutukset vain organisaatioon ja sen tulokseen vai katsotaanko vaikutuksia organisaation ulkopuolella?

Vaikuttavuusinvestoimisen juuret vievät kuitenkin paljon kauemmaksi, Englannin 1600-luvun kveekareiden pyrkimykseen sopeuttaa investointipäätökset heidän arvoihinsa ja sen jälkeen syntyneisiin ajatuksiin sosiaalisesti vastuullisesta kaupankäynnistä. Kirjallisuuden mukaan termi vaikuttavuusinvestointi otettiin käyttöön vuonna 2007. Vaikuttavuusinvestoimisen ala on laaja, joten sille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Keskeistä on vaikuttavuuden mittaaminen, sillä pelkästään sijoittamalla heikommin kehittyneeseen maahan ei voida suoraan puhua vaikuttavuusinvestoimisesta. Vaikuttavuusinvestoimisella tuotetaan samanaikaisesti sekä taloudellista että sosiaalista arvoa yhteiskunnalle. (Bugg-Levine & Emerson 2011.)

Nykyisessä muodossaan vaikuttavuusinvestoiminen on kansainvälisenä ilmiönä vielä melko nuori. Sen suunnannäyttäjänä on Iso-Britannia, jossa aloitettiin myös maailman ensimmäinen SIB-hanke vuonna 2010. Vaikuttavuusinvestoiminen on kehittynyt merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana ja kiinnostus sitä kohtaan on kasvanut erilaisten taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden seurauksena (Wilson ym. 2015, 10).

Kotirannan ja Widgrénin (2015, 26-27) mukaan toimivaan vaikuttavuusinvestoimiseen vaadittava markkinoiden ekosysteemi ei ole vielä riittävä kustannustehokkaaseen sijoittamiseen ja osaltaan kasvua hidastaa vaikuttavuuden mittaamisen kompleksisuus ja raportoinnin puute. Vaikuttavuuden mittausmenetelmät ovat vasta kehittymässä, joten niihin tarvitaan vielä lisää läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta (Combs 2014). Combs (2014) esittää vaikuttavuusinvestoimisen haasteena myös johdonmukaisuuden puuttumisen esimerkiksi termien käytössä, mikä hämmentää sijoittajia. Tutkijoiden mielestä sijoittajille olisi tärkeää saada tuotettua suoraviivaista tulostulosta, ideaalitulanteessa yksiselitteisen vaikuttavuusmittarin avulla. Puutteita on lisäksi sopivien rahoituskanavien löytymisessä sekä rahoituskohteiden kartoituksessa. Sijoituskohteiden likviditeetti ja vaikuttavuuden aste vaihtelee huomattavasti. Tarjolla olevat rahastot ovat kirjavia ja niille ei ole luotu sertifiointijärjestelmää, joten sijoittajille on voinut olla haastavaa poimia niistä sopivimmat portfolioonsa. (Combs 2014; Kotiranta & Widgrén 2015, 26-27.) Esimerkiksi Euroopan komissio on työskennellyt yhtenevän tunnistautumistavan luomiseksi, jotta rahoitusvaihtoehtojen löytäminen ja vertailu helpottuisi. Vuonna 2013 annetussa asetuksessa määritellään kriteerit European Social Entrepreneurship Fund (EuSEF) -rahastoille, jotka kohdistuvat yhteiskunnallisiin yrityksiin. (Euroopan parlamentti 2013.)

## 3.2 Vaikuttavuusinvestoimisen muodot

Vaikuttavuusinvestoimisen markkinoiden on odotettu olevan vahvasti kasvavia. Vuonna 2010 arvioitiin, että vaikuttavuusinvestoimisen markkinat voisivat saavuttaa määrältään jopa 1 000 miljardia dollaria seuraavan kymmenen vuoden aikana eli vuoteen 2020 mennessä (O'Donohoe ym. 2010, 11). Kansainvälinen vaikuttavuussijoittamisen tutkimuslaitos GIIN (Global Impact Investing Network) julkaisi huhtikuussa 2019 raportin, jossa se arvioi vaikuttavuusinvestoimisen koon olevan 502 miljardia dollaria ja maailmanlaajusten toimijoiden

määräksi 1 340 organisaatiota (Mudaliar & Dithrich 2019). Vaikuttavuusinvestoimisen odotettua kasvua on voinut hidastaa haasteet vaikuttavuusinvestoimisen ekosysteemin rakentamisessa. Cohen (2018, 52) arvioi, että vaikuttavuussijoittamisen ensimmäisen asteen saturaatio on mahdollisesti saavutettu vuonna 2030, jolloin sen arvo voi olla jopa 30 biljoonaa dollaria. Tästä markkinasta SIB-rahastojen kaltaisten instrumenttien osuus olisi noin 10% (Cohen 2018, 52). Vaikuttavuusinvestoimiseen voi siis kehittyä yhä uusia malleja, eikä ole takeita siitä, että SIB-rahastot vaikuttavuusinvestoimisen muotona olisivat tulleet jäädäkseen.

Nykyisellään vaikuttavuusinvestoimisen muodot voidaan jaotella McGrathin (2017) mukaan neljään eri kategoriaan: sosiaalisesti vastuullinen sijoittaminen (Socially Responsible Investment), toimintalähtöinen sijoittaminen (Program-Related Investment), tavoitelähtöinen sijoittaminen (Mission-Related Investment) ja tulosperusteiset rahoitussopimukset (Social Impact Bond). Näissä erona on aktiivisuusaste, jolla vaikuttavuutta lähdetään tavoittelemaan. Tällöin eroaa myös näkemys laskentaentiteetistä, sillä vaikutusten tarkastelu joudutaan rajaamaan määritellylle tasolle.

Sosiaalisesti vastuullisessa sijoittamisessa otetaan huomioon investointikohdetta valittaessa myös sijoituksen sosiaaliset aspektit taloudellisen näkökulman lisäksi. Sitä voidaan harjoittaa suosimalla sijoituskohteita, joissa otetaan hyvin sosiaaliset vaikutukset huomioon tai välttämällä sijoituskohteita, joissa harjoitetaan negatiivisia sosiaalisia vaikutuksia aiheuttavaa toimintaa. Sijoittaja voi esimerkiksi olla sijoittamatta tupakkateollisuuteen tai valita sijoituskohteeseen ympäristöystävällisiä yrityksiä. (McGrath 2017; Scholtens 2014.) Sosiaalisesti vastuullinen sijoittaminen on myös yksityisten sijoittajien suosima sijoitustaktiikka. McGrathin (2017) luokittelu vaikuttavuusinvestoimisen muodoista tukee Wilsonin ym. (2015, 15-16) rajanvetoa vastuullisen sijoittamisen ja vaikuttavuussijoittamisen välillä. Molemmat erottavat vastuullisen sijoittamisen muista vaikuttavuusinvestoimisen myöhäisemmistä muodoista, joissa vaikuttavuutta haetaan systemaattisemmin ja sijoituksella tavoiteltu vaikutus on suurempi. Kuten McGrathin (2017) luokittelu paljastaa, vastuullinen sijoittaminen on passiivisempaa vaikuttavuuden tavoittelemista kuin toimintalähtöinen ja tavoitelähtöinen sijoittaminen.

Toimintalähtöisessä sijoittamisessa kohteena ovat hyväntekeväisyyttä harjoittavat organisaatiot, jotka eivät lähtökohtaisesti pyri voiton maksimointiin. Tavoitelähtöisessä sijoittamisessa sen sijaan ei ole kyse hyväntekeväisyydestä, vaan toiminnalla pyritään tuottamaan taloudellisia voittoja, mutta toimintaa harjoitetaan tavoitteena olevien hyvien sosiaalisten vaikutusten mukaisesti. Toimintalähtöisessä sijoituksessa tuetaan siis sosiaalisten projektien toteuttamista, kun taas tavoitelähtöisessä sijoittamisessa haetaan ensisijaisesti tuottoa. (McGrath 2017; Rosener 2013.)

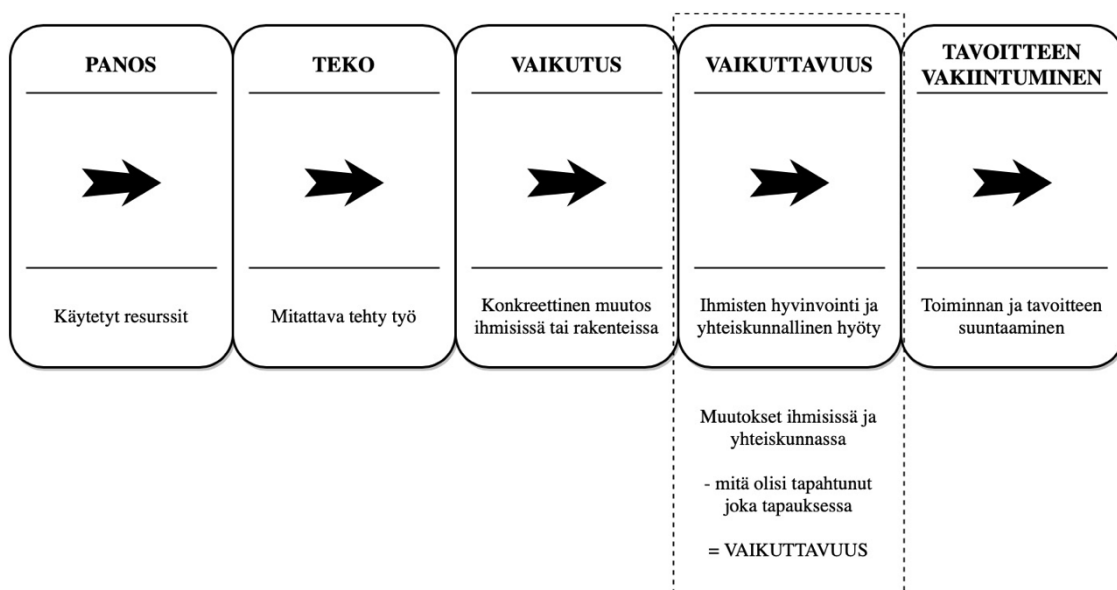
Tulosperusteisessa rahoitussopimuksessa ei ole kyseessä julkisen sektorin rahankeruu varsinaiseen toimintaansa, vaan sijoitukset kohdistuvat perustettavaan rahastoon, jolla tuotetaan uudenlaista yhteiskunnallista palvelua (McGrath 2017). Tulosperusteisissa rahoitussopimuksissa pyritään yhdistämään tuoton hakeminen sijoittamalla sekä yhteiskunnallisten vaikutusten luominen. Ideaalilanteessa tässä vaihtoehdossa sijoittajan ei tarvitsisi valita näiden kah-

den asian välillä, vaan voitto ja sosiaalisen hyvinvoinnin luominen onnistuu ilman, että toista kasvatetaan toisen kustannuksella. Tulosperusteisiin rahoitus-sopimuksiin keskitytään tutkielman neljännessä luvussa.

### 3.3 Vaikuttavuuden mallintaminen

#### 3.3.1 Vaikutusketju

Vaikuttavuuden syntyminen on monivaiheinen prosessi, jonka syy-seuraussuhteiden määrittäminen ei ole suoraviivaista. Clark, Rosenzweig, Long, ja Olsen (2004, 6) kehittivät prosessista mallin vaikutusketju (Impact Value Chain), jolla he kuvaavat sijoituksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta viisipor-taisen ketjun avulla. Vaikutusketju on kuvattu kuviossa 2. Ketju etenee panok-sista toiminnan ja tuotannon kautta vaikuttavuuteen. Keskeistä vaikutusketjus-sa on erottaa vaikutukset ja vaikuttavuus toisistaan. Vaikutukset ovat konkreet-tinen seuraus panoksista ja ne voidaan yksiselitteisesti havainnoida ja mitata. Vaikuttavuus on laajemmin yhteiskunnassa vaikuttava toiminnan seuraus, joka on tärkeä määritellä jo toimintaa suunniteltaessa ja tavoitteita asetettaessa. (Clark ym. 2004.)



Kuvio 2 Vaikutusketju (Clark, Rosenzweig, Long & Olsen 2004, 7)

Vaikuttavuuden systemaattisessa mallinnuksessa, kuten SIB-rahastojen luomisessa, lähdetään Suomessa liikkeelle vaikutusketjun häntäpäädästä eli tavoiteltavasta vaikuttavuudesta. Tavoitteena oleva yhteiskunnallinen hyöty voi liittyä hyvinvointiin ja terveyteen, sosiaalisiin rakenteisiin tai yhteisön elinvoimaan. Muutokset näissä rakenteissa ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden luominen vaatii yleensä vähintään kolmen vuoden ajanjakson, jotta muutokset eh-



tivät vaikuttaa laajemmin yhteiskuntaan. SIB-hanke alkaa yleensä pyrkimyksensä saada aikaan vaikutuksia yhdellä tietyllä yhteiskunnallisella osa-alueella, joka pyritään määrittelemään tarkoin ja jolle valitaan sopivat indikaattorit. Tavoitteiden määrittämisen jälkeen vaikutusketjussa voidaan edetä aikaisemmille asteille, jotta pystytään konkretisoimaan tarvittavat muutokset vaikutusten aikaansaamiselle. Muutokset vaativat konkreettisia tekoja, jotka suunnataan segmentoiduille kohderyhmille. Tekoihin tarvitaan resursseja eli panoksia, joilla saadaan koko vaikutusketju liikkeelle. (Heliskoski, Humala, Kopola, Tonteri & Tykkyläinen 2018, 6.)

Clarkin ym. (2004, 7) mukaan vaikuttavuutta tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon vain toiminnan aikaansaamat vaikutukset eli arvioida myös, mitä olisi tapahtunut joka tapauksessa ilman käytettyjä resursseja. SIB-rahastoissa tämä mallinnetaan heti hankkeen alkuvaiheessa, kun määritellään, onko rahastomallissa potentiaalia kyseisen ongelman ratkaisemiseksi (Hilli ym. 2015).

Vaikutusketjua käytetään yleisesti kuvaamaan vaikuttamiseen tarvittavia toimintoja ja panoksia. Se on yksinkertaistettu kuvaus haluttuun tavoitteeseen pääsemisestä, eikä se ota huomioon ympäristön vaikutuksia toimintaan. Vaikutusketju auttaa kuitenkin ymmärtämään vaikuttavuuteen johtavia prosesseja ja havainnollistamaan siihen tarvittavia resursseja. Mallinnuksessa se voi olla hyvä lähtökohta, mutta se tarvitsee rinnalleen vielä varsinaisen analyysin päätöksenteon tueksi.

### 3.3.2 Mittarit

Vaikuttavuuden osoittaminen voi olla haastavaa, joten sosiaalisia ja ympäristöllisiä hyötyjä varten on kehitelty erilaisia mittareita, joilla yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan muuttaa euromääräiseksi. Yhteisesti hyväksytyä standardoitua mittaustapaa ei ole, mutta mittareiden taustalla on yhdenmukainen ajatus investoinnin vaikutuksesta tulokseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Yhteiskunnalliseen hyötyyn investoitaessa on tärkeää, että sijoitukselle on luotu tarkoituksenmukaiset ja luotettavat mittarit. Toisaalta monet tieteenharjoittajat väittävät, että sosiaalisten ja ympäristövaikutusten mittaaminen vertailtavissa olevilla tavoilla on mahdoton tehtävä (Kroeger & Weber 2014). Usein vaikuttavuusinvestoimisen mittaristoja kritisoidaan siitä, että niillä pyritään vain houkuttelemaan sijoittajia (Reeder & Colantonio 2013). Siksi on tärkeää, että mittarit on tehty mahdollisimman läpinäkyviksi ja niiden toiminta on helposti ymmärrettävissä.

Vaikuttavuusinvestoinnin määritelmä edellyttää, että investoinnilla on mitattavissa olevia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Mittauksen luotettavuuden kannalta ideaalitalanteessa mittauksessa on mukana vertailuryhmä. Mittaamisessa vertailukohtana voidaan käyttää joko koeryhmää vastaavan vertailuryhmän historiallisia tilastoja, koeryhmän tilastoja ennen hanketta ja jälkeen hankkeen, tai tilannetta voidaan verrata nykyhetkellä koeryhmän ja kontrolliryhmän välillä (Barclay & Symons 2013, 13-14). Kattavin mittaus saadaan, jos sosiaalinen tulos pystytään muuttamaan rahaksi. Tämä on kuitenkin usein haastavaa. (Wilson ym. 2015, 115.)

Määrällisten tulosten mittaaminen on lähtökohtaisesti yksinkertaista, mutta laadullisia tuloksia voi olla vaikeampi selvittää objektiivisesti. Mittaaja joutuu tekemään joukon valintoja laskiessaan yhteiskunnallisia vaikutuksia rahassa mitattuna: kuinka laskentakohde rajataan ja laskentayksikkö määritellään, mikä on sosiaalisen hyvinvoinnin arvo rahassa, kuinka syy-seuraussuhteet voidaan varmistaa ja voiko muiden tekijöiden vaikutukset eliminoida?

Guter-Sandu (2019) luokittelee vaikuttavuuden mittaamisen kolmeen eri lähestymistapaan. Ensimmäisenä lähestymistapana hän esittelee objektiivisen, tieteellisesti täsmällisen mittaamisen, johon voi lukea mukaan kustannus-hyötyanalyysin, mallintamisen metodit, käyttäytymismallit ja sosiaalisen hyvinvoinnin taloustieteelliset mallit, kuten laatupainotettujen elinvuosien QALY (Quality-Adjusted Life Years) -mittarin. Toinen lähestymistapa käsittää mittarit, jotka perustuvat ennalta määriteltyihin oletuksiin ja valintoihin eli ne eivät ole lähtökohtaisesti objektiivisesti rakennettuja. Näitä ovat sijoitetun pääoman sosiaalisen tuoton mittari SROI (Social Return on Investment) sekä strategiset lähestymistavat, jotka sisältävät mittareita, kuten tasapainotettu tuloskortti (Balanced Scorecard), strategiakartat ja raportointityökalut. Kolmas lähestymistapa on tulkinnallinen ja sen mittausmenetelmät rakentuvat voimakkaasti vuorovaikutuksessa. Esimerkkinä tällaisesta mittarista on Tulostähti-työkalu, joka auttaa palveluntarjoajaa ja palvelunsaajaa yhdessä suunnittelemaan toimet kohti tavoitteita. (Guter-Sandu 2019.) Guter-Sandun (2019) luokittelusta huolimatta tulisi muistaa, että mikään mittari ei ole puhtaasti objektiivinen, vaan kuten aiemmin todettu, mittarit rakentuvat vuorovaikutuksessa ja osana subjektiivisia valintoja.

Kustannus-hyötyanalyysi on julkisen sektorin yleisesti hyödyntämä taloudellinen mallinnustapa, jossa määritellään hankkeen kustannukset ja hyödyt ja verrataan niitä toisiinsa. Hanke on toteuttamiskelpoinen, jos hyödyt ylittävät kustannukset riittävässä suhteessa. Haasteena on aineettoman hyödyn määrittäminen ja sen muuttaminen rahamääräiseksi. Erityisesti julkisen sektorin tapauksessa yhteiskunnan hyöty on merkittävässä roolissa investointipäätöksiä tehdessä, sillä vaikutuksia mitataan laajemmin kuin yksityisen yrityksen tapauksessa. (Arvidson, Lyon, McKay & Moro 2013.) Drummond, Sculpher, Claxton, Stoddart ja Torrance (2015) esittelevät terveydenhuollon taloudellisessa arvioinnissa käytettäviä kustannus-hyötyanalyysin tapaisia vaihtoehtoisia menetelmiä: kustannusten minimointianalyysin, kustannus-vaikuttavuusanalyysin, kustannus-tehokkuusanalyysin ja kustannus-seuraamusanalyysin. Näillä kaikilla voidaan pyrkiä mittaamaan resursseilla tuotettuja hyötyjä eri näkökulmista.

Perinteisen kustannus-hyötyanalyysin rinnalle on terveydenhuollon interventioiden arvioinnissa luotu laatupainotettu elinvuosi -mittari, joka huomioi lisäelinvuosien määrän ja laadun. Mittarin avulla voidaan määrittää ja verrata eri interventioiden kustannustehokkuutta, minkä perusteella pyritään optimaaliseen resurssien allokointiin. (Weinstein 1988.) Mittarissa jokaiselle terveydentilalle määritetään arvo asteikolla, jossa 1 tarkoittaa yhtä elinvuotta täydellisellä terveydentilalla ja 0 merkitsee kuolemaa. Jos henkilö elää terveydenhuollon intervention ansiosta esimerkiksi kaksi vuotta puolella terveydentilalla, on toimenpiteen arvo yksi QALY. Mittari helpottaa toimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen vertailua, sillä yhden QALY:n tuottamiseen vaadittavia kustannuksia

voidaan verrata eri toimenpiteiden välillä ja näin selvittää kustannustehokkuutta. QALY lasketaan elämänlaatumittareiden avulla. (Phillips & Thompson 2009.)

Sijoitetun pääoman sosiaalista tuottoa kuvaava mittari on kehitetty rahoituspuolen sijoitetun pääoman tuotto, ROI (Return on Investment) -mittarista (Gargani 2017). SROI-tyyppinen työkalu kehitettiin alun perin Roberts Enterprise Development Fundin (REDF) toimesta Yhdysvalloissa (Arvidson ym. 2013). REDF oli alun perin aloittanut työskentelemään kustannus-hyötyanalyysin parissa, mutta kehitti SROI-menetelmän, sillä kustannus-hyötyanalyysi jätti avoimeksi oleellisia kysymyksiä sosiaalisesta hyödystä: mitä hyötyjä saatiin ja kuka niistä hyötyi (Nicholls 2017)? SROI-mittarissa hankkeen suorien taloudellisten vaikutusten rinnalle tuodaan esiin sen yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset, jotka ilmaistaan rahassa. Näin SROI-mittaria käyttämällä voidaan laajentaa sekä kustannus-hyötyanalyysin että ROI-mittarin rajatumpia laskentayksiköjä ja ottaa huomioon vaikutuksia laajemmin yhteiskunnan tasolla. Raha on kuitenkin SROI-menetelmässä vain keino ilmaista arvo tietyssä yksikössä, eikä siinä itseisarvo. SROI-menetelmässä lasketaan suhdeluku, joka kuvaa sijoituksen tuottamien hyötyjen ja panosten suhdetta rahamääräisenä:

SROI = Hyötyjen nykyarvo / Panosten nykyarvo

Esimerkiksi SROI 3:1 tarkoittaa, että jokaisella sijoitetulla eurolla tuotetaan kolmen euron arvosta yhteiskunnallisia vaikutuksia. SROI ei ole suoraan verrattavissa ROI-lukuun, sillä ROI ilmoitetaan yleensä prosentteina, kun taas SROI jätetään suhdeluvuksi (Gargani 2017). SROI muistuttaa kustannus-hyötyanalyysiä, sillä niissä molemmissa muutetaan yhteiskunnallista, aineetonta hyötyä rahamääräiseksi ja verrataan tuottoja kustannuksiin. SROI on kuitenkin paljon uudempi menetelmä ja sitä on hyödynnetty pääasiassa kolmannen sektorin organisaatioissa (mm. Arvidson ym. 2013; Millar & Hall 2013; Gibbon & Dey 2011). Lisäksi SROI ei välttämättä sovellu kustannus-hyötyanalyysin tavoin suoraan hankkeiden väliseen vertailuun, sillä se ottaa huomioon tapauskohtaisesti laajemmin myös ulkoisia sidosryhmiä. (Arvidson ym. 2013.)

SROI vaatii toimiakseen monivaiheisen mallinnusprosessin. Ensin tulee selvittää sidosryhmät ja toiminnan vaikutukset vaikutusketjun avulla. Sitten määritetään investoinnin, tuotoksen ja vaikutuksen raha-arvot. Tuloksia mitataan indikaattoreilla ja niiden kokonaisuudesta tulee vähentää vuototekijät, jotta saadaan selville toiminnan tuottaman hyödyn osuus. (Arvidson ym. 2013; Lawlor, Neitzert & Nicholls 2008.) Vuototekijöillä tarkoitetaan toimenpiteen tarkoituksettomia seurauksia tai ulkopuolisia vaikutuksia, jotka vähentävät toiminnan tehokkuutta. Esimerkiksi työmarkkinoilla vuototekijät voivat olla, että työllistyminen olisi tapahtunut myös ilman toimenpidettä, toimenpiteiden avulla työllistetyt syrjäyttävät vanhoja työntekijöitä, toimenpiteillä tuetut yritykset heikentävät muiden yritysten asemaa tai toimenpiteiden ansiosta työttömäksi rekisteröityy uusia henkilöitä. (Hietala 1997, 12-13.) Vuototekijöiden huomioinnin jälkeen tulokset voidaan diskontata ja lopuksi tehdään herkkyysanalyysi, jolla selvitetään alkuoletusten vaikutusta lopputuloksiin eli mittauksen objektiivisuutta (Arvidson ym. 2013; Lawlor ym. 2008).

Puhtaasti rahallista voittoa hakeville sijoittajille on kehitetty joukko standardeja ja menetelmiä, joiden avulla he voivat arvioida sijoituskohdettaan. Tällaisia ovat esimerkiksi GAAP (Generally Accepted Accounting Principles), Moody's-luottoluokitusluokat sekä yleiset sijoitusten hallinnointityökalut ja tunnusluvut. Vastaaville työkaluille nähtiin tarve vaikuttavuusinvestoimisen saralla, joten vaikuttavuusinvestoimiseen kehitettiin kolme erillistä, mutta toisiinsa täydentävää työkalua, joilla yksittäiset sijoittajat voivat arvioida vaikuttavuutta: IRIS, PULSE ja GIIRS (Brandenburg 2012). IRIS (Impact Reporting and Investment Standards) kehitettiin luomaan yhtenäiset standardit vaikuttavuuden mittaamiselle. Ennen sitä eri yhtiöt saattoivat tavoitella samaa vaikuttavuutta, mutta mitata sitä eri tavalla ja näin yhtiöt eivät olleet vertailukelpoisia keskenään. (Barman 2015.) PULSE on portfolion hallintajärjestelmä, jonka avulla voidaan hallinnoida myös IRIS-standardien käyttöä (Brandenburg 2012). Vaikuttavuuden rating-järjestelmäksi on luotu GIIRS (Global Impact Investing Reporting System), joka arvioi ja listaa sijoituskohteet niiden sosiaalisten ja ympäristövaikutusten perusteella (Barman 2015). Työkalut itsessään eivät kuitenkaan tuo lisäarvoa, jos yritykset ja sijoittajat eivät käytä niitä aktiivisesti.

## 4 TULOSPERUSTEINEN RAHOITUSSOPIMUS

### 4.1 SIB käsitteenä

Social Impact Bond (SIB) on yksi vaikuttavuusinvestoinnin muodoista, jolla voidaan edistää hyvinvointia ja ehkäistä ongelmia yhteiskunnassa. Sitra käyttää SIB-mallista suomennusta tulosperusteinen rahoitussopimus (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö, & Rautio 2015). Tulosperusteiset rahoitussopimukset noudattavat maksu tuloksen perusteella, Payment By Results (PBR) -mallia, jossa sijoittaja saa hankkeen tulokseen perustuvan tuoton (Disley, Rubin, Scraggs, Burrowes, Culley & Europe 2011, 1). Kuten aiemmin todettu, SIB-malli on keino yhdistää tulosperusteinen rahoitus sekä taloudelliset markkinavoimat (Liebman & Sellman 2013, 8).

PBR-mallissa rahoitetaan yhteiskunnallisia palveluita, joilla haetaan positiivisia muutoksia tietyssä kohderyhmässä. Näille potentiaalisille sosiaalisille parannuksille määritetään mitattavat tavoitteet ja niiden täytyessä julkinen sektori maksaa palveluntarjoajalle korvauksen. (Disley ym. 2011, 1-2.) SIB-rahastoissa rahoitus haetaan sijoittajilta, joille siirtyy riski toiminnan epäonnistumisesta ja tavoitteiden saavuttamattomuudesta. Mallissa on kyse tulosperusteisesta rahoitussopimuksesta, sillä sopimuksessa määritelty taloudellinen korvaus eli hankkeen rahoitus maksetaan vain, jos tulostavoitteet saavutetaan (Hilli ym. 2015, 7).

Ensimmäisen SIB-mallin kehitti uusiseelantilainen taloustieteilijä Horesh jo vuonna 1988. Hän esitteli ajatuksensa Social Policy Bond (SPB) -rahastosta, jolla hallinto voisi rahoittaa sosiaaliseen hyvinvointiin tähtääviä toimia. Mallin toimintaperiaate noudatti nykyisen SIB-mallin toimintaa: rahastolle haetaan ulkopuolisia sijoittajia, tulospalkkio maksetaan vasta asetetun tavoitteen toteutuessa ja mallilla tähdätään yhteiskunnallisten ongelmien, kuten työttömyyden, ratkaisemiseen. Nykyisestä SIB-mallista poiketen Horesh painotti rahastojen jälkimarkkinoiden tärkeyttä. (Horesh, 1988.) Talousmarkkinoilla kesti kuitenkin kymmeniä vuosia nähdä mallissa potentiaalia ja luoda ensimmäinen SIB-rahasto.

Britanniassa kehitetty termi Social Impact Bond on käsitteenä ongelmallinen. Sen sanamuoto ”bond” ei noudata rahoitusmarkkinoiden yleisiä määritelmiä, sillä yksityisen sektorin tarjoama rahoitusjärjestely ei ole tyypillinen bond-velkainstrumentti. SIB eroaa ratkaisevasti muista bond-rahastoista siinä, että se ei vaadi valtion takausta ja näin sijoittaja voi jäädä ilman tuottoa ja menettää rahansa. Lisäksi rahastoilla ei voi käydä kauppaa jälkimarkkinoilla. Tämän takia on syntynyt kiivasta keskustelua siitä, voiko termiä ”bond” käyttää puhuttaessa SIB-rahastoista ja siksi julkisella sektorilla puhutaan mieluummin tulosperusteisesta rahoitussopimuksesta (pay-for-success contract) väärinkäsitusten välttämiseksi. (Liebman & Sellman 2013, 8.) SIB-rahastoja tarkemmin kuvaillaessa niitä voidaan luonnehtia hybrideiksi rahoitusinstrumenteiksi, joissa on bond-velkakirjan piirteitä, mutta jotka eivät suoraan ole joukkovelkakirjalainoja. SIB-rahastoilla on joukkovelkakirjan tavoin yläraja tuotolle, mutta toisaalta rahastolle ominaisesti sen tuotto määräytyy tuloksen perusteella. Morley (2019) mukaan SIB-malli eroaa muista tulosperusteisista sopimuksista, sillä siinä riski siirtyy ulkoisille sijoittajille. Lisäksi SIB-hankkeella ei ole tarkoituksena korvata jo olemassa olevaa palvelua, vaan kokeillaan uusia keinoja ratkaista sosiaalisia ongelmia (Morley 2019). SIB-rahastot voidaan rakentaa eri toimintamalleilla, mutta keskeisenä niissä on kolme elementtiä: rahallinen sijoitus, toimintaohjelma, jolla parannetaan kohderyhmän tulevaisuudennäkymiä sekä julkisen sektorin sitoutuminen maksuun, jos kohderyhmän sosiaaliset parannukset saavuttavat asetetut tavoitteet (Mulgan, Reeder, Aylott & Bo’sher 2011, 7).

Ensimmäisen SIB-hankkeen aloittanut Iso-Britannia on ollut suunnannäyttäjänä vaikuttavuusinvestoimisen saralla (Disley ym. 2011, 3). Lisäksi SIB-mallia on hyödynnetty paljon Yhdysvalloissa, jossa ensimmäinen SIB-hanke aloitettiin New Yorkissa vuonna 2012 (Liebman & Sellman 2013, 10). Iso-Britannian esimerkistä hankkeita aloitettiin myös Saksassa, Hollannissa, Belgiassa ja Portugalissa (Hilli ym. 2015, 6). Tällä hetkellä SIB-hankkeita on käynnissä tai suunnitteilla ympäri maailmaa ja suurin osa niistä liittyy työkyvyn kehittämiseen ja työnsaantiin (Social Finance 2019). Suomessa vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-rahastojen ekosysteemiä on luonut Sitra, jonka ensimmäinen SIB-hanke käynnistyi syksyllä 2015 (Hilli ym. 2015). SIB-rahastojen kehitys ja ohjaus kuitenkin siirtyi Sitralta kansalliseen osaamiskeskukseen vuoden 2020 alussa. Tavoitteena on, että uusi ryhmä jatkaa Sitran aloittamaa työtä rahastojen parissa. (Miettinen 2019.)

## 4.2 SIB-malli

SIB-hankkeet toimivat kolmen eri sektorin rajapinnassa: julkinen, yksityinen sekä sosiaalinen näkökulma tulevat kaikki esiin mallin toiminnassa. Jokaisella näistä näkökulmista on oma kulttuurinsa ja käsityksensä hankkeen tavoitteista, mikä aiheuttaa ongelmia tulosperusteisen rahoitussopimuksen mallin implementoinnille (Mulgan ym. 2011, 19). Tässä on kyse myös laskentayksikön rajaamisen ongelmasta. Mulgan ym. (2011, 17-18) puhuvat riskinhallinnasta SIB-

hankkeen implementoinnissa ja toteutuksessa. He identifioivat neljä eri tyyppistä riskiä: toimeenpanoriski, mittausriski, lähtökohtariski ja ei-toivotut seuraukset. Näiden avulla he kuvaavat, kuinka lähtökohtaisesti SIB-hankkeen tulee tuottaa mitattavaa vaikuttavuutta ja mittareiden tulee olla puolueettomia ja perustua syy-seuraussuhteella osoitettaviin vaikutuksiin, mutta toisaalta samalla todellisia säästöjä on vaikea määrittää julkisella sektorilla ja hankkeesta voi koi-tua ennalta-arvaamattomia vaikutuksia yhteiskunnassa.

Mulgan ym. (2011, 5-6) esittelevät kolme keskeistä haastetta SIB-rahastojen onnistumisessa: evidenssipohjan heikkous, päällekkäisyys muiden julkisten hankkeiden kanssa sekä skaalauksen ongelmat ja transaktiokustannukset. He väittävät, että rahastojen kannattavuudesta ei ole selkeitä näyttöjä ja sijoittajat joutuvat kantamaan riskin heidän jäädessä kokonaan ilman tuottoa tai pää-oman palautusta, jos tavoitteita ei saavuteta. Päällekkäiset julkisella sektorilla toteutettavat hankkeet voivat vaikuttaa SIB-rahaston toimilla saataviin tuloksiin ja vaikeuttavat näin syy-seuraussuhteiden määrittelyä. Tämän estämiseksi tulisi luoda moniulotteisia mittausjärjestelmiä ja varmistaa, etteivät muut toimijat muuta omia hankkeitaan SIB-rahaston toiminnan aikana. Yksi vaihtoehto on tehdä yhteistyösopimuksia muiden julkisten palveluiden tuottajien kanssa. Samalla SIB-hankkeiden täytyy toimia suurella skaalalla, jotta toimilla saatavat hyödyt kattavat niistä syntyvät kustannukset. Kustannuslaskennassa tulee ottaa huomioon julkisen sektorin matalammat pääomakustannukset, joiden ansiosta julkinen sektori saisi tuotettua palvelun vähemmillä kustannuksilla. SIB-hankkeella tuotetun palvelun säästöjen täytyy siis olla suuremmat kuin kaikki palvelusta aiheutuvat kustannukset sekä pääomakustannuksen lisäys verrattu-na julkisen sektorin pääomakustannukseen yhteensä. (Mulgan ym. 2011, 5-6.)

Onnistuessaan SIB-rahastosta voi hyötyä sen kaikki eri osapuolet: julkinen sektori, palveluntuottajat, sijoittajat, yhteiskunta ja palvelunsaajat. SIB-rahasto esitetään keinona, jolla palveluntuottajat saavat vakaan ja pitkäaikaisen rahoituksen toimintaansa ja ennen kaikkea yhteiskunnallista apua tarvitsevat pääse-vät käyttämään palvelua. Mallissa julkisen sektorin ei tarvitse kantaa riskiä siitä, että toteutettu yhteiskunnallinen palvelu osoittautuu kannattamattomaksi, sillä se maksaa vain tuloksellisesta toiminnasta. Samalla väitetään, että SIB-mallin avulla investointeja voidaan kohdentaa ennaltaehkäisevään toimintaan aikai-sempää tehokkaammin, jolloin saavutetaan suurempia säästöjä pitkällä aikavälillä. Vaikuttavuussijoittamisen isäksi tituleerattu Cohen (2018, 49) esittää SIB-rahaston olevan keino muuttaa julkisen sektorin toimintaa tulosperusteiseksi. Lisäksi hän mainitsee julkisen sektorin rajalliset budjetit, jotka muuttuvat hi-taasti, ja julkisen sektorin kykenemättömyyden muuttaa talouden suuntaa te-hokkaasti kohti tulosperusteista toimintaa. Sijoittajalle tarjoutuu tilaisuus inves-toida yhteiskunnalliseen hyvään ja saada tuottoa. Sijoituksen vaikutukset ovat mallin mukaan myös tiukan arvioinnin kohteena, sillä niiden perusteella määri-tetään tulostavoitteiden saavuttaminen. (Hilli ym. 2015, 7; Disley ym. 2011, 1-2.) SIB on siten nähty keinona tuoda läpinäkyvyyttä, laskennallisuutta ja vaikutta-vuuden arviointia julkiselle sektorille. Samalla sen on toivottu auttavan hallin-toa allokoimaan resurssejaan tehokkaammin, lisäämään innovatiivisuutta julki-nessa palveluntuotannossa ja vapauttamaan uusia rahoituslähteitä välttämät-tömien palveluiden rahoittamiseen. (Cohen 2018, 56.)

