

**TULOSPERUSTEISTEN RAHOITUSSOPIMUSTEN (SIB)  
MERKITYS HALLINNAN PARADIGMAN MUUTOKSES-  
SA**

Touko Aalto  
Maisterintutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden ja filo-  
sofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2022

# JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Touko Aalto	
Työn nimi Tulosperusteisten rahoitussopimusten (SIB) merkitys hallinnan paradigman muutoksessa	
Oppiaine Valtio-oppi	Työn tyyppi Pro Gradu
Aika Kevät 2022	Sivumäärä 98
Ohjaaja Mika Ojakangas	

## Tiivistelmä

Tarkastelen tässä tutkielmassa tulosperusteisen rahoitussopimuksen (*social impact bond, SIB*) taustalla olevaa ajattelua ja toimintamallin käyttöönottoa Suomessa. Tutkimuskysymykseni on, millä tavoin tulosperusteinen rahoitussopimus vaikuttaa hallinnan tapoihin ja demokraattiseen päätöksentekoon.

SIB-toimintamalli ja sen taustalla olevan ajattelun soveltaminen käytäntöön on verrattain uusi ilmiö. Suomeen ajattelu saapui 2010-luvun alussa Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRAn kautta. Kuvaan tutkielmassa SIB-toimintamallin ja sen taustalla olevan vaikuttavuusajattelun perusteet, SIB-hankkeen osapuolet ja sen toteutusvaiheet, hyötyjen mittaamisen periaatteet sekä mittarit ja hankkeen elinkaaren hyväksymisestä toteutukseen. Luon katsauksen Suomessa toteutettuihin, käynnistettyihin ja suunniteltuihin SIB-hankkeisiin ja tarkastelen konkreettisenä esimerkkinä Jyväskylän kaupungin osallisuutta Lapset SIB II -hankkeessa, jossa pyritään ehkäisemään lasten ja nuorten syrjäytymistä.

Laajennan SIB-toimintamallin käsittelyä esittelemällä maailman ensimmäisen SIB-hankkeen Iso-Britanniasta, Peterboroughin vankilasta. Lisäksi teen katsauksen aikaisempaan kansainväliseen tutkimukseen SIB-toimintamallista. Kansainvälinen tutkimuskatsaus toimii myös välineenä arvioida SIB-toimintamallia Suomessa, sillä aihepiiriä on tutkittu Suomessa verrattain vähän ja julkinen keskustelu aihepiiriin ympäriltä ei ole varsinaisesti edes käynnistynyt. Valtaosa kaikista suomalaisista SIB-toimintamallia käsittelevistä lähteistä on toimintamallin esittelyä ja hankekuvauksia.

Kun vakiintuneita palveluiden rahoitustapoja uudistetaan, tuo se mukanaan muutoksia myös hallinnan ja päätöksenteon tapoihin. SIB-toimintamallin tulkitsemiseen, analysointiin ja kuvaamiseen hyödynnän Michel Foucault'n käsitystä hallinnasta ja hallinnallisuudesta sekä biopolitiikasta, ja niiden suhteesta demokratiaan.

Tutkielman varsinainen aineisto koostuu Jyväskylän kaupunginhallitukselle tekemästäni puolistrukturoidusta kyselytutkimuksesta, jota analysoin laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Aineistosta käy ilmi, että suurin osa kyselyyn vastaajista näki SIB-toimintamallin sille asetettujen tavoitteiden ja odotusten kautta, ja vastaajien suhtautuminen itse toimintamalliin oli ehdollista sen kautta saavutetuille taloudellisille ja toiminnallisille hyödyille Jyväskylän kaupungille.

Tutkimuskysymykseni kannalta olennaista ei ollut pelkästään se, minkälaisia vastauksia aineistosta oli saatavilla vaan myös se, minkälaiset näkökulmat ja huomiot aineistosta puuttuvat suhteessa aikaisempaan kansainväliseen tutkimukseen aiheesta. Tulosperusteisten rahoitussopimusten vaikutus hallinnan paradigman muutokseen ei liity niinkään yksittäisiin hankekokeiluihin vaan siihen, minkälaisia vaikutuksia niillä on hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan pidemmällä aikavälillä. SIB-toimintamalli edustaa Suomessa kunnan budjetin ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämisen ja tulosperusteisen sopimusmallin osalta ennakkotapausta.

Tutkimustuloksenani on, että SIB-toimintamallin merkittävin vaikutus kuntapäätäjän asemaan päättäjänä ja kuntademokratiaan yleisesti nousee SIB-toimintamallin pitkästä vaalikaudet ylittävästä ajallisesti jännteestä sekä kunnan budjetin ulkopuolisen rahan ja siihen sidotun toiminnan soveltamisesta suomalaiseen palvelujärjestelmään. Kuntavaalien jälkeen kaupunginhallituksen kokoonpano muuttuu vähintään osin, joten eri ihmiset ovat päättämässä SIB-hankekokeilun toteuttamisesta kuin sen mahdollisesta jatkosta. SIB-toimintamalliin liittyvät ajatukset vaikuttavuudesta, tulosmittareista ja eri sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä ja budjetin ulkopuolisen rahan hyödyntämisestä voivat jäädä osaksi hallinnon toimintatapoja, vaikka SIB-toimintamalli ei itsessään jatkuisikaan. SIB-toimintamallin suurin vaikutus hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan on sen edustaman ajattelun/toimintatapojen omaksumisessa osaksi hallintoa, jonka SIB-toimintamalli osaltaan mahdollistaa.

Asiasanat Tulosperusteinen rahoitussopimus, SIB, Foucault, hallinta, hallinnallisuus, biopolitiikka, demokratia, Jyväskylä

Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto
-------------------------------------

Muita tietoja
---------------

## KUVIOT

KUVIO 1	SIB-sopimuksen osapuolet .....	7
KUVIO 2	SIB-hankkeen toteutusvaiheet.....	8
KUVIO 3	SIB-hanke käytännössä.....	12
KUVIO 4	Yhteenvedo tulosperusteisista rahoitussopimuksista (SIB, EIB) Suomessa.....	17
KUVIO 5	SIB-toimintamalli kansainvälisesti.....	18

## LIITTEET

LIITE 1	Tieteellisen tutkimuksen tietosuojailmoitus
LIITE 2	Kyselytutkimuksen kysymykset Jyväskylän kaupunginhallitukselle
LIITE 3	Jyväskylän kaupungin tutkimuslupa

## Sisällys

1.	JOHDANTO .....	1
2.	SIB-TOIMINTAMALLI.....	5
2.1	SIB-toimintamalli ja vaikuttavuusajattelu .....	5
2.1.1	Hankkeen osapuolet .....	6
2.1.2	Hankkeen toteutusvaiheet .....	8
2.1.3	Hyötyjen mittaaminen ja mittarit.....	8
2.1.4	Hyvinvointi tuloksena ja mittarina.....	10
2.1.5	Hankkeen hyväksymisestä hankkeen toteutukseen .....	11
2.2	SIB Suomessa .....	13
2.2.1	Sitran rooli .....	13
2.2.2	SIB-hankkeet Suomessa .....	14
3.	MAAILMAN ENSIMMÄINEN SIB - HMP PETERBOROUGH.....	18
3.1	HMP Peterborough.....	19
3.2	SIB-toimintamalli kansainvälisen tutkimuksen kohteena .....	21
4.	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN PERUSTA .....	34
4.1	Hallintavalta .....	34
4.2	Hallinnasta hallinnallisuudeksi .....	37
4.3	Biopolitiikka - väestö hallinnan päämääränä ja välineenä.....	41
4.4	Hallinnallisuuden ja biopolitiikan suhde demokratiaan .....	46
5.	SIB-HANKE JYVÄSKYLÄSSÄ .....	50
5.1	Lapset SIB II - investointeja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin. .	50
5.2	Lapset SIB II Jyväskylä - tavoitteena päättötodistus.....	53
6.	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	59
6.1	Tutkimuskysymys.....	59
6.2	Aineiston keruu.....	59
6.3	Aineiston analyysi.....	61
6.4	Tutkimusetiikka .....	63
7.	TUTKIMUSTULOKSET .....	66
7.1	Realistinen suhtautumistapa .....	67
7.2	Vähäiset odotukset.....	69
7.3	Tulevaisuusorientoitunut optimismi .....	71
7.4	Vähäiset tiedot.....	75
7.5	Yhteenvedo.....	78

8. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	81
9. LÄHTEET .....	99

# 1. JOHDANTO

Suomalainen kuntapohjainen palvelujärjestelmä on ollut 2010-luvulla ennennäkemättömien uudistusten kohteena. Keskeinen syy muutosten taustalla on ollut väestön ikääntyminen yhdistettynä syntyvyyden alenemiseen. Lisäksi väestön ikääntyminen nostaa hoito- ja hoivamenojen osuutta bruttokansantuotteesta. Tämä on johtanut väestöllisen huoltosuhteen heikentymiseen, joka puolestaan uhkaa koko palvelujärjestelmän rahoituspohjaa.