Tarjoamistaan mahdollisuuksista huolimatta SIB-mallia kohtaan on osoitettu paljon epäilyksiä. Hankkeella tavoiteltuja hyötyjä ja kustannussäästöjä on kyseenalaistettu ja sosiaalisten palveluiden markkinavoimaistamista on kritisoitu. Useat tutkijat väittävät, että kustannussäästöt ovat hypoteettisia ja huonosti todistettavissa mittareilla (Edmiston & Nicholls 2018). Varsin yleinen hallinnollinen näkemys on, että SIB-rahastot ovat liian monimutkaisia sosiaalisten ohjelmien rahoitusmenetelmiä. Koska julkisen sektorin pääomakustannukset ovat merkittävästi markkinoiden pääomakustannuksia edullisemmat, julkisen sektorin tulisi tarjota rahoitus SIB-rahastoilla luodulle toiminnalle. Epäilijät painottavat, että jos on todella olemassa tehokkaampia keinoja ehkäistä sosiaalisia ongelmia ja luoda kustannussäästöjä, tulisi ne rahoittaa suoraan julkisen hallinnon kautta eikä epäsuorasti SIB-rahastoilla. (Mulgan ym. 2011, 17.)

SIB-mallia kritisoineet tutkijat ovat esittäneet huolensa julkisen sektorin muuttumisesta, kun sille tuodaan laskentatoimen malleja ja työkaluja. Julkisen sektorin ja palveluntarjoajan välillä ei ole SIB-mallissa suoraa yhteistyötä, mikä aiheuttaa informaation epäsymmetriaa ja heikentää julkisen sektorin vaikutusvaltaa sosiaalisten palveluiden tuottamisessa. Julkisen sektorin arvojen pelätään jäävän yrityssektorin arvojen alle ja yhteiskunnan hyväksi toimiminen voi unohtua voiton tavoittelussa. (McHugh ym. 2013.) Huolellinen SIB-rahaston mallinnus on ratkaisevassa roolissa, jotta palveluntarjoajilla ei ole mahdollisuutta kohdentaa palveluja vain tuottavimmille yksilöille tai liioitella toimiansa vaikuttavuutta (Warner 2013). Lisäksi toimien ja vaikutusten mallinnuksessa ei voida käyttää liian mekaanisia malleja, sillä SIB-hankkeet toimivat aina uniikeissa ja monimutkaisissa ympäristöissä (McHugh ym. 2013).

Toimintakulttuurin ja arvojen muuttuminen nostaa esiin eettisiä kysymyksiä. Morley (2019) tarkastelee SIB-hankkeiden eettisyyttä Satzin kehittämien markkinoiden moraalisten rajojen pohjalta: informaation epäsymmetria, voimien epätasapaino, vahingollisuus yksilölle ja yhteiskunnallinen vahingollisuus. Informaation epäsymmetriasta on kyse silloin, kun osapuolet eivät saa päätöksentekonsa kannalta relevanttia informaatiota. Voimien epätasapaino syntyy, jos osapuolilla ei ole vapaata päätäntävaltaa siitä, osallistuvatko he SIB-hankkeeseen tai jos heidän päätökseensä vaikutetaan korkeamman auktoriteetin toimesta. SIB-hanke voi tulla vahingolliseksi yksilölle, jos sen strategiset tai operationaaliset toimet ovat jollekin yksilölle syrjiviä tai epätasa-arvoisia. Yhteiskunnallista vahinkoa voi syntyä, jos SIB-hanke ohjaa keskittymään lyhyen aikavälin hyötyihin pitkän aikavälin hyvinvoinnin kustannuksella tai, jos hankkeen toteuttaminen vie päätäntävällän julkiselta sektorilta. (Morley 2019.) Yksi olennainen kysymys kuuluukin: mitä SIB-hankkeeseen osallistuneille tapahtuu, kun hanke lopetetaan?

Keskusteluissa epäeettisistä käytännöistä pinnalla ovat olleet erityisesti tulosten manipulointi kohderyhmän avulla sekä mittareiden vääristely. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n raportin (Galitopoulou & Noya 2016, 16) mukaan tulosten suuri merkitys voi johtaa kermankuorintaan (cream skinning), jossa hankkeeseen osallistujiksi valitaan ne yksilöt, joilla on suurin todennäköisyys tuottaa positiivinen lopputulos. Näin haastavimmat tapaukset eli eniten apua tarvitsevat jäävät avun ulkopuolelle. Yhdysvalloissa toteutetussa SIB-hankkeessa taas väitettiin erityisopetusta tarvitsevien lasten määrän ol-



leen liioiteltu, jolloin sijoittajat saivat epäeettisesti paremman tuoton. Erityisopetusta tarvitsevien lasten määrä määriteltiin testillä, jonka tulokset mahdollisesti vääristyivät testikielen takia. Näin vääristynyt kohderyhmä sai aikaan sen, että lopputuloksena hankkeesta 99% lapsista näytti välttäneen erityisopetuksen ja hankkeen tavoitteet toteutuivat. (Popper 2015.)

Haasteena SIB-mallissa on lähtökohtaisesti hankkeen toiminnan monimutkaisuus ja usean eri sidosryhmän tarpeiden huomiointi. Hanke vaatii taustalle huolellista mallinnusta ja laajan mittariston, mutta samalla se toimii hyvin epävarmassa ympäristössä. Ulkopuolisten tekijöiden vaikutusta ei voi rajata hankkeen ulkopuolelle ja sattuma vaikuttaa usean kohderyhmään kuuluvan yksilön lopputulemaan. Näkemyseroja SIB-hanketta kohtaan ohjaavat eri tahojen epävarmuuden ja riskin sieto hankkeen onnistumisesta.

#### 4.2.1 Lapset-SIB

Lokakuuhun 2019 mennessä Suomessa oli käynnistynyt tai suunnitteilla seitsemän erilaista SIB-hanketta. Ensimmäinen hanke aloitettiin vuonna 2015 ja se koski työhyvinvointia. Seuraavat hankkeet pyrkivät edistämään maahanmuuttajien työllistymistä ja lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä. Uusimmat suunnitteilla olevat SIB-rahastot ovat pitkäaikaistyöttömien työllisyyttä parantava, ikääntyneiden toimintakykyä tukeva, tyyppin 2 diabetesta ehkäisevä sekä ympäristöasioihin vaikuttava rahasto. (Sitra 2019a.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti vuonna 2019 käynnistyneeseen Lapset-SIB -rahastoon, sillä se on tuorein jo käynnissä oleva hanke, sekä tutkimusajankohtana suunnitteilla olleeseen Lapset-SIB II -rahastoon. Rahastojen tavoitteena on lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä hyvinvoinnin edistäminen. Tutkimusten perusteella tiedetään, että paras kustannus-hyötysuhde on lapsiin ja nuoriin varhaisessa vaiheessa kohdistetuilla ehkäisevillä toimilla. Ne tuottavat huomattavasti suurempia sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kuin myöhemmässä vaiheessa kohdistetut toimet. (Heckman 2008.) Lapset-SIB -hankkeessa on mukana viisi kuntaa: Helsinki, Hämeenlinna, Kemiönsaari, Lohja ja Vantaa. Tavoite ja kohderyhmä sekä hankkeen toteutusaika vaihtelevat kunnittain. Hankehallinnoijana rahastoissa toimii FIM Varainhoito Oy yhdessä Lastensuojelun Keskusliiton kanssa. palveluntarjoajina ovat pääasiassa erilaiset järjestöt ja hankkeen sijoittajina mainitaan esimerkiksi Espoon kaupunki ja Tradeka. (Sitra 2019b.)

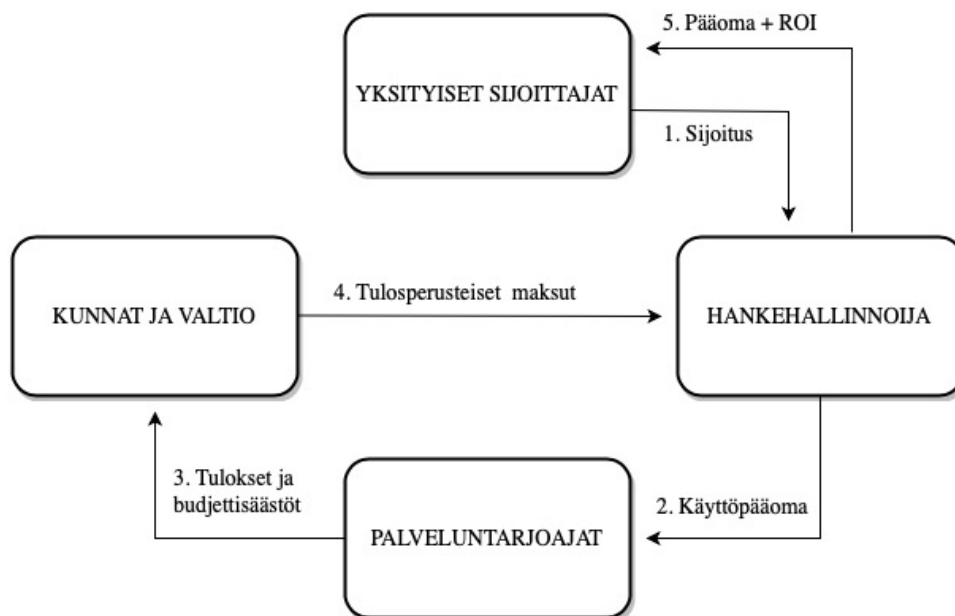
Vantaalla Lapset-SIB näkyy SOS-Lapsikylän Perhekumppanitoimintana, jolla pyritään vähentämään lastensuojelun asiakkuuksia. Toiminta perustuu Sitran tekemälle tilastolliselle data-analyysille, jonka otantana käytettiin 167 asiakkuuden satunnaisotantaa Vantaan kaupungin lastensuojelusta. Tukea kohdennetaan tilastojen perusteella määritellylle riskiryhmälle: 3-4-vuotiaille lapsille, joilla on neuropsykiatrisia oireita. (Vantaan kaupunki 2019.) Myös Lohjalla toteutettavassa hankkeessa tuetaan lapsiperheitä Perhekumppanitoiminnan avulla. Kohderyhmäksi on data-analyysin ja kaupungin asiantuntijoiden käymän keskustelun pohjalta valikoitunut 5-8-vuotiaat lapset. (Lohjan kaupunki 2019.) Tilastojen mukaan 10% lastensuojelun asiakkuuksista voitaisiin ehkäistä varhaisen tuen avulla. Tavoitteena on, että Vantaalla autetaan vähintään 50:tä

ja Lohjalla 25:tä kohderyhmään kuuluvaa perhettä vuosittain. (Vantaan kaupunki 2019; Lohjan kaupunki 2019.) Hämeenlinnassa SIB-hanketta toteutetaan Icehearts-järjestön kautta. Lapsi osallistuu urheilujoukkueeseen, josta hän saa joukkuetta ohjaavan kasvattajan tuen kahdentoista vuoden ajaksi. Hankkeen pohjalla on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Sitran tutkimus, jolla selvitettiin nuorten syrjäytymiseen johtaneita tekijöitä. Tutkimuksessa oli mukana lähes 60 000 vuonna 1987 syntynyttä henkilöä, joiden tietoja erilaisten yhteiskunnallisten palvelujen käytöstä ja tulonsiirroista seurattiin 25-vuotiaiksi asti. Icehearts-toiminnalla tuetaan kouluikäisiä poikia, joilla on tutkimuksen perusteella analysoitu syrjäytymisriski. (Ängeslevä 2018.)

Syksyllä 2019 suunnitteilla oli myös Lapset-SIB II -hanke, joka oli tutkimusajankohtana hankehallinnoijan kilpailutusvaiheessa. Hankkeessa mukana olisivat suunnitelmien mukaan ainakin Jyväskylä, Tampere, Karkkila ja Vihti. Tarkat tavoitteet ja toimenpiteet määritellään vasta hankehallinnoijan löydyttyä, mutta rahastolla pyritään ehkäisemään nuorten ongelmia toiminnallisessa mallinnuksessa määritettävien toimenpitein. (Sitra 2020b.)

### 4.3 Hankkeen osapuolet

SIB-mallin lähtökohtana on sijoittajien, palveluntarjoajien ja julkisen sektorin välinen tulosperusteinen rahoitussopimus. Suomessa käytettävässä SIB-mallissa osapuolina ovat sijoittajat, palveluntarjoajat, julkinen sektori eli kunta tai valtio, sekä neljäntenä tärkeänä tekijänä mallissa toimii hankehallinnoija. SIB-sopimuksen osapuolet ja niiden välinen rahaprosessi ilmenee kuviosta 3.



Kuvio 3 SIB-sopimuksen osapuolet Suomessa (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö & Rautio 2015)

SIB-rahastot toteutetaan käytännössä kommandiittiyhtiömuotoisena rahastona, jossa hankehallinnoija toimii vastuunalaisena yhtiömiehenä ja sijoittajat äänettöminä yhtiömiehinä. Julkisen sektorin organisaatio kilpailuttaa hankehallinnoijan, joka organisoii hankkeen toiminnan tavoitteiden mukaisesti. Hankehallinnoija on vastuussa SIB-rahaston rakentamisesta ja sijoittajien hallinnoinnista. Sijoittajat antavat alkupääoman hankehallinnoijalle sillä ehdoin, että he saavat osan julkisen sektorin hankehallinnoijalle suorittamista maksuista. Hankehallinnoija myös kartoittaa sopivat palveluntarjoajat toteuttamaan hankkeen. Palveluntarjoajat toteuttavat käytännössä hanketta ja saavat aikaan mahdollisia tuloksia ja budjettisäästöjä. Jos tulokset ylittävät vähimmäistavoitteet, julkisen sektorin organisaatio maksaa saavutettujen tavoitteiden perusteella tulosperusteiset maksut hankehallinnoijalle. Maksujen määrä voi kasvaa tuloksen perusteella sovitulle enimmäistasolle saakka. Hankehallinnoija on vastuussa pääoman palauttamisesta ja tuoton maksamisesta sijoittajille. Jos tavoitteita ei saavuteta, kaksi viimeistä vaihetta jää toteutumatta eli julkinen sektori ei maksa tulosperusteisia maksuja ja hankehallinnoija ei palauta tuottoa sijoittajille. (Hilli ym. 2015, 6-7.)

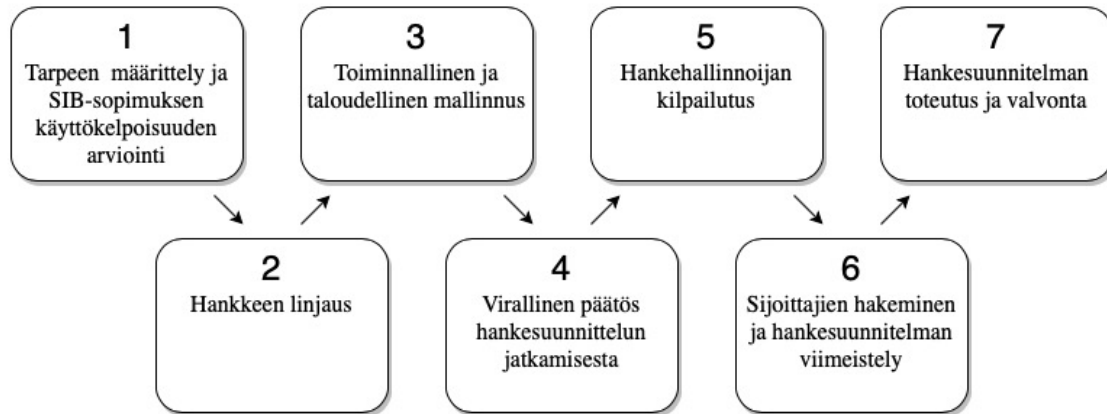
Lastensuojelun Keskusliiton tiedotteen (2019) mukaan Lapset-SIB -hankkeen toimijat ovat FIM Pääomarahastot Oy, Epique Oy, Lastensuojelun Keskusliitto, kunnat sekä toteuttajakumppanit. FIM toimii rahaston hankehallinnoijana, Epique vastaa mallinnuksesta ja vaikuttavuusarvioinneista, Lastensuojelun Keskusliitto on nuorten ja lasten palveluiden asiantuntijana ja kunnat toimivat yhteistyössä muiden kanssa luovuttaen dataa SIB-rahaston käyttöön. Toteuttajakumppanit toteuttavat interventioita Lapset-SIB -rahaston määrittelyn ehdoin. (Lastensuojelun Keskusliitto 2019.)

#### 4.4 SIB-mallinnus

SIB-rahaston pohjalle tarvitaan perusteellinen toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus. Mallinnuksen laskelmat ja analyysit tulee toteuttamaan Suomessa hankehallinnoija, usein yhteistyössä kunnan ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa. Ensimmäisten SIB-rahastojen mallinnuksen on kuitenkin tehnyt Sitra, sillä vastuu mallinnuksesta siirtyi hankehallinnoijille vasta, kun Sitran vaikuttavuusinvestoinnin avainalue päättyi vuonna 2019. Hankkeiden mallinnuksessa huomioidaan sekä taloudelliset säästöt ja kustannukset että hyvinvoinnin kehitys. (Hilli ym. 2015, 8-13.)

Sitra on jakanut SIB-hankkeen toteutusprosessin seitsemään eri vaiheeseen kuvion 4 mukaisesti. Hankkeen valmistelu kestää tavallisesti 6-12 kuukautta. Kaikki lähtee liikkeelle tarpeen määrittelystä ja SIB-mallin hyödynnettävyydestä kustannussäästöjen näkökulmasta. Jos SIB vaikuttaa sopivalta ratkaisulta palveluiden tuottamiseen, rajataan hanketta tarkemmin ja aloitetaan hankkeen toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus. Näiden pohjalta voidaan tehdä lopullinen päätös hankkeen toteuttamisesta. Hankehallinnoija tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Hankehallinnoija on vastuussa sijoittajien hakemisesta ja lopullisesta hankesuunnitelmasta. Se myös neuvottelee sopimukset eri yhteis-

työtahojen kanssa, kuten palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen ja rahaston ja kunnan sekä rahaston ja sijoittajien väliset sopimukset. Viimein hankkeen käynnistyessä hankehallinnoija koordinoi hankkeen toteutusta ja valvontaa. Hankkeella on palveluntarjoajien edustajien, hankehallinnoijan ja kunnan edustajan muodostama koordinaatioryhmä sekä usein myös riippumaton tarkastaja, joka arvioi hankkeen tulokset. (Hilli ym. 2015, 8-15.)



Kuvio 4 SIB-hankkeen toteutusvaiheet (Hilli, Karttunen, Keltanen, Pyykkö & Rautio 2015)

Liebman ja Sellman (2013, 13) kuvaavat SIB-oppaassaan mallinnusta Sitran mallia laajemmin, mutta suurpiirteisemmin. He lähtevät Hillin ym. (2015, 8-15) tavoin mahdollisuuksien kartoituksesta ja SIB-hankkeen toteutuksesta päättämisestä. Toiminnan ja talouden mallinnuksessa Liebman ja Sellman (2013, 13) listaavat data-analyysin ja taloudellisen mallinnuksen työkaluja sekä toiminnallisia tehtäviä. Data-analyysin tehtäviksi he luokittelevat esimerkiksi historiallisen kehityssuunnan määrittämisen ja kohderyhmän valinnan. Taloudellisen mallinnuksen työkaluina he esittelevät kustannus-hyötyanalyysin, maksuaikataulumallin sekä rahoitusmallin projektille. Toiminnallisia tehtäviä ovat sidosryhmien kontaktointi, lainsäädäntöympäristöön perehtyminen ja ulkopuolisen arvioijan hankinta. Näiden vaiheiden jälkeen luodaan sopimukset eri osapuolien välille, implementoidaan malli ja mitataan suoriutumista. Lopuksi arvioidaan mittaustuloksia ja päätetään niiden perustella jatkotoimenpiteistä. (Liebman & Sellman 2013, 13.)

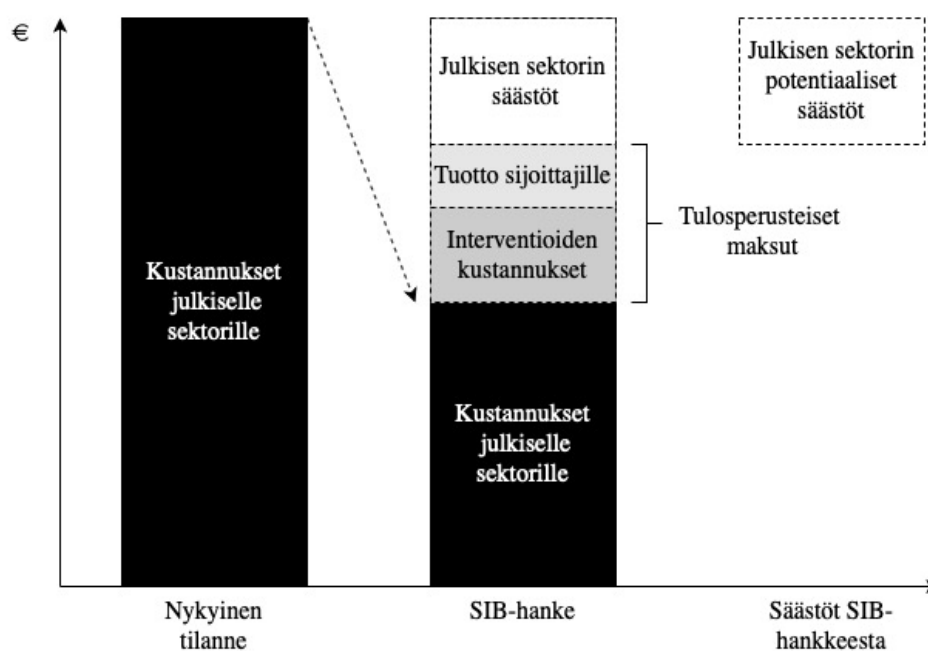
Myös Barclay ja Symons (2013, 5) ovat kuvanneet SIB-hankkeen mallinnusta kaavion avulla. Ongelman tunnistamisen ja sosiaalisten tekijöiden määrittämisen jälkeen he ohjaavat niin ikään määrittämään tulostittarit ja tarvittavat interventiot tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän jälkeen tapahtuu taloudellinen mallinnus, jossa selvitetään hankkeen tuomat säästöt sekä toiminnallinen mallinnus, jossa luodaan konkreettinen suunnitelma tulostittaukseen ja tuoton maksuun sijoittajille. Lopuksi hankitaan palveluntarjoajat ja luodaan sopimukset SIB-rahastosta. (Barclay & Symons 2013, 5.)

Tässä luvussa SIB-mallinnus on jaettu kahteen alalukuun: taloudelliseen mallinnukseen ja toiminnalliseen mallinnukseen. Mallinnuksen jaottelussa on

käytetty apuna Sitran selvitystä SIB-rahastojen mallinnuksesta, jossa tavoitelähtöinen vaikuttavuuden mallinnus on esitelty kolmessa eri vaiheessa: 1) yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus, 2) vaikutusten mallinnus ja 3) toiminnallinen mallinnus (Heliskoski ym. 2018, 9). Taloudelliseen mallinnukseen sisältyy seuraavassa alaluvussa sekä yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus että vaikutusten mallinnus.

#### 4.4.1 Taloudellinen mallinnus

Taloudellinen mallinnus pyrkii esittämään SIB-rahaston tuomat kustannukset ja säästöt yhteiskunnan tasolla. Lähtökohtana on kohderyhmän nykyiset kustannukset julkiselle sektorille. SIB-rahastosta määritellään hankkeen synnyttämät kokonaiskustannukset ja -vaikutukset, joista säästöt muodostuvat. Lopulta täyttyy osoittaa sijoittajille kuuluva osuus, jotta nähdään potentiaalinen julkisen sektorin saama säästö hankkeesta. (Barclay & Symons 2013, 18-19.) Kuviossa 5 kuvataan julkisen sektorin kustannussäästöjen syntymistä SIB-mallissa.



Kuvio 5 Julkisen sektorin kustannussäästöjen syntyminen SIB-mallissa (Barclay & Symons 2013, 18)

Taloudellinen mallinnus sisältää investointilaskelmat eli mitä tapahtuisi jatkamalla nykyisellä tavalla ja miten tilanne muuttuu, jos palvelut toteutetaan. Tämän laskelman perusteella voidaan määrittää syntyvät säästöt ja sitä kautta maksimikustannus palvelulle. Ostaja, palveluntuottaja ja sijoittaja arvioivat kukin hankkeen tuotos-panos-suhdetta omasta näkökulmastaan. Palvelun ostaja maksaa tuloksista, jotka voidaan sitoa todellisuudessa havaittuihin säästöihin, laskennallisiin säästöihin tai hyvinvoinnin mittareihin. Kustannussäästöjä voi-

daan arvioida vertailemalla toteutuneita kustannuksia vertailuryhmään, esimerkiksi satunnaistettuun koeasetelmaan tai laskennalliseen ennusteeseen. (Hilli 2017.)

Taloudellisessa mallinnuksessa kuvataan tavoiteltua yhteiskunnallista hyötyä ja toimia, joilla voidaan saada aikaan nämä vaikutukset yhteiskunnassa. Mallinnuksessa hyödynnetään eri lähteistä ja toimialoilta saatavilla olevaa tietoa: tutkimustietoa, tilastotietoa ja asiantuntijoiden arvioita. (Heliskoski ym. 2018, 9.) Tässä laskentayksikön rajaaminen konkretisoituu, sillä yhteiskunnalliset ilmiöt ovat hyvin monialaisia ja tapahtuvat yli tutkimusrajojen, joten niitä on rajattava, jotta mallinnus on mielekästä ja ylipäätään mahdollista. Yhteiskunnallisen hyödyn mallinnuksen jälkeen suoritetaan vaikutusten mallinnus, jossa määritetään konkreettiset toimet muutosten aikaansaamiseksi sekä niiden vaatimat panokset ja investoinnit (Heliskoski ym. 2018, 11). Vaikutusten mallinnus keskittyy siis esittelemään eri keinoja tuottaa palveluja, joilla saavutetaan haluttu hyöty yhteiskunnassa. Kyseisessä vaiheessa tarvitaan eri alojen asiantuntijoiden lisäksi palvelun tilaajan, tuottajan sekä käyttäjän näkemyksiä toimivasta palvelusta. Barclay ja Symons (2013, 21) muistuttavat, että SIB-hankkeella tarjottavan palvelun tulisi sopia yhteen jo olemassa olevien sosiaalisten palveluiden kanssa. Tähän pohjatyöhön on siis hyvä varata riittävästi aikaa ja resursseja.

Taloudelliseen mallinnukseen kuuluvat moninaiset datan analysoinnin toimenpiteet, joiden perusteella pystytään mallintamaan sopivaa taloudellista rakennetta SIB-hankkeelle. Kohderyhmä tulee olla tarkasti määritelty, jotta sosiaalisia vaikutuksia voidaan luotettavasti tarkastella datan pohjalta (Barclay & Symons 2013, 10). Datan täytyy olla siinä muodossa, että sitä pystytään helposti vertaamaan eri järjestelmistä löytyviin tietoihin. Mallinnuksessa tarvitaan historiallisen kehityksen selvittämistä, jotta pystytään ennustamaan tulevaisuuden suuntaa ja potentiaalisia hyötyjä vaikuttavuuden lisääntyessä. Historialliseen kehitykseen peilattaessa tulee valita sellainen ajanjakso, joka vastaa SIB-hankkeen toteutusjännettä. Esimerkiksi viiden vuoden ajan toteutettava SIB-hanke tulee mallintaa pohjaten siihen tietoon, mitä vaikutuksia on edeltävien viiden vuoden aikana saatu tai ilmaantunut. (Liebman & Sellman 2013, 21-22.)

Tavoitteena on ehkäistä ongelmia, jotka ilmaantuisivat vasta vuosien kulluttua, joten mallinnuksessa täytyy Sitran neuvojen mukaan soveltaa todennäköisyyslaskentaa. Samoja menetelmiä käytetään myös esimerkiksi vakuutusten hinnoittelussa. Pitkäaikaisissa investoinneissa epävarmuus on normaalitilanne, sillä tulevaisuutta ei voi ennustaa. Sitran kokemusten mukaan Suomessa on ongelmana myös tietovarantojen hajanaisuus ja käytön vaikeus: tietorekisterejä löytyy, mutta ne ovat eri viranomaistahojen hallussa. Lisäksi tietojen käsittelyä koskee tiukka lainsäädäntö. Olennaista resurssien optimaalisessa kohdennuksessa on löytää indikaattorit, jotka ennustavat mahdollisimman tarkasti ongelmia tulevaisuudessa. (Hilli 2018.)

Ulkomainen tutkimus painottaa kustannus-hyötyanalyysin roolia SIB-hankkeen toteutuskelpoisuutta määriteltäessä. Analyysi osoittaa, onko hanke kannattava eli pystyykö sillä tuottamaan suurempaa taloudellista hyötyä kuin mitä ovat sen kustannukset. Lisäksi kustannus-hyötyanalyysin pohjalta voi-

daan määrittää portaikkoasteikkoiset tasot, joiden mukaan sijoittajille maksetaan tuottoa. (Liebman & Sellman 2013, 23.)

Kustannussäästöjen mittaaminen voidaan toteuttaa joko todellisuudessa havaittujen säästöjen, laskelmissa arvioitujen säästöjen tai näiden yhdistelmien pohjalta. Laskennallisten säästöjen arvioimiseksi täytyy määrittellä tarkasti laskentayksikkö, laskentakohde ja syntyvät kokonaiskustannukset. Tuloksellisuutta mitataan verrattuna laskelmaan, joka kuvaa kustannusten kehittymistä ilman SIB-hankkeen toteuttamista. Tähän laskelmaan palveluntuottaja tarvitsee yleensä kunnan apua, sillä se tehdään kunnan kustannusrakenteen pohjalta. Menetelmänä käytetään yleensä vertailuryhmää tai laskennallista ennustetta. Vertailuryhmä on satunnaistettu koeasetelma, jossa palvelua saaneita verrataan vastaavan palvelun ulkopuolelle jätettyyn vertailuryhmään. Näiden kahden ryhmän kustannusten väliset erot kertovat toiminnan vaikutuksista kustannuksiin. Laskennallisessa ennusteessa määritellään kustannukset tulevaisuudessa, jos SIB-hanketta ei toteuteta ja vastaavasti tilanteessa, jos hanke toteutetaan. Näiden laskelmien erotus kertoo odotetusta säästöstä. Lisäksi ennustelaskelmiin tarvitaan tapauskohtaiset riskianalyysit, jotta poikkeavien tapauksien vaikutukset saadaan minimoitua. (Hilli ym. 2015, 10-11.)

Sitran oppaan (Hilli ym. 2015, 10) mukaan tulosperusteisen rahoitussovitimuksen säästökohteiden määrän olisi hyvä olla mahdollisimman vähäinen, mielellään 2-4 kohdetta. Tämä helpottaa sijoittajien riskinarviointia ja samalla kunnan kustannuslaskentaa. Laskentayksikön rajaaminen ei ole kuitenkaan näin yksiselitteistä ja liian pienen laskentayksikön rajauksessa on vaarana, että SIB-rahastojen avulla vastuuta kustannuksista siirretään esimerkiksi kunnalta valtiolle. Pelkkiä kunnan kustannuksia tarkastelemalla voidaan esimerkiksi päätyä rakentamaan työllisyysmalli, joka siirtää kunnan vastuun piirissä olevia työttömiä valtion vastuulle, jolloin laskentayksikön eli kunnan kustannukset vähenvät, mutta valtion kustannukset vastaavasti nousevat. (Hilli ym. 2015, 11.)

Taloudelliseen mallinnukseen kuuluu myös maksuaikataulun eri mallien kuvaus. Tällä tarkoitetaan sitä, millä perusteella sijoittajien saama tuotto määräytyy. Malliin määritetään kustannuslaskelmien perusteella minimitaso, jonka täyttyessä sijoittajille aletaan maksaa tuottoa. Sen jälkeen lasketaan tuottoväli, jolla sijoittajien tuotot nousevat suhteessa tuloksiin. Mallissa päätetään myös maksimitaso, jonka jälkeen sijoittajien saamat tuotot eivät enää nouse. (Liebman & Sellman 2013, 23.)

Lopuksi tutkijoiden mukaan hankkeelle tulee tehdä kassavirtamalli, josta selviää palvelusta hyötyvien ihmisten lukumäärä, palvelun kustannukset, sijoittajien investointien ajoitukset sekä tuloksen perusteella tapahtuvien maksujen aikataulu. Näin varmistetaan, että hankkeelle on odotettavissa rahoitusta koko sen suunnitellun toiminnan ajaksi. (Liebman & Sellman 2013, 23.)

#### 4.4.2 Toiminnallinen mallinnus

Toiminnallinen mallinnus on osa taloudellista mallinnusta ja tapahtuu samanaikaisesti vuorovaikutuksessa taloudellisen mallinnuksen kanssa. Toiminnallisessa mallinnuksessa keskitytään vaikutusketjun alkuosan, panosten ja toiminnan, kuvaamiseen. Se näyttää, kuinka panoksista tuotettu palvelu tuottaa tavoit-

tellun tuloksen ja vaikutuksen yhteiskunnassa. (Heliskoski ym. 2018, 12.) Toiminnallinen mallinnus tuottaa konkreettisen kuvauksen SIB-hankkeen toteutuksesta.

Toiminnallinen malli sisältää tiedot loppukäyttäjistä, toimenpiteistä ja mittareista. Kohderyhmä määritellään mahdollisimman tarkasti esimerkiksi iän, sukupuolen, asuinpaikan, oppilaitoksen ja arvosanojen keskiarvon perusteella. Tämän jälkeen pyritään löytämään ne keinot, joilla kohderyhmään kuuluvat tavoitetaan. Yksittäinen viranomainen voi suositella palvelua kohderyhmään kuuluville tai palvelua voidaan markkinoida yleisesti kohderyhmälle. Toimenpiteet kuvaillaan, ajoitetaan ja niiden vaatimat resurssit määritetään. Toimenpide voi olla yksinkertaisuudessaan esimerkiksi harrastetoimintaa kohderyhmälle. Myös syy-seuraussuhteet ja mahdollisten muiden toimien vaikutukset hankkeeseen selvitetään. Toiminnalle määritellään indikaattorit, joilla seurataan syy-seuraussuhdetta sekä tulostittarit. Mittaamista harjoitetaan toiminnan aikana, jolloin sillä optimoidaan resurssien käyttöä ja kontrolloidaan prosessin laatua. Tulostittareilla saadaan tietoa toiminnan tuloksesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. (Hilli 2017.)

Toiminnallinen mallinnus lähtee palvelun tavoitteesta, joka on lähtökohteisesti määritely jo vaikutusten mallinnuksessa. Tavoite peilataan käytettävissä oleviin resursseihin ja niillä aikaansaataviin vaikutuksiin nähden. Tavoitteen tulee olla mitattavissa, saavutettavissa, tarkoituksen mukainen ja aikaan sidottu. (Heliskoski ym. 2018, 12.) Tavoitteen määrittämistä voidaan pitää mallinnuksen tärkeimpänä vaiheena, sillä sijoittajille maksettavan tuotto ja koko SIB-rahaston onnistuminen pohjautuu siihen. Tavoitteen ollessa liian korkea, hankkeen katsotaan epäonnistuneen, vaikka oltaisiin saatu aikaan toivottuja vaikutuksia. Toisaalta liian helppo tavoite viestii hankkeen onnistumisesta silloinkin, kun ei olla saatu aikaan yhteiskunnallista parannusta. Samalla tavoitteen tulee nojautua mittareihin, jotka mittaavat haluttua asiaa ja eliminoivat muiden tekijöiden vaikutuksen tulokseen.

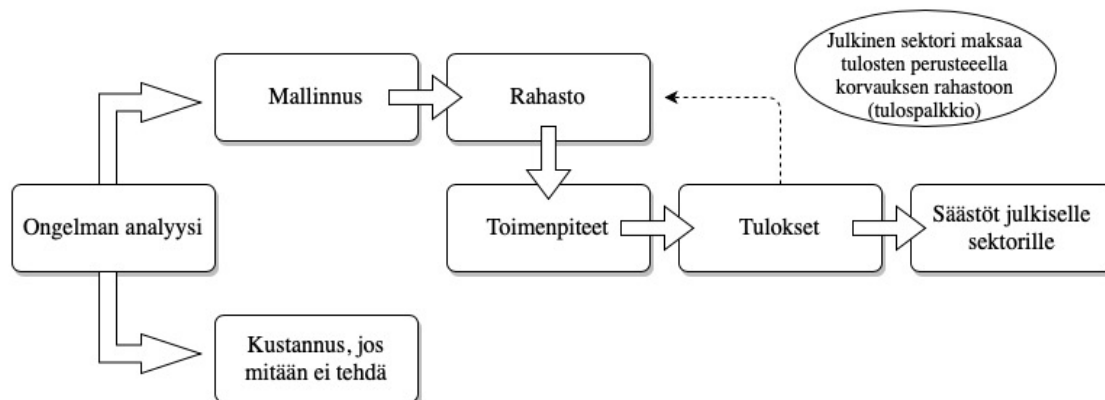
Tavoitteen jälkeen luodaan hankkeelle toteutusmalli, jolla päästään tavoitteeseen. Tällöin selvitetään mm. mitä resursseja käytetään, mitä käytännössä tehdään, miten palvelu hinnoitellaan ja kuinka palvelulla ylipäätään saadaan aikaan muutoksia. (Heliskoski ym. 2018, 13.)