Kuntien talouden ja kunnallisten palveluiden tilannekuva on hyvin haastava, sillä käytettävissä olevat taloudelliset resurssit eivät riitä kattamaan kasvavaa menopainetta, etenkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Jos kuntien taloudellinen kantokyky heikkenee, niiden edellytykset tuottaa lakisääteisiä ja muita palveluita vaarantuvat. Tilanteesta tekee entistäkin haastavamman se, että eri kaupunkiseutujen ja alueiden eriytyminen ainoastaan kiihtyy tulevaisuudessa väestön muuttoliikkeen ja erityisesti nuorten ikäluokkien ja työikäisen väestön keskittyessä kasvukeskuksiin.

Jos syntyvyys tai työperäinen maahanmuutto ei lisäännä merkittävästi, vastoin olemassa olevia ennusteita julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyys nykyisellä palvelurakenteella uhkaa kriisiytyä. (Valtionvarainministeriö 2020, 20-30.)

Muutos on näkynyt suomalaisessa palvelujärjestelmässä niin palveluiden järjestämisen, tuottamisen kuin myös rahoituksen osalta. Isoin järjestelmätason muutos on ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä 1.1.2023 toimintansa aloittaville hyvinvointialueille. Palveluiden järjestämisestä vastaavat tämän jälkeen 21 hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki.



Muutokset julkisen sektorin tuottamien palveluiden rahoituksen tavoissa heijastelevat muutosta myös julkisen sektorin palveluiden tuotannossa ja järjestämisessä sekä niiden hallinnassa. Tämän tutkimuksen aiheena on yksi muutosta kuvaava toimintamalli, tulosperusteiset rahoitussopimukset (*engl. social impact bond, SIB*). Kyse on yhdestä vaikuttavuusinvestoinnin muodosta. Vaikuttavuusinvestoinnit ovat 2010-luvulla yleistynyt tapa investoida yhteiskunnallisesti merkittävien sosiaalisten tai terveydellisten ongelmien ennaltaehkäisyyn ja luoda toiminnallisia ja taloudellisia kumppanuuksia yksityisen ja julkisen sektorin välille. SIB-toimintamallissa investoinnista sovittuun kohteeseen vastaavat yksityiset sijoittajat, palveluiden tuottamisesta puolestaan yritykset tai järjestöt. Julkinen sektori maksaa sijoittajille, jos investoinnilla saavutetaan erikseen sovitut tavoitteet. Investoinnin tuotto on sidottu tuloksiin. Suomessa tulosperusteisen rahoitussopimuksen hallinnolliseksi käännökseksi on vakiintunut lyhenne SIB. (Tiikkanen 2019, 4.)

Tulosperusteiset rahoitussopimukset ovat toimintamallina sekä tutkimuksen kohteena Suomessa vielä käynnistymisvaiheessa. Isossa-Britanniassa SIB-instrumentti on puolestaan sisällytetty valtionhallinnon uudistusohjelmiin jo 2000-luvun alusta lähtien ja akateemista tutkimus- ja kommentaarikirjallisuutta löytyy kattavasti (Disley et al. 2011, 3).

Kansainvälisellä tutkimuskentällä suomalainen palvelujärjestelmä näyttäytyy kiinnostavana, sillä pääoma- ja riskisijoittaminen ja hyväntekeväisyyden kautta tehtävä palvelurahoitus ei sovi hyvinvointivaltion toimintaperinteeseen. (Rajavaara 2007, 11.)

Tutkimuskysymykseni on, millä tavoin tulosperusteinen rahoitussopimus vaikuttaa hallinnan tapoihin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Tutkimus edustaa laadullista sisällön analyysia. Tutkimuksen tarkoitus on laventaa näkemystä SIB-toimintamallista, joka on nähty, esitelty ja ymmärretty tähän asti suomalaisen palvelujärjestelmän kontekstissa pääasiassa uutena teknisrationaalisenä työvälineenä, ei politisoituneena ja kritiikin alaisena ajattelutapana.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa kuvaan SIB-toimintamallin ja vaikuttavuusajattelun taustan, avaan SIB-toimintamallin toimintaperiaatteet sekä sen käytännön toteutukseen liittyvät keskeiset huomiot, kuten hankkeen osapuolet, toteutusvaiheet, hyötyjen mittaamisen ja mittarit sekä hankkeen elinkaaren sen hyväksymisestä toteutukseen.

SIB-toimintamallin käytännön kuvauksen jälkeen luon katsauksen SIB-toimintamallin käyttöön Suomessa, kerron Sitran roolista toimintamallin esittelijänä ja myötävaikuttajana sekä käyn läpi tiiviisti Suomessa jo toteutetut, käynnistyneet ja suunnitteilla olevat hankkeet.