Viimeisessä toiminnallisen mallinnuksen vaiheessa tapahtuu tiedonkeruu ja vaikutusten todentaminen. Vaikutusten todentamisessa käytetään palvelun toteutusmalliin sidottua mittaristoa, jolla saadaan kerättyä tietoa palvelun vaikutuksista. Heliskosken ym. (2018, 15) mukaan mittariston tulee kattaa kolme eri osa-aluetta: toiminnanohjaus, muutokset ja vaikuttavuus. Toiminnanohjauksen mittareiden avulla seurataan panosten, toiminnan ja vaikuttavuuden toteutumista. Muutosten mittareilla saadaan tietoa kohderyhmässä aikaansaaduista muutoksista ja vaikuttavuusmittareilla voidaan paikantaa muutosten näkyminen yhteiskunnassa. Mittaristo on osa tiedonkeruusuunnitelmaa, jossa määritellään, mitä tietoja tarvitaan ja kerätään, milloin niitä kerätään ja miten niitä kerätään. (Heliskoski ym. 2018, 15.) Vaikutusten mittausta tarvitaan kustannusmittauksen rinnalle, jotta voidaan varmistaa hyvinvoinnin todellinen lisäys. Tähän valitaan sopivat indikaattorit, joita eri tutkimuslaitokset ovat kehittäneet. Indikaattorien valinnan hoitavat yleensä yhteistyössä hankehallinnoija ja kunta. Ne



tuottavat ennakoivaa mittausdataa, jonka avulla hankehallinnoija voi valvoa hankkeen tuloksellisuutta ja tarvittaessa tehdä korjausliikkeitä tavoitteisiin pääsemiseksi. (Hilli ym. 2015, 11.)

Lopuksi sijoittajille maksettavien tulospalkkioiden maksujärjestelmää luotaessa keskeiset päätökset koskevat käytettäviä tulosmittareita, tulospalkkioiden määrää ja palkkioiden maksun ajankohtaa (Barclay & Symons 2013, 23). Tulospalkkio voidaan maksaa sen perusteella, tuottaako SIB-hanke paremman lopputuloksen kuin yleinen ennuste tai vertaamalla SIB-hankkeen tuloksia vertailuryhmään.



Kuvio 6 SIB-mallin konkretisointi

Taloudellisen ja toiminnallisen mallinnuksen lopputuloksena tulisi syntyä perusteltu toimintaperiaate SIB-rahaston toteuttamiselle. Kuvion 6 mukaisesti taloudellinen mallinnus tapahtuu ongelman analyysi- ja mallinnusvaiheessa. Toiminnallinen mallinnus alkaa mallinnusvaiheesta ja se sisältää konkreettiset toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi, tulokset ja säästöt sekä tulospalkkion määrittelyyn.

#### 4.4.3 Mittaaminen

SIB-hankkeen toteutumista seurataan ja toimintaa valvontaan erilaisten mittareiden avulla. Samoin sijoittajien saama tuotto määritetään tulosmittareilla hankkeessa sovittujen kriteerien mukaisesti. Mittaristoon voi kuulua sekä perinteisiä taloudellisia mittareita, että uudempia vaikuttavuuden mittareita. Hankkeen onnistumisen kannalta välttämätöntä on kaikkien osapuolten luotto siihen, että hankkeelle on olemassa objektiiviset ja luotettavat mittarit. Tärkein kriteeri mittarille on, että se mittaa palvelun todelliset vaikutukset kohderyhmässä. (Barclay & Symons 2013, 11.) Miller (1998) huomauttaa, että laskenta-toimi on nähty välineenä omien etujen ajamiseen. Kuinka voidaan varmistua siitä, että laskentaa ei ole rakennettu jonkun osapuolen tavoitteita suosivaksi? SIB-hankkeen mallinnuksen tapauksessa on tärkeää, että mittaristo rakennetaan mittaamaan todellista vaikuttavuutta, eikä se vääristä tuloksia hankkeen vaikutuksista. Toisaalta myös tavoitteet tulee asettaa sopivalle tasolle, jotta ne eivät

voi täytyä hankkeen epäonnistuessa, mutta ovat saavutettavissa kohtuullisin panoksin.

Barclay ja Symons (2013, 11) esittävät, että mittariston olisi hyvä sisältää sekä subjektiivisia että objektiivisia mittareita, joista osa on yhteydessä sijoittajille maksettavaan tuottoon. Tulostittarit voidaan jakaa binaarisiin mittareihin ja frekvenssimittareihin. Binaariset mittarit ovat yksinkertaistettuja ja selkeitä, ne voivat saada kaksi eri arvoa. Binaarisella mittarilla voidaan määrittää esimerkiksi, että kuinka moni kohderyhmästä saatiin palvelun osallistujaksi. Tällöin mittari saa arvot 1. kyllä osallistui ja 2. ei osallistunut, ja palveluun osallistuneet henkilöt merkitsevät hankkeen onnistumista. Mittarin yksinkertaisuus voi kuitenkin osoittautua ongelmaksi ja esimerkiksi vain yhteen tapaamiseen osallistunut henkilö saatetaan luokitella palveluun osallistumattomaksi, vaikka todellisuudessa hän olisikin ehkä saanut jo ensimmäisestä tapaamisesta riittävästi apua henkilökohtaisiin haasteisiinsa. (Barclay & Symons, 11-12.) Vaikka binaarista mittaria pidetään näennäisesti yksinkertaisena, on myös sen taustalla joukko valintoja ja määrityksiä. Esimerkiksi on määritettävä, kuinka monta kertaa henkilön on osallistuttava palveluun, jotta hänet mitataan arvoksi 1. kyllä osallistui. Barclay ja Symonsin (2013, 13) mukaan frekvenssimittarit taas yhdistetään johonkin vertailukohtaan, jolloin mitataan aikaansaatu muutosta. Frekvenssimittarina voidaan käyttää esimerkiksi keskimääräisten työttömyyspäivien vähenemistä kohderyhmässä suhteessa verrokkiryhmään. Muutos vertailukohtaan nähden osoittaa hankkeen onnistumisen tai epäonnistumisen. Tässä haasteena voi olla määrittää tavoiteltu muutosaste, jonka perusteella hanke arvioidaan onnistuneeksi tai epäonnistuneeksi. (Barclay & Symons 2013, 13.)

SIB-hankkeiden mittarit Suomessa voidaan jakaa neljään eri kategoriaan: tulostittareihin, toimintaa ohjaaviin mittareihin, prosessimittareihin sekä muihin mittareihin. Tulostittarit kertovat saavutetuista tavoitteista ja näin määrittävät tulosperusteiset maksut. Toimintaa ohjaavat mittarit auttavat optimoimaan resurssien käyttöä hankkeen toteutusvaiheessa. Prosessimittareilla seurataan palveluntuotannon, suoritteiden ja prosessin, laatua. Prosessimittarit ovat usein organisaatioiden keräämää sisäistä dataa. Muut mittarit ovat mahdollisia muita relevantteja mittareita, jotka kiinnostavat jotakin tahoa. Esimerkiksi SIB-hankkeen ulkoista kommunikaatiota voidaan mitata markkinoinnin tarpeisiin. (Pyykkö 2017.)

Esimerkiksi nuorten SIB-hankkeessa, jossa ollaan tavoiteltu yhteiskuntaan ja työelämään integroituneita kansalaisia, tulostittarina on ollut ensisijaisesti mittari, joka kertoo NEET (Not in Employment, Education or Training) -nuorista eli 18-vuotiaista, jotka eivät ole töissä, koulussa tai työharjoittelussa. Tämä kertoo hankkeen primääritavoitteesta eli nuorten kouluttamisesta ja työllistamisestä, joka johtaa analyysin perusteella hyvinvointiin pitkällä aikavälillä. Lisäksi tavoitteena on luoda säästöjä, joten tulostittareina on käytetty säästökohteiden todelliseen tarpeeseen perustuvia mittareita. Säästökohteena on voinut olla esimerkiksi sijaishuolto, avohuolto, erityinen tuki perusopetuksessa ja psykiatrinen erikoissairaanhoito. Toimintaa ohjaavia mittareita ovat voineet olla seuraavat seurannan kohteet: interventioihin osallistuminen ja laatu, koulupoissaolot, yksilökohtaiset tavoitteet, väkivaltakäyttäytyjien ristiriitatilanteet koulussa, koettu hyvinvointi, itseluottamus, kaverisuhteet ja muut vastaavat.

Näillä seurataan hankkeen onnistumista tavoitteena saavuttaa pitkän aikavälin tuloksia, joista kertovat tulosmittarit. Prosessimittarina on voitu käyttää esimerkiksi palveluntuotantoon käytettyjä työtunteja henkilöittäin sekä asiakkaiden määrää. (Hilli 2017.)

SIB-hankkeen kannattavuuslaskelmasta saadaan esimerkki koskien syrjäytymistä. Hilli, Ståhl, Merikukka ja Ristikari (2017) ovat julkaisseet analyysin, jossa on selvitetty syrjäytymisvaarassa olevien lasten aiheuttamat keskimääräiset kustannukset empiiriseen aineistoon perustuen. Analyysissä hyödynnetään aikaisempia selvityksiä lastensuojeluun johtavista riskitekijöistä, Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoa sekä tietoja lastensuojelun kustannuksista. Syrjäytyminen johtaa yhteiskunnan tasolla taloudellisiin kustannuksiin erilaisten palvelujen käytöstä, maksettavista tuista ja verotulojen menetyksestä. (Hilli ym. 2017.)

Syrjäytymistä pyritään ehkäisemään erilaisten interventioiden avulla. Näiden toimien taloudellista vaikuttavuutta arvioitaessa joudutaan tarkastelemaan kustannuksia yksilötasolla. Yksilötason laskennassa on hyödynnetty Valtiontalouden tarkastusviraston raporttia syrjäytyneen nuoren aiheuttamista kustannuksista sekä todennäköisyyslaskentaa, jossa määritetään kustannusten odotusarvot. Tässä tarvitaan erilaisten riskitekijöiden tunnistamista ja ongelmien ennustamista. Analyysia monimutkaistaa sen huomioiminen, että riskitekijät ei aina johda suoraan syrjäytymiseen ja syrjäytyminen ei välttämättä ole pysyvä olotila. Laskemalla, miten kustannukset kehittyisivät ilman interventiota ja vastaavasti intervention kanssa, voidaan määritellä toimenpiteen odotettu kannattavuus. (Hilli ym. 2017.)

Aineiston analyysin perusteella on muodostettu riskiluokat, joille kustannukset lasketaan. Riskitekijät jaettiin neljään eri luokkaan: vanhempien alhainen koulutus, perhemuoto yksinhuoltajuus tai eroperhe, vanhemman mielenterveys- tai päihdeongelma sekä köyhyys eli vanhemman pitkittynyt toimeentulotuki. Viisi riskiluokkaa muodostettiin sen perusteella, kuinka monta riskitekijää yksilöllä on. Jos riskitekijöitä ei ollut, kuului yksilö luokkaan 0 ja jos hänellä oli kaikki neljä riskitekijää, kuului hän luokkaan 4. Riskiluokka kuvaa todennäköisyyttä kohdata sosiaalisia ongelmia myöhemmällä iällä. (Hilli ym. 2017.)

Investoinnin kannattavuus arvioitiin oleellisten kustannusten ja tulojen ennustetusta kehityksestä kahden eri laskelman avulla: tilanteessa, jossa jatketaan nykyisin toimintamallein ja vaihtoehtoisesti, jos investoidaan uuteen hyvinvointia edistävään toimintaan. Investoinnin vaikutuksista tarvitaan tarkka mallinnus syy-seuraussuhteiden ja tarvittavien resurssien suhteen. Laskelmien erotus kertoo investoinnin tuotto-odotuksen. Käytännössä tämä laskenta vaatii useiden olennaisten seikkojen huomioimista: mitä hyötyjä huomioidaan eli miten pitkälle vaikutuksia seurataan eri kohderyhmissä, jolloin kyse on laskentayksikön rajauksesta, sekä tarkasteltavan aikaperiodin rajaus eli millä ajanjaksoilla vaikutuksia mallinnetaan. (Hilli ym. 2017.)

Laskenta toteutettiin tilamallilla, jossa yksilö joko kuuluu tai ei kuulu palvelujen, kuten lastensuojelun, piiriin. Yksilöt liikkuvat tilasta toiseen todennäköisyyksien mukaan eli esimerkiksi lastensuojelun tarpeen todennäköisyyden perusteella. Laskelmissa huomioitiin yhteiskunnalle koituvina kuluina lastensuojelun kustannukset ja aikuisiän työttömyyteen ja vähävaraisuuteen liittyvät

tuot sekä tuloina tuloverokertymä. Laskentayksikkönä oli suomalainen yhteiskunta eli laskelmissa otettiin huomioon sekä valtion että kunnan osuus kuluista ja verotuloista. Riskiluokittain mallinnettiin lapsuudesta sijaishuoltopäätöksiä, erikoissairaanhoidon laitospäiviä, lastensuojelun avohuollon asiakkuuksia, peruskoulun erityisen tuen tarvetta ja aikuisiällä työttömyyspäiviä, perusasteen jälkeistä tutkintoa sekä työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja asumistuen käyttöä. Tuloista laskettiin keskimääräisiä tuloja riskiluokittain erikseen niille, joilla on ja joilla ei ole peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Syrjäytymisen keskimääräisistä kokonaiskustannuksista muodostettiin taulukko riskiluokittain. Lisäksi syrjäytymisen kustannukset esitettiin kumulatiivisesti huomioiden tuloverokertymä riskiluokittain sekä koulutusasteen mukaan jaoteltuna. Laskelmissa jouduttiin tekemään useita rajoituksia muun muassa eläkeiän, kulutusverojen sekä rahankierron suhteen. Myös rikollisuuden ja perusterveydenhuollon aiheuttamat kustannukset jätettiin huomioimatta. Keskimääräisten kustannusten eroksi syrjäytyneen ja ei-syrjäytyneen nuoren välillä saatiin suurimmillaan 680 000 euroa ja määrä on todellisuudessa vielä suurempi, kun mukaan tulee myös laskelmien ulkopuolelle rajatut vaikutukset. Riskiluokasta riippumatta, jos yksilöllä on peruskoulun jälkeinen tutkinto, hän tulee keskimäärin olemaan tuottava kansalainen yhteiskunnan näkökulmasta. Ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa jäävät ovat todennäköisesti yhteiskunnalle kustannuksia aiheuttavia yksilöitä, jos heillä on yksi tai useampi riskitekijä. (Hilli ym. 2017.)

Mittaaminen vaatii suunnittelua. Hillin ym. (2017) selvitys kustannusten laskemisesta osoittaa, kuinka laaja-alaisesti SIB-hankkeet vaativat ilmiöiden analysointia, tunnistamista ja rajaamista. Espeland ja Sauder (2007) ovat tutkineet tilastotieteen luomisen haasteita ja mahdollisia toivottuja ja ei-toivottuja vaikutuksia. He kuvaavat artikkelissaan yliopistoranking-järjestelmän tuomia muutoksia yhdysvaltalaisen lakikoulujen toiminnassa. He toteavat toimijoiden muokkaavan käyttäytymistään ollessaan tarkkailun alaisena, havainnoitavana tai mitattavana. Mittaus on reaktiivista: mittaus muokkaa tarkasteltavaa ilmiötä, mikä muuttaa alun perin mitattavaksi tarkoitettua asiaa. Syntyy ilmiö, jossa mahdollisesti parannetaan ranking-sijoitukseen vaikuttavia tekijöitä ilman, että parannetaan itsessään tekijöitä, joita faktorit mittaavat. Koska mittareilla pelailu tiedostetaan, syntyy epäluottamusta arvioinnin tuloksia kohtaan. Ranking-listaukset eivät ole poikkeus, vaan aikanaan toimijat, joiden työn tuloksellisuutta mittareilla arvioidaan, oppivat manipuloimaan toimintaansa kohdistuvia mittauksia. (Espeland & Sauder 2007.) Tällöin voi pohtia, palveleeko mittaus tarkoitustaan saaden aikaan muutoksen kohti haluttua suuntaa, jos mittaus muokkaa käyttäytymistä kauemmas tavoitetilasta?

## 5 AINEISTO JA MENETELMÄ

### 5.1 Aineisto

Tutkimuksessa kerättiin aineistoa, jolla saatiin mahdollisimman laaja ja konkreettinen kuva SIB-rahastojen suunnittelusta ja mallinnuksesta. Tutkimuksen tavoitteita tukisi parhaiten aineistonkeruu havainnoimalla rahaston mallinnusta koko prosessin ajan, mutta sen ollessa tutkimuksen lähtökohtien ja resurssien puitteissa mahdotonta, päädyttiin tutkimaan jo mallinnettuja SIB-hankkeita sekä uusinta SIB-rahastoa, jossa mallinnusprosessi oli vielä käynnissä. Historiallista tietoa mallinnuksesta voidaan löytää mallinnuksen aikana tapahtuneesta dokumentaatiosta. Valmiiden kirjallisten lähteiden lisäksi aineistoa voidaan kerätä haastattelemalla mallinnuksessa mukana olleita tahoja. Tämä valikoitui pääasialliseksi aineistonkeruumenetelmäksi, sillä haastattelujen kautta toivottiin pääsyä myös kirjallisiin dokumentteihin. Erilaisten aineistojen yhdistelyllä eli triangulaatiolla saadaan tutkimukseen syvyyttä ja luotettavuutta (Kananen 2017, 154-155).

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua haastattelua eli kyseessä oli teemahaastattelu SIB-mallinnuksesta. Teemahaastattelu sopii tilanteisiin, joissa pyritään samaan holistinen kuva ja ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä (Kananen 2017, 90). Samoin teemahaastattelu sopii tilanteeseen, jossa ei johdeta kysymyksiä hypoteeseista, vaan lähestytään aihetta aineistolähtöisesti (Järvinen & Järvinen 2004, 145). Puolistrukturoidulla rakenteella varmistettiin, että aineistosta saatiin riittävän kattava ja haastattelussa kysyttiin kaikilta samat oleelliset kysymykset. Samalla kuitenkin jätettiin tilaa haastateltavan omille ajatuksille ja saatiin selville asioita, joita haastattelun laatija ei olisi ehkä tullut muuten ajatelleeksi. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 104.) SIB-rahastojen mallinnusta tutkiessa on tärkeää, että haastattelijalla ja haastateltavalla on vapauksia muokata haastattelua, sillä mallinnus ei noudata valmista kaavaa, vaan sen ymmärtämiseen tarvitaan asian laajempaa käsittelyä.

Tutkimuksen aineisto koostui Suomen SIB-hankkeiden suunnittelusta ja mallinnuksesta vastaavien ja siinä mukana olevien henkilöiden

yksilöhaastatteluista. Mukaan otettiin useita eri suunnitteluun osallistuneita osapuolia, sillä kuten teoriaosassa kuvattiin, SIB-hankkeissa on mukana aina useita tahoja, jotka toimivat yhteistyössä ja joiden työnjako ei ole täysin yksiselitteinen. Aineistoa kerättiin kolmella eri haastattelukierroksella, yhteensä yhdeksässä eri haastattelussa. Haastatteluihin osallistui kahdeksan eri henkilöä ja haastateltavat edustivat neljää eri tahoja. Yhteenvedo tutkimuksessa toteutetuista haastatteluista löytyy tutkielman lopusta liitteenä (Liite 1). Haastatteluja tehtiin yhtä haastateltavaa lukuunottamatta vain kerran kunkin haastateltavan kanssa, sillä sen nähtiin olevan riittävä mallinnuksen perusrakenteen ymmärtämiseksi. Lisäksi haastatteluja suoritettiin pääsääntöisesti kaksi kertaa saman organisaation sisällä, jolloin mukana oli kaksi kierrosta, mutta eri henkilöiden kanssa.

Tutkijat Miles, Huberman ja Saldaña (2014) tukevat tässä tutkimuksessa käytettyä laadullisen tutkimuksen lähestymistapaa, jossa ensin analysoidaan aiempaa haastattelua ja vasta sitten tehdä uusia, täydentäviä haastatteluja. Heidän mukaansa ensimmäisen kierroksen tuloksia tulisi analysoida ja niistä nousevia ajatuksia haastaa uusilla kierroksilla, jolloin tutkijalla on jo jonkinlainen käsitys haastateltavan näkemyksestä ja mahdollisuus syventyä paremmin aiemmalla kerralla esiin nousseisiin asioihin (Miles ym. 2014, 42). Myös Kanasen (2017, 95) mukaan teemahaastatteluissa olisi hyvä olla mukana useita haastattelukierroksia, jotta haastattelijalla on mahdollisuus kysyä ensimmäisen kierroksen jälkeen esiin nousseita uusia kysymyksiä sekä syventää haastattelua ilmiön ymmärryksen lisääntyessä.

Ensimmäisellä kierroksella haastatteluaineisto hankittiin kahdesta eri organisaatiosta: Sitrasta ja rahastoyhtiöstä. Haastattelut toteutettiin niille henkilöille, jotka olivat olleet mukana SIB-hankkeen suunnittelussa ja mallinnuksessa. Tavoitteena oli saada kummastakin organisaatiosta vähintään yksi haastattelu ja siltä henkilöltä, joka tiesi mallinnuksesta parhaiten. Käytännössä tutkimuksessa toteutettiin kaksi haastattelua peräkkäin kumpaakin organisaatiota kohden. Ensimmäisessä haastattelussa selvitettiin laajemmin organisaation näkökulmaa ja roolia mallinnuksessa, toisessa haastattelussa täsmennettiin mallinnusta käytännön tasolla. Tämä osoittautui hyödylliseksi menetelmäksi, sillä tutkijalla oli aikaa käydä läpi edellinen haastattelu ja siitä heränneet kysymykset ennen seuraava haastattelua saman organisaation sisällä. Kussakin organisaatioissa ensimmäinen haastattelu tapahtui SIB-rahastoista laajemmin tietävän henkilön kanssa ja toinen itse mallinnuksen asiantuntijan kanssa. Tämä tuki haastattelujen rakennetta ja avusti myös tutkijaa aiheen syvällisessä ymmärtämisessä. Tutkimuksessa haluttiin saada kattava kokonaiskuva siitä, kuinka mallinnus toteutetaan SIB-hankkeissa ja aineistonkeruussa hyödynnettiin abduktiivisuutta, kun seuraavat haastattelut suunniteltiin vasta edellisten haastatteluiden pohjalta.

Toisella kierroksella haastateltiin yhtä SIB-hankkeiden mallinnukseen osallistunutta henkilöä ulkopuolisesta, riippumattomasta tutkimuslaitoksesta sekä kahta uusimman SIB-hankkeen suunnittelussa mukana olevaa kunnan työntekijää. Tutkimuslaitoksen henkilö valikoitui haastateltavaksi, koska hänet mainittiin aikaisemmissa haastatteluissa. Kunnan haastateltavat valittiin, koska tutkimuksessa haluttiin paneutua kyseiseen suunnitteilla olevaan hankkeeseen.

Kolmannella kierroksella tehtiin haastattelut, joiden uskottiin tuovan jotain lisäarvoa aikaisempiin haastatteluihin. Tällöin haastateltiin uudestaan toista Sitran työntekijöistä, sillä hänellä oli antaa uusia tietoja tutkimukseen valitun kunnan SIB-hankkeen mallinnuksesta. Samalla saatiin mahdollisuus kysyä lisäkysymyksiä ensimmäiseen haastatteluun liittyen. Viimeinen haastattelu tehtiin kunnan laskentapäällikön kanssa, mikä toi tarvittavaa laskennallista näkökulmaa mallinnusprosessin tutkimiseen.

Tutkimuksen haastattelujen pohjalla oli tieto siitä, että SIB-rahastojen mallinnukseen on luotu oppaita. Näitä oppaita käytettiin apuna haastattelukysymysten luonnissa, mutta samalla pyrittiin pysymään mahdollisimman objektiivisena mallinnusprosessin suhteen, jotta haastatteluja ei ohjata liikaa oppaiden mallinnuksen suuntaan, vaan haastateltavat pääsevät kertomaan oman näkemyksensä mallinnuksen toteuttamisesta. Näin saatiin luotettavampaa ja kuvaavampaa tietoa siitä, noudattavatko SIB-rahastojen mallinnuksesta vastaavat tahot oppaita, jotka he ovat osassa haastattelutapauksista itse laatineet.

Koskisen ym. (2005, 109) mukaan teemahaastattelun rungon tulisi rakentua vain 5-12 kysymyksestä, jotta haastateltavalle jää aikaa vastata niihin kattavasti ja myös tutkija pysyy perillä haastattelun etenemisestä. Lisäksi heidän mukaansa haastattelurunko kannattaa rakentaa vain pääkysymyksistä, joita voi tarkentaa lisähuomioilla. Näin Koskisen ym. (2005, 110) esittämä teemahaastattelumalli jakaantuu yleensä kolmeen osioon: alun lämmittelykysymyksiin, pääkysymyksiin sekä lopetus-kysymyksiin. Tämän tutkimuksen haastattelurunko rakennettiin kyseisten ohjeiden pohjalta. Tutkimuksen haastattelu aloitettiin pohjustavilla kysymyksillä henkilöstä ja organisaatiosta. Sen jälkeen keskityttiin pääkysymyksissä SIB-rahaston luomisprosessiin, mallinnukseen ja mittaamiseen. Viimeiseksi teemaksi jätettiin haasteista kysyminen, jotta sen voi tarvittaessa jättää pois haastattelusta, jos haasteista oli jo puhuttu aiempien kysymysten kohdalla tai haastattelu-aika oli loppumassa. Lopuksi kysyttiin saatavissa olevista mallinnusprosessin aikaisista dokumenteista ja lisähaastateltavista ja päätettiin haastattelu, jos haastateltavalla ei ollut enää mitään lisättävää aiheeseen. Käytännössä kysymysrunkoa ei noudatettu täsmällisesti, vaan erityisesti organisaation toista henkilöä haastateltaessa keskityttiin niihin asioihin, joista haluttiin ensimmäisen haastattelun perusteella saada lisätietoa. Näin vältettiin, ettei jokaisesta haastattelusta noussut esiin vain samat tiedot kuin yleisissä julkaisuissa kerrotaan, vaan aiheesta saatiin syvällisempää tietoa.

Tutkimuksen haastattelut SIB-rahastoista rakentuivat kuuden eri teeman ympärille: henkilö ja organisaatio, rahaston luomisprosessi, mallinnus, mittaaminen, haasteet sekä tulevaisuus. Näitä teemoja avattiin etukäteen mietittyjen kysymyspattereiden avulla sekä haastattelutilanteessa tarkennetuilla lisäkysymyksillä. Kaikkia haastattelurunkoon sisällytettyjä kysymyksiä ei kysytty kaikilta, vaan haastatteluissa painottuivat eri teemat haastateltavasta riippuen. Lisäksi haastattelijat mukautti kysymyksiä tilanteeseen sopivaksi, jotta saatiin mahdollisimman syvällistä informaatiota. Haastattelijat ohjasi pysymään SIB-rahastoissa, mutta antoi haastateltavan puhua myös aiheeseen liittyvistä muista ilmiöistä. Tämä loi otollisen ilmapiirin haastattelutilanteessa vallitsevalle luottamukselle ja sai haastateltavat kertomaan myös rehellisiä subjektiivisia näke-

myksiään. Haastatteluihin luotiin useita eri kysymyspohjia organisaatiosta riippuen: rahastoyhtiön ja Sitran haastattelut toteutettiin saman kysymyspohjan avulla, mutta kunnan työntekijöille räätälöitiin hieman erilainen kysymyspohja, jota käytettiin kahdessa haastattelussa. Tutkimuslaitoksen asiantuntijan haastattelu sekä Sitran henkilön haastattelu toistamiseen toteutettiin kokonaan uusien kysymyspatteristojen avulla, sillä aikaisemmat pohjat eivät soveltuneet näihin tilanteisiin. Samoin viimeinen kunnan laskentapäällikön kanssa tehty haastattelu noudatti omaa runkoaan. Tutkielman liitteenä (Liite 2) on ensimmäinen haastattelurunko, jota muokattiin eri haastatteluihin sopivaksi.

Pelkkien haastattelujen käyttäminen tutkimusaineistona on siinä mielessä ongelmallista, että kyseessä on hajautunut ja historiallinen tieto. Haastattelu tarjoaa tietoa epäsuorasti, koska siinä saadaan selville vastaajan rekonstruoima käsitys. (Koskinen ym. 2005, 106-107.) Tutkimuksen luotettavuuden kannalta haastatteluja täydentämään olisi hyvä saada aineistoon mukaan myös kirjallisia dokumentteja. Jotkut haastateltavat kertoivat laskelmien olevan taloudellisen datan kaltaista salassa pidettävää tietoa, jota ei suostuta luovuttamaan tutkimusta varten. Tutkimukseen onnistuttiin kuitenkin saamaan kahdelta eri taholta kirjallisia materiaaleja SIB-hankkeen suunnitteluun liittyen. Nämä materiaalit koostuivat Powerpoint-esityksistä ja Excel-taulukoista, jotka käsittelevät tutkitavan SIB-hankkeen suunnitelmia ja laskelmia.

## 5.2 Analyysi ja rajoitteet

Kaikki haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen aineisto litteroitiin kirjalliseen muotoon. Litteroituun aineistoon perehdyttiin, jonka jälkeen aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin avulla eli aineistoa eritellen ja tiivistäen. Haastattelujen sisältö järjestettiin haastatteluteemoittain, jonka jälkeen aineistoa tarkasteltiin muistiinpanoja tehden. Haastatteluista etsittiin toistuvia teemoja ja näkemyksiä samasta asiasta. Aineiston teemat tiivistettiin omin sanoin ja mukaan liitettiin tulkintoja. Tässä vaiheessa teemat eivät noudattaneet enää haastattelurunkoa, vaan ne olivat aineistoista poimittuja merkittävimpiä aihekokonaisuuksia. Mallinnuksesta pyrittiin näin muodostamaan analysoitu ja tiivistetty kuvaus, jolloin sitä voidaan paremmin verrata teoriaan ja sen ominaisuuksia voidaan peilata laajempaan kontekstiin. Erityistä huomiota kiinnitettiin laskentatoimen roolin erittelyyn mallinnuksen eri vaiheissa.

Tutkimuksessa käytettiin aineistolähtöistä analyysiä, jossa aineiston sisältö määrää luokittelun ja analyysin kohteen. Aineistolähtöinen analyysi soveltui tähän tutkimusaiheeseen, koska sille ei ollut olemassa valmista teoriapohjaa, jonka pohjalta analyysi voitaisiin tehdä. Tällöin on kyse induktiivisesta tutkimuksesta, jossa käytännön empirian pohjalta peilataan teoriaa (Kananen 2017, 45). Tutkimuksessa käytettiin toiminta-analyyttistä tutkimusotetta, jolle ominaisesti tutkimus on deskriptiivistä ja perustuu empiiriseen aineistoon. Toiminta-analyyttisessä tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ilmiötä teorian pohjalta, ottamatta kuitenkaan kantaa, mikä on oikeaa tai väärää toimintaa. Tutkimusotteessa haetaan vastausta kysymyksiin miten on ja miksi on.



(Neilimo & Näsi 1980, 34-35.) Aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin aineistolähtöisesti. Sisällönanalyysissä aineisto pelkistetään ja ryhmitellään tutkimuksen kannalta hyödyllisempään muotoon, minkä jälkeen seuraa aineiston abstrahointi eli käsitteellistäminen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 123-125).

Aineiston analyysiä täydensi abduktiivinen päättelyn logiikka, jossa on kyse teoriaohjaavasta analyysistä. Analyysissä vaihtelivat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107-110.) Abduktiivisuus ilmenee tutkimuksen teossa, kun haastattelut ohjaavat teoriaosan fokusointia ja mittaristoista kirjoittaminen tapahtuu yhteydessä empiiriseen osuuteen. Lisäksi ensimmäisen kierroksen haastattelut ohjasivat muita haastatteluja.

Sisällönanalyysi ei riitä sellaisenaan tutkimuksen tulosten saamiseksi, sillä se on vasta keino järjestää aineisto. Aineiston järjestelyn jäkeen tehtiin johtopäätökset, joissa aineiston sisällölle annettiin syvällisempi merkitys. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117.) Tutkimuksen sisällönanalyysin haasteena oli löytää merkittävä sisältö, josta johtopäätökset ovat objektiivisesti johdettavissa. Analyysillä on merkittävä rooli, kun yleistettävyyden sijaan haetaan laajaa ymmärrystä aiheesta.

Haastattelu tutkimusmenetelmänä asettaa tulosten yleistettävyydelle rajoituksia, sillä otoskoko on pieni ja tulokset edustavat aina osittain myös haastateltavien subjektiivisia näkemyksiä. Toiminta-analyttiselle tapaustutkimukselle on ominaista tutkimuksen tulosten riippuminen tutkimukseen valitusta aineistosta ja menetelmästä (Neilimo & Näsi 1980, 35). Tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ollut tulosten yleistäminen, vaan saada mahdollisimman kattava kuvaus toiminnasta tietyssä kontekstissa.

## 6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

### 6.1 Haastattelut

Tutkimuksen yhdeksän haastattelua toteutettiin loka-joulukuussa vuonna 2019. Haastattelut kestivät puolesta tunnista puoleentoista tuntiin, jolloin keskimääräinen haastattelun pituus oli yksi tunti 10 minuuttia. Kaikki kahdeksan haastateltavaa esitetään tutkielmassa anonymisoituina. Tutkimusten tulosten kannalta identifiointia ei koettu välttämättömäksi, joten haastateltavia ei ole identifioitu lainkaan heidän henkilöllisyytensä suojaamiseksi. Lisäksi tutkielmaan jätetyt lainaukset alkuperäisistä haastatteluista on muutettu yleiskieleksi merkittävien puhekielisyyksien ja murre sanojen osalta. Puhekieltä on jätetty lainauksiin niiltä osin, kuin sen ei nähty paljastavan puhujan henkilöllisyyttä.

Haastateltavista kaksi työskentelee Sitralla vaikuttavuusinvestoinen parissa, kaksi haastateltavaa ovat hankehallinnoijana toimivasta rahastoyhtiöstä, yksi haastateltava työskentelee tutkimuslaitoksella ja kolme haastateltavaa edustavat kunnallista toimijaa. Kaikki haastateltavat ovat olleet mukana SIB-hankkeiden suunnittelussa ja mallinnuksessa jollakin tavoin ja kukin toi tutkimukseen oman näkemyksensä mallinnuksen kulusta. Tutkimuksessa rajattiin tarkastelu erityisesti Lapset-SIB -hankkeisiin, joten haastateltavat julkisen sektorin edustajista valittiin kyseisten hankkeiden mallinnuksessa mukana olleista henkilöistä.

Haastateltavilla oli varsin erilaisia koulutus- ja työtaustoja ja he toimivat eri rooleissa SIB-hankkeiden mallinnuksessa. Haastateltavissa oli mukana niin yhteiskuntatieteen, kauppatieteen, terveystieteen kuin koulutustieteenkin edustajia. Eniten haastatteluissa painottui kaupallinen osaaminen ja kauppatieteiden maisterin tutkinto löytyi neljältä eli puolelta haastateltavista. Näistä yksi haastateltava oli myös kauppatieteiden tohtori. Muista haastateltavista yksi oli yhteiskuntatieteiden maisteri, yksi terveystieteiden tohtori ja kahdella haastateltavalla oli opettajan pätevyys.

SIB-rahastojen mallinnuksessa haastateltavien rooli vaihteli rahastojen kehityspäälliköistä, mallintajasta ja salkunhoitajasta aina kunnan taloussuunnittelupäällikköön ja hankepäällikköön saakka. Mukana oli myös rahaston varsinai-

sesta toiminnasta ulkopuolinen asiantuntija, jolla oli näkemystä yhteiskunnallisista ongelmista ja niiden mallinnuksesta ylipäätään. Haastattelut kattoivat siis monipuolisesti SIB-rahaston suunnittelun ja mallinnuksen eri vaiheissa mukana olleita henkilöitä. Sitralla on ollut tärkeä rooli SIB-mallin tuomisessa Suomeen, joten Sitran haastateltavat olivat olleet mukana SIB-rahastojen suunnittelussa ennen kuin yhtäkään rahastoa oltiin konkreettisesti vielä mallintamassa toteutusta varten. Myös haastateltu tutkimuslaitoksen edustaja oli ollut mukana jo varhaisessa vaiheessa Lapset-SIB -hankkeen yhteiskunnallisen hyödyn mallinnuksessa. Haastatellut kunnan edustajat olivat olleet SIB-hankkeen suunnittelussa mukana niin ikään yhteiskunnallisen hyödyn mallinnusvaiheessa. Kaikki edellä mainitut tekivät mallinnus- ja suunnittelutyötä aina hankehallinnoijan kilpailutukseen saakka. Kaksi haastateltavaa edustivat aikaisempien SIB-hankkeiden kilpailutuksen voittanutta hankehallinnoijaa eli he olivat olleet tekemässä rahastojen toiminnallista mallinnusta. Näin haastattelut kattoivat koko SIB-rahaston mallinnusprosessin aina yhteiskunnallisen ongelman havaitsemisesta hankehallinnoijan käytännön toimintaan saakka.

Seuraavissa alaluvuissa tutkimuksen tulokset on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisenä käydään läpi SIB-hankkeita yleisesti haastatteluihin pohjaten ja luku jaetaan SIB-hankkeiden mallinnukseen ja mittaamiseen. Tämän jälkeen esitellään Lapset SIB II-hankkeen mallinnusta käytännön tasolla yhdessä esimerkkikunnassa. Viimeisenä analysoidaan SIB-rahastojen mallinnusta haastatteluiden perusteella.

## 6.2 SIB-hanke haastatteluiden perusteella

Suomessa SIB-hankkeiden suunnittelu on alun perin lähtenyt liikkeelle eri tekijöiden seurauksena, osittain sattuman kautta. Tarve uudentyyppisille tulosperusteiselle sopimuksille ja vaikuttavuuden hankintaan oli noussut esiin useissa sidosryhmäkeskusteluissa. Samaan aikaan Sitra oli perustamassa Suomeen Vaikuttavuusinvestoiminen-avainaluetta, jonka alustavassa suunnitelmassa SIB oli vain yksi vaihtoehto muiden vaikuttavuusinvestoimisen menetelmien joukossa. SIB nähtiin yhtenä mahdollisena keinona tuoda vaikuttavuusinvestoimistoimintaa Suomeen, mutta vaikuttavuusinvestoiminen on paljon muutakin. SIB osoittautui kuitenkin odotettua potentiaalisemmaksi tulosperusteisen toiminnan edistäjäksi, joten Sitran työtiimi alkoikin keskittyä siihen suunniteltua enemmän. Haastateltava kuvasi SIB-rahastojen tuomista Suomeen seuraavasti:

”Mutta sitten jossain vaiheessa meille tuli tämä ajatus, että meidän yhteiskunnassahan on todella resurssipuute kun puhutaan ennakoivasta ja ehkäisevästä työstä. Mä tarkoitan esimerkiksi lasten huostaanottojen ehkäisyä, tyyppin 2 diabeteksen ehkäisyä, tällaisia asioita, joiden hoitamiseen tällä hetkellä menee meidän verovarjoja aivan hirvittävän paljon. [...] Päädyttiin loppujen lopuksi keskittymään sitten SIB-malliin koska me ajateltiin, että sen kautta voidaan ennakoivasta ja ehkäisevästä työnäkökulmasta tehdä todella semmoisia merkityksellisiä asioita, joihin meidän yhteiskunnassa kaikesta huolimatta ei ole resursseja tällä hetkellä. Meillä on ongelmia, jotka voitaisiin ehkäistä, mutta meillä ei ole jostain syystä poliittista tahtoa ja resursseja tehdä niin. Me ajateltiin, että SIB-malli mahdollistaa tämän.”

SIB-rahastojen päätöksenteon pohjalle kartoitettiin valtakunnallisesti nykyisen kuntien palvelutarjonnan ja toimintamallin haasteita. Esiin nousi useita epäkohtia ja kehitystarpeita, joihin SIB-hankkeiden toivottiin tarjoavan ratkaisuja. SIB-rahaston tärkeimpiä ominaisuuksia on kokonaisvaltainen palveluntarjonta ja samalla yhteistyön lisääminen eri sidosryhmien välillä. Nykyinen toimintamalli yhteiskunnallisessa palveluntarjonnassa on haastatteluiden perusteella liian toimintakeskeistä ilman todellisten ongelmien ja niiden ratkaisujen löytämistä. Esimerkkinä eräs haastateltava mainitsi työllisyystuen jatkumisen, jos työtön menee työllistämiskurssille, mikä ei ratkaise henkilön työttömyyden taustalla olevia juurisyytä. Vastaavanlainen nykyisen palveluntarjontamallin kritisointi nousi esiin niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin edustajien haastatteluissa:

”Se mitä kunnilta, mitä minä olen tähän mennessä kuullut ja mitä me kuullaan on se, että niitä palveluita on vaikka miten paljon, että silloin, kun tulee joku tällainen tosi kova ongelma, niin kyllä siihen löytyy aina joku palvelu, johon se lapsi tai perhe ohjataan, mutta sitten, kun se on käynyt sen kurssin tai jonkun hoitojakson niin sitten se palautuu takaisin siihen no man’s landille.”

”Palveluntuottajia on paljon, mutta palvelujärjestelmä on, kuinka sen nyt sanoisin, ei välttämättä niin kauhean looginen. Siinä on sekavuutta, päällekkäisyyttä, epämääräisyyttä, semmoista. Ja ne palvelupolut saattavat tökätä, että se ei vedä.”

Nykyisen palveluntarjonnan puutteiden tunnistamisen jälkeen SIB-mallin tarjoamia mahdollisuuksia lähdettiin kartoittamaan ja sitä esiteltiin Sitran toimesta eri tilaisuuksissa. Toteutusmalli sai kannatusta kuntien edustajilta, joten Sitra alkoi suunnitella eri palvelualueita, joilla tarvittaisiin tulosperusteista toimintaa. Suunnittelun pohjalla olivat kuntien kanssa käyty keskustelut, joissa oli noussut esiin terveydellisiä, sosiaalisia tai yhteiskunnallisia haasteita eri ihmisryhmissä. Tämän perusteella Sitra on rakentanut SIB-hankkeita esimerkiksi maahanmuuttajien, ikäihmisten ja nuorten ympärille.

Kuten tutkielman teoriaosassa kuvattiin, SIB-rahastot herättävät usein epäilyksiä ja vaativat usein paljon perusteluja toimintamallinsa tueksi. Sitra on jakanut ahkerasti tietoa SIB-mallista ja sen mahdollisuuksista ja haastatellut Sitran edustajat kertoivat vastaavista kokemuksistaan. Lähtökohtaisesti SIB-mallin ideaa pidetään hyvänä ja raikkaana uutena näkökulmana, mutta käytännössä siihen ei usein jostain syystä uskalleta lähteä. Haastatteluissa kiinnostusta SIB-mallia kohtaan luonnehdittiin seuraavasti:

”Esimerkiksi valtiovarainministeriö on ministeriö ja sen johtavat virkhenkilöt on sanoneet, että heitä kiinnostaa tässä kaksi asiaa. Toinen on julkisten varojen tulosperusteinen käyttö, että siihen pitää päästä. Ja toinen on tämä ennakoivan ja ehkäisevän työn hyöty.”

”Kun tästä on puhunut nyt näiden, vaikka nyt eri toimialueiden päälliköiden kanssa, ja näiden organisaatioiden edustajien kanssa, niin melkein järjestään se kommentti tästä SIBistä on se, et onpas raikas ja tuossahan on järkeä, ja että tosi fiksum, että noin varmaan kannattaakin tehdä. Yksikin sanoi, että no onpas pitkää aikaa tällainen tuore avaus, että tämmöstä vois ruveta tekemään. Että kyllä se on nähty myös tämmöisenä hyvänä mahdollisuutena, ja nimenomaan se et lähetään maksamaan niistä tuloksista.”

Haastateltu Sitran edustaja on kokenut käytännössä, kuinka kunnat ovat olleet epäileviä SIB-hankkeita kohtaan. Hän arveli, että SIB voidaan nähdä kriittikinä tehtyä työtä kohtaan, sillä se paljastaa epäkohtia nykyisessä toimintamallissa:

”Kunnat ovat yllättävän skeptisiä. Tai sanotaan, että kuntien ylin johto on tämmöisestä mahdollisuudesta lähes poikkeuksetta kiinnostunut, mutta sitten jotenkin keski-johto ja muut, mä en tiedä onko siinä inhimillinen pelko, että tämmöinen tekee näkyväksi sen, että nykyään ei tehdäkään järkevästi ja se on ikään kuin arvostelua omaa työtä kohtaan ja muuta. Mutta, että vaikka tähän on taloudellisesti riskitön toimintamalli kunnalle, niin siihen nähden, niin on yllättävän vaikea monia kuntia saada tähän mukaan.”

Vasta, kun oli tunnistettu tarve SIB-hankkeille ja kuntien edustajat ja palveluntarjoajat oli saatu ymmärtämään tulosperusteiden toiminnan merkitys, alettiin Sitran johdolla muodostaa vaikuttavuusajattelua rahaston ympärille. Tässä käytettiin apuna vaikutusketjua, jota on käsitelty tutkielman teoriaosiossa. Sitran haastateltava esitteli vaikutusketjun ja kertoi sen hyödyntämistavan erotavan Suomen muiden maiden toiminnasta: vaikutusketjua luetaan Suomen ennakoivan ja ehkäisevän työn rakentamisessa oikealta vasemmalle. Sen sijaan, että lähdetäisiin liikkeelle toiminnasta, jonka tuloksellisuus halutaan varmistaa, määritetään ensimmäisenä pitkän aikavälin tavoite, joka halutaan saavuttaa. Tämän jälkeen liikutaan kohti käytännön toimintaa ja ratkaisuja, joilla muutokset on mahdollista saavuttaa. Tämä tarkoittaa SIB-rahastojen kohdalla sitä, että ensin tunnistetaan ongelmat, joihin halutaan tehdä muutos eli mitä vaikutuksia lähdetään tavoittelemaan. Sen jälkeen vasta edetään kohti konkreettisia toimia. Tämä toteutuu SIB-rahaston mallinnusprosessissa, joka kuvaillaan seuraavassa alaluvussa haastatteluiden pohjalta.

Palveluntarjoannon kokonaisvaltaisuuden lisäksi SIB-hanke itsessään on eri haastateltavien mukaan uudenlainen, toiminnallinen prosessi, joka vaatii onnistuakseen usean eri alan asiantuntijan ja toimijan ennakkoluulotonta yhteistyötä. Haastateltavat painottivat, että SIB-hankkeissa on kyse toiminnan uudelleenorganisoinnista niin, että yhteistyöllä saadaan aikaan synergiaetuja. Samalla nousee tarve verkostajohtamiselle ja muutoksenhallinnalle. Sana ekosysteemi tuli esiin useissa haastatteluissa. Kyseessä ei ole siis vain uuden työväliseen tuomisesta vanhaan toimintaympäristöön, vaan SIB-hankkeiden kautta haetaan laajempaa yhteiskunnallista muutosta ja uudenlaisen ajattelutavan ja ekosysteemin rakentamista. Kaksi haastateltavaa luonnehti uuden yhteistyön rakentamista seuraavasti:

”Se on oikeastaan tämmöinen ekosysteemi, uuden tyyppinen ekosysteemi. Hanke, jossa on ne kunnan asiantuntijat ja niitä voi olla mitä tahansa viidestä kahteenkymmeneen. Isoissa kaupungeissa niitä on jo pilvin pimein niitä eri ihmisiä, jotka edustaa, niin kuin toiset edustaa perhetukea, toiset edustaa lastensuojelua, varhaisen tuen toimintaa, ja sitten on kouluviranomaiset. Tavallaan siellä on tietty rypäs sieltä kunnan puolelta. Sitten meillä on ne palveluntuottajat, sitten meillä on SOS-Lapsikylä, sitten meillä on ne rahastoihmiset. Ja sitten on tietysti ne perheet ja lapset. Eli siinä hyvin monta elementtiä linkataan yhteen. Ja ei kukaan oikeastaan tee mitään päätöstä itsenäisesti, että kaikki päätökset on semmoisia, että niihin ottaa osaa kaikki nämä tahot, toki omalla roolillaan.”

”Me sanotaan, että näitä kestäviä muutoksia on vaikea, oikeastaan mahdoton, saada aikaan pelkästään yhden toimijan toimesta, vaan siellä on ollut aina koalitio. Ja me sanotaan, että itse asiassa se innovaatio, joka tähän rakentuu, on se, että tänne valitaan oikeanlaiset palveluntuottajat ja ne tekee aitoa yhteistyötä niin, että esimerkiksi tässä tapauksessa näiden neljän yhteissumma on enemmän kuin neljä. [...] Tännehan pitäisi tämän palveluntuottajan, joka siellä lapset-SIBissä on se Lastensuojelun keskusliitto, valita se dream team tekemään. Eli parhaat mahdolliset toimijat, joiden yhteissumma on vielä enemmän kuin ne yhteensä.”

Yhteistyön lisäksi SIB-hanke ajaa palveluntarjoajat tarkastelemaan omaa toimintaansa ja mittaamaan toimenpiteiden vaikutuksia. Siksi esimerkiksi haastateltava kunnan puolelta näki tehneensä hyödyllistä työtä, toteutui suunniteltu SIB-hanke tai ei. Jo SIB-hankkeen suunnitteluvaiheessa eri toimijat ovat joutuneet pohtimaan vaikuttavuuden luomista ja mahdollisesti organisoineet toimintaansa tehokkaampaan muotoon. Kyseinen haastateltava painotti myös niin ikään toimialarajat ylittävän yhteistyön merkitystä:

”On mietitty, että no mitkä palvelut meillä on, mitkä toimii, mitä pitää kehittää omia palveluita, mitä omia palveluita tehdään lisää, ja sitten mitä kenties ostetaan SIBin kautta. Että se koko palvelukentän tarkastelu ja että mitä se vaatii, jos me halutaan vaikka työllistää yksi tyyppi. Niin se on hirveen hyödyllistä ja just se vaatii sitä toimialat ylittävää tarkastelua.”

Haastatteluiden perusteella SIB-rahaston keskeiset tekijät ovat siis kokonaisvaltainen palveluntarjonta ja yhteistyö eri toimijoiden välillä. Näiden ansiosta SIB-malli nähdään lähtökohtaisesti mahdollisuutena, mutta sen käyttöönotto on monimutkainen prosessi, jota edeltää perusteellinen mallinnus. Seuraavissa alaluvuissa perehdytään SIB-rahaston mallinnukseen ja mittaamiseen haastatteluihin pohjaten.

### 6.2.1 Mallinnusprosessi

Tutkimuksessa selvitettiin SIB-rahastojen mallinnusta kokonaisuudessaan, jotta sitä pystytään tarkastelemaan laskentatoimen näkökulmasta. Haastateltava Sitralta kertoi SIB-rahastojen lähtökohtana olevan vähintään 4-6 vuoden mittainen hanke, jonka valmisteluprosessin tulisi kestää noin 6-12 kuukautta. SIB-hankkeiden prosessiketjua kuvattaessa haastateltavilla oli hieman eroavia subjektiivisia näkemyksiä ketjun eri vaiheista. Kyseinen Sitran haastateltava näki luomisprosessin alkaneen kuntajohtajien kanssa käydyistä yleisistä keskusteluista vaikuttavuusinvestoinen tilasta ja tarpeesta Suomessa. Keskusteluissa nousi ilmi yhteiskunnallisia haasteita, joihin kunnat toivoivat saavansa ratkaisuja. Sitran tiimi rakensi näiden keskusteluiden perusteella mallin SIB-aihioista, joille on kysyntää, ja teki päätöksen, mihin tarpeisiin SIB-rahastoja aletaan mallintaa. Tämän ensimmäisen mallin jälkeen seurasi haastateltavan mukaan toinen vaihe, kuntien rekrytointi mukaan hankkeisiin. Ja vasta tätä seuraavat vaiheet ovat osa laajemmin ymmärrettyä SIB-rahaston luomisprosessia.

Yhteiskunnallisen hyödyn mallinnuksessa on Sitran haastateltavan mukaan kaksi osaa. Ensinnäkin tarvitaan tarkat taloudelliset kustannuslaskelmat, joiden tekemiseen osallistuu jälleen monialainen ryhmä. Kyseinen ryhmä koostuu Sitran mallinnuksen asiantuntijasta sekä hankkeen julkisen sektorin edusta-

jista, jotka osaavat kertoa esimerkiksi kyseiselle kunnalle aiheutuneista historiallisista kustannuksista ja pääsevät käsiksi mallinnukseen tarvittaviin tietoihin. Lisäksi heidän näkemyksensä on ratkaiseva tulosten tulkinnassa. Samalla Sitra järjestää niin kutsuttuja Vaikuttavuuskehittämöitä, joissa he keskustelevat hallinnollisten järjestöjen ja palveluntuottajien kanssa mahdollisuuksista saavuttaa asetetut tavoitteet erilaisten palvelujen avulla.

SIB-mallinnuksen taloudellisessa mallinnuksessa on Sitran haastateltavan mukaan kyse siitä, mitä resursseja toimintaan tarvitaan. Laskentatoimen käsittein kyse on tuotannontekijöistä, jotka vaativat taloudellisia resursseja. Toiminnallinen mallinnus on taas erilaisten toimintojen yhteistoiminnan ymmärtäminen halutun tavoitteen saavuttamiseksi. Toinen Sitran haastateltava kuvaili toiminnallisen mallinnuksen olevan kausaliitteettien löytämistä ja oikeiden toimintojen avulla tuloksiin pääsemistä. Taloudellinen malli voi hänen mukaansa viitata yhteiskunnalliseen hyötyyn itsessään tai vaihtoehtoisesti suppeampaan taloudelliseen ennusteeseen.

Konkreettisen SIB-rahaston mallinnus pääsee alkamaan, kun ehkäisevälle työlle on syntynyt kysyntää taholta, joka on myös valmis maksamaan mahdollisen tulospalkkion. Useassa tapauksessa tulospalkkion maksaja on kunta. Mallinnusta varten ilmiö tulee ensin ymmärtää syvällisesti ja sen jälkeen rajata hankkeen toimintaan sopivaksi. Haastateltava Sitralta kertoi, että ilmiön rajaaminen tehdään yhdessä julkisen sektorin edustajien sekä hankkeen aihepiirin asiantuntijoiden kanssa. Eri osapuolilla on omat näkemyksensä ongelmasta ja sen hoidosta, joten hankkeessa tarvitaan erityistä yhteistyötä koko sen toiminnan ajan aina suunnitteluvaiheesta lähtien. Useat haastateltavat painottavat puheessaan, kuinka mallinnus on usean eri tieteenalan yhteistyön ja olemassa olevan datan analyysin pohjalta tehtävää työtä. Tästä voisi päätellä, että mikään olemassa oleva tieteenala tai ammatti ei ole vielä sellaisenaan riittävä SIB-hankkeiden pohjalla olevien ilmiöiden ymmärtämiseen kaikessa monimuotoisuudessaan. Tämä monialainen ryhmä keskustelee ongelmasta, rajaa ilmiötä ja haarukoi mahdollista kokoluokkaa ongelmalle, johon SIB-hankkeella pyritään vaikuttamaan. Toinen Sitran haastateltavista kuvasi ongelman haarukointia iteratiivisena neuvotteluprosessina, johon kootaan tapauskohtaisesti alan erityinen asiantuntijaryhmä.

Taustatekijöiden ymmärtäminen on ratkaisevassa roolissa, jotta vaikuttavuus saadaan kohdennettua oikeaan paikkaan vaikutusketjussa. Tässä Sitra käyttää juurisyyanalyysiä. Juurisyyanalyysissä selvitetään, mikä on johtanut ilmiöön ja ongelman syntyyn. Haastateltavan mukaan juurisyyanalyysi perustuu joko rekisteritutkimukseen ja kvantitatiiviseen lähestymistapaan tai esimerkiksi haastatteluun ja kvalitatiiviseen tutkimukseen. Tavoitteena on löytää kolme-neljä pääsyytä, joihin voidaan saada aikaan muutosta SIB-hankkeen avulla. Haastateltavat kuvasivat SIB-mallinnusprosessin alkua seuraavasti:

”Se alkaa tästä juurisyyden ja mahdollisuuksien [...] Jos puhutaan yleisemmin lapsiperheistä, että mitkä on ne juurisyyt, että jotkut lapsiperheet voi hyvin ja jotkut huonosti. Mitkä asiat tuottaa sitä hyvinvointia ja mitkä asiat murentaa hyvinvointia. Niiden ymmärtäminen.”

”Me rajattiin se ilmiö ja samalla sitten analysoitiin niitä juurisyitä eli niitä fundamentteja, että miksi joillakin menee hyvin ja miksi joillakin huonosti. Ja sitten me tehtiin tällöinen taloudellinen laskelma siitä, että jos niihin juurisyihin voidaan vaikuttaa eli lisätä niitä hyvää tuottavia asioita ja vähentää niitä pahaa tuottavia asioita.”

Haastateltavat kertoivat, että juurisyyanalyysiä seuraa taloudellinen malli. Taloudelliseen malliin tarvitaan Sitran edustajien mukaan näkemys juurisyistä ja populaation koosta, joiden perusteella kustannusennuste tai muu euroihin sidottu ennuste mallinnetaan. Tähän liittyen toinen Sitran haastateltavista mainitsi, että Suomessa euromääräisyys on selkeä julkisen sektorin määrittämä kriteeri SIB-hankkeiden mittaamiselle. Kustannusten laskeminen on hänen mukaansa helppoa, mutta haasteena on kohderyhmän tavoittaminen. Lisäksi segmentointi on tärkeää, jotta kohderyhmään saadaan oikeat henkilöt. Alustavasti segmentointi tapahtuu Sitran tekemässä mallinnuksessa, mutta lopulliset segmentit määräytyvät kilpailutuksessa. SIB-hankkeen täytyy toimia riittävän suurella volyymilla, jotta voidaan saavuttaa tavoiteltu vaikuttavuus ympäristössä, jossa ei voida sulkea muiden tekijöiden ja sattuman vaikutusta pois. Haasteena on tavoittaa haluttu kohderyhmä, sillä palveluntarjoaja ei voi kontaktoida suoraan sopivia henkilöitä:

”Kyllähän niistä niin kuin kustannus, 500 henkilön työmarkkinatuki ja menetetyt verotulot, on helppo laskea. Ei se ole mikään ongelma. Mutta se, että miten me heidät löydetään ja että saadaan heistä vaikka 150-200 mukaan niin, se on semmoinen haaste aina. Neuvotellaan, että miten me heidät löydetään ja, että se viime kädessä ratkaisee sen volyymin. Että se on semmoinen iteratiivinen prosessi. Toisaalta tiedetään, että paljonko alueella on niitä, mutta sitten se vaikuttaa, että miten helppo heidät on löytää. [...] Sehän olisi helppo soittaa ne kaikki henkilöt läpi vaan, että tulkaas tähän meidän SIBiin mukaan. Mutta, kun meillä on nämä GDPR:t, jotka kieltää täysin. Viranomaiset saavat vaan suositella näille, ja sä tiedät kyllä, että jos joku viranomainen suosittelee sinulle jotain niin onko se kauhean hyvä.”

Kustannusten arviointi SIB-hankkeen suunnittelussa tapahtuu kyseisiä laskelmia tehneen mallintajan mukaan kahden eri mallin avulla. Ensimmäistä mallia hän kutsuu insidenssimalliksi ja toista kustannusmalliksi. Insidenssimallissa on kyse ilmaantuvuudesta, kuinka paljon valitussa populaatiossa on odotettavissa tiettyjä tapauksia, joita SIB-rahastolla pyritään ehkäisemään. Tapauksena voi olla esimerkiksi lasten huostaanotto tai diabetekseen sairastuminen. Kustannusmallissa lasketaan ennuste insidenssimallin ja todennäköisyysmallin pohjalta. Laskelmien periaatteet mallintaja tiivistää seuraavasti:

”Meillä on se insidenssimalli, joka laskee, että paljonko tulee niitä tapahtumia, diabeteksia ja sijaishuoltoja. Ja sitten meillä on erikseen niille vaan joku yksinkertainen hintamalli, joku kansallinen keskiarvo, että yksi sijaishuolto maksaa vaikka 110 000 euroa vuodessa ja yks perhesijoitus maksaa 35 000 vuodessa. Ja sitten ne vaan kerrotaan sillä keskimääräisellä jutulla. Ja siitä saadaan sitten kustannusennuste, eli siinä on vaan tärkeätä se, että me ei oleteta, että kaikki työttömät pysyy työttöminä seuraavat sata vuotta, tai kaikki nämä lapset on saman tien koko loppuelämänsä sijaishuollossa tai kaikki nämä saa diabeteksen todennäköisyydellä 100, vaan siellä on joku todennäköisyysmalli.”

Taloudellisen mallinnuksen perusteella tehdään lopullinen päätös hankkeen toteuttamisesta. Päätöksen tekee tulospalkkion maksaja eli esimerkiksi



kunta tai kaupunki. Tämän jälkeen päästään aloittamaan hankkeen kilpailutus ja toiminnallinen mallinnus, sillä se tapahtuu vasta kilpailutusvaiheessa. Haastateltava julkiselta sektorilta kuvasi, kuinka kunnan talousosasto osallistuu hankkeen suunnitteluun vasta, kun sitä on mallinnettu jo pitkälle yleisellä tasolla:

”Käytännössä meillä on tätä hanketta viety eteenpäin meidän projekti-ihmisten toimesta ja se on vasta nyt ihan loppuvaiheessa tullut meidän talousihmisten niin kuin nähtävälle ja arvioitavaksi. Ja vois sanoa näin, että jos projektin valmistelun, tähän astinen, tämä näiden viimeisten hankkeiden kesto on ollut semmoinen reipas puoli vuotta, niin vajaan kuukauden ajan olen minä ollut siitä niin kuin talousihmisenä tietoinen, että missä mennään. Toki olen ollut tietoinen siitä, että tätä valmistellaan, mutta ne talusasiat on ollut siinä niin kuin, vois sanoa vielä niin kuin, hyvinkin keskeneräisiä.”

Kunnan edustajan mukaan kunnan talousosastolla tehtävä taloudellinen mallinnus eroaa olennaisesti muiden hankkeen mallinnoissa mukana olevien näkemyksistä, joten kunnan omat laskelmat hankkeesta ovat välttämättömiä ja vain niiden pohjalta voidaan tehdä todellinen päätös hankkeen toteuttamisesta. Tämän näkemyseron syynä voisi ajatella olevan erilaiset entiteettirajaukset eli kunnan talousosastolla laskentayksikkönä käytetään kunnan taloutta eikä laskelmissa huomioida muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sen sijaan mallinnoissa kunnan ulkopuolella on tavanomaisesti, tai ainakin tähän mennessä Suomen SIB-hankkeissa, otettu huomioon vaikutuksia laajemmin yhteiskunnassa ja nimenomaan varmistettu, ettei hanke voi aiheuttaa kustannusten siirtämistä talousyksiköltä toiselle. Kunnan edustaja kuvaa mallinnusten eroja seuraavassa katkelmassa:

”Todellisuudessaan Sitra ei ole laskenut sitä että miten se meillä täällä kunnan, kaupungin päässä menee, vaan ne oli arvioinu sitä että miten sijoittajat siihen sijoittaa ja miten ne mahdollisesti sitä tuottoa saa. Ja sitten tietysti arvioineet meille päätöksentekoon sitä, että kuinka paljon erilaisia hyötyjä eri kanavien kautta, me esimerkiksi verotulohyötyjä ja muita niin kuin saavutetaan sitten, enemmän kuin mitä me tässä tapauksessa maksetaan sijoitustuottona ulos. [...] Tämä laskelma siitä, että mitä kaikkea hyötyä tästä yhteiskunnallisesti ja kaupungin veromaksajan näkökulmasta on, niin sehän on niin kuin meillä ihan validia tietoa meidän päätöksenteon tukena, ja perusteena, mutta se ei auta meitä sitten niin kuin tässä kirjanpidon päässä.”

Käytännössä SIB-hankkeeseen tuodaan kunnan taloudessa aineellisen investoinnin piirteitä, kuten huomioidaan rahojen sitoutuminen ja aletaan tehdä varauksia kirjanpitoon. Kunnan talousosastolla laskelmat rajataan koskemaan kunnan omaa taloutta. Tämä auttaa rajoittamaan hankkeen ulkopuolisten muuttujien vaikutusta sekä arvioimaan tarkemmin euromääräistä rakennetta. Laskentayksikkö konkretisoituu haastateltavan kuvaillessa laskelmia:

”Me kun tehdään laskelmia niin me tehdään *Kunnalle X*, eli kyllä, me arvioidaan sitä *Kunnan X* kustannusta, *Kunnan X* palvelutuotannon rakennetta, ja toisaalta taas sitten niitä *Kunnan X* asukkaiden ja asiakkaiden tarpeita.”

Laskentayksikön eroista huolimatta mittarit pyritään pitämään kuitenkin mahdollisimman yhtenevinä niin kunnan aikaisempienkin omien mittareiden

kuin muidenkin kuntien mittareiden kanssa sekä Sitran hankkeelle luomiin mittareihin nähden. Haastateltava selittää, että julkisen puolen hankkeissa on tärkeää vertailtavuus kunnan aikaisempiin hankkeisiin sekä toisten kuntien hankkeisiin nähden:

”Eli kyllä meidän pitäisi tästä saada sellaiset mittarit, tai tähän saada sellaiset mittarit, joita me raportoidaan joka tapauksessa meidän valtuustolle ja kaupunginhallitukselle meidän toiminnan toteutumisen mittareina.”

Kunnan talousosaston edustajan haastattelun perusteella selviää, että käytännössä he tekevät kunnan puolella laskelmat siitä, millaisilla päätöksillä ja minkä kanavan kautta sijoittajilta hankkeeseen saatu raha kanavoituu tarkoitettuun toimintaan. Samalla huomioidaan saadun sijoituksen ja maksettavan tulo-palkkion näkyminen kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Tätä haastateltu talousosaaja kutsui SIB-hankkeen rahaprosessin kuvaamiseksi:

”Mutta siis se, että me lähdettiin työstämään sitten tällä talusporukalla sitä, että jos tämä lähtee liikkeelle, niin se tarkoittaa meillä tulevana rahana tuota, se tulee tuota kautta meidän kirjanpitoon, ja sitten se toteutuu käyttötalouden menona ja sen jälkeen sitten sitä tulosta maksetaan ulos meidän kassan kautta kun sen aika on, sen sovitun, vois sanoa niin kuin, puhutaan vaikka säännöistä tässä tapauksessa. [...] Tämä on vähän niin kuin kirjanpidonkin näkökulmasta rahasto vaikka tämä toimii vähän eri tavalla. Ja siinä yhteydessä me käytiin myös tämä SIB läpi meidän tilintarkastajan kanssa jotta sitten ei tilintarkastajillekaan tämä asia tule sitten niin kuin kesken kaiken yllätyksenä vaan he osaa siihen varautua.”

Kuten edellä olevista katkelmista voi huomata, haastateltu kunnan talousosaston edustaja otti puheissaan vahvasti esille myös SIB-rahaston kirjanpidon näkökulmasta, mihin muut haastateltavat eivät ottaneet lainkaan kantaa. Myös tässä konkretisoituu ajatusmallin erot SIB-rahastojen suhteen. Kunnan talousosaaja rinnasti kirjanpidon näkökulmasta SIB-rahaston muihin rahastoihin, kun taas useat muut haastateltavat puhuivat SIB-rahastoista laajemmin uudenlaisen ekosysteemin rakentamisena. Sama haastateltava tuo esiin myös poliittisen keskustelun merkityksen SIB-hankkeen toteutumisen kannalta. Hänen mukaansa päätöksentekoa edeltää aktiivinen keskustelu kaupunginhallituksessa hankkeen puolesta ja vastaan. Tämän jälkeen kaupunginhallitus käsittelee päätöksen lähteä mukaan hankkeeseen, jonka jälkeen kilpailutus päästään aloittamaan.

SIB-hankkeen toiminnasta vastaa kilpailutuksen voittanut hankehallinnoija. Sen tehtävänä on luoda toimiva ekosysteemi palveluntarjoajien, sijoittajien ja hankkeen kohderyhmän välille. Haastatteluissa myös hankehallinnoijan edustajat rinnastivat SIB-rahaston muiden rahastoiden kaltaiseksi siinä mielessä, kuinka se konkreettisesti luodaan heidän rahastoyhtiössään. Toisaalta hankehallinnoijan edustajat tunnistivat merkittäviä erityispiirteitä SIB-rahastoissa, kuten vaikuttavuuden mittaamisen ja uusien yhteistyötahojen kanssa toimimisen. Hankehallinnoijan edustajan mukaan Sitra saattaa potentiaaliset hankehallinnoijat ja julkisen sektorin edustajat yhteen keskustelemaan hankkeista, jonka jälkeen julkinen taho on tehnyt kilpailutuksen. Virallisesti Sitran rooli loppuu tähän vaiheeseen eli hankehallinnoijan kilpailutukseen. Haastateltu hankehallinnoijan edustaja kertoo, että hankehallinnoijan vastuulla on löytää aihealueen asiantuntijat ja joko rekrytoida heidät itse tai hankkia heidät yhteistyökumppa-

neiksi. Sitran asiantuntijan mukaan kilpailutus voi tapahtua sen jälkeen, kun ollaan määritetty juurisyyt ja mallinnettu kustannusten syntyminen. Nämä ovat tarvittavat taloudelliset raamit, joiden perusteella kilpailutus voidaan tehdä. Kilpailutuksessa määritetään myös segmentit, joiden perusteella hinnoitellaan kohderyhmään kuuluvat henkilöt:

”Se pitää olla siinä kilpailutuksessa eli eri segmenteillä on yleensä eri hinnat. Jos miettään esimerkin kautta, että meillä on työttömyys-SIB, meillä on tässä tällainen korkeakoulutettu henkilö, joka on ollut kaksi kuukautta työttömänä verrattuna sitten peruskoulun käynyt 55-vuotias henkilö, tai sanotaanko 58-vuotias eli hän jää parin vuoden kuluttua eläkkeelle. Niin näistä ei kannata maksaa samaa hintaa, koska tämä hyvin koulutettu pääsee itse asiassa töihin ilman SIBiä muutenkin, sitä ei edes kannata ottaa sinne eli sen hinta on nollla, mutta tällainen 58-vuotias, sen työllistäminen on tosi vaikeata. Siihen kannattaa ehkä silti laittaa enemmän niitä rahoja. Ja sitten tässä välissä on hirveästi segmenttejä.”

”Meillä on yleensä semmoinen kolme tai enemmän niitä segmenttejä, että vältetään niin kermankuorintaa, ettei makseta kaikista samaa, koska sitten ne keskittyy vaan niihin helppoihin ja ottaa niistä isot voitot, ja saman tien sitten ollaan lehdistössä, että kapitalistit vie valtion rahat, mutta toisaalta me ei haluta hylätä näitä ketkä vaatisi enemmän rahaa, mutta kun meillä on vaan se hinta joka on sitten alle sen, et se ei ole kannattavaa. Niin maksetaan näistä vaikeammista enemmän ja näistä helpoista vähemmän, niin tällä mekanismilla sitten pidetään niin, että kaikki on ikään kuin yhtä kannattavia sen SIBin näkökulmasta.”

Segmentoinnin ja hinnoittelun merkitys korostuu mallinnusprosessissa, sillä sen vaikutus SIB-hankkeen onnistumiselle on suuri. Samalla segmentointi vaikuttaa hankkeen eettiseen tarkasteluun, sillä oikealla hinnoittelulla voidaan estää kahta jo teoriaosassa esiteltyä merkittävää pelkoa SIB-hankkeisiin liittyen: kermankuorintaa ja julkishallinnon varojen käyttöä vain tiettyä ihmisryhmää hyödyttävällä tavalla. Toisaalta hinnoittelumalli voidaan rakentaa yksilöä vahingoittavasti, jos se sulkee apua tarvitsevia ihmisiä palvelunkäytön ulkopuolelle. Hinnoittelussa joudutaan siis tasapainottelemaan näiden riskien välillä:

”Jos puhutaan siis hinnoittelumallista, niin se suurin riski on, että jos se on liian yksinkertainen niin siellä tulee sitä niin sanottua kermankuorintaa. Eli ne ottaa, et jos meillä on ne työttömät niin ne, jos sanotaan vaan, että otetaan työttömiä ja maksetaan niistä, niin ne ottaa vaan ne helpot jotka työllistyisi muutenkin ja sitten sanoo, että vitsi kun me työllistettiin sata henkilöä että antakaas rahaa. [...] Toi kermankuorinta on varmaan ehkä se niin kuin suurin riski siinä mielessä että maksetaan turhasta, ja se on yleensä se suurin riski mitä julkishallinto pelkää et ne maksaa turhasta, koska sitten taas media on heti kimpussa.”

”Riski, mitä mä nyt henkilökohtaisesti mietin, mutta poliitikot eivät mieti, tai päättäjät yleensä, on se, että meillä on henkilöitä siellä, jotka tarvitsisi apua ja niitä voitaisiin auttaa, mutta me maksetaan niin huonosti, että sitä ei kannata tehdä. Siis se palveluntuottaja ei saa edes palkkarahojaan takaisin siitä, niin eihän se silloin voi sitä tehdä. Niin silloin meillä on henkilö, jota olisi saatu autettua ihan hyvin, mutta me ollaan tehty hinnoittelumalli, joka tekee siitä kannattamattoman ja se henkilö ei saa mitään.”