SIB-toimintamallin käytännön kuvauksen ja suomalaisen katsauksen jälkeen esittelen maailman ensimmäisen SIB-hankkeen, Iso-Britanniassa Peterboroughin vankilassa toteutetun tulosperusteisen rahoitussopimuksen. Samassa yhteydessä käyn läpi aikaisempaa kansainvälistä tutkimusta SIB-toimintamallista.

Tutkimuksen toisessa osassa kuvaan tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Se pohjautuu Michel Foucault'n käsitykseen hallinnasta, hallinnallisuudesta sekä biopolitiikasta sekä hallinnallisuuden ja biopolitiikan suhteesta demokratiaan. Hyödynnän tässä yhteydessä erityisesti Mitchell Deanin, Thomas Lemken, Catherine Mills'n, Peter Millerin sekä Nikolas Rosen näkemyksiä näistä käsitteistä ja niiden tulkinnoista.

Tutkimuksen kolmannessa osiossa esittelen Jyväskylän kaupungin Lapset SIB II -hankkeen sekä Jyväskylän kaupunginhallitukselle toteuttamani kyselytutkimuksen toteutuksen, tutkimuskysymyksen, aineiston keruun, tutkimusetiikan, aineiston analyysin sekä tutkimustulokset. Tutkimuksessa käytettävä aineisto on kerätty puolistrukturoidulla kyselyllä Jyväskylän kaupunginhallituksen jäseniltä. Laadullisen sisältöanalyysin tarkoituksena on syventää tarkastelua päättäjien näkökulmista ja avata teoreettista ja periaatteellista keskustelua konkreettisen esimerkin avulla. Tutkimuksen neljännessä osassa kerron tutkimuksen johtopäätökset.

Lähdemateriaalina hyödynnän kansainvälisiä artikkeleita SIB-toimintamallista, sen tuloksista sekä vaikutuksista. Kansainvälisen lähdemateriaalin kautta kuvaan SIB-toimintamallin taustalla vaikuttavaa toiminta-ajatusta sekä logiikkaa ja hyödynnän tätä aineistoa havaintojen tekemiseen SIB-toimintamallin vaikutuksista hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan.

Kansainväliset tutkimustulokset ovat olennaisen tärkeitä myös suomalaisen palvelujärjestelmän rahoitusta koskevan tarkastelun osalta, koska vastaavaa yhteiskunnallista tutkimusta SIB-toimintamallin vaikutuksista ja

toimintaedellytyksistä suomalaisessa kontekstissa ei ole vielä tehty. SIB-toimintamalli suomalaisessa tutkimuskentässä tyypistyy pääasiassa SIB-toimintamallin perusidean ja toimintalogiikan kuvaukseen, ei yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin. Hyödynnän Suomea koskevassa tarkastelussa Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) kuvauksia Suomessa aloitetuista, käynnissä olevista ja suunnitelluista SIB-hankkeista.

Kiinnostukseni tutkimuskohteeseen kumpuaa kolmesta eri näkökulmasta. Olen toiminut Jyväskylän kaupunginvaltuustossa vuodesta 2008 lähtien sekä työskennellyt ajalla 2011-2015 kansanedustajan avustajana sekä ajalla 2015-2019 kansanedustajana. Sekä kunta- että valtakunnallisella tasolla palveluiden rahoitus ja resurssien allokaatioon liittyvät kysymykset ovat jatkuvasti läsnä. Kaupunginvaltuutettuna ja Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenenä (2019-2020) toimineena olen päässyt tarkastelemaan toimintaympäristön muutosta hyvin läheltä.

Olen työskennellyt vuosina 2019-2020 tulosperusteisten rahoitussopimusten ja vaikuttavuusinvestointien parissa ensin vanhempana neuvonantajana strategisessa konsulttiyhtiössä Gesund Partnersissa ja sen jälkeen projektipäällikkönä Keski-Suomen vaikuttavan teknologian hankkeessa. Työni kautta olen tutustunut tulosperusteisten rahoitussopimusten ja vaikuttavuusinvestointien toimintamalleihin ja perehtynyt niihin osana kansainvälisiä muutostrendejä.

Politiikan tutkimuksen kannalta kiinnostavinta on arvioida SIB-toimintamallin kaltaisten kokeilujen yhteiskunnallista vaikutusta sekä sitä, miten mahdolliset vaikutukset nähdään, kuinka niitä esitellään, edistetään ja kuinka ne nähdään ja ymmärretään. Ymmärrys SIB-toimintamallin merkityksestä hallinnan paradigman muutoksessa edellyttää paitsi itse toimintamallin kuvausta, myös sen taustalla vaikuttavien näkemysten avaamista ja niiden askelten kuvaamista, jotka ovat johtaneet SIB-toimintamallin kokeilemiseen.