Toiminnallinen mallinnus eli käytännön toteutus on kilpailutuksen voittavan hankehallinnoijan ja hankehallinnoijan valitsemien palveluntuottajien vastuulla. Haastateltu hankehallinnoijan edustaja kuvaa mallinnusprosessia niin, että hankehallinnoija mallintaa rahoituspuolen ja interventiot eli toimenpiteet,

joilla ongelmia voidaan ehkäistä. Hankehallinnoijan toiminnan mallinnusta verrataan Sitran koordinoimaan ongelman mallinukseen ja niiden yhteensopivuutta arvioidaan hankehallinnojan, Sitran ja kunnan tai muun asiakkaan kesken. Haastateltavan mukaan hankehallinnoija kartoittaa hankkeen ilmiöön liittyen käytettyjä palveluita ja seuraa niistä merkittävimpiä kustannuksia aiheuttavien palveluiden käyttöä. Hän kertoo, että hankehallinnoija mittaa rahastosta palvelujen käyttöä ja kunnan tarjoamien palveluiden käyttöä sekä ennen kaikkea sijoittajille maksettavaa tuottoa eli interventioiden tuloksellisuutta. Seuraavissa katkelmissa hankehallinnoijan edustaja kuvaa toimintaa hankehallinnoijan näkökulmasta:

*”Hankehallinnoija X yhdessä Lastensuojelun keskusliiton kanssa tietysti ensinnäkin suunnittelee ja kunnan kanssa suunnittelee, että mitkä ne vois olla ne ennaltaehkäisevät palvelut, seuraa tosi tarkkaan sitä, että mitä on käytetty, Hankehallinnoija X:n rooli on myöskin sitten ihan maksaa jokaisesta näistä palvelusta, tai sen rahaston rooli, ja sitten niin tehdä jatkuvasti analyysia siitä, että no, ollaanko nyt menossa siihen perusuralle vai parempaan vai huonompaan. Sitten haastatellaan, tietysti Hankehallinnoija X:hän ei koskaan näe niitä perheitä eikä edes tiedä ketä niihin, ketä siihen osallistuu, mutta näitten perhekumppaneiden kautta. Ja muutenkin kunnan kautta sosiaalityön kautta kuulostelee, että mistä nyt on ollut hyötyä mistä on ollut haittaa. Ja sitten mehän käytännössä sitten johdetaan sitä, että mihin niitä rahaston varoja käytetään eli minkälaisiin palveluihin sitä käytetään, että siis sinänsä Hankehallinnoija X kerää anonymisoituna tai pseudonymisoituna kaiken datan, että mikä on kunkin lapsen tai perheen, se kunnallinen ja kunnan maksama palvelunkäyttö ja sitten SIBin maksama palvelunkäyttö, ja vertaa sitä jatkuvasti siihen että mikä se olisi, tämän perusuran mallinnuksen perusteella.”*

*”Meidän päämittarihan tietenkin, se sijoittajille maksettava tuotto ja sitten me pyritään tietenkin mittaamaan niitä asioita, mistä se tuotto voi tulla ja se tulee siitä että ne, meidän rahaston eli sijoittajien maksamat interventiot on tuloksellisia, ja sitten me seurataan jatkuvasti sitä tuloksellisuutta.”*

Hankehallinnoija ei ole ainoa taho, joka seuraa SIB-rahaston tuloksellisuutta myös sen toiminnan aikana. Tulospalkkion maksaja, usein kunta, seuraa SIB-hankkeen toiminnan aikana sitä eri valvontaympäristöissä, kuten haastateltu kunnan talouspuolen edustaja kuvaa:

*”Kun se kuitenkin tällaisena rahastona näkyy myös meidän kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä, niin me luodaan tietysti sinne, taikka luodaan tai saadaan sinne säännöt. Ja se, säännöthän kyllä joutuu, niissä joutuu aika tarkasti kuvaamaan sitten sen, että millaista raportointia, millaista säännönmukaista raportointia, me sitten tuotetaan tai se projekti, se hanke, tuottaa sitten meille. Josta me voidaan seurata sen toteutumista. Ja kyllä meillä niin kuin sitten taas, tässä tapauksessa, kun tähän sitoutuu näinkin paljon rahaa, niin meidän varmasti tarkastus, tilintarkastajat ja sisäinen tarkastus haluaa varmistaa sen, että myös meillä sitten, se toimiala jonka talouden sisällä tämä pyörii, niin seuraa ja valvoo tämän toteutumista.”*

SIB-hankkeesta toteutuneiden kustannusten arviointi tapahtuu vertailuryhmän tai ennusteen avulla. Hankkeen toteutuneet kustannukset määritellään ja niitä verrataan ennustettuihin kustannuksiin tai vertailuryhmässä toteutuneisiin kustannuksiin. Mahdollista on myös verrata kustannuksia suoraan historialliseen dataan ja laskea esimerkiksi keskiarvo edellisten vuosien aikana toteutuneista todellisista kustannuksista. Näin tehtiin työhyvinvoinnin SIB-hankkeessa. Jos kustannuksissa on saatu aikaan säästöjä, niistä maksetaan sovi-

tulla logiikalla tulospalkkio. Hankehallinnoijan edustajan mukaan tässä on ol-tava huolellinen, jotta rahasto on rakennettu tasavertaiseksi. Samaa painottivat useat muut haastateltavat, kuten ilmeni segmentoinnin ja hinnoittelumallin luomisen yhteydessä. Toteutuneiden kustannusten arviointia hankehallinnoijan edustaja kuvaa näin:

*”Siellä me Lasten-SIBissä verrataan joko kansalliseen historialliseen dataan siitä, että minkälaiset tietyn riskiprofiilin omaavan lapsen lastensuojelun kustannukset olisi ollut, jos ei olisi ollut interventiota. Että se perustuu joko siihen kansalliseen dataan, tai sitten se perustuu siihen kunnan omaan dataan, että tämän kaltainen perhetausta ja tämän tyyppiset ongelmat, niin oletettavasti lapsi olisi keskimääräisesti, historian perusteella, käyttänyt näitä palveluita näin ja näin paljon. Ja sitten me verrataan sitä, että kuinka paljon meidän kohderyhmän lapset käyttää niitä samoja palveluita ja sitten jos se delta on positiivinen, eli meidän lapset käyttää vähemmän kuin historiallisen datan perusteella olisi käytetty, niin sitten siitä lasketaan se hyöty.”*

Haastateltavien kuvailut SIB-rahaston mallinnusprosessista paljastivat konkreettisesti, kuinka monitahoinen mallinnus on ja kuinka useita eri prosesseja SIB-rahaston mallinnukseen sisältyy. Sitran haastateltavat esittivät mallinnuksen tapahtuvan samoin kuin teoriaosassa kuvattiin. Samalla kunnan talousosaaja toi ilmi täysin uuden mallinnusprosessin kunnan talouden kirjanpidollisesta näkökulmasta. Hankehallinnoijan edustajat taas kertoivat, että rahastojen toiminnan mallinnus käytännössä ei aiheuta heille ongelmia ja se sujuu kuin minkä tahansa muunkin rahaston mallinnus. Myös kunnan edustaja toi esiin, ettei SIB-rahasto eroa kirjanpidollisesti merkittävästi muista rahastoista. Haastatteluiden yhteenvetona voisi päätellä SIB-rahaston mallinnuksen haasteellisuuden piilevän alun yhteiskunnallisessa mallinnuksessa, mutta hankkeen käytännön toteutus ei välttämättä vaadi tavallista suurempaa sitoutumista hankehallinnoijan tai tulospalkkion maksavan julkisen sektorin edustajan puolelta.

## 6.2.2 Mittaaminen

Mittareilla voidaan seurata SIB-hankkeen aikaista toimintaa sekä osoittaa aikaansaata vaikuttavuutta ja tuloksia. Rahaston tulostittarit ovat ratkaisevassa roolissa, sillä niiden perusteella määräytyy sijoittajille maksettava tuotto. SIB-rahastoissa käytettäviä mittareita kuvailtiin haastatteluissa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*”Mittareita on kaikenlaisia ja yleensä ne liittyy siihen, että mitä pyritään saamaan muutoksia vaikka liikuntakäyttäytymisessä, tai ravintokäyttäytymisessä. Niin sitten katsotaan, että minkälaista se liikuntakäyttäytyminen on ollut ennen kuin toiminta alkaa ja sen jälkeen. Ja liikunta voidaan arvioida subjektiivisesti, että ilmoittaa, että kuinka paljon on liikkunut vaikka ennen ja sitten sen intervention jälkeen. Sitten voi olla tämmöisiä objektiivisia mittareita, että haetaan liikemittari ja sitten se liikemittari mittaa sinun aktiivisuuttasi ennen sitä toimintaa ja sitten sen toiminnan aikana ja toiminnan jälkeen. Sitten nähdään, että onko muutoksia. Sikäli mittareitahan on tietysti monenlaisia. Riippuu mitä halutaan saada aikaan, mitä halutaan mitata.”*

Vaikuttavuudelle ja ehkäisevälle työlle on olemassa useita yleisesti hyväksytyjä mittareita, joita on esitelty pääpiirteittäin tutkielman teoriaosassa. SIB-rahastojen mittarit osoittautuivat kuitenkin paljon tavallisia vaikuttavuuden

mittareita yksinkertaisemmiksi, sillä niiden täytyy olla kaikkien osapuolien helposti ymmärrettävissä. Ongelman ei siis kerrottu olevan siinä, etteikö sopivia mittareita löytyisi, vaan, että mittareiden täytyy pysyä yksinkertaisina. Hankehallintojen edustajat kuvailivat tilannetta seuraavasti:

”Tämä koko homma on ollut niin vaikeata sijoittajien ymmärtää, että mitä tässä oikein tapahtuu. Niin ne mittarit on tehty niin simppeleiksi kun mahdollista.”

”Ne on yksinkertaisia mittareita. Mutta se on tosiasia, että tavallaan tämmöinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisääminen, niin sitä on aika vaikea mittaroida yksiselitteisesti. Jos me tuetaan vanhempia, niin koko heidän elinpiirinsä voi paremmin ja he menestyvät työssä enemmän ja saavat enemmän palkkaa ja maksavat sitten kunnalle enemmän veroja. Ja lapsellakin, mitä paremmin hän voi, niin sitä paremmin menee koulussa ja valmistuu ja tekee väitöskirjan ja voittaa nobelin ja koko yhteiskunta hyötyy. Niitä on hirveen vaikea mitata sillä tavalla yksiselitteisesti. Tavallaan sen lapsen ja perheen hyvinvoinnin kasvattaminen, se niin monelle alueelle heijastuu.”

Yleisesti suurimpana SIB-rahastoihin liittyvänä haasteena on ansaita yleinen luottamus hanketta kohtaan ja se ei onnistu, jos mittarit ja rahaston toimintaperiaate herättävät epäilyksiä. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi tarvitaan yksinkertaisia mittareita. Tästä herää ajatus, onko mittareiden yksinkertaisuus mahdollinen riski hankkeen alkuperäisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta? Liian yksinkertaiset mittarit tuottavat ehkä halutulla tarkkuudella tietoa varsinaisen hankkeen toiminnasta, mutta voivat olla huonosti yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavia. Yksinkertaisuuden lisäksi mittareissa painotettiin niiden hyväksyttävyyttä sekä tulospalkkion maksavan julkisen sektorin että sijoittajien puolelta:

”Mittariston täytyy olla semmoinen, että molemmat hyväksyy sen, koska se mittaristo on se, jonka perusteella sitten mahdolliset tulospalkkiot määritetään.”

Vaikuttavuuden mittaaminen ei itsesään velvoita muuttamaan vaikutuksia rahassa mitattuun muotoon, mutta SIB-rahastoissa euromääräisyys on erityinen kriteeri. Julkinen sektori tarvitsee tiedot toiminnan tuloista ja kustannuksista, jotta se voi viestiä sijoituksen kannattavuudesta. Kunnan taloussuunnittelupäällikkö näki SIB-rahaston pitkävaikutteisena investointina, josta on tehtävä varauksia kirjanpitoon. Hanke nähdään siis loppupeleissä tavallisen pitkävaikutteisen investoinnin kaltaisena, joten sille on pystyttävä tekemään laskelmat ja sen vaikutukset on pystyttävä esittämään kirjanpidossa ja taloudellisissa raporteissa. Siksi SIB-hankkeessa mitataan euromääräisesti ja vain niitä asioita, jotka ovat luotettavasti euromääräisesti mitattavissa. Haastateltu vaikuttavuusinvestoimisen asiantuntija koki, että vaikuttavuusinvestoimisen euromääräinen mittaaminen todentaa vaikuttavuuden ja lisää sijoituksen luotettavuutta:

”Normaali vaikuttavuussijoitusrahastossa ei välttämättä sitä vaikuttavuutta pyritäkään muuttamaan euromääräiseksi. Eli tavallaan meillä SIBeissä tärkeintä on, että se hyöty, mitä me tuotetaan, niin ehkäisee jotain ongelmaa sillä tavalla, että se ehkäisy on kvantifioitavissa euroiksi.”

”SIBeissä kaikki maksupestit verifioituu vaikuttavuuteen, mutta vaikuttavuussijoituksessa välttämättä ei. [...] Sen takia vaikuttavuusinvestointien mittausten suhteen mä olen vähän kriittinen, että jos sitä vaikuttavuutta ei sidota siihen investointipää-

tökseen, eikä sidota rahan liikkumiseen ja jollain tavalla vaikuttavuuteen, niin silloin ollaan aina vähän vaarallisella puolella. Että silloin sen vaikuttavuus-termin merkitys vähenee jonkun aikayksikön kuluessa. Välillä on vähän semmoinen fiilis, että niin kuin kaikki investoinnit Afrikkaan, niin niitä puhutellaan vaikuttavuusinvestoinniksi. Ja mä olen sitä mieltä, että se ei voi mennä niin.”

Toisaalta euromääräisyys luo haasteita, sillä vaikuttavuutta ei lähtökohtaisesti tarvitsisi mitata rahassa. Haastattelujen perusteella ongelma SIB-rahastojen mittaamisessa tulee siitä, että julkinen sektori vaatii mittaamisen tapahtuvan euromääräisenä ja samalla mittareiden täytyy olla monien eri osapuolten ymmärrettävissä. Tämä on johtanut vallitsevaan tilanteeseen, jossa käytetyt mittaristot ovat eri vaatimusten mukaan tehtyjä kompromissiratkaisuja. Haastateltu vaikuttavuussijoittamisen asiantuntija toivoi, että tulevaisuudessa SIB-rahastoille saataisiin kehitettyä toimivampia mittareita, jotka palvelisivat eri sidosryhmien tarpeita:

”Niin se ongelma on, että niissä on hirveän huonosti semmoisia yksiselitteisiä mittareita, jotka vois jollain kertoimella muuttaa sitten euromääräiseksi. Se on kunnilta tullut hyvin vahva viesti, että he haluaa maksaa tuloksista. Mutta niiden pitäisi nähdä ne tulokset euroissa. Muuten ne ei tiedä paljonko ne maksaa. Jos siellä on tällaisia hymynaama-asioita, et kaikki on niin kuin smiling face, niin se on tosi vaikea sanoa että montako euroa se nyt on. Sitten jos Suomi voittaa jääkiekossa, niin kaikki on smiling face ainakin kolme kuukautta sen jälkeen. Ne mittareitten kehittämiset, se on haaste mikä meillä on tällä hetkellä, että ei ole hyviä mittareita. Mutta jokaisessa noissa meidän hankkeessa, niin joku suomalainen taho tekee tutkimusta siitä, että mitkä on ne tavallaan sekundäärihyödyt rahaston näkövinkkelistä mitä siitä meidän tuloksista tulee. Ja mä toivon, että niistä kehittyä tällaisia tarkempia, moniulotteisempia mittareita sitten tälle toiminnalle. Että siinä on vähän se, että kunnat haluaa kaiken nähdä euromääräisenä ja sijoittajille tämä on joka tapauksessa hankalaa, että ne haluaa nähdä mahdollisimman simppelein. Sen takia me ollaan otettu sellainen, tämä on niin kuin close enough. Tiedetään, että hirveän paljon hyviä asioita jää mittaamatta, mutta toivottavasti nämä tutkimustulokset sitten tuo meille uusia mittareita jotka on vähän parempia mittareita.”

Mittareiden ymmärrettävyyden ja euromääräisyyden lisäksi haastateltu kunnan talousosaston edustaja painotti mittareiden yhteneväisyyden tarvetta kunnallisessa toimintakentässä:

”Kyllähän meidän poliitikot usein kysyy sitä, että kun ne saavat meidän toiminnan tuotannon mittareita nähtäville, niin se ensimmäinen kysymys on, että miten Kuopiossa tämä sama mittari, miten Tampereella. Ja jos se olisi ihan eri mittari ja me ruvettaisiin selittämään, että kun ne ei seuraa tätä tällä mittarilla, niin sitten ne kyllä sanoisi, että no seuratkaapa tällä mittarilla, että me pystytään vertaamaan. Että siinä mielessä nämä ei tuota merkittävää eroa, mutta se ero voi olla se, että miten tarkalle tasolle niitä mittariarvoja viedään ja raportoidaan sitten sen osoittamiseksi, että tämä tuotos johtuu juuri tästä ja tästä taas tämä sijoituksen tuotto voidaan maksaa.”

Haastateltavat puhuivat SIB-rahastojen mittareiden yksinkertaisuudesta, jolla he tarkoittivat, että mittarit ovat euromääräisiä ja rahastosta mitataan primäärisiä vaikutuksia. Tämä voi olla ongelmallista siinä mielessä, että rahastolla kuitenkin haetaan lähtökohtaisesti myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Eli haastattelujen perusteella SIB-rahastojen mittaristot eivät ole linjassa hankkeella tarkoiteltuihin vaikutuksiin nähden. On ymmärrettävää, että vaikuttavuusketjusta on lähdetty porautumaan yksinkertaiselle tekojen tasolle saakka

ja etsitty keinoja mitata näitä toimenpiteitä. Pelkkien yksinkertaisen mittareiden käyttö voi kuitenkin johtaa siihen, että rahastolla ei tuoteta alun perin ajateltuja sekundäärisiä vaikutuksia, vaan ehkä toimitaan jopa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin nähden haitallisesti. Tätä ei voi tietää, jos asiaa ei mitata. Kuten hankehallinnoijan edustaja asiaa kuvaa, mittareissa keskitytään kustannuslaskentaan, eikä päästä laajemmin vaikuttavuuden tasolle:

”Me jäädytään siihen kustannustuloksellisuuden seurantaan. Sitten näillä palveluntuottajilla, SOS-Lapsikylällä ja Iceheartsilla on omat tämmöiset enemmän laadulliset mittarit, että he mittaa hyvin paljon laaja-alaisemmin. THL tekee tutkimusta siitä, että nämä kolme taho mittaa sitten paljon laaja-alaisemmin sitä perheen tilanteen positiivista kehittymistä. Ja ne on fiksumpia mittareita. Mutta ne on semmoisia, että siinä pitää tietää paljon siitä lapsen ja perheen tilanteesta. Me ei päästä sille tasolle ollenkaan.”

Kuten useat haastateltavat kuvaavat, eri tahot tekevät omaa tutkimustaan SIB-hankkeisiin liittyen, mutta tutkimukset ovat eri lähtökohdista ja eivät tuota suoraan vertailtavissa olevia tietoja kyseisissä hankkeista. Tällä hetkellä yleensä jokaiseen Suomessa toteutettavaan SIB-hankkeeseen liittyen on joku taho tekemässä myös kvalitatiivista tutkimusta, sillä itse hankkeessa seurataan vain kvantitatiivisin mittarein rahamääräistä onnistumista. Kvalitatiivinen tutkimus voidaan nähdä tärkeänä lisäarvon tuojana, jotta hankkeiden onnistumisen arviointi tapahtuu muutoinkin kuin valituilla tulostittareilla, joiden puutteellisuutta käsiteltiin jo aiemmin tässä luvussa. Rahaston toiminnan ulkopuolisen tutkimuksen tekeminen ei ole kuitenkaan minkään tahon velvollisuutena, joten laajemmat kvalitatiiviset tutkimukset voivat jäädä tekemättä varsinkin myöhemmin, kun SIB-rahastot eivät välttämättä ole enää niin uusi ja houkutteleva tutkimusaihe. Haastateltavista erityisesti SIB-hankkeen yhteiskunnallisessa mallinnuksessa mukana ollut ulkopuolinen asiantuntija painotti SIB-rahaston tulostittareiden ulkopuolelle jäävien vaikutusten dokumentoinnin ja mittauksen tärkeyttä:

”Sitä artikkelia ei olisi varmaan koskaan syntynyt, ellen minä olisi painanut päälle, että semmoinen meidän pitää tehdä. Kun rahaston intressissä ei ole tutkimus, eikä se ole niiden kuntien intressissä tutkimus. Niin siellä on semmoinen vaara, ja nyt varsinkin alkuvaiheessa, kun toi vielä käynnistyy, että tavallaan se tieto jää sitten näiden kyseisten organisaatioiden käyttöön, eikä se tieto tule kansallisesti hyödynnetyksi. Ja minun intressi on saada ensinnäkin se tieto ja kokemus näistä kansallisesti hyödynnetyksi. Sen takia minä halusin sen tutkimuksen. Ja sitten toinen on tietysti se, että meillä on erittäin vähän tieteellistä tutkimustietoa tämmöisten pitkäkestoisten kuntien arjessa tapahtuvan interventtioiden kustannusvaikuttavuudesta. Niitä ei oikeastaan ole yhtään. Että pitkäkestoista jostain meillä jotain pitkäkestotutkimuksia on, mutta niissä se kustannuspuoli ei ole mukana ollut silloin silleen, että se olisi ollut vakavasti otettava se kustannuspuolen arviointi siinä, tai laskenta.”

Pelkän SIB-rahaston mittariston käyttämisen puutteellisuus konkretisoi- tuu esimerkiksi siinä, ettei Lapset-SIB -hanke ota huomioon nuorten subjektiivista arviota omasta hyvinvoinnistaan. Tätä tutkimusaukkoa eräs haastateltava lähti paikkaamaan omalla tutkimuksellaan:

”Siellä ei seurata ollenkaan rahastossa sitä, että mikä se itse sen nuoren hyvinvointi on, miten se kehittyi, kehittykö se. Eli silloin puhutaan enemmän sitten tämmöises-



tä subjektiivisesta arvioinnista, että sitä ei arvioida ollenkaan. Sitä me tehdään sitten tässä tutkimuksessa, me tuodaan siihen se nuorten näkökulma. Me kerätään tieto näiden nuorten hyvinvoinnista tällaisen SDQ-lomakkeen kautta, vahvuudet ja vaikeudet -lomakkeen kautta. Ja se on se meidän tutkimuksen tuoma lisäarvo siihen myös, tähän SIB-kokonaisuuteen, että se tuo sinne ehkä sen inhimillisen puuttuvan palasen siitä, kun ne muut mittarit on hyvin kovia ja ymmärrettävästi ne on semmoisia, et pitää olla todennettavissa ja muuta, niin se tuo semmoisen, tavallaan ehkä yhteiskunnallisen näkemyksen siihen.”

Sen lisäksi, että mittaristo voi olla puutteellinen tai fokusoitua vain helposti mitattaviin asioihin, voi mittarista puuttua reliabiliteetti tai validiteetti. Mittareiden määrittämisessä on huomioitava eri tekijöiden vaikutus ja varmistettava syys-seuraussuhteiden avulla, että mittari on validi. Kunnan edustaja kuvasi vaikuttavuusmittareiden haasteita seuraavasti:

”Ja tyyppillistä tällaiselle vaikuttavuusmittarille on se, että sen tieto ei ole välittömästi käytettävissä. Eikä sitten se välttämättä se vaikuttavuusmittaus kohdistu juuri siihen tuotokseen, mitä sillä hetkellä oltiin tekemässä, vaan se voi olla niin, että me koulupuolen tiettyjen panosten ja tuotosten vaikuttavuutta mitataankin oikeasti sieltä sosiaalipuolelta. Eli se voi olla ihan toisaalla se mittari.”

Reliabiliteetti on vielä haastavampaa varmentaa SIB-rahastojen tapauksessa. Haastatteluissa tuli esiin mittaamisen epätäydellisyyden tiedostaminen ja toisaalta olennaisesti oikein mittaaminen. Haastatellut, joilla oli eniten laskennallista taustaa, painottivat, että mittaristosta ei voi saada täydellistä, sillä sattuman ja muiden tekijöiden vaikutus mitattavissa olevaan kohteeseen on suuri. Toisaalta SIB-rahastoilla ei pyritä luomaan akateemista mallia, vaan jalostamaan toimintaa tyydyttävän tason reliaabeleilla ja valideilla mittareilla, jotka riittävät reaali maailmassa. Epätäydellisyyden sietoa mittaristoissa kuvailivat sekä kunnan edustaja että Sitran asiantuntija:

”Esimerkiksi tässä tapauksessa niin kyllä mä sanoisin, että jos me meidän palvelujen saatavuutta, riittävyttä, peittävyttä, kattavuutta niin kuin arvioidaan, vaikka nyt tuotospohjaisesti, niin tässä on jo sellainen ristiintaulukointi, että jos nämä palvelut on ihan oikeasti tuotettu hyvin, laadukkaasti, niin tämä vaikuttavuus kyllä näiden mittareiden kautta pitäisi niin kuin tulla. Mutta siis se, että se on kuitenkin uskomustiedettä eli, voihan se olla että me ollaan jonkun palvelun piirissä vuosikautia mutta se ei saa meissä aikaan sitä oikeata vaikuttavuutta, koska se kuitenkin riippuu aina sitten siitä yksilöstä. Mutta se, että meidän pitää jossakin vaiheessa myös pikkasen antaa itsellemekin periksi ja sanoa, [...] että jos me näillä asioilla oikeasti sitä mitataan, niin me uskotaan siihen, että se saavuttaa riittävällä aikavälillä hyviä vaikutuksia, vaikka me ei sitä itse vaikuttavuutta pystytä aina mittaamaan. Talousihminen antaa anteeksi sitä itselleen, että kaikkea ei voi mitata.”

”Aikanaan, kun olen itse kaupparkeissa ollut, niin puhunut sitten professoreiden kanssa ja näistähän SIBeistä joutuu väittelemään kohtuullisen useasti, että onko tämä vaikuttavuuden seuranta ja mallinnus ja kaikki niin onko nämä järkeviä vai ei. Professoreilla on vähän semmoinen, akateemikoilla semmoinen jyrkkä lähestymistapa, että pitää kerralla tehdä niin kuin 100-prosenttisen akateemisen täydellinen, mutta sitten, kun meillä on reaali maailma, missä meillä on kuntapäätäjät, sijoittajat jotka on aika kaukana akateemisen maailman tasosta, niin joutuu tekemään kompromisseja.”

Haastatteluiden perusteella SIB-rahastojen mittaristot ovat vielä osin keskenkäisiä ja niihin pyritään vielä kehittämään moniulotteisempia mittareita.

Yksinkertainen mittaaminen on saattanut riittää Sitran ollessa vahvasti mukana SIB-rahastojen mallinnuksessa, sillä samalla Sitra on luonnollisesti valvonut koko yhteiskunnan etua hankkeiden toteutuksessa. Jatkossa kuitenkin SIB-rahastoja on tarkoitus mallintaa ilman Sitran vaikutusta ja tällöin mittaristolla voi olla suurempi merkitys hankkeen toteutuksessa ja valvonnassa. Tulisiko mittaristoon lisätä mittareita, jotka tulospalkkiotavoitteen saavuttamisen sijaan seuraisivat yhteiskunnallisia vaikutuksia tai voisiko hankkeiden toteuttamisen yhteyteen lisätä laajempaa kvalitatiivista tutkimusta? Haastattelut paljastivat, että mittaristojen kehitys on toivottavaa, mutta kukaan haastateltavista ei ker-tonut tahoista, jotka työskentelisivät systemaattisesti tämän kehityksen eteen.

### 6.3 Case Lapset-SIB II

SIB-rahastojen yleisen mallinnusprosessin lisäksi haastatteluissa perehdyttiin tarkemmin Lapset-SIB -hankkeisiin. Tässä luvussa selvitetään haastatteluiden ja saatujen kirjallisten aineistojen avulla Lapset-SIB II -rahaston mallinnuksen käytännön toteutusta.

Lapset-SIB II -hankkeen kohderyhmään kuuluvat alustavasti Jyväskylän, Karkkilan, Tampereen ja Vihdin syrjäytymisvaarassa olevat lapset, nuoret ja heidän perheensä. Hankkeen tavoiteltu kesto on 4 – 8 vuotta. Tutkimuksessa tutkitaan syvällisemmin yhtä näistä kunnista, joka on päättänyt lähteä mukaan Lapset-SIB II -hankkeeseen. Kyseinen kunta on julkaissut kilpailuttajana toimivan Hansel Oy:n ja Sitran avustuksella tietopyynnön, jonka tavoitteena on kartoittaa markkinatilannetta ja potentiaalisia hankehallinnoijia. Hankehallinnoijan kilpailutus on suunniteltu toteutettavaksi vuoden 2020 alkupuolella.

Tutkimuksen kohteena olevan kunta on ollut jo kaksi kertaa mukana valtakunnallisessa SIB-valmistelussa ennen nykyisen hankkeen toteuttamista. Aikaisemmin nämä SIB-suunnitelmat ovat kaatuneet kaupunginhallituksen päätöksentekoon. Tutkimusaineistoon sisältyy haastattelu neljältä olennaisesti case-SIBin mallinnuksessa ja suunnittelussa mukana olleelta henkilöltä. Haastatteluissa tuli ilmi, että varhaisemman hankkeet eivät ole saaneet päättäjiä puolelleen niiden sijoituspohjan kapeuden sekä rahaston mittareiden ja tavoitteiden epämääräisyyden, ja sitä kautta tuoton arvioinnin haasteellisuuden vuoksi. Kunnan talouspuolen edustaja kuvasi tämän hetkistä SIB-hankkeen valmistelua verrattuna aikaisempiin SIB-hankkeisiin seuraavasti:

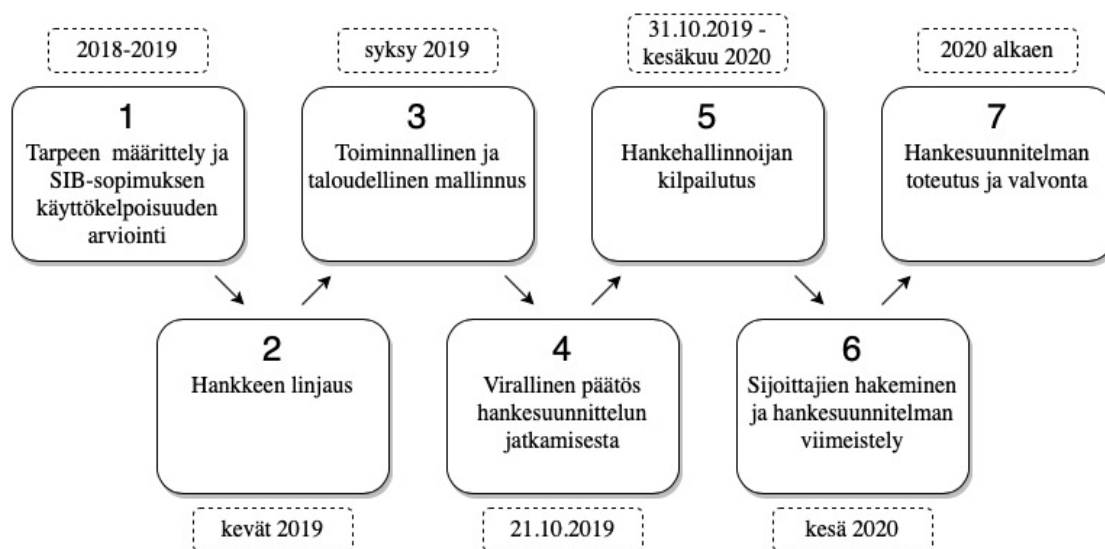
”Huono valmistelu on ollut niissä aikaisemmissa. Tätä on valmisteltu kyllä niin kuin vois sanoa, aika perusteellisesti ja isolla asiantuntijajoukolla yli kuntarajojen, jolloin tässä sen huomaa sitten tästä lopputuloksesta, että se on paljon valmiimpi tässä vaiheessa.”

Kyseinen kunta nähdään hyvin potentiaalisena SIB-hankkeen toteuttajana: kunnassa asuu 15-28-vuotiaita noin 34 500 ja heistä NEET-nuoria on arviolta kymmenesosa. Myös hankkeen sijoituspohjan laajuus on merkittävä valtakunnallisiin SIB-hankkeisiin verrattuna. SIB-rahastojen kokoluokka on tärkeä tekijä hankkeen vaikuttavuuden kannalta ja Suomen hankkeet ovat olleet suhteessa

huomattavasti suurempia kuin esimerkiksi Iso-Britannian SIB-hankkeet. Toisin sanoen Suomessa hankkeet ovat kohdistuneet suurempiin ihmisryhmiin ja lisäksi väestömäärään suhteutettuna, hankkeilla on saatu aikaan suurempaa vaikuttavuutta koko väestöön nähden. Toisaalta laajuudesta huolimatta suunniteltu Lapset-SIB II -hanke ei ole kunnan laskentapäällikön mukaan epäonnistuessakaan riski kunnan taloudelle:

*”Kunta X on tosi hyvä kohde sen takia, että meillä on sitten niitä riittäviä asiakasmääriä, tai asukasmääriä, näiden asioiden toteuttamiseen. [...] Nyt valmistelussa oleva SIB-hanke, niin se ei meidän vuositaloutta niin kuin kaada millään tavalla, vaikka ajattelisi miten päin sitä. Se on niin kuin miljardiliikevaihdossa niin semmoinen noin parinkymmenen miljoonan hanke on tosi pieni. Mutta sitten taas kun miettii sitä kohdejoukkoa ja sitä vaikuttavuutta, niin se on taas varmaankin tämä meidän SIB-hanke on yks isoimmista sen saman valtakunnallisen SIB-hankkeen osahankkeista. Eli jos muualla ne hankkeet on tyyliin puoltatoista, kahta miljoonaa, niin meillä on tässä nyt jo 17 miljoonaa niin kuin laskennallinen pohja, jolloin sillä saadaan hyvää vaikuttavuutta ja hyviä tuloksia. Mutta kuten sanottu, niin se ei ole sellainen asia, että se meidän taloutta kaataisi mihinkään. Se ei meidän taloutta pelasta, mutta se ei myöskään kaada sitä.”*

Kyseisen SIB-hankkeen valmistelu alkoi vuoden 2018 lopulla ja vuoden 2020 alussa hanke on edennyt kilpailutusvaiheeseen. Aiemmissa haastatteluissa ilmeni, että SIB-rahaston valmisteluprosessin tulisi kestää 6-12 kuukautta. Ensimmäisten SIB-hankkeiden suunnittelu oli kuitenkin venynyt Suomessa tavoiteltua pidemmälle ajalle, kuten on käynyt myös tässä tapauksessa. Hankkeen toteutusvaiheet ajallisesti selviävät kuvioista 7.



Kuvio 7 SIB-hankkeen toteutusvaiheet ajallisesti esimerkkihankkeessa

Tutkimuksen aineistonkeruun aikana hanke oli edennyt hankehallinnoijan kilpailutusvaiheeseen, mikä lisäsi haastatteluiden luottamuksellisuutta. Kilpailutuksessa on tärkeää, että taloudelliset laskelmat pysyvät kilpailutukseen osallistuvilta salassa. Tämän takia alkuperäisiä esimerkkilaskelmia, jotka haastatel-

tavat luovuttivat tutkimuksen aineistoksi, on muokattu tutkimuksen tuloksissa lukujen osalta. Periaate laskelmissa on kuitenkin pysynyt samana.

Tavoitteena hankkeessa on syrjäytymisen ehkäiseminen vähentämällä koulupudokkaita toisella asteella eli ammattikoulussa ja lukiossa. Määrällisenä tavoitteena on saada vuosittain 250-300 nuorta enemmän kiinnittymään yhteiskuntaan. Tähän pyritään SIB-rahoituksen avulla räätälöidyillä palveluilla ja palveluketjuja selkeyttämällä. Oleellista tavoitteeseen pääsemisessä on analyysin perusteella toisen asteen koulutuksesta valmistuminen.

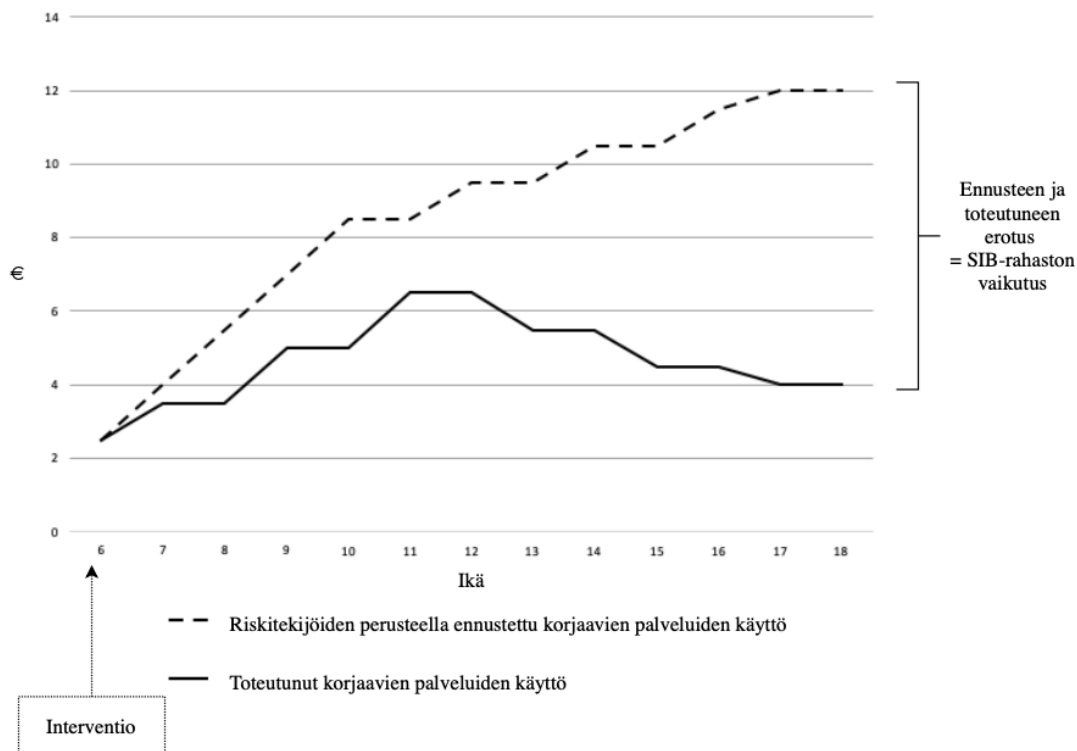
Lapset-SIB II -hankkeessa lähdettiin liikkeelle hakemalla juurisyitä koulun keskeyttämiselle toisella asteella. Tässä käytettiin apuna täysin ulkopuolisen yrityksen tekemää data-analyysiä annetun aineiston pohjalta, minkä jälkeen luotiin ennustemalli. Tutkimuksen otanta koostui 1997-1999 syntyneistä nuorisista, jotka olivat aloittaneet peruskoulussa vuosina 2004-2006 ja valitussa tietyyssä toisen asteen oppilaitoksessa vuosina 2013-2015. Näin heidän olisi pitänyt valmistua oppilaitoksesta vuosina 2016-2018. Aineistona käytettiin toisen asteen opiskelijoiden peruskoulu-, terveys- ja sosiaalipuolen dataa. Datasta etsittiin yhteneväisyyksiä, jotka voisivat ennustaa koulupudokkuutta eli koulun keskeyttämistä toisella asteella. Peruskouludatasta löydettiin merkityksellisenä arvosanat ja niiden keskiarvo sekä koulupoissaolot. Terveysdatasta merkityksellistä oli mielenterveydelliset ongelmat ja sosiaalipuolelta sijaishuolto, avo- huolto sekä lapsiperheköyhyys. Analyysin perusteella tarvitaan varhaista puuttumista ja ehkäisevää toimintaa perusopetukseen ja kouluterveydenhuoltoon, ahdistus- ja masennusoireisiin, jälkihuoltonuorten tukemiseen ja lapsiperheköyhyteen.

Data-analyysin pohjalta alustavaksi kohderyhmäksi on suunniteltu alle seitsemän keskiarvon oppilaita ja tulostavoitteiksi valmistumista toisen asteen koulutuksesta sekä työelämään pääsemistä. Kilpailutuksen kautta tulisi selvitä ne palvelut, joilla kohderyhmään kuuluvat henkilöt kannustetaan käymään peruskoulu loppuun ja siirtymään toisen asteen koulutukseen, sekä kuinka heidät saadaan valmistumaan ja löytämään työpaikan. Kilpailutusvaiheessa etsitään siis konkreettisia toimenpiteitä, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa.

Suunnitellun SIB-rahaston tuomia säästöjä ja tuloja on laskettu Sitran toimesta. Tulostavoitteiden täytyessä kunta säästää työmarkkinatukien maksussa ja saa tuloja kunnallisverona. Kustannustekijöitä määrittäessä voidaan laskea erikseen kustannukset koko julkishallinnon tasolla sekä kunnallistaloudessa. Julkishallinnon kustannuksia ovat työmarkkinatuki ja menetetyt verotulot. Kunnallistaloudessa kustannuksia aiheuttavat oppilaitosten palkkiot, työmarkkinatuen kuntaosuus sekä menetetyt kunnallisverot.

Mallinnus kokonaiskustannuksista ilman SIB-rahastoa ja SIB-rahaston toteutuessa esitetään kuviossa 8. Näiden kahden ennusteen ero kustannuksissa kertoo SIB-rahastolla saavutettavasta säästöstä. Kuviossa katkoviiva kuvaa ennustettua korjaavien palveluiden käyttöä kohderyhmässä. Tähän on laskettu eri riskiryhmiin jaettujen nuorten todennäköisesti tarvitsemat yhteiskunnalliset palvelut seuraavien vuosien aikana. Yhtenäisellä viivalla kuvataan sitä, kuinka SIB-rahastolla voidaan vähentää toteutuvaa palveluiden käyttöä. SIB-hankkeen toteuttaminen aloitetaan kuudennen ikävuoden kohdalla ja jatketaan, kunnes nuoret ovat täysi-ikäisiä. Kuvioista huomataan, kuinka erityisesti teini-ikässä SIB-

hankkeen vaikutus korostuu ja korjaavien palveluiden käyttö suhteessa ennusteeseen vähenee huomattavasti. Tästä syntyy julkiselle sektorille merkittäviä säästöjä kustannuksissa ja tuloja verotuloissa.



Kuvio 8 Perusuran kustannusarvio hinnoittelun pohjaksi

Taulukossa 1 on yksinkertaistettu esimerkkilaskelma SIB-hankkeella saavutettavista kustannussäästöistä. Taulukossa on indikoitu kymmenen vuoden hankkeella saavutettavia säästöjä NEET-nuorten aiheuttamissa yhteiskunnallisissa kustannuksissa. Yhteiskunnallisen hyödyn mallinnuksen perusteella on määritetty NEET-nuorelle keskimääräinen vuosikustannus, jonka hän aiheuttaa julkiselle sektorille. Nuorten määrä riippuu laskentayksiköstä, mutta NEET-nuoria voi olla jossakin kunnassa keskimäärin 2 500 henkilöä. Tällöin SIB-hankkeen toimilla voidaan tavoitella esimerkiksi 150 NEET-nuoren vähennystä vuosittain eli hankkeella voidaan tukea nuorten siirtymistä työelämään tai opiskelemaan tai vastaavasti hankkeella voidaan pyrkiä estämään nuoren joutumista työttömäksi tai ilman opiskelupaikkaa. Säästö syntyy näiden 150 NEET-nuoren vähennyksestä, jolloin yhteiskunnassa säästetään nuorten osalta vuosikustannuksissa. Laskelma ei huomioi monia ulkopuolisia tekijöitä ja kustannusten määrittelyssä ei ole otettu huomioon kaikkia välillisiä kustannuksia, joten kustannusten laskennassa on jouduttu tekemään paljon rajauksia. Taulukon 1 laskelmat kuitenkin osoittavat, kuinka merkittävistä säästöistä voi olla kyse SIB-hankkeen onnistuessa.

Vuosi	NEET- nuorten määrä, jos mitään ei tehdä	Kustan- nukset 18 000 €/nuori/v.	NEET- nuorten määrä, jos laskee 150 / v.	Kustan- nukset 18 000 €/nuori/v.	Säästö
2019	2500	45 000 000	2350	42 300 000	2 700 000
2020	2500	45 000 000	2200	39 600 000	5 400 000
2021	2500	45 000 000	2050	36 900 000	8 100 000
2022	2500	45 000 000	1900	34 200 000	10 800 000
2023	2500	45 000 000	1750	31 500 000	13 500 000
2024	2500	45 000 000	1600	28 800 000	16 200 000
2025	2500	45 000 000	1450	26 100 000	18 900 000
2026	2500	45 000 000	1300	23 400 000	21 600 000
2027	2500	45 000 000	1150	20 700 000	24 300 000
2028	2500	45 000 000	1000	18 000 000	27 000 000
2029	2500	45 000 000	850	15 300 000	29 700 000
		<b>495 000 000</b>		<b>316 800 000</b>	<b>178 200 000</b>

Taulukko 1 Esimerkkilaskelma kustannuksista ja säästöistä

Kaavailussa SIB-hankkeessa kunta maksaa rahastoon enintään toimenpiteestä aiheutuneet kustannukset ja viiden prosentin tuoton. Maksimi korvausmäärä toteutuu siinä tapauksessa, että odotettu tulos toteutuu. Jos tulosta ei saada, kunta ei maksa mitään. Tulospalkkioasetelmana on SIB-hankkeen tulos suhteessa ennusteeseen eli varsinaista vertailuryhmää ei käytetä. Tulospäätteenä käytetään hankkeen aikana havaittujen ja hankkeen jälkeen odotettujen hyötyjen hybridiä. Maksuperuste tulee taloudellisista hyödyistä eli säästöistä ja lisääntyneistä verotuloista. Kustannusperusteena voidaan käyttää tällöin keskikustannusta tai todellisia kustannuksia. Tulospalkkiomallin taustalle määritetään hintasegmentit todennäköisyysmallin avulla. Näin vältetään kermankuorintaa ja toisaalta haastavampien tapausten hinnoittelua hankkeen ulkopuolelle.

Haastatteluiden aikana tarkasteltavan Lapset-SIB -hankkeen kilpailutus oli vasta alkamassa, joten kilpailutukseen osallistuvat tahot eivät olleet vielä tiedossa ja haastateltavat pystyivät vain arvailemaan rahastoon sopivia toimenpiteitä NEET-nuorten vähentämiseksi. Tällä hetkellä suomalaisia toimijoita tulospäätteen rahoitussopimusten parissa on vähän ja hankehallinnoijan kilpailutus on ollut lähinnä muodollisuus. Useat haastateltavat toivoivat, että SIB-hankkeiden potentiaaliset toimijat lisääntyisivät ja hankehallinnoijan kilpailutukseen osallistuisi uusia tahoja. Kuten eräs haastateltava asian ilmaisi, toimijoiden lisääntyminen toisi vaikuttavuusinvestoimisen markkinoille tarvittavaa kehitystä.

## 6.4 Prosessikuvauksen analyysi

Edellä on esitetty SIB-rahaston mallinnusprosessi yleisellä tasolla sekä käyty läpi esimerkin omaisesti yhden SIB-hankkeen mallinnusta käytännössä. Tutkimustulosten viimeisessä luvussa analysoidaan rahastojen toimintaympäristöä ja mallinnusprosessia laajemmin haastatteluihin pohjaten.

SIB-malli tuo yhteen toimijat, jotka usein jo työskentelevät samojen ongelmien ratkaisun parissa, kuten nuorisotyöttömyyden tai päihderiippuvuuk-sien ehkäisyssä, mutta eivät ole aikaisemmin tehneet keskenään yhteistyötä. Haastatteluissa korostui eri näkemyksiä edustavien osapuolten välisen yhteistyön haasteet. Ensinnäkin SIB-hankkeen osapuolilla on mahdollisesti eroavat näkemykset, mielipiteet ja intressit samaan palvelualueeseen liittyen. Lisäksi SIB-hanke ja siihen liittyvä termistö on huonosti tunnettu ja vaatii paljon huolellista viestintää, jotta kaikki osapuolet saadaan ymmärtämään hankkeen luonne. Viestintä on tarpeen, sillä sen avulla vältetään informaation epäsymmetrian aiheuttamia ongelmia ja ylipäätään saadaan osapuolet suostumaan hankkeen toteuttamiseen. Jos joku tahoista ei koe ymmärtävänsä hankkeen toimintaa, se tuskin on valmis olemaan siinä mukana. Julkisella sektorilla on erittäin tärkeää, että toiminta on läpinäkyvää ja avointa. Tämä takia viestintävaihe voi viedä hyvinkin kauan. Tilanne on haastava niin hankehallinnoijan kuin kunnankin edustajan näkökulmasta:

*”Näitä ei voi ajatella sillä tavalla, että tänään mä tän keksin ja tammikuussa mä aloitan. Täytyy varautua siihen, että mun pitää vuosi jutella joidenkin kanssa, jotka ei tiedä, mistä mä puhun.”*

*”Eri toimialoilla on erilaiset toimintatavat, erilainen kieli, puhutaan eri sanoilla samoista asioista. Niin ne on sellaisia asioita, joiden ylittäminen ei ole välttämättä ihan helppoa.”*

*”On ollut haastavaa se toimialojen rajat ylittävä yhteistyö, niin se on oikeasti myös vienyt aikaa.”*

Toinen konfliktipiste muodostuu kuntien toiminnan ja SIB-hankkeen vaatiman ajanjakson keston eroavuudesta. SIB-hankkeen ominaispiirre on, että se vaatii pitkän toiminta-ajan tuottaakseen haluttuja vaikutuksia. Haastatteluiden perusteella kunnille on haastavaa sitoutua pitkäjänteiseen, budjettikaudet ylittävään toimintaan. Eräs haastateltava kiteytti asian seuraavasti:

*”Mutta kunnat tosiaan sanoo et ei, meidän pitää saada säästöjä ensi vuonna. Mitä me tehään, taikatemppeja huomenna? Tämä on meidän suurin ongelma.”*

Ongelman määrittämiseen kuuluu ajanjakson lisäksi sen raja- eli laskentaentiteetin määrittäminen. Haastattelut tukivat käsitystä siitä, että osapuolilla on eroavia näkemyksiä ilmiön vaikutuksista ja ongelman rajaamisen tarpeellisuudesta. Toisaalta SIB-hankkeen rajauksessa itsessään ei ole neuvotteluvaraa, sillä tulospalkkion maksaja eli useimmiten kunta, määrittää hankkeen laskentayksikön. Haastatteluissa tuli esiin, että todellisuudessa vaikutusten laskentaa

voitaisiin tehdä paljon laajemmin kuin mitä yleensä SIB-rahastossa tehdään. Tämä johtuu tulospalkkion maksajan intressien rajallisuudesta, mikä ilmenee seuraavista haastattelukatkelmista koskien vaikutusten rajausta:

”Se on ihan niin kuin case-by-case, että miten pitkälle sitä halutaan mennä. Yleensä kaikki haluaa mennä vaan siihen niin kuin helpompiin. Jos sä mietit vaikka työ- ja elinkeinoministeriötä niin eihän niitä välttämättä kiinnosta jotkut lastensuojelukustannukset. Mutta STM:ää taas kiinnostaisikin, tai kuntia, et se maksaja vähän määrää, että miten pitkälle mennään. Meidän lähestymistapamme Suomessa, niin kuin ei missään muuallakaan, niin se ei ole tarpeeksi holistinen tai kokonaisvaltainen. Me voitaisiin oikeasti niin kuin miettiä kaikkea mahdollista mitä siellä on. Mutta yleensä otetaan ne helpot, helpoimmat.”

”Kunta ei pääse valtion rekistereihin, niin sitten siinä tulee tällaisia käytännön rajoituksia myös. Mutta kyllä se aika paljon menee näin mitä sä sanot, että valitettavasti niitä yleensä kiinnostaa vaan se heitä lähellä olevat kassavirrat.”

Hankehallinnoija toteuttaa rahaston toiminnan mallinnuksen ja samalla rajaa laskentayksikön tulospalkkion maksajan toiveiden mukaisesti. Rahaston hallinnoijana hankehallinnoijan pyrkii lähtökohtaisesti tuottamaan voittoa sijoittajilleen. Sen ei tarvitse miettiä yhteiskunnallisia seurauksia, vaan se maksimoi mahdollisen voiton löytämällä tehokkaimmat toimenpiteet vaikuttavuuden luomiseksi. Hankehallinnoijan edustajien näkemykset laskentayksikön rajaamisesta olivat seuraavia:

”Me ei oikeastaan jouduta tekemään rajauksia, koska sitä henkilökohtaista raakadataa, niin sitä on mallintanut Sitra, ja me vaan ollaan saatu vähän niin kuin pohjaksi Sitran tekemä malli, koska meillä ei tietenkään ole pääsyä mihinkään lastensuojeludataan tai muuhun vastaavaan. Niihin THL tarvitsee ja muutkin tarvitsee erilaisia tutkimuslupia. Mutta meille vaan tulee tavallaan semmoinen käyrä, että näin nämä lastensuojelukustannukset olisi mennyt, jos mitään ei tehtäisi, historian valossa. Ja sitten me mallinnetaan ne, niin kuin se rahastopuoli, sijoituspuoli ja ansaintalogiikka.”

”Me pyritään pienentämään kunnan kustannuksia. Sehän tässä on kuitenkin se, niin kunnan se, millä kunta tämän itselleen ainakin nyt perustelee ja miten se sen ostaa.”

Tutkimusta tulisi tehdä myös rahaston toiminnan ulkopuolella, sillä hankkeen tarkastelu vain rahaston näkökulmasta on hyvin rajallista. Ulkopuolisen tutkijan näkökulmasta SIB-rahastossa käsiteltävä laskentayksikkö ei määritä tutkittavan ilmiön rajausta. SIB-hankkeen osapuolien käsittämä laskentayksikkö on siis suppeampi kuin itse tutkittava ilmiö ja aikaansaatu vaikuttavuus. Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että vaikuttavuuden mittaaminen eroaa merkittävästi SIB-rahastojen mittaamisesta. SIB-rahastoissa keskitytään vain primääristen vaikutusten mittaamiseen, kun taas hankkeen muussa tarkastelussa voidaan erottaa vaikutuksia laajemmin sekundääritasosta eteenpäin. SIB-rahasto ottaa huomioon hyvin rajallisen määrän eri tekijöitä, sillä sen täytyy pysyä yksinkertaisena. Todellinen vaikuttavuus ulottuu kuitenkin aina hyvin laajalle:

”Monella ongelmallahan on primäärit kustannukset, esimerkiksi sote-järjestelmään, mutta sittenhän sillä on välillisiä kustannuksia tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia moneen muuhun asiaan että.. Jos sä oot sairas ihminen niin sä aiheutat kustannuksia sote-järjestelmälle, mutta sä et myöskään mene R-Kioskille tai kauppaan ostamaan



hedelmiä, jos ajattelee myönteisen esimerkin, jolloin sen kaupan tulot taas vähenee, joka tarkoittaa, että sitten myös sitä kautta kunnalle tulevat verotulot vähenee. Ja että sillähän on myös monenlaisia vaikutuksia. Niin sitten sen ilmiön rajaamisen kautta pitää pystyä rajaamaan tämä, että mihin me laitetaan se raja niihin asioihin, jotka tässä casessa otetaan huomioon relevantteina asioina. Koska tuotahan vois jatkaa melkein mihin asti tahansa.”

”Työhyvinvointi on hyvä esimerkki. Me mitataan siinä vaan sairaspöissaoloja, mutta kun me kehitetään sitä kohdeorganisaatiota ja esimerkiksi tiedonkulkua johdon ja työntekijöiden välillä, jotta tavallaan se työilmapiiri paranee, ja sitten on tämmöisiä, että pyritään saamaan ihmisiä liikkumaan ja syömään vähemmän rasvaista ruokaa ja mitä tahansa, niin toki siinä on hirveän paljon asioita. Se vähentää toisen tyyppin diabeteksen riskiä, se organisaatio kehittyy ja silloin kaikki on tavallaan tyytyväisiä.”

”Sama se on tuossa maahanmuuttajien työllistämässä, että kaikki tutkimukset ker-  
too, että työllistäminen on se kaikkein tärkein osa, kun integroidaan maahanmuuttajat uuteen kulttuuriin. Että siellä saa sen työyhteisön, siellä saa sen tunteen, ja että ensimmäisen työyhteisön saaminen auttaa sitten myös uuden työpaikan saamista. Ja sitten maahanmuuttaja, kun hän tienaa rahaa, niin saa tämmöisen tunteen, että hän seisoo omillaan ja on täysmääräinen yhteiskunnan jäsen ja voi tukea omaa perhettä. Ja tavallaan sitten semmoisia toisen asteen hyötyjä on hirveän paljon.”

Samalla, kun SIB-rahaston mittarit jättävät huomioimatta olennaisen joukon vaikutuksia, ne voivat viestiä vaikuttavuuden asteesta virheellisesti. Kuten haastatteluissa tuli ilmi, hanke voi tuottaa vaikuttavuutta ostajalle, mutta se ei aina näy valituilla mittareilla. Tällöin todellisuudessa yhteiskunnallisesti vaikuttava hanke voi jättää saavuttamatta sille asetetut tavoitteet ja näyttäytyä rahaston näkökulmasta tuloksettomana. Julkisella sektorilla tämä tarkoittaa, että SIB-hankkeen tulokset voivat heijastua eri palvelualueiden tuloksiin ja budjet-teihin:

”Joissakin tilanteissahan meillä on semmoisia ajatuksia, luuloja itse asiassa enemmänkin, kuin sitten kun ruvetaan katsoa ihan numeroita ja dataa murskataan niin huomataankin, että tuonnehan se vaikuttaakin itse asiassa eniten.”

”Sitten kun ruvettiin penkomaan sitä todellisuutta niin ei pelkästään huostaanotot, kalliit huostaanotot ollut laskenut, mutta esimerkiksi kouluissa oli tullut ikään kuin ylimääräisiä kuluja siitä, kun siellä oli näitä, vaikeuksissa olevia nuoria poikia, joille tarvittiin erityisopetusta ja kaikkea muuta. Ei se ollutkaan enää pelkästään so-  
ngelma, siis tässä mielessä. Vaan se olikin yhtäkkiä myös koulutoimen ongelma.”

Toisaalta laskentayksikön rajallisuudesta voi seurata, että SIB-rahastolla ollaan saatu kustannussäästöjä laskennallisesti halutulla alueella, mutta todellisuudessa kustannukset ovat vain siirtyneet toisaalle ja kustannussäästöjä ei ole saavutettu kokonaisvaltaisessa julkisen sektorin tarkastelussa. Tämän ongelman ehkäisy painottui erityisesti Sitran edustajien haastatteluissa:

”Pitäisi katsoa kokonaisuuksia. Jos me katsotaan vaan tämmöisiä osia, niin se johtaa helposti semmoiseen osaoptimointiin, että me vaan optimoidaan omia säästöjä, eikä välitetä siitä, jos tämä siirtää jotain kustannuksia jollekin muulle taholle maksettavaksi. Eli, me voitaisiin hyvin tehdä semmoisia malleja, että me siirretään vaan näitä kunnan vastuulla olevia työttömiä valtion vastuulle. Ja silloinhan me ei, silloin kyllä kunta hyötyy, mutta valtio sitten maksaa enemmän. Ja se ei ole sen ihmisen kannalta kauhean kivaa, joka on vaan työttömänä, mutta sitten se vaan siirtyy siinä systeemisessä paikasta toiseen, eikä ikinä työllisty, mutta kunta kyllä säästää.”

Edellä esitetty tarve kokonaisvaltaiselle palveluntarjonnalle ja vaikutusten määrittelylle laajemmin julkisella sektorilla on tunnustettu ainakin osittain myös kunnan puolella. Erään julkisen sektorin edustajan näkemykset noudattivat Sitran asiantuntijoiden linjaa:

”Just se, että ajatellaanko kokonaisuuden kannalta vai ajatellaanko sitä omaa tonttia. [...] Ja tämä sama ongelmahan on siis ihan vaikka valtion taloudessa, että tehdään työllisyyden puolella vaikka päätöksiä, jotka vaikuttaa vaikka perusturvaan. Vaikka nyt se, että joo aktiivimalli vähentää työllisyyskuluja, mutta sitten samaan aikaan toimentulotuki räjähtää ja sitten me ollaan kauhean tyytyväisiä täällä, kun meillä on pienentynyt nämä työllisyysmenot ja tuolla on hirveitä ongelmia. [...] Se mikä on arvokasta tässä, niin juuri se toimialarajat ylittävä keskustelu. Se on vaan pakko katsoa vähän laajemmin sitä asiaa ja yrittää ymmärtää sitä sen toisen kieltä, että mistä se puhuu, mitä se sanoo, mikä sille on tärkeintä.”

Osapuolten välisen yhteistyön lisäksi myös kunnan toimijoiden kesken vaaditaan uudenlaista yhteistyötä ja järjestäytymistä hankkeen toteuttamiseksi. Yksi haastateltavista kuvaili näkemystään kunnan sosiaalipalveluiden toiminnasta seuraavasti:

”Koulu ja sairaanhoito ja lastensuojelu ja sosiaalitoimi ja kaikki niin ne toimii siiloissa. Nekin vaan miettii siitä omasta näkökulmastaan, eikä niillä ole mitään yhteisiä tavoitteita. Jos sulla on joku nuori, joka on ongelmissa, niin ne hoitaa hyvin sokeasti vaan sitä omaa sektoriaan, eikä tiedä yhtään, mitä muualla tapahtuu. Eli jos vaikka kaveri on pois koulusta, niin opettajan täytyy tehdä siitä, tai jos se on siis paljon pois ja laiminlyö koulua, niin senhän pitää tehdä siitä lastensuojeluilmoitus. Niin se tekee siitä lastensuojeluilmoituksen, jonka jälkeen se homma on siinä. Ja kukaan ei tiedä mitä sitten taas siellä tapahtuu, siellä lastensuojelussa. Eikä ne saa mitään dataa, eikä mitään, niin ne ei, kukaan ei oikein vastaa siitä nuoresta, joka on ongelmissa. Ei opettaja, eikä välttämättä se lastensuojelukaan sitten taas osaa, kun se ei tiedä mitä tapahtuu. [...] Se on näissä SIB-hankkeissa siis noussut esille erittäin hyvin, että miten siiloutunutta on ja miten nämä ei tiedä ollenkaan, että mitä toinen osa kunnasta tai kaupungista tekee.”

Kunnan byrokraattinen päätöksenteko ja toimintarakenne asettavat haasteita SIB-mallin implementoinnille. Moniportainen päätöksenteko ja raportointivollisuudet luovat säännöstellyn toimintaympäristön, johon uuden hankemallin rakentaminen on haastavaa. Kunnilla ei ole välttämättä valmiuksia lähteä suoraan SIB-hankkeeseen, vaan ne tarvitsevat huomattavan paljon aikaa yleisen ilmapiirin ja ajatusmallin muuttamiseen. Hankehallinnoijan edustajat olivat kohdanneet käytännössä kunnan kanssa toimimisen erityispiirteet:

”Se pisin prosessi menee siinä, että kunnan kanssa sovitaan, että mitä siellä pitäisi tehdä, ketkä sieltä osallistuu, miten saadaan tieto siirtymään. Ja se on kunnasta riippuen, tai valtio on kanssa yks potentiaalinen commissioner. Mutta sitten se prosessi on vienyt semmoisen vuodesta kahteen vuoteen. Että se on ehdottomasti se työteliäin palanen tätä koko kokonaisuutta, tämä kunnan kanssa sopiminen, että mikä on se kohderyhmä, minkälaista ongelmaa kunta haluaa ehkäistä, mitkä on ne interventiot mitkä siihen vois tulla.”

”Kunnilla, niillä on hyvin moniportainen päätöksenteko, että siellä on ne tekniset ihmiset, jotka tuntee lasten ja nuorten tilanteen esimerkiksi. Sitten siellä on ne lakimiehet ja sitten siellä on ne kunnan omat päättäjät ja sitten siellä on erilaisia poliittisia elimiä, kunnanhallituksia, neuvostoja, mitä vielä, aika iso määrä. Ja tavallaan se prosessi, se aika menee siihen, että siinä pitää saada oikeastaan nämä kaikki eri ryh-

mät ymmärtämään, että mistä tässä on kyse, ja se on aika pitkälti tämmöistä matka-  
saarnaajan hommaa. Että isoissa kunnissa se on enemmän sitä, että täytyy vaan jak-  
saa kouluttaa uusia ja uusia ihmisiä ja uusia ja uusia ihmisiä ymmärtämään että mis-  
tä on kysymys.”

Sitran asiantuntijoiden ja hankehallinnoijan edustajien haastatteluiden jäl-  
keen kunnan työntekijät avasivat omaa näkemystään SIB-prosessista. SIB-  
hankkeeseen liittyvä yhteydenpito ja tiedottaminen koettiin haastavana myös  
julkisen sektorin edustajien puolella:

”Vaikka tiedottamisen tekisi kuinka hyvin ja kutsuisi ihmiset kuinka hyvin, hyvällä  
aikataululla ja ikään kuin näin, niin ihmisillä on aika paljon muitakin asioita ja hank-  
keita ja tekemisiä. Ketä me saadaan paikalle, miten me saadaan ne paikalle, miten me  
saadaan päättäjät tekemään päätökset, poliitikot ymmärtämään oikeat asiat, olemaan  
riittävän sisällä tässä. Aika paljonhan toi menee kaikki siihen tiedottamiseen kyllä sit-  
ten. Tiedon jakamisen tietty hitaus kuitenkin. On se kohtuullisen haastavaa ollut,  
mutta eihän tässä nyt ole mennyt kuin kaks vuotta.”

Mikä on näyttäytynyt muille tahoille SIB-prosessissa byrokratiana, hitau-  
tena ja jatkuvana keskusteluna, on ollut arkipäiväinen ja olennainen osa kunnan  
pääöksenteon prosessia. Lapset-SIB II -hankkeeseen lähtevä kunta on ollut  
usean vuoden ajan mukana SIB-hankkeiden suunnittelussa, mutta aikaisemmin  
aloitetut hankkeet ovat kariutuneet eri tekijöihin:

”Aikaisemmat hankkeet on tullut hyvin pitkälti tuolta meidän sosiaali- ja terveys-  
toimen sektorilta, jossa tällaisten konkreettisten terveyshyötyjen mittaaminen ja  
osoittaminen, siis, vois sanoa tällaisen syy-seuraussuhteen osoittaminen on erittäin  
haastavaa ja hankalaa, ja todella pitkän aikavälin niin kuin vaativaa. Ja kun tällaisia  
mittareita ei ole onnistuttu sen projektin valmistelun aikana luomaan, niin meidän  
pääöksentekijät ei ole hyväksyneet sen niin kuin läpimenoa. Eli siinä olisi jäänyt lii-  
an paljon asioita sovittavaksi sen varsinaisen pääöksenteon jälkeen, sopimusvaihee-  
seen, jolloin meidän kaupunginhallitus aika haastavassa taloustilanteessa ei ole voi-  
nut antaa siihen niin kuin avointa valtakirjaa, piikkiä auki, niin kuin vois sanoa täl-  
lein terminä.”

Yksityisen sektorin toimintatapojen tuominen julkiselle sektorille on usein  
ankaran kritiikin kohteena, kuten tutkielman teoriaosassa kuvattiin. Haastateltu  
kunnan edustaja toi esiin poliittisen keskustelun, jota ollaan käyty aktiivisesti  
usean vuoden ajan SIB-hankkeisiin liittyen. Hän kuvaili näkemyseroja, jotka  
ovat hidastaneet hankkeiden etenemistä:

”Nämä on jakaneet kenttää sillä tavalla, että kun nämä on tällaisia sosiaalisia, ter-  
veydenhuoltoon, koulutukseen liittyviä investointeja, niin se nähdään niin kuin niin,  
että siitä ei tulisi maksaa yksityiselle sijoittajalle hyötyä. Ja tämä on ollut hirmu pit-  
kään sellainen niin kuin meilläkin poliittisen keskustelun jakolinja, että meillä niin  
kuin vasemmistopuolueet on sitä mieltä, että ei missään tapauksessa, että sekun  
summa, mikä maksetaan investoreille, on poissa veronmaksajilta. Eli olisi voitu käyt-  
tää tähän hyvän tekemiseen. Ja sitten taas meidän oikeistopuolueet on ollut sitä mieltä,  
että ilman muuta, yksityiset ovat taloudellisempia, tehokkaampia, paljon onnistu-  
neempia olleet tämän rahankäytön vaikutuksissa. [...] Valmistelu on ollut hyvin laa-  
japohjaista sitten. Siis se keskustelu, että tämä on, vois sanoa, että joskus saanut vä-  
hän koomisia piirteitä sillä tavalla, että ne, jotka on tätä ensimmäisenä vastustanu,  
niin on sitten tietoa saatuaan kyselleet, että no, millonkas tämä tulee, eikö tämä tule  
jo päätöksentekoon. Eli tavallaan tässäkin tietoisuus sitten lisää tätä hyväksyttävyyt-  
tä.”

Haastattelu kunnan talousosaston edustajan kanssa paljasti uuden merkittävän syyn SIB-rahastojen toteutuksen haasteelle kunnissa. Haastateltava painotti kunnan näkökulmasta, että Sitran ja muiden rahaston suunnittelijoiden laskelmat eivät sovellu kunnan päätöksentekoon ja taloudelliseen arviointiin sellaisenaan, vaan kunta joutuu tekemään aina myös omat laskelmansa. Kunnan ajatellessa hanketta vain oman budjettinsa lähtökohdista, eivät esimerkiksi kunnan edustajien ja Sitran yhteistyössä tekemät mallinnukset auta kuntaa tekemään päätöstä hankkeen toteuttamisesta. Kunnan talousosaston suhtautumista SIB-hankkeen taloudelliseen mallinnukseen kuvailtiin haastattelussa seuraavasti:

”Tämähän lähti tämä kuvio hyvin pitkälti perinteisesti sillä tavalla, että kun projekti-ihmiset miettii rahoja ja laskelmia niin ne sitten viimeisessä vaiheessa tuo ne meille tänne talousyksikköön ja kertoo, että riittääkö nämä laskelmat. Tai mä olen käyttänyt esimerkkinä siinä, että koska se on pari päivää ennen päätöksentekoa, ne tuo paperit meidän eteen ja sanoo, että siunaatteko nämä laskelmat. Sitten me katsotaan, että uskalletaanko me edes kurkata niitä laskelmia. [...] Hyvin keskentekeoisina nytkin nämä laskelmat meille tuli, siis sillä tavalla, että ensimmäinen kysymys, kun me nähtiin nämä paperit niin oli se, että missä tässä ne laskelmat on. Että niin siellä sitten kerrottiin, että noi Sitran laskelmat on siinä. Me todettiin, että ei tässä ole vielä mitään laskelmia, että nämä on vasta niin kuin lupauksia tai odotuksia siitä, että mitä tämä mahdollisesti meille tuottaisi.”

Kunnan talousosaston edustaja kuitenkin myönsi Sitran laskelmien ja yhteiskunnallisen hyödyn mallinnuksen tarpeellisuuden. Vaikka kunta joutuu tekemään omat erilliset laskelmansa, haastatellun mukaan suunnitteluvaiheessa mallinnettu yhteiskunnallinen vaikuttavuus on koko SIB-rahaston lähtökohta ja perusta myös kunnalle edes harkita hanketta:

”Tämmöistä yhteiskunnallista vaikuttavuutta meidän on pakko laskea, koska kyllähän se on iso osa tällaiseen mukaan lähtemisen perusteita. Eli sitä, että nämä asiat on sellaisia, jotka A meidän olisi tehtävä joka tapauksessa, mutta B tässä kun ne on tarkasti määritetty, mittaroitu, ja niille on asetettu myös taloudellisia tavoitteita, niin niiden saavuttaminen on sitä kautta niin kuin varmempaa. Ja sitten vielä se, että kun tämä on pitkäkestoinen hanke, pitkäkestoinen rahan sijoitus, niin tämä sitoo meidän myös poliittista kenttää sillä tavalla, että neljän vuoden päästä vaaleissa ei tätä asiaa niin kuin muuksi muuteta, että unohdetaan koko juttu ja investorit ja muut, vaan että tälle on nyt sitten olemassa sitten se tietty rakenne, joka nyt sitten vie läpi tämän. Että mä niin kuin näkisin, että kyllä niillä laskelmilla sitä kautta on merkittävä vaikutus sitten tähän sitoutumiseen ja päätöksentekoon.”

SIB-rahasto mahdollistaa kunnalle toiminnan toteutusmallin, johon sillä ei muuten olisi resursseja. Pitkäjänteisyyden lisäksi kunnan edustaja selitti, että rahastojen sijoitusperusta on niin suuri, että olisi käytännössä mahdotonta saada vastaavaa rahoitusta ehkäisevälle toiminnalle kunnanvaltuustosta:

”Tämän tyyppisiä vaikutuksia ja vähän niin kuin pitkäaikaisia muutoksia on aika haastava saada aikaan niillä meidän perinteisillä keinoilla. Plus sitten se että kyllähän tämä nyt tuo merkittävän boostin kertalaakista siihen toimintaan. Eli jos mentäisiin vastaavantyyppisen rahapyynnön kanssa valtuustoon ja sanottaisiin, että me tarvittaisiin tähän kohteeseen tämän verran rahaa, että annatteko tyyliin 17 miljoonaa tähän rahaa ensi vuonna, niin kuin ihan ylimääräistä, niin ei varmasti mene läpi. Plus sitten se, että onko se sitoutuminen sitten, jos me saataisiinkin se raha, niin sitä luokkaa, kun meidän ei tarvitsisi miettiä sitä, että me muuten joudutaan maksamaan tä-

mä pääoma ja se tuotto sitten takaisin. Eli kyllä mä näkisin, että tällä olisi semmoinen, merkittävä vaikutus siihen, että se raha mikä saadaan niin myös käytetään näihin tarkasti ja sitä onnistumista mitataan.”

Julkisen sektorin budjettirakenne, budjettien rajallisuus ja lyhyt aikajänne osoitettiin haasteena SIB-hankkeiden kaltaisen ehkäisevän työn toteuttamisessa julkisella sektorilla. Kuten kunnan edustaja edellä kuvasi, vastaavanlaiseen ehkäisevään työhön ei olisi resursseja ilman perustettavaa SIB-rahastoa. Aihe herätti paljon keskustelua myös erityisesti rahastojen mallintajien puolella:

”Se ei ole siis SIBin ongelma vaan kaiken tulosperusteisen ongelma, että meidän rahanjako perustuu liian paljon siihen tapahtuneisiin, että paljonko niitä tulipaloja on ja paljonko niiden sammuttamiseen menee rahaa, kun se rahanjako pitäisi perustaa siihen, että paljonko niitä tulipaloja ei ole syttynyt. Että mitä vähemmän niitä on syttynyt, sen enemmän sä saat rahaa itsellesi. Eli pitäisi kääntää tämä koko rahoitusmekanismi toisenlaiseksi. Ja sitten sen pitäisi olla, ei saa olla se yks vuosi eteenpäin se horisontti, vaan pitää olla se pitkän aikavälin horisontti näissä sosiaalipuolen ongelmissa, että nämä on yleensä, varsinkin lastensuojelu, on niin komplisoitunut, että tuloksia ei tule nopeasti. [...] Kunnan taloudet on tiukalla, niin heidän täytyy keskittyä siihen omaan taloutensa puitteissa toimimiseen. Tämä on semmoinen vähän isompi systeeminen ongelma koko Suomessa ja itse asiassa ihan kansainvälisesti, että nämä meidän budjetointisysteemit on niin ihmeellisiä, että ne johtaa tämmöiseen, että valtionhallinnon eri sektorit optimoi vaan omia toimintojaan, eikä välitä siitä, että joku muu sitten kärsii. Ja siitä sitten kärsii ihmiset ja veronmaksajat.”

Käytännössä rahoituksen saaminen ennakoivaan ja ehkäisevään työhön on vaikeaa, koska ehkäisevän työn vaikutusten todennettavuus ja mittaus on haasteellista. SIB-mallinnuksessa mukana olleen ulkopuolisen tutkijan mukaan erityisesti rahaston etuna voidaan nähdä sen keino tuoda ehkäisevän työn kustannussäästöjä ja vaikutuksia näkyväksi rahassa. Hän toivoo, että jatkossa kunnat pystyisivät kohdistamaan panoksia myös ehkäisevään työhön, eikä budjetti menisi vain kalliimpiin korjaaviin toimenpiteisiin:

”Tämä on tietysti sitten arvokas tieto siis kansallisesti sekä kunnille kuntien oman toiminnan ja päätöksenteon suhteen, että miten he resursoi jatkossa ehkäisevän työn. Että uskaltaako he resursoida semmoiseen ehkäisevään työhön, mikä menee myös sitten yli budjettikauden. [...] Se on semmoinen keskeinen haaste kunnissa, että tietysti monesti vasta reagoidaan siinä vaiheessa niihin, esimerkiksi huostaanottoihin ja muihin, kun on pakko, että ne pitää hoitaa vaan ja ongelmat on tarpeeksi suuria. Ja silloin ei kysytä sitten, että maksaako se paljon vai ei. [...] Kun me saadaan sen tietyn ongelman kasvua vähennettyä tai, että sitä ongelmaa ei ilmaannu enää, niin se ei näy siellä kukkarossa. Se ei näy siellä todellisessa budjetissa lisärahana, vaan se näkyy ainoastaan, että sinne ei ole mennyt niin paljon rahaa. [...] Niin silloin on haastavaa perustella se, että miksi pitäisi tämmöiseen ehkäisevään työhön, missä ei vielä ole ongelmia juuri näkyvissä, miksi siihen pitäisi panostaa.”

Haastatteluiden perusteella budjetointi ei ole ainut julkisen sektorin ominaisuus, missä on parantamisen varaa. Ehkäisevään työhön panostamisen lisäksi myös ehkäisevän työn palveluntarjoajien tulisi muuttaa toimintaansa. Muutamit haastateltavat toivat esiin väitteen, että tällä hetkellä ehkäisevän työn palveluntuottajilla ei ole riittävästi tietoa oman toimintansa vaikuttavuudesta. Lisäksi he kritisoivat sosiaalialan nykyisiä puutteita asiakaslähtöisyyden vaalimisessa. Haastateltavat kuvasivat, kuinka palveluntuotanto perustuu suoritteiden laskemiseen, eikä vaikutusten mittaamiseen. Ehkäisevälle työlle ei ole

mittareita ja toimijat eivät tiedä tekojensa todellisia vaikutuksia. Mallinnusta koordinoineet henkilöt kuvasivat, kuinka heille oli haasteellista levittää SIB-rahastojen mukaista ajatusta vaikuttavuuden todentamisesta ja mittaamisesta palveluntarjoajille, joilla ei ollut käsitystä omien tekojensa vaikutuksista:

”Kyllä se on yllättävän vaikeata yllättävän monen julkisella sektorilla toimivien ajatusmaailma muuttaa tähän vaikutusten hankintaan sen sijaan, että ostetaan suoritteita. Ja sitten on just näitä, että kun palveluntuottajat on tottunut myymään sitä suoritetta niin niidenkin monien on vaikeata ymmärtää sitä, että miten ne ihan oikeesti voi todentaa sen oman toiminnan tuloksellisuuden ja onko sitä ihan oikeesti. [...] Siellä oli 200 palveluntuottajaa, jotka sanoi, että ne tekee työhyvinvoinnin lisäämistä. Mutta kenelläkään ei ollut oikein track recordia, joka vois todistaa, että kun ne tekee jotakin, niin sillä on oikeesti vaikutusta. [...] Sama järjestöillä. Nehän on tottunut raportointiin ja osoittamaan oman hyvyytensä sillä, että kuinka monta ryhmää ne järjestää ja kuinka monta ihmistä siellä on. Eikä ole kulttuuria, joka perustuisi siihen, että todistetaan sen toiminnan tuloksellisuus.”

”Se on kylmä fakta, että jos puhut lastensuojelusta tai mistä vaan niin ei siellä ole kukaan miettinyt syy-seuraussuhteita. Ne on vaan miettinyt sitä, että miten ne saa myytyä niitä tunteja niin pirusti. [...] Heidän bisneslogiikkansa muuttuu. He eivät voi enää lähettää, että okei, kaveri oli meillä 200 tuntia, lähetetään 200 tunnista lasku. Nyt niiden on pakko, ne voi laskuttaa vaan siitä, että he näyttää, mitä sillä 200 tunnilla on saatu aikaan.”

Haastatteluissa esitetty näkemys julkisen sektorin tavasta tuottaa ehkäisevän työn palveluja kiteytyy hyvin seuraavaan lainaukseen:

”Tämä meidän yhteiskuntahan perustuu niiden suoritteiden laskemiseen. Julkinen ostaa yleensä suoritteita, jolloin palveluntuottajahan on maksimoinut suoritteiden määrän suhteessa hintaan. Ja se on ollut se, että mahdollisimman halvalla mahdollisimman paljon tekemistä, vaikka se ei olisi millään lailla järkevää tekemistä.”

Kunnan edustajien haastatteluista selvisi, että myös he tiedostavat tuloperusteisen toiminnan hyödyt suhteessa nykyiseen toimintamalliin:

”Nyt kun tätä on tässä pari vuotta opiskeltu, niin mä sanoisin näin, että jos ei se nyt ole nimeltään SIB-rahasto, mutta ylipäätään tällainen tulokseen perustuva toiminta, niin kyllä se pitäisi olla hyvin paljon enemmän mukana näissä meidän kuvioissa. Pidän sitä hyvänä mahdollisuutena.”

Haastateltavat kritisoivat, että julkisen sektorin palveluntarjoajat toimivat omissa lokeroissaan näkemättä kokonaisuutta. Tämä voi johtaa osaoptimointiin ja toiminnan asiakaslähtöisyyden puuttumiseen:

”Ja se, yllättävää kyllä, mikä sosiaalialalla ei ole mitenkään normi käytäntö, asiakaslähtöisyys, vaikka siitä puhutaan hirveästi, niin kyllähän täällä lähdetään professionaalista ”minä tiedän nyt mikä sinulle on hyvää ja sinä pidät suusi kiinni”. Sen takia meillä vähän onkin näitä ongelmia, kun ei ole semmoista asiakaslähtöisyyttä.”

Jos toiminta ei ole kokonaisvaltaista on vaarana, että hankkeiden toteutus ei tuota positiivisia vaikutuksia laajemmalla tasolla. Tässä palaamme laskentayksikön rajaamisen pohdintaan. Esimerkiksi kunnasta riippuen laskentayksikkö voi vaihdella ollen joko pelkkä kunta, kunta ja sen lähikunnat tai jopa koko valtio. Mallinnuksessa mukana ollut henkilö selvensi, että useita potentiaali-

sia SIB-hankkeita ei ole toteutettu, koska julkisen sektorin toimija on ollut huolissaan siitä, että toiminnan säästöt näkyvät jonkun toisen julkisen sektorin yksikön budjetissa säästöinä. Eli esimerkiksi kunta on ollut pyrkimässä säästöihin SIB-hankkeella, mutta mallinnuksen mukaan suurin osa säästöistä tulisi näkyämään koko valtion budjetissa ja kunta ei ole ollut valmis maksamaan valtion säästöistä. Toisaalta osalla julkisen sektorin toimijoista on ollut ymmärrys siitä, että vaikka säästöt eivät näkyisi välttämättä omassa budjetissa, on heidän velvollisuutensa pitää ihmisistä hyvää huolta ja tavoitella positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kuntien edustajien kanssa keskustellut mallintaja kannatti vahvasti kuntien näkökulmasta laskentayksikön laajentamista koko valtion tasolle:

”Meillä on siis tapauksia, jotka eivät ole edenneet. Niin siellä on hyvin paljon keskustelua siis siitä, että miksi me maksamme tästä, kun hyötyjä on joku muu. Kun se on se, että me lähdetään tekee säästöjä. Mutta toisaalta osa näistä kunnista onkin lähtenyt sillä linjalla, että okei, me tiedetään ja sidotaan nämä näihin säästöihin, vaikka ehkä nämä ei tulekaan meille, mutta meillä on velvollisuus pitää ihmiset hyvässä kunnossa. [...] Vaikka me tiedetään, että ne säästöt eivät tule meille, vaan menee jonkin valtiolle, mutta tämä kuitenkin todistaa, että me olemme kuntana pitäneet meidän lapsista ja nuorista hyvää huolta. Niin tämä on niin kuin ehkä se lähestymistapa mihin enemmän meidän pitäisi mennä, että ei mietitä niitä omia säästöjä, vaan niitä vähän laajemmin ja mikä on meidän yleensä vastuu. Että meidän vastuu lapsista ja nuorista on se, että ne saa tutkinnon ja pääsee töihin.”

Toisena vaarana haastatteluissa esitetään kuilu julkisen sektorin toiminnan ja SIB-mallin välillä. Julkisen sektorin tulosperusteiseen toimintaan siirtyminen on vasta alkutekijöissään, kun taas SIB-malli perustuu puhtaasti tulosperusteisuuteen. SIB on kuitenkin, pitkästä aikajänteestään huolimatta, vain joidenkin vuosien projekti. Hankkeen loppuessa myös ulkopuolinen tuki ja panostus tulosperusteisuuteen palveluntarjonnassa loppuu. Haastateltu tutkimuslaitoksen asiantuntija kuvasi tähän sisältyvää riskiä seuraavasti:

”Haaste on se, että kun ne tutkimusinterventiot on tehty siellä kunnassa, esimerkiksi kun mennään tekemään joku tutkimus sinne, niin tutkijat menee sinne ja sitten interventio tehdään siellä ja se kunta panostaa siihen sen intervention ajan, tutkimuksen ajan siihen interventioon, että kaikki tehdään sillein kuin siinä on suunniteltu sitä varten. Ja yleensä siinä on sitten jonkun tyyppistä tukea tai resurssia myöskin. Mutta sitten, kun tämä tutkimus päättyy, se kunta harvoin valitettavasti pystyy jatkamaan samalla tavalla, samanlaisella intensiteetillä sitä toimintaansa, eli se ei ole jalkautunut sinne osaksi sitä kunnan normaalia toimintaa. Eli se on yks haastava tekijä siinä, että miten se saadaan sitten se toimintamalli menemään silleen, että se tulee sinne kunnan arkiseen työhön mukaan, nivoutuu siihen. Miten saadaan se kunnan toimintakulttuuri muuttumaan.”

Tärkeimpänä viestinä haastatteluista nousi esiin SIB-hankkeen merkitys osana isompaa kuvaa. SIB-rahasto on yksi keino toteuttaa tulosperusteista toimintamallia, jossa suoritteiden laskemisen sijaan muutetaan aikaansaatu vaikuttavuus mitattavissa olevaan muotoon. Tavoitteena ei ole toteuttaa pelkkiä SIB-hankkeita, vaan aikaansaada laajempi muutos kohti tulosperusteista toimintaa julkisella sektorilla. Vastaavasta ajatuksesta oli kyse jo 1980-luvulla syntyneessä uuden julkisjohtamisen mallissa ja Powerin (1997) luomassa Audit Society -käsitteessä. Näissä kaikissa tavoitellaan julkisen sektorin toiminnan te-

hostamista laskentatoimen työvälinein. SIB-hankkeen avulla voidaan opettaa toimijoita luomaan, mittamaan ja viestimään vaikuttavuutta. Jos markkinat omaksuvat tulosperusteisen toimintatavan, voi SIB rahoitusinstrumenttina jäädä tarpeettomaksi markkinoiden järjestäytyessä luonnostaan ilman sitä. Tämä tarkoittaisi, että tuloksiin perustuvaan toimintaan haettaisiin rahoitusta perinteisin keinoin esimerkiksi osakeannin kautta. Sitran sekä hankehallinnoijan edustajat esittivät samankaltaisia näkemyksiä SIB-rahastojen tulevaisuudesta:

*"Me ei oikeastaan enää halutakaan niin paljon puhua SIBeistä sinällään, vaan me halutaan puhua siitä, että itse asiassa silloinhan on kyse, että verovaroilla hankitaan lopputulemaa ja puhutaan vaikutusten hankinnasta. Ja me puhutaankin nyt mieluummin siitä, että tehdään tämmöistä systeemistä muutosta hyvinvointivaltioon nimeltä Suomi, että yhä enemmän panostetaan ihmisten terveenä ja hyvinvoivana pysymiseen ja verovaroilla ostetaan sitä haluttua lopputulemaa, eikä joitain palveluja joiden toimivuudesta ei ole takeita."*

*"Me puhutaan tulosten hankinnasta ja vaikutusten hankinnasta julkisen sektorin näkökulmasta. Ja sitten SIB on yksi mahdollinen rakenneinstrumentti sen ajattelun läpi viemiseen."*

*"Se on irrelevanttia vähän, että onko se sitten SIBillä rahoitettu vai tekeekö se omalla rahalla, tuloshan on se mitä pitäisi tehdä. [...] Jos meillä olisi vaan yksi palveluntuottaja, niin koko tämmöistä SIB-mallia ei pitäisi tehdä, vaan tämän voisi tehdä niin kuin suoraan tulosperusteisesti. Että se sijoittaja sijoittaa suoraan tuohon yhteen palveluntuottajaan ja se tekee tuloksen tai ei tee, mutta SIB-malli kannattaa tehdä vaan silloin, kun sulla on useampi palveluntuottaja, jotta sä saat räätälöityä niille loppukäyttäjille, niille ihmisille juuri heidän tarvitsemansa palvelun."*

*"Kaikki ne SIB-rahastot perustuu jotenkin enemmän tämmöiseen kokonaisvaltaisempaan toimintaan ja se on ihan hyvä tämmöinen koelaboratorio sitten myöskin jatkossa kaikille julkiselle hankinnalle. Että onko niin, että se kannattaa kuitenkin sitten mikrotasolta hakea niitä isoja vaikuttavuustuloksia ja jos näin on, niin epäilemättä sillä on sitten joskus tulevaisuudessa joku vaikutus ihan näihin julkisiin hankintoihin ja hankintatapoihin. Että ostetaan tuloksia tai laajempia kokonaisuuksia, eikä vaan työtunteja sieltä ja täältä."*

*"Toivon, että parinkymmenen vuoden päästä SIBit on tehnyt itsensä tarpeettomaksi ja kunnat ymmärtävät itse, että heidän kannattaa itse omatoimisesti resursoida tähän ehkäisevään työhön riittävästi. Ja he osaavat sitten myös sillä tavalla etsiä ne kohdat ja toimintatavat, joilla se paras vaikuttavuus saadaan aikaseksi siihen tyyliin kuin nykyisessä SIBissä tehdään."*

Tulevaisuudessa haastatellut toivoivat, että markkinoille tulee uusia toimijoita ja tulosperusteisuus tulee osaksi yhä useamman palveluntarjoajan toimintaa. Vuoden 2020 alussa Sitran vaikuttavuusinvestoinnin avainalue on saanut päätöksensä ja uusi vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus on perustettu Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen. Uuden osaamiskeskuksen tehtävänä on kehittää julkisen sektorin tulosten hankintaosaamista ja vaikuttavuusinvestoimisen markkinaa, mallintaa hankkeiden yhteiskunnallisia hyötyjä ja lisätä SIB-hankkeiden kaltaisten uusien, vaihtoehtoisten rahoitusmallien tunnettuutta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019).



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI

### 7.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää SIB-rahastojen mallinnusta laskentatoimen näkökulmasta. Tutkimuksessa haettiin vastausta kolmeen eri tutkimuskysymykseen koskien laskentatoimen hyödyntämistä, työkaluja sekä roolia SIB-rahastojen mallinnuksessa. Ensimmäinen tutkimuskysymys kuului:

- (1) Miten eri toimijat hyödyntävät laskentatoimea SIB-rahastojen mallinnuksessa?

Aineisto kerättiin haastattelemalla henkilöitä neljältä eri taholta, joista jokainen oli osallistunut SIB-rahastojen mallinnukseen ja käyttänyt siinä apuna laskentatoimea. Sitran rooli hankkeiden mahdollistajana on vaatinut siltä selkeää viestintää euromääräisessä muodossa, mihin tarvitaan laskentatoimea. Sitran tekemä kustannusten ja tuottojen laskenta on osaltaan puhdasta laskentatoimen tieteenalaa, mutta samalla mallinnusprosessissa on käytetty monimutkaisempaa matemaattista mallinnusta ja todennäköisyyslaskentaa. Hankehallinnoija mallintaa rahaston omien taloudellisten laskelmiensa avulla, joihin tutkimuksessa ei ollut pääsyä. Ulkopuolinen tutkimuslaitos tuottaa kvalitatiivisia mittareita hankkeiden vaikuttavuuden todentamisen avuksi. Nämä mittarit ovat SROI:n ja QALY:n kaltaisia mittareita ja osa laskentatoimen kenttää. Kunnan työntekijät tekevät aktiivisesti laskelmia kukin omalta osaltaan. Sitra on avustanut kunnan projektipuolen ihmisiä laskelmien muodostamisessa. Tämä mallinnus ei kuitenkaan riitä kunnan talousosastolle, joka joutuu tuottamaan lisälaskelmia SIB-rahastosta kirjanpidon ja budjetoinnin näkökulmasta. Kirjanpitokäytännöt ja budjetointi ovat laskentatoimen perusosaamista. Laskentatoimi on siis kaikkien SIB-hankkeiden suunnitteluun ja mallinnukseen osallistuvien tahojen työväline.

Laskentatoimea hyödynnetään SIB-rahastoissa eri näkökulmista ja lähtökohdista. Tutkimuksen perusteella laskentayksikön rajausta vaihtelee tahosta riippuen. Sitra on käsitellyt laskentayksikkönä koko yhteiskuntaa ja varmistaa

nut, ettei rahastolla siirretä kustannuksia yksiköltä toiselle, vaan saadaan aikaan todellisia säästöjä. Toisaalta SIB-hankkeen tulospalkkion maksaja, yleensä kunta, voi rajata laskentayksikön oman laskentaentiteettinsä mukaisesti vain kyseisen kunnan taloudeksi. SIB-rahaston tavoitteet riippuvat tulospalkkion maksajasta, joten hankehallinnoijan laskentayksikkö määräytyy tulospalkkion maksajan näkökulman perusteella. Hankehallinnoija kerää yhteen eri palveluntarjoajat, joiden kanssa tehdään erilliset sopimukset. Tällöin palveluntarjoajan laskentayksikkö on rajallisempi ja käsittää vain kyseisen liiketoiminnan. Kuten haastatteluissa ilmeni, julkisen sektorin toimijoiden näkemyksissä laskentayksiköstä voidaan havaita eroja. Esimerkiksi kunta voi olla valmis sijoittamaan valtiotason säästöihin tai vastaavasti se ei välttämättä näe, miksi sen täytyisi käyttää rajallisia resurssejaan koko yhteiskunnan hyvinvointiin.

Laskentayksikön lisäksi näkemykset laskentatoimesta vaihtelevat henkilöittäin, sillä SIB-rahastojen mallinnuksen parissa toimivat ovat eri alojen asiantuntijoita. Osalla rahastojen mallinnukseen osallistuvista on puhdasta laskentatoimen osaamista, mutta laskelmia tekevät ja käsittelevät myös henkilöt, joilla ei ole kaupallista tutkintoa tai laskennallista taustaa. Tutkimuksessa haastatelluista puolella oli kauppatieteiden tutkinto, kun taas muiden haastateltujen osaaminen oli hyvin vaihtelevaa. Haastatteluiden perusteella voidaan päätellä, että SIB-rahastojen mallinnuksessa laskentatoimi on levinnyt uudelle osa-alueelle, jossa sitä hyödyntävillä henkilöillä ei ole alan koulutusta. Tutkielman toisessa luvussa kuvattiin, kuinka eri ammattiryhmien välistä kilpailua tutkinut Abbott (1988) havaitsi asiantuntijatiedon kontrolloimisen tuomat haasteet. Hänen mukaansa informaation epäsymmetria aiheuttaa tilanteen, jossa toinen osapuoli joutuu sokeasti luottamaan kyseisen profession tiedon haltijaan. SIB-rahastoissa ehkäistään tätä ongelmaa antamalla eri alojen ammattilaisille yhtäläiset oikeudet hyödyntää ja ymmärtää laskentatoimea mallinnuksessa, minkä vuoksi laskentatoimen osaamista joudutaan levittämään eri ammattiryhmien edustajille.

Useiden eri osaamisalueiden edustajien osallistuminen hankkeisiin voi johtaa siihen, että SIB-rahastojen toimikentällä käytettävät termit ja työnjako eivät ole vakiintuneita. Tutkimuksen haastattelurunko rakennettiin tutkimuskirjallisuudessa SIB-rahastoille luotujen käsitteiden varassa, esimerkiksi haastattelukysymyksissä käytettiin termejä yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus ja toiminnallinen mallinnus. Termien käyttö sai usean haastateltavan kohdalla vastauksiin epävarmuutta. Haastateltavat kertoivat, etteivät ole varmoja kyseisten erikoistermien sisällöstä. Tämä osoitti, ettei SIB-rahastojen mallinnusprosessi ole vielä termistöltään vakiintunut. Samaa voisi päätellä työnjaosta SIB-hankkeiden mallinnukseen liittyen, sillä rahastoja on luotu useiden neuvotteluiden tuloksena. Haastatteluissa mallinnusprosessia kuvattiin iteratiivisena neuvotteluprosessina ja esiin nousi tarve jatkuvalla uusien henkilöiden koulutukselle. Sitra on ollut suuressa roolissa SIB-rahastojen mallinnuksessa, mutta vuodesta 2020 lähtien sen ei ole tarkoitus osallistua lainkaan SIB-hankkeiden luomiseen Suomessa (Sitra 2020a). Sitra on yhteistyötahoineen tehnyt laajasti työtä levittääkseen vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-rahastoihin liittyvää osaamista valtakunnallisesti. Ymmärrettävästi työnjako rahastojen mallinnuksessa ei ole voinut vielä vakiintua näin varhaisessa vaiheessa. Rahastojen mallinnusprosessia voitaisiinkin tehostaa merkittävästi, jos työnjako hankkeisiin

osallistuvien kesken olisi selkeämpi ja tietoisuus SIB-rahastojen perusideasta olisi levinnyt potentiaalisten toimijoiden tietoon markkinoilla.

Laskentatoimi on mukana laajalti prosessin eri vaiheissa ja koko prosessin ajan, sillä se auttaa viestimään tavoitteet ja perustelemaan päätöksentekoa eri sidosryhmille. Yleisesti vaikuttavuusinvestoiminen on viime vuosikymmenellä vasta alkanut nauttia suuren yleisön luottamusta ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus yrityksissä on muuttunut kilpailueduksi (mm. Porter & Kramer 2006; Markard, Raven & Truffer 2012). SIB-rahasto ei ole vielä vastaavalla tasolla, vaan se on yhä laajalti tuntematon ja herättää paljon epäluuloja. Sitran edustajat kuvasivat, kuinka he pyrkivät luomaan laajaa systeemistä muutosta julkisen sektorin ajattelutapaan ja ehkäisevien palveluiden tuotantoon. Prosessissa on kuitenkin paljon haasteita, sillä julkisen sektorin budjetoitijärjestelmä ja palveluntuottajien ansaintalogiikka eivät sovellu rakenteeltaan tulosperusteiseen toimintaan. Laskentatoimen avulla voidaan pyrkiä yhdistämään julkisen sektorin vaatimukset mitattavuudesta ja tavoiteltujen positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten tuottaminen. Tästä päästäänkin toiseen tutkimuskysymykseen:

- (2) Millaisia laskentatoimen työkaluja SIB-rahastojen mallinnuksessa hyödynnetään?

Tutkimuksen aikomuksena oli tunnistaa laskentatoimen työkaluja, mittareita, joilla voidaan todentaa yhteiskunnallisia vaikutuksia euromääräisesti. Alkueloituksista poiketen SIB-rahastoja ei kuitenkaan seurata yleisillä vaikuttavuuden mittareilla. Sen sijaan hankkeissa on kyse yksinkertaisesta kustannuslaskennasta, toiminnan valvonnasta, toimenpiteiden uudelleenjärjestelystä, julkisen sektorin budjetoinnista ja kirjanpitokäytännöistä. SIB-rahastoilla ei haeta perinteistä vaikuttavuutta, vaan sillä pyritään laajaan julkisen sektorin toimintavan muutokseen. Kuten eräs haastateltava totesi, SIB-rahasto on ollut keino tuoda tulosperusteista toimintaa julkiselle sektorille, mutta muutoksen tulee tapahtua julkisen sektorin toiminnassa ja ajattelutavassa laajemmin.

Laskentatoimen tärkeimmät työkalut SIB-hankkeissa ovat kustannuslaskenta ja budjetointi, jotka nousivat esiin pääsääntöisesti joka haastattelussa. Tärkeässä roolissa ovat myös kirjanpitokäytännöt ja tilintarkastus, joihin keskittyvät erityisesti julkisen sektorin talousosaston edustajat. SIB-hanke on julkiselle sektorille investointi, jonka toteuttamiskelpoisuutta arvioidaan kustannuslaskennan avulla. Laskentatoimen avulla lasketaan onko hankkeella saavutettavat mahdolliset säästöt suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset. Budjetointia tarvitaan, kun julkinen sektori ottaa hankkeen huomioon omassa talouudessaan. Lähtökohtaisesti mukaan otetaan vain primäärit ja aineelliset kustannukset ja aikaansaatu vaikuttavuus. SIB-hankkeiden suunnittelusta erillään olevat tahot tekevät tutkimusta hankkeiden muista kuin suorista euromääräisistä vaikutuksista. Esimerkiksi THL tuottaa informaatiota rahaston tulostittareiden ulkopuolelta SIB-hankkeella saavutetusta vaikuttavuudesta. Kuten tutkielman teoriaosassa kuvattiin, vaikuttavuusinvestoimiselle on luotu joukko mittareita, joilla voidaan tuottaa ei-euromääräistä laskentaa. Näitä mittareita hyödynnetään vielä hyvin rajallisesti SIB-hankkeiden mallinnuksessa.

Tutkimuksessa nousi esiin toistuvasti tietyt kriteerit SIB-rahastojen kustannusten, säästöjen ja tulosten mittaamiselle: euromääräisyys ja yksinkertaisuus. Julkisen sektorin budjettien rajallisuus luo SIB-rahaston toiminnalle monia vaatimuksia, erityisesti euromääräisyyden. Tällä tarkoitettiin sitä, että vaikutukset on esitettävä numeerisessa muodossa, jotta kunta pystyy tarkastelemaan hanketta oman taloutensa ja erityisesti budjettinsa kannalta. Tarvitaan laskentatoimea, jotta saadaan muutettua yhteiskunnalliset vaikutukset euroiksi. Lisäksi mittareiden täytyy olla riittävän yksinkertaisia, jotta ne ovat eri sidosryhmien ymmärrettävissä. Haastattelujen perusteella sijoittajien on ollut vaikea sisäistää SIB-rahaston toimintaa ja heille on täytynyt perustella SIB-rahaston kannattavuutta sijoituskohteena, missä on käytetty apuna yksinkertaisia mittareita.

Merkittävänä tutkimustuloksena esitettiin, että SIB-rahastojen mittarit eivät vastaa vaikuttavuuden mittareita. Vaikuttavuuden mittareista SIB-rahastojen mittarit eroavat juurikin euromääräisyyden ja yksinkertaisuutensa vuoksi. Vaikuttavuutta voidaan perinteisesti mitata ilman numeerisia mittareita, mutta vaikuttavuusinvestoinnin asiantuntija kritisoi tätä lähestymistapaa, sillä se mahdollistaa vaikuttavuus-termin käytön harhaanjohtavasti niissäkin tilanteissa, kun todellisia syy-seuraussuhteita ei ole todennettu ja vaikuttavuudesta puhutaan ilman perusteita. SIB-rahastojen tapa mitata vaikutuksia sitoo vaikuttavuuden tehtyihin toimenpiteisiin ja on näin todennettavissa. Lisäksi SIB-rahastoissa tarkastellaan vain primääritason vaikutuksia, vaikka vaikuttavuus ulottuu aina laajemmalle. Tutkimuksen tuloksista ilmeni, että SIB-rahastojen tulosmittareiden lisäksi hankkeiden vaikutuksia tulisi tarkastella laajemmin erilaisten mittareiden avulla. Julkisen sektorin laskentayksikön rajallisuus sekä SIB-rahastojen markkinan varhainen vaihe ja järjestäytymättömyys voivat selittää osaltaan sitä, että hankkeissa ei ole laajennettu tarkastelua suorien euromääräisten vaikutusten ulkopuolelle. Jos ymmärrys vaikuttavuusinvestoinnista ja sen mittareista kehittyy, on mahdollista, että mittarit muuttuvat monimutkaisemmaksi ja kohti kvalitatiivisuutta. Mitä pidemmälle vaikutusketjussa mennään ja mitä subjektiivisempia mittareita käytetään, sitä vaikeampaa on syy-seuraussuhteiden jäljittäminen. Tällöin ei voida varmistua siitä, että vaikutukset ovat seurauksia tehdyistä toimenpiteistä. Vaikuttavuuden todentamisen haasteellisuuden takia SIB-rahastojen mittariston tulisi pysyä riittävän yksinkertaisena.

Laskentatoimi SIB-rahastoissa on osaltaan mahdollisuus raportoida sisäisesti hankkeen eri toimijoiden välillä. Rahastojen mallinnus on keino laskea mahdollisia kustannuksia ja säästöjä sekä viestiä tulospalkkion maksajalle hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta. Sisäisessä laskentatoimessa investointilaskelmat ovat johdon keino suunnitella ja valvoa resurssien käyttöä. Niiden avulla voidaan valita tuottavin investointi. Samoin SIB-rahastoissa on kyse julkisen sektorin investoinnista, jonka rahoittajana toimivat poikkeuksellisesti sijoittajat. SIB-rahastossa investoinnin houkuttelevuutta palvelun ostajan kannalta on parannettu siirtämällä riski sijoittajille. Ongelmana SIB-rahastoissa on mitattavissa olevat tekijät, sillä investoinnin kohde ei ole sellaisenaan mitattavissa olevassa muodossa. Rahaston kohde eli sosiaalisen ongelman väheneminen täytyy muuttaa mitattavaksi. Tässä käytetään apuna kohderyhmän määrittelyä,

segmentointia, hintaluokkien muodostamista, todennäköisyyslaskentaa ja muita tutkimuksen tuloksissa eriteltyjä analyysejä. Näillä menetelmillä pyritään pienentämään kohderyhmän volatiliteettia yksilöittäin ja kohdistamaan hanke mahdollisimman tuottoisiin yksilöihin tavoiteltujen kustannussäästöjen näkökulmasta. SIB-hankkeissa on kyse siis investointilaskennan kaltaisista sisäisen laskentatoimen menetelmistä.

SIB-rahasto itsessään ei ole välttämätön julkisen sektorin rahoitusinstrumentti, vaan markkinoiden ollessa tarpeeksi kehittyneet tulosperusteiselle ajattelutavalle, ne voisivat järjestyä luonnostaan tulosperusteisesti. Käytännössä olisi siis mahdollista, että palveluntarjoajat harjoittaisivat tulosperusteista ehkäisevän työn toimintaa, myisivät palveluja tulosperusteisesti niitä ostaville julkishallinnon tahoille ja hakisivat toiminnalle rahoitusta sijoittajilta perinteisten rahoitusmarkkinoiden kautta. Tulosperusteinen palveluntuotanto vaatisi muutoksia rakenteissa ja ajattelutavoissa kaikilta toimijoilta. Tämän perusteella voi päätellä, että laskentatoimen työkalut toimivat SIB-rahastoissa keinona perustella tulosperusteista toimintaa laajalle joukolle. Kolmannessa ja viimeisessä tutkimuskysymyksessä selvitettiin tätä laskentatoimen roolia laajemmin:

### (3) Mikä on laskentatoimen rooli SIB-rahastojen mallinnusprosessissa?

Kokonaistasolla tarkasteltuna laskentatoimi on SIB-rahastojen mallinnuksessa tärkeä ydintoiminto, sillä se mahdollistaa hankkeiden toteuttamisen. SIB-rahastot eivät menisi nykyisessä päätöksentekoympäristössä eteenpäin ilman laskentatoimen avulla määriteltyjä kustannuksia ja säästöjä hankkeesta. Lisäksi laskentatoimen työkaluilla saadaan tuotettua tarvittavaa sisäistä raportointia rahaston toiminnan aikana, jolloin voidaan seurata hankkeen tuloksellisuutta ja mahdollisiin odottamattomiin muutoksiin pystytään reagoimaan tehtyjen sopimusten sallimissa rajoissa. SIB-rahastojen taloudellinen ja toiminnallinen mallinnus joudutaan suorittamaan tiedostaen useat epävarmuustekijät hankkeen toteutusvaiheessa ja mallinnuksen jälkeen rahasto on sidottu valittuihin toimenpiteisiin ja tulospittareihin. Jokaisessa hankkeessa voidaan kuitenkin tarkastella hankkeen aikaista toimintaa ja tarvittaessa mukailla palveluntarjontaa ja toimenpiteitä haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Hankehallinnoijalla on siis joustavuutta palveluntarjonnan suhteen toiminnallisen mallinnuksen jälkeenkin. Tässä rajoittavat tekijät ovat hankehallinnoijan ja palveluntarjoajien väliset sopimukset, joiden puitteissa hankehallinnoija voi sopeuttaa palveluita tarpeen mukaan. Hankehallinnoijan edustaja kertoi, että lähtökohtaisesti palveluntuottajien kanssa tehdyt sopimukset ovat pitäviä sellaisenaan, mutta käytännössä niitä on jouduttu muuttamaan SIB-hankkeiden toiminnan aikana. Hankehallinnoijan voi olla kannattavaa neuvotella toiminnallisessa mallinnuksessa riittävän joustava toimintamalli palveluntuotantoon, jotta se voi mukauttaa rahastolla tuotettavien palveluiden määrää, laatua ja ajankohtaa.

Alemmilla mallinnuksen tasoilla laskentatoimen rooli on ollut hyvin erilainen tahosta riippuen. Eri osapuolilla on melko eriävä näkemys siitä, mitä laskentatoimi on ja kuinka rahastoja mallinnetaan. Haastateltavat rahastoyhtiöstä näkivät SIB-rahastot muihin rahastoihin rinnastettavissa olevina ja heille SIB-mallinnus on arkipäiväistä rahaston mallinnusta. Rahastoyhtiön vaikuttavuus-

investoimisen asiantuntija teki selvän eron vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-rahastojen välille. Hänen mukaansa SIB on merkittävästi perinteisestä vaikuttavuusinvestoimisesta poikkeavaa juurikin sen euromääräisen esitystavan vuoksi. Lisäksi joudutaan tekemään paljon rajauksia ja yksinkertaistamaan ilmiöitä, jotta rahaston toimintaidea on viestittävässä ymmärrettävästi laajalle joukolle eri alan asiantuntijoita. Sijoittajille ja muille sidosryhmille viestiminen on osa perinteistä laskentatoimen toimintaa ja tehtävää. Laskelmilla voidaan perustella päätöksiä ja oikeuttaa toimia. Avoimen tiedonjaon avulla voidaan synnyttää luottamusta yhteistyöhön, jota ei aikaisemmin ole onnistuttu luomaan. Lisäksi laskentatoimi toimii toiminnan valvojana. SIB-rahaston tapauksessa valvonnan tarvetta vähentää tulospalkkion sitominen vaikutusten luomiseen ja mittareihin.

Sitralla on vankkaa osaamista SIB-rahastojen mallinnuksesta yhteiskunnan tasolla ja he osaavat laskea julkisen sektorin kustannuksia ja säästöjä eri laskentayksiköissä. Heiltä kuitenkin puuttuu kunnan laskentaosaston kaltainen näkemys kunnan talouden hoitamisesta, mikä on ratkaisevassa roolissa hankkeen onnistumisen kannalta. SIB-hanketta voidaan suunnitella kuukausia ennen kuin se esitetään kunnan laskentaosastolle, jossa aloitetaan mallinnus käytännössä uudestaan alusta, pelkkä kunnan näkökulma huomioiden. Riippumattomat tutkimuslaitokset tekevät tarpeellista työtä tutkiessaan rahastojen vaikutuksia niiltä osin, mitkä jäävät itse rahaston tuloksellisuuden arvioinnin ulkopuolelle. Tärkeimmät vaikutukset saattavat jäädä huomaamatta, jos kukaan ei tutki tehtyjen interventioiden laajempia vaikutuksia.

Laskentatoimen vakiintuminen SIB-rahastojen mallinnuksessa on vielä kesken. Sitran tavoitteena oli luoda Suomeen vaikuttavuuden ekosysteemi, jossa julkinen sektori siirtyy tulosperusteiseen toimintaan eli todellisen vaikuttavuuden mittaukseen toimintojen laskemisen sijasta ja toimijat tekevät aitoa yhteistyötä, jossa heidän yhteissummansa on enemmän kuin he itse eli saadaan aikaan synergiaetuja. Laskentatoimen selkeä vahvuus on euromääräisen, vertailtavissa olevan informaation tuottaminen, minkä avulla julkinen sektori voi perustella toimintaansa ja päättää hankkeen toteuttamisesta. Haasteena on laskelmien vaatimat ennako-oletukset ja todennäköisyyksiin perustuvat valinnat, jotka voivat vääristää mittausta. Laskentatoimi tarjoaisi vielä SIB-rahastoissa hyödyntämättömiä toiminnan tehostamisen ja kustannussäästöjen luomisen mahdollisuuksia julkiselle sektorille, mutta laskentatoimeen kohdistuvat ennakkoluulot hidastavat sen leviämistä yhteiskunnalliseen palveluntuotantoon.

Laskentatoimi ja SIB-malli nähdään keinona vauhdittaa muutosta julkisen sektorin toiminnassa. Tavoitteena on tuoda näkyväksi ehkäisevän työn hyödyt ja sitä kautta kannustaa julkista sektoria muuttamaan esimerkiksi budjettirakenteita niin, että ne mahdollistavat resursoinnin ehkäisevään palveluntuotantoon. Ehkäisevän työn hyödyt tulee tehdä näkyväksi julkisen sektorin taloudessa, jotta niihin panostaminen nähdään kannattavana. SIB-hankkeessa riski toiminnan epäonnistumisesta on siirretty sijoittajille, joten hankkeeseen lähtemisen kynnyks tulisi olla hyvin matala julkiselle sektorille. Näin ei kuitenkaan ole, kuten haastatteluissa ilmeni, vaan julkinen sektori suhtautuu SIB-hankkeisiin epäluuloisesti. Haastatteluissa sen arveltiin johtuvan rahastomallin huonosta tuntemisesta, sillä hankkeen toteuttamiskelpoisuus itsessään on varsin yksinkertaisesti perusteltavissa laskentatoimen työvälinein.

Laskentatoimen roolina SIB-rahastojen osalta on edesauttaa eri asiantuntijoiden välistä yhteistyötä ja muutosjohtamista sekä luoda perusteita uudentilaisille toimintamalleille. Samalla laskentatoimi edistää yleistä hyväksyntää merkittävälle toimintatapojen muutokselle. Hankkeeseen osallistuvat toimijat tulevat eri lähtökohdista ja heillä on selvästi eroavia näkemyksiä tavoitteiden asettamisesta ja ilmiön rajaamisesta. Toiminta vaatii yhteisesti ymmärrettyjä laskentatoimen työkaluja ja mittareita, joilla voidaan viestiä kaikille osapuolille. Merkittävänä johtopäätöksenä tutkimuksessa voidaan todeta, että laskentatoimen rooli on ollut auttaa systemisen muutoksen tuomisessa julkiselle sektorille. Osa haastateltavista toivoi, että SIB-rahastoja ei luoda nykyisessä muodossaan enää kovin montaa Suomeen. Vaikka SIB-rahasto ei jäisi pysyväksi julkisen sektorin rahoitusinstrumentiksi, toivovat haastateltavat, että SIB olisi keino tuoda laskentatoimea julkiselle sektorille:

”Eihän se SIB saa olla se pääasia, vaan se, että mitä me saadaan aikaiseksi sillä yksityisellä pääomalla. Ja sen jälkeen se kysymys on, että onko tämä varmasti sen yksityisen pääoman allokoinnin kannalta luontevin järjestelmä tehdä asioita. Voihan olla, että se on, mutta niin kuin mä sanoin, se ei ole välttämätön. [...] Tässä on vähän semmoista pehmeätä haaveilua, mutta se on se kuva nykyään, millään lailla aliarvioimatta SIBin merkitystä. Se on ollut äärimmäisen ja on äärimmäisen hyvä työkalu sen ison muutoksen aikaansaamiseksi, mutta varmasti nykymuotoisena sen aika alkaa olla kohta sitten meidän markkinassa toivottavasti ohi.”

Tutkimuksessa saatiin yleinen näkemys laskentatoimen hyödyntämisestä SIB-rahastojen mallinnuksessa. Tulokset tukivat näkemystä laskentatoimen leviämistä eri alan ammattilaisten työkaluksi ja laskentatoimen voidaan nähdä olevan syntyneessä jälleen uudelle toiminta-alueelle. Seuraavassa alaluvussa pohditaan tätä tutkimusta tarkemmin aiempiin tutkimuksiin nojaten.

## 7.2 Suhde aiempaan tutkimukseen

Tutkielman alussa todettiin, että SIB-rahastojen aiempi tutkimus on hyvin vähäistä. Tutkimuksen tuloksia voidaan kuitenkin verrata SIB-hankkeista tehtyihin oppaisiin ja vaikuttavuusinvestoimisen tutkimukseen. SIB-rahastojen mallinnus eroaa merkittävästi vaikuttavuusinvestoimisen säännöistä. Toisaalta haastateltavat painottivat käyttävänsä mieluummin termiä tulosperusteinen rahoitussopimus. Heidän mielestään olennaista on se, millainen systeminen muutos SIB-rahastolla voidaan saada aikaan, eikä se, että sitä voidaan käyttää julkisen sektorin rahoitusinstrumenttina. Suomessa tähän saakka toteutettu tapa rakentaa SIB-malli ei ole ainut keino luoda tulosperusteisia rahoitussopimuksia. Sitra on lähtenyt rakentamaan rahastoja tässä tutkimuksessa kuvatulla tavalla ja luonut niistä oppaita, joita on käytetty apuna tutkielman teoriaosan rakentamisessa. Alkuoletusten mukaisesti Suomessa on noudatettu Sitran kehittämää mallia SIB-rahastojen rakentamisessa, sillä sama taho on luonut oppaat, tarjonnut asiantuntija-apua ja tehnyt mallinnusta käytännössä. Tulevaisuudessa prosessi ei ole välttämättä yhtä suoraviivainen, vaan SIB-hankkeisiin voidaan omaksua erilaisia toteutusmalleja.

Kuten teoriaosassa kuvattiin, Miller (1998) on luonut käsitteen laskentatoimen marginaalit kuvaamaan laskentatoimen tieteenalan kuvitteellisia rajoja. Marginaalit siirtyvät, kun laskentatoimeen liitetään uusia menetelmiä muiden tieteenalojen menetelmiä soveltamalla tai, kun laskentatoimea hyödynnetään onnistuneesti toiminnossa tai osa-alueella, johon sitä ei perinteisesti liitetä (Miller, 1998). Laskentatoimen hyödyntäminen SIB-rahastojen kautta julkisen sektorin ehkäisevien palveluiden tuotannossa on toimialue, joka on perinteisesti sijainnut laskentatoimen marginaalien ulkopuolella. Laskentatoimea pyritään samalla myös kehittämään luomalla uusia vaikuttavuuden mittaamiseen soveltuvia laskentamenetelmiä. Laskentatoimi SIB-rahastojen mallinnuksessa laajentaa näin marginaaleja ja tuo laskentatoimen hyödyntämisen laajemmalle mukaan julkisen sektorin toimintaan.

Vastaavasti Abbottin (1988) näkemykset professioiden osaamisalueiden rajapintojen haasteista vastaavat hyvin SIB-rahastojen luomaa tilannetta. SIB näyttäytyy hyvin monimutkaisena ja vielä kevyesti järjestäytyneenä rakenteena, jossa laskentatoimea hyödyntävät useat eri asiantuntijat. Tutkimuksen perusteella SIB-rahastojen suunnittelijoissa ei ole ketään selkeää laskentatoimen ammattilaista ohjaamassa toimintaa. Tällöin on vaarana, ettei laskentatoimen olemassaoloa ja sen perusteella tehtyjä valintoja noteerata kunnolla. Valintojen vaikutusten arvioinnin roolia ei voi korostaa liikaa SIB-hankkeisiin liittyen, sillä SIB-rahastojen luoma vaikuttavuus on vahvasti kytköksissä valittuihin tulostittareihin ja laskentayksikön rajaamiseen. Tämä nousee esiin useissa aiemmissä tutkimuksissa: mm. Espeland ja Sauder (2007) tutkivat mittareiden vaikutusta toimintaan ja Hines (1988) esitti, kuinka laskentayksikön rajaaminen vaikuttaa käsityksemme todellisuudesta.

SIB-rahastojen syntymistä voi laskentatoimen näkökulmasta hahmottaa luvussa 2.2 esitellyn Powerin (2015) laskentatoimen tapahtumaikkunamallin avulla. Samoin kuin Power (2015) kuvaa laskentatoimen syntyvän ongelman tunnistamisen seurauksena, lähtevät myös SIB-rahastot liikkeelle julkisen sektorin muutostarpeesta, halusta tuottaa tehokkaammin vaikuttavia palveluja. Ikkunamallissa vaiheet jaetaan toimialan ja organisaation tasolla tapahtuviin muutoksiin. SIB-mallissa toimialalla vaikuttavat julkisen sektorin edustajat, kunta ja valtio. Myös Sitra on osallistunut julkisen sektorin tason toimintaan tukemalla kuntien valmiutta toteuttaa SIB-rahastoja. Sitra on erityisesti järjestänyt sosiaalisia tapahtumia, joissa on toteutettu Powerin (2015) mallin mukaista kollektiivista aiheen käsittelyä ja järkipäätämistä.

Tapahtumaikkunamallin kohteen muodostaminen ja valmistelu toteutuvat SIB-mallissa siis kuntien tunnistaessa ongelman olemassaolon, ajattelutavan muotoutuessa laskentatoimelle mahdolliseksi ja rahaston suunnittelun aloittamisessa. SIB-rahaston mallinnusprosessin vaiheista taloudellinen mallinnus kuuluu lähinnä tähän ikkunamallin ensimmäiseen vaiheeseen, jossa suunnitellaan laskentatoimen kohdetta ja määritetään haluttuja vaikutuksia. Kun ikkunamallissa siirrytään organisaatiotasolle ja toiminnan organisointiin, on kyse SIB-rahaston toiminnallisesta mallinnuksesta. Tähän osallistuvat organisaatioiden edustajat eli hankehallinnoijat ja palveluntarjoajat, jotka mallintavat käytännön toteutuksen tavoiteltuihin vaikutuksiin pääsemiseksi. Powerin (2015) mukaan organisaatiotasolla hahmotetaan työn prosesseja ja syy-seuraussuhteita.



Tätä tehdään SIB-rahastossa jo taloudellisen mallinnuksen vaiheessa. Kuten Power (2015) myös toteaa artikkelissaan, laskentatoimen syntymisen tapahtumaikkunamalli ei ole suoraviivainen, vaan dynaaminen prosessi, jossa vaiheet tapahtuvat rekursiivisesti toisiinsa vaikuttaen. Samoin toimialan ja organisaatiotason vaiheet ovat limittyneet toisiinsa ja tapahtuvat osittain samanaikaisesti vuorovaikutuksessa.

Powerin (2015) mallin viimeisessä vaiheessa vakiinnutetaan aikaansaadut rakenteet ja uudet käytännöt osaksi yleistä toimintaa. Yksittäistä SIB-rahastoa tarkasteltaessa tässä vaiheessa ollaan, kun rahasto aloittaa toimintansa ja hanketta toteutetaan. Kuitenkin useat haastateltavat esittivät hankkeisiin liittyvän yksittäistä SIB-rahastoa laajemman tavoitteen julkisen sektorin laskentatoimen muutoksesta, jossa siirryttäisiin toimintojen laskemisesta vaikutusten laskentaan. Tämä vaihe on vielä kesken SIB-mallien rakentamisessa, sillä vielä ei voi selkeästi sanoa, onko hankkeilla saatu aikaan vaikutuksia yleisesti julkisen sektorin toimijoiden ajattelussa ja toiminnassa sekä näitä tavoitteita tukevassa laskentatoimessa. SIB-rahastojen kattotavoitteena on vakiinnuttaa vaikuttavuusajattelu osaksi julkisen sektorin ehkäisevää palveluntuotantoa ja tulevaisuusnäyttää, päästäänkö tähän Powerin (2015) laskentatoimen syntymisen viimeiseen vaiheeseen saakka.

### 7.3 Jatkotutkimustarpeen arviointi

SIB-rahastot ja tulosperusteisuus tarjoavat monia mielenkiintoisia tutkimusaiheita tulevaisuudessa. Aihetta voi tarkastella useasta eri näkökulmasta ja tutkimukselle on aitoa kysyntää eri tahoilta. Esimerkiksi laskentatoimen näkökulmasta tutkimuksessa nousi esiin selkeä jatkotutkimustarve tulosperusteisten rahoitussopimusten käsittelystä kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Sekä mallinnuksen asiantuntija että kunnan talousosaston edustaja kumpikin ottivat puheeksi SIB-rahaston kirjaamisen kirjanpitoon ja kunnan talouteen. Tässä haasteena on, että hankkeet vaativat sitoutumisen vaalikauden yli. Lisäksi julkisen sektorin budjettien luominen ja mahdollisuuksien kartoittaminen siirtymisestä tulosperusteiseen budjetointiin olisivat hyödyllisiä tutkimusaiheita. Toisaalta laskentatoimen ulkopuolelta jatkotutkimusideoita olisivat esimerkiksi eri osapuolten välinen yhteistyö, kommunikaatio, näkemykset tai intressiristiriidat ja sen haasteet tai mahdollisuudet. Tutkimuksessa nousee vahvasti esiin myös eettinen näkökulma ja kysymykset vastuun jakamisesta yksityisen ja julkisen sektorin välillä. SIB-rahastoja markkinoidaan kaikille osapuolille voitollisena tilanteena (Sitra 2019a), mutta hyötyvätkö todellisuudessa jotkut osapuolet malista enemmän kuin toiset?

Jatkotutkimuksessa voisi keskittyä kehittämään SIB-hankkeita ja esimerkiksi niiden mittareita. Kuten tutkimuksessa tuli ilmi, nykyisissä hankkeissa mittarit ovat hyvin yksinkertaisia ja eivät aina palvele alkuperäistä käyttötarkoitustaan. Haastatteluissa nousi esiin toive uusien mittareiden kehittämisestä, mitä kautta hankkeita voitaisiin tarkastella laajemmin ja niiden vaikutukset tulisivat luotettavammin esille. Tällä hetkellä tarvitaan erityisesti tutkimusta sel-

laisista SIB-hankkeen vaikutuksista, jotka jäävät rahaston tulospittareiden ulkopuolelle. Kukaan ei ole suoranaisesti vastuussa tästä tulospittareiden ulkopuolelle rajattujen vaikutusten tutkimuksesta, joten aiheen kattavuus tulevissa tutkimuksissa on epävarmaa. Haastateltavat olivat huolissaan siitä, että heidän tekemänsä työ SIB-hankkeiden eteen jää liian pienen joukon tietoisuuteen, jos sitä ei dokumentoida ja viestitä huolellisesti. Ilman eri tahojen tekemiä tutkimuksia SIB-rahastoista, hankkeet voivat jäädä huomiotta ja tulospittareisen toiminnan osaaminen ei pääse leviämään. Tämä olisi täysin vastoin SIB-rahastojen mallintajien tarkoitusta, sillä he pyrkivät mahdollisimman läpinäkyvään toimintaan, jotta myös muilla tahoilla olisi mahdollisuus toteuttaa toimintaansa tulospittareisesti vaikuttavuutta mitaten.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäi SIB-rahastojen ei-euromääräisten vaikutusten tarkastelu ja mittaus. Olisi mielenkiintoista tutkia, voisiko SIB-rahastojen mittareita kehittää kohti perinteisiä vaikuttavuuden mittareita. Tällä hetkellä SIB-rahastojen vaikutuksista on otettu mukaan yksinkertaisimmat, euromääräiset tuotot ja kustannukset. Laskelmien epävarmuus lisääntyy, jos esimerkiksi psyykkistä hyvinvointia yritetään muuttaa numeerisesti vertailukelpoiseksi. Toteutuisiko silloin aiheeseen kriittisesti suhtautuvien tutkijoiden pelkäämät negatiiviset vaikutukset, kuten ihmisten käsittely tuotantoyksikköinä? SIB-rahastot herättävät monia kysymyksiä ja aiheen riippumattomalle jatkotutkimukselle on selkeä tarve.

## LÄHTEET

- Abbott, A. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- Anders, J. & Dorsett, R. 2017. HMP Peterborough Social Impact Bond - cohort 2 and final cohort impact evaluation. National Institute of Economic and Social Research. [Viitattu 6.10.2019]. Saatavilla: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/633243/peterborough-social-impact-bond-cohort-2-results-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633243/peterborough-social-impact-bond-cohort-2-results-report.pdf).
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S. & Moro, D. 2013. Valuing the social? The nature and controversies of measuring Social Return On Investment (SROI). *Voluntary Sector Review* 4(1), 3-18.
- Barclay, L. & Symons, T. 2013. A Technical guide to developing social impact bonds. *Social Finance*. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/publications/technical-guide-to-developing-social-impact-bonds1.pdf>.
- Barman, E. 2015. Of Principle and Principal: Value Plurality in the Market of Impact Investing. *Valuation Studies* 3(1), 9-44.
- Bugg-Levine, A. & Emerson, J. 2011. Impact Investing: Transforming How We Make Money while Making a Difference. *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 6 (3), 9-18.
- Brandenburg, M. 2012. Impact Investing's Three Measurement Tools. *Stanford Social Innovation Review*. [Viitattu 9.10.2019]. Saatavilla: [https://ssir.org/articles/entry/impact\\_investings\\_three\\_measurement\\_tools](https://ssir.org/articles/entry/impact_investings_three_measurement_tools).
- Chamaki, F., Jenkins, G. & Hashemi, M. 2019. Social Impact Bonds: Implementation, Evaluation, and Monitoring. *International Journal of Public Administration* 42(4), 289-297.
- Clark, C., Rosenzweig, W., Long, D. & Olsen, S. 2004. Double bottom line project report: Assessing social impact in double bottom line ventures. UC Berkeley: Center for Responsible Business. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://escholarship.org/uc/item/80n4f1mf>.
- Cohen, R. 2018. *On Impact. A Guide to the Impact Revolution*. London: Park Communications.
- Combs, K. 2014. More Than Just a Trend: The Importance of Impact Investing. *Corporate Finance Review* 18(6), 12-18.
- Cooper, C., Graham C. & Himick, D. 2016. Social impact bonds: The securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society* 55, 63-82.
- Disley, E., Giacomantonio, C., Kruithof, K. & Sim, M. 2015. The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: Final process evaluation report. RAND Europe. Ministry of Justice Analytical Series. [Viitattu 6.10.2019]. Saatavilla:

- <https://www.gov.uk/government/publications/social-impact-bond-pilot-at-hmp-peterborough-final-report>.
- Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., Culley, D. & Europe, R. 2011. Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. Santa Monica: RAND Corporation. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: [https://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1166.html](https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1166.html).
- Drummond, M., Sculpher, M., Claxton, K., Stoddart, G. & Torrance, G. 2015. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. Oxford University Press. Fourth edition.
- Dubois, A. & Gadde, L.-E. 2002. Systematic Combining: An Abductive Approach to Case Research. *Journal of Business Research* 55, 553-560.
- Edmiston, D. & Nicholls, A. 2018. Social Impact Bonds: The role of private capital in outcome-based commissioning. *Journal of Social Policy* 47(1), 57-76.
- Espeland, W. N. & Sauder, M. 2007. Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology* 113(1), 1-40.
- Espeland, W. N. & Stevens, M. L. 2008. A Sociology of Quantification. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 49(3), 401-436.
- Euroopan parlamentti. 2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) No 346/2013. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32013R0346>.
- Fleischman, R. K. & Tyson, T. N. 2004. Accounting in service to racism: Monetizing slave property in the antebellum south. *Critical Perspectives on Accounting* 15(3), 376-399.
- Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M. & Mays, N. 2016. Narratives of promise, narratives of caution: a review of the literature on social impact bonds. *Social Policy & Administration* 52(1), 4-28.
- Funnel, W. 1998. Accounting in the service of the holocaust. *Critical Perspectives on Accounting* 9(4), 435-464.
- Galitopoulou, S. & Noya, A. 2016. Understanding Social Impact Bonds. OECD Working Paper. [Viitattu 1.10.2019]. Saatavilla: <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLuxWorkingPaper.pdf>.
- Gargani, J. 2017. The leap from ROI to SROI: Farther than expected? *Evaluation and Program Planning* 64, 116-126.
- Gibbon, J. & Dey, C. 2011. Developments in Social Impact Measurement in the Third Sector: Scaling Up or Dumbing Down? *Social and Environmental Accountability Journal* 31(1), 63-72.
- Gruening, G. 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4, 1-25.
- Guter-Sandu, A. 2019. Gauging and financing social outcomes: The distinct nature of value accounting in the field of social impact investment. Working Paper.
- Heckman, J. 2008. Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry* 46(3), 289-324.

- Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tonteri, A. & Tykkyläinen, S. 2018. Vaikuttavuuden askelmerkit - Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuudenaskelmerkit.pdf>.
- Hietala, K. 1997. Vaikuttavuus, vuodot ja muut evaluoinnin käsitteet. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Hilli, P. 2018. Mikä on ennaltaehkäisevän lastensuojelutyön arvo? Diaesitys 16.2.2018. [Viitattu 13.10.2019]. Saatavilla: <https://www.icehearts.fi/wp-content/uploads/2018/02/Petri-Hilli-Kalvot16022018.pdf>.
- Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M. & Ristikari, T. 2017. Syrjäytymisen hinta - case investoinnin kannattavuuslaskemasta. Yhteiskuntapolitiikka 82(6), 663-675.
- Hilli, P. 2017. Vaikuttavuuden hankinta. Diaesitys 9.10.2017. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/20171009\\_soteuttamo\\_petri\\_hilli.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/20171009_soteuttamo_petri_hilli.pdf).
- Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen, T., Pyykkö, M. & Rautio, S. 2015. SIB-opas julkiselle sektorille - Tulospohjainen rahoitussopimus käytännössä. Sitran selvityksiä 106. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2017/02/27175024/Selvityksia106-2.pdf>.
- Hines, RD. 1988. Financial accounting: In communicating reality, we construct reality. *Accounting, Organizations and Society* 13(3), 251-261.
- Horesh, R. 1988. Social Policy Bonds. *Agribusiness and Economics Research Unit Lincoln College Canterbury. Discussion Paper 121*, 266-80.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. 2004. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.
- Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Kastberg, G. & Österberg, E. 2017. Transforming social sector auditing - they audited more, but scrutinized less. *Financial Accountability & Management* 33, 284-298.
- Koskinen, I., Alasuutari P. & Peltonen T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Kotiranta, A. & Widgrén, J. 2015. Esiselvitys yhteiskunnallisesta yrittämisestä - Katsaus yhteiskunnallisiin yrityksiin ja vaikuttavuusinvestoimiseen Suomessa. ETLA Raportit No 46. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-46.pdf>.
- Kurunmäki, L. 1999. Making an accounting entity: the case of the hospital in Finnish health care reforms. *European Accounting Review* 8(2), 219-237.
- Kurunmäki, L. & Miller, P. 2008. Counting the Costs: The Risks of Regulating and Accounting for Health Care Provision. *Health, Risk and Society* 10(1), 9-12.
- Kroeger, A. & Weber, C. 2014. Developing a conceptual framework for comparing social value creation. *Academy of Management Review* 39(4), 513-540.
- Lairikko, K. 2016. The Emergence of Impact Investing in Finland: Challenges and Opportunities. Pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto.

- Lastensuojelun Keskusliitto. 2019. Koordinaatiohanke auttaa kuntia alkuun. [Viitattu 7.10.2019]. Saatavilla: <https://www.lskl.fi/keskusliitto/hankkeet/lapsetsib/koordinaatiohanke-auttaa-kuntia-alkuun/>.
- Lawlor, E., Neitzert, E. & Nicholls, J. 2008. *Measuring value: a guide to Social Return on Investment (SROI)*. London: New Economics Foundation. [Viitattu 19.9.2019]. Saatavilla: [http://www.i-r-e.org/bdf/docs/a008\\_social-return-on-investment-\\_sroi\\_.pdf](http://www.i-r-e.org/bdf/docs/a008_social-return-on-investment-_sroi_.pdf).
- Liebman, J. & Sellman, A. 2013. *Social Impact Bonds - A Guide for State and Local Governments*. Harvard Kennedy School: Social Impact Bond Technical Assistance Lab. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://payforsuccess.org/resource/social-impact-bonds-guide-state-and-local-governments>.
- Lilley, S. & Papadopoulos, D. 2014. Material Returns: Cultures of Valuation, Biofinancialisation and the Autonomy of Politics. *Sociology* 48(5), 972-988.
- Lohjan kaupunki. 2019. Tiedote SIB lapset Lohja. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: <https://www.lohja.fi/muut-utiset/tiedote-lapset-sib-lohja/>.
- Maier, F., Barbeta, G. & Godina, F. 2018. Paradoxes of Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration* 52(7), 1332-1353.
- Markard, J., Raven, R. & Truffer, B. 2012. Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy* 41(6), 955-967.
- McGrath, C. 2017. The Government's Role In Unleashing Impact Investing's Full Potential. *Pepperdine Law Review* 44, 799-840.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L. & Donaldson, C. 2013. Social impact bonds: A wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice* 21(3), 247-257.
- MDRC. 2015. MDRC Statement on the Vera Institute's Study of the Adolescent Behavioral Learning Experience (ABLE) Program at Rikers Island. Announcement 07/2015. [Viitattu 6.10.2019]. Saatavilla: <https://www.mdrc.org/news/announcement/mdrc-statement-vera-institute-s-study-adolescent-behavioral-learning-experience>.
- Miettinen, V. 2019. Sitra irrottautuu vaikuttavuusinvestoimisen kehityksestä, hallitukselta toivotaan vihreää valoa tulostenhankintarahastolle ja osaamiskeskukselle. *Kuntalehti* 22.5.2019. [Viitattu 11.10.2019]. Saatavilla: <https://kuntalehti.fi/uutiset/sote/sitra-irrottautuu-vaikuttavuusinvestoimisen-kehityksesta-hallitukselta-toivotaan-vihreaa-valoa-tulostenhankintarahastolle-ja-osaamiskeskukselle/>.
- Miles, M., Huberman A. & Saldaña, J. 2014. *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Millar, R. & Hall, K. 2013. Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement. *Public Management Review* 15(6), 923-941.
- Miller, P. 1998 The margins of accounting. *European Accounting Review* 7(4), 605-621.
- Miller, P. & Power, M. 2013. Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory. *The Academy of Management Annals* 7(1), 555-603.

- Morley, J. 2019. The ethical status of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-17.
- Mudaliar, A. & Dithrich, H. 2019. Sizing the Impact Investing Market. Global Impact Investing Network. [Viitattu 16.10.2019]. Saatavilla: [https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market\\_webfile.pdf](https://thegiin.org/assets/Sizing%20the%20Impact%20Investing%20Market_webfile.pdf).
- Mulgan, G., Reeder, N., Aylott, M. & Bo'sher, L. 2011. Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds. The Young Foundation. [Viitattu 9.10.2019]. Saatavilla: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Social-Impact-Investment-The-opportunity-and-challenge-of-Social-Impact-Bonds-March-2011.pdf>.
- Neilimo, K. & Näsi, J. 1980 Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismiin soveltamisesta. Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A 2: Tutkielmia ja raportteja 12.
- Nicholls J. 2017. Social return on investment – Development and convergence. *Evaluation and Program Planning* 64, 127-135.
- Nicholls, A. & Dagers, J. 2016. The Landscape of Social Impact Investment Research: Trends and Opportunities. Documentation. Said Business School and MacArthur Foundation. [Viitattu 6.10.2019]. Saatavilla: <https://thegiin.org/research/publication/oxford-reviews-global-data,-literature-on-impact-investment-research>.
- Nikkanen, A. 2019. Yhden nuoren syrjäytyminen maksaa Suomelle 230 000–680 000 euroa, tai enemmän - ja päälle tulee inhimillinen hinta. [Viitattu 7.3.2020]. Saatavilla: <https://www.talouselama.fi/uutiset/yhden-nuoren-syrjaytyminen-maksaa-suomelle-230-000680-000-euroa-tai-enemman-ja-paalle-tulee-inhimillinen-hinta/0ee1b613-42c8-489a-b214-51daeb5732e7>.
- O'Donohoe, N., Leijonhufvud, C., Saltuk, Y., Bugg-Levine, A. & Brandenburg, M. 2010. Impact Investments: An Emerging Asset Class. JP Morgan, Rockefeller Foundation, & the Global Impact Investing Network. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://assets.rockefellerfoundation.org/app/uploads/20101129131310/Impact-Investments-An-Emerging-Asset-Class.pdf>.
- Olson, J. & Phillips, A. 2013. Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States. *Community Development Investment Review* 1, 97-101.
- Pehkonen, I., Horppu, R., Turunen, J., Ojajärvi, A., Toivio, P. & Juvonen-Posti, P. 2019. Työkykyjohtamisen monitoimijaista kehittämistä: Työhyvinvointi-SIB -hankkeen arviointi. Työterveyslaitos 2019. Tampere: PunaMusta Oy.
- Phillips, C. & Thompson, G. 2009. What is a QALY? *Health Economics*. London: Hayward Medical Communications.
- Popper, N. 2015. Success Metrics Questioned in School Program Funded by Goldman. *The New York Times*. [Viitattu 1.10.2019]. Saatavilla: <https://www.nytimes.com/2015/11/04/business/dealbook/did-goldman-make-the-grade.html>.

- Porter, M. E. & Kramer, M. R. 2006. Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review* 84(12), 78-92.
- Power, M. 2015. How accounting begins: Object formation and the accretion of infrastructure. *Accounting, Organizations and Society* 47, 43-55.
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pyykkö, M. 2017. Yksilöllinen hyvinvointi tulevaisuuden maakunnassa. Diaesitys 10.10.2017. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: [https://www.lapeusimaa.fi/wpcontent/uploads/sites/2/2018/11/Sitra\\_vaik.inv\\_LAPE\\_Porvoo10102017.pdf](https://www.lapeusimaa.fi/wpcontent/uploads/sites/2/2018/11/Sitra_vaik.inv_LAPE_Porvoo10102017.pdf).
- Rautio, M. 2019. Tilasto: Syrjäytyneiden nuorten määrä on laskenut, syrjäytyneitä silti yhä 60 000 - ministeri pitää tärkeänä "yhden luukun" palveluita. [Viitattu 7.3.2020]. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10652582>.
- Reeder, N. & Colantonio, A. 2013. Measuring impact: Critical overview of concepts and practice. *LSE Cities, London School of Economics and Political Science*.
- Rosener, A. 2013. Leveraging the power of foundations: An analysis of program-related investing. *Foundation Review* 5(3), 70-71.
- Sainio, S. 2018. Seizing the momentum: The rise of impact investing market in Finland. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto.
- Scholtens, B. 2014. Indicators of responsible investing. *Ecological Indicators* 36, 382-385.
- Sitra. 2020a. Vaikuttavuusinvestoiminen. [Viitattu 4.4.2020]. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/aiheet/vaikuttavuusinvestoiminen/>.
- Sitra. 2020b. Lapset-SIB II - hankehallinnoijan kilpailutuksen infotilaisuus. [Viitattu 5.4.2020]. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/tapahtumat/lapset-sib-ii-hankehallinnoijan-kilpailutuksen-infotilaisuus/>.
- Sitra. 2019a. SIB-rahastot. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/#mista-on-kyse>.
- Sitra. 2019b. Lapset-SIB. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/caset/lapset-sib/>.
- Social Finance. 2019. Impact Bond Global Database. [Viitattu 12.9.2019]. Saatavilla: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk>.
- Tan, S., Fraser, A., McHugh, N. & Warner, M. 2019. Widening perspectives on social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*. [Viitattu 7.10.2019]. Saatavilla: <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1568249>.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2019. Vaikuttavuusinvestointeihin lisäsatsaus ja tukea osaamiskeskuksesta. [Viitattu 23.2.2020]. Saatavilla: [https://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/vaikuttavuusinvestointeihin-lisasatsaus-ja-tukea-osaamiskeskuksesta](https://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vaikuttavuusinvestointeihin-lisasatsaus-ja-tukea-osaamiskeskuksesta).
- Vantaan kaupunki. 2019. Ehkäisevät perheiden palvelut saavat vauhtia vaikuttavuusinvestoinnista. [Viitattu 12.10.2019]. Saatavilla: [https://www.vantaa.fi/uutisia/kaikki\\_uutiset/101/0/143061](https://www.vantaa.fi/uutisia/kaikki_uutiset/101/0/143061).



- Warner, M. 2013. Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform* 16(4), 303–319.
- Weinstein, M. 1988. A QALY is a QALY is a QALY – or is it? *Journal of Health Economics* 7, 289-290.
- Wilson, K. E., Silva, F. & Ricardson, D. 2015. Social Impact Investment: Building the Evidence Base. OECD. [Viitattu 18.9.2019]. Saatavilla: <https://ssrn.com/abstract=2562082>.
- Ängeslevä, P. 2018. Lapsi-Sib: Kahdentoista vuoden kokeilu. *Talentia-lehti*. [Viitattu 14.12.2019]. Saatavilla: <https://www.talentia-lehti.fi/lapsi-sib-kahdentoista-vuoden-kokeilu/>.

**LIITTEET****Liite 1 Yhteenvedo haastatteluista**

Toimenkuva	Haastattelu-aika	Haastattelun kesto
Johtaja A, vaikuttavuus-sijoittaminen	17.10.2019	1 h 00 min
Johtaja B, vaikuttavuus-sijoittaminen	21.10.2019	1 h 15 min
Projektijohtaja	23.10.2019	1 h 30 min
Vanhempi neuvonantaja	25.10.2019	1 h 30 min
Johtava asiantuntija	19.11.2019	1 h 15 min
Hankepäällikkö	22.11.2019	1 h 20 min
Kehittämisasiantuntija	27.11.2019	0 h 35 min
Vanhempi neuvonantaja (2. haastattelu)	13.12.2019	1 h 05 min
Laskentapäällikkö	19.12.2019	1 h 00 min

## Liite 2 Haastattelurunko

### 1. Henkilö ja organisaatio

#### 1.1. Kertoisitko itsestäsi.

- Kuka olet?
- Millainen työ-/koulutustaustasi on?
- Mikä on roolisi tässä organisaatiossa?

### 2. SIB-rahaston luomisprosessi

#### 2.1. Kuvailisitko SIB-rahaston luomisprosessia.

- Ketkä ja mitkä organisaatiot osallistuvat prosessiin? Mitä tietoa ja osaamista heillä on?
- Mitä SIB-rahaston luomisprosessiin kuuluu?
- Kertoisitko organisaatiosi roolista SIB-rahaston mallinnuksessa ja toteutuksessa?
- Kertoisitko omasta roolistasi SIB-rahaston mallinnuksessa ja toteutuksessa?

### 3. SIB-mallinnus

#### 3.1. Kuvailisitko SIB-rahaston mallinnuksen pääpiirteitä.

- Mitä mallinnukseen sisältyy kokonaisuudessaan?
- Kuka on vastuussa rahastojen mallinnuksesta?
- Kuinka kauan mallinnus kestää?
- Mistä tarvittavat tiedot mallinnukseen saadaan?
- Millaisia rajoituksia mallinnuksessa joudutaan tekemään ja miksi?

#### 3.2. Mitä tarkoittaa taloudellinen mallinnus?

- Mitä tähän sisältyy?
- Kuka tätä tekee?
- Kuinka kauan tämä kestää?

#### 3.3. Mitä tarkoittaa toiminnallinen mallinnus?

- Mitä tähän sisältyy?
- Kuka tätä tekee?
- Kuinka kauan tämä kestää?

#### 4. Mittaaminen

##### 4.1. Kuvailisitko SIB-rahastojen mittaamista.

- Ketkä osallistuvat SIB-rahastoissa mittaamiseen?
- Missä prosessin vaiheessa suoritetaan mittausta?
- Mitä mittareilla mitataan?
- Mitä mittareita mittaamisessa käytetään?

##### 4.2. Kertoisitko siitä, kuinka SIB-hankkeessa mitataan prosessin aikaista toimintaa?

- Millaisia mittareita käytetään?
- Kuka nämä mittarit on määrittänyt?
- Millä perusteilla nämä mittarit on valittu?
- Mitä tavoitteita mittaamiselle asetetaan?

##### 4.3. Kertoisitko siitä, kuinka SIB-hankkeessa mitataan tulosta tai tavoitteiden saavuttamista?

- Millaisia mittareita käytetään?
- Kuka nämä mittarit on määrittänyt?
- Millä perusteilla nämä mittarit on valittu?
- Mitä tavoitteita mittaamiselle asetetaan?

#### 5. Haasteet

##### 5.1. Millaisia haasteita SIB-rahastojen luomiseen ja mittaamiseen liittyy?

- Onko kohteen tai kohderyhmän määrittämisessä ongelmia?
- Onko tavoitteiden määrittämisessä ongelmia?
- Onko mittareiden määrittämisessä ongelmia?

##### 5.2. Kuinka näitä haasteita ratkaistaan?

- Kuinka haasteita voisi/pitäisi mielestäsi ratkaista?

##### 5.3. Miten näet SIB-rahastojen kehittyvän tulevaisuudessa?

- Tulevaisuuden suurimmat haasteet tai mahdollisuudet?

#### 6. Lopuksi

##### 6.1. Onko tutkimukseen mahdollista saada data-aineistoa organisaatioltasi koskien SIB-rahastoja ja niiden mallinnusta?

- 6.2. Osaatko suositella muita haastateltavia, jotka tietäisivät SIB-rahastojen mallinnuksesta?
- 6.3. Onko vielä jotain, mitä haluat kertoa SIB-rahastoihin liittyen?