## **2. SIB-TOIMINTAMALLI**

### **2.1 SIB-toimintamalli ja vaikuttavuusajattelu**

SIB-toimintamalli on vaikuttavuusinvestoinnin muoto. Vaikuttavuusinvestoinnilla tarkoitetaan jonkin yhteiskunnallisen ongelman ratkaisua tai tavoitellun yhteiskunnallisen muutoksen toteuttamisesta yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä. Yksityinen pääoma kanavoidaan yksityisen ja julkisen sektorin sopiman tavoitteen rahoittamiseksi. Kun yksityinen pääoma rahoittaa julkisen sektorin tavoitteita, kyse ei ole pelkästään voitontavoittelusta vaan myös mitattavan yhteiskunnallisen muutoksen tai yhteiskunnalliseksi hyödyksi nimetyn asian toteuttamisesta.

Vaikuttavuusinvestointi voidaan nähdä vastuullisen sijoittamisen muotona, jossa sijoittajat pyrkivät yhteiskunnallisesti haitallisiksi tunnistettujen sijoituskohteiden välttämisen sijaan edistämään jonkin yhteiskunnallisen hyödyn toteutumista taloudellisen hyödyn ohella. Vaikuttavuusinvestoinnin ydinajatus on hankkia investointien kautta haluttuja ja mitattavissa olevia vaikutuksia. (Työ- ja elinkeinoministeriö, vaikuttavuusinvestointi 2021.)

SIB-toimintamallissa yksityisillä investoinneilla rahoitetaan toimet, joilla pyritään saavuttamaan julkisen sektorin asettama tavoite. Tavoitteelle asetetaan tarkat tulostavoitteet, joiden toteutumista seurataan etukäteen sovitulla mittareilla. Julkinen sektori maksaa investoinnin tehneelle sijoittajalle vain siinä tapauksessa, että etukäteen sovitut tarkat tulostavoitteet toteutuvat sovitulla tavalla. Näin ollen sijoittaja kantaa sopimuksen talou-

dellisen riskin siitä, että sovitut tavoitteet eivät toteudu. Sijoitetun pääoman sekä mahdollisen tuoton takaisinmaksu perustuu julkiselle sektorille mahdollistettuun taloudelliseen hyötyyn. Myös sovittuja ja rahoitettuja toimenpiteitä toteuttava palvelutarjoajan tulospalkkio on sidottu tavoitteiden saavuttamiseen. (Männistö 2016, 19.)

SIB-toimintamallissa pyritään löytämään yhteinen intressi yksityisen sijoittajan ja julkisen sektorin toimijan välillä. Julkisen sektorin tavoittelema selkeä hyöty on saavutettavat säästöt kustannuksissa. Yksityisen sijoittajan selkeä hyöty on sijoitettavan pääoman ja siihen liittyvän sijoittajariskin hajauttaminen sekä sijoittajan kannalta tavoiteltavan ja mitattavissa olevan yhteiskunnallisen hyödyn edistäminen. (Hilli et al. 2015, 1.)

SIB-toimintamallin hyötynä ja perusteluna on nähty julkisen sektorin säästöjen lisäksi se, että SIB-toimintamallin kautta on mahdollista ohjata huomiota toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen sekä niiden mittamiseen. SIB-toimintamallia on myös perusteltu sillä, että tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehittämisen avulla voidaan kohdentaa euroja yhä enemmän haluttujen tavoitteiden edistämiseen ja ei-toivottujen asioiden ehkäisemiseen sen sijaan, että euroja käytetään jo olemassa olevien ongelmien korjaamiseen.

Kuntatalouden tuomat haasteet pakottavat kuntia miettimään yhä enemmän, miten ne pystyvät pienenevillä resursseilla vastaamaan kasvaviin kustannuksiin (Valtiovarainministeriö 2020, 78-80). SIB-toimintamallissa nähdään mahdollisuus ohjata toimintaa kohti tuloksia sen sijaan, että budjetissa vain ohjataan eri hallinnonalojen rahoitusta. Tausta-ajatuksena on se, että ilman tietoa toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole tietoa siitä, onko toiminta käytettyjen eurojen ja tavoiteltujen vaikutusten suhteen tarkoituksenmukaista. SIB-toimintamallilla voidaan nähdä olevan lisäarvoa sekä taloudellisen hyödyn että uusien käytäntöjen mahdollistamisen kautta. (Hilli et al. 2015, 4.)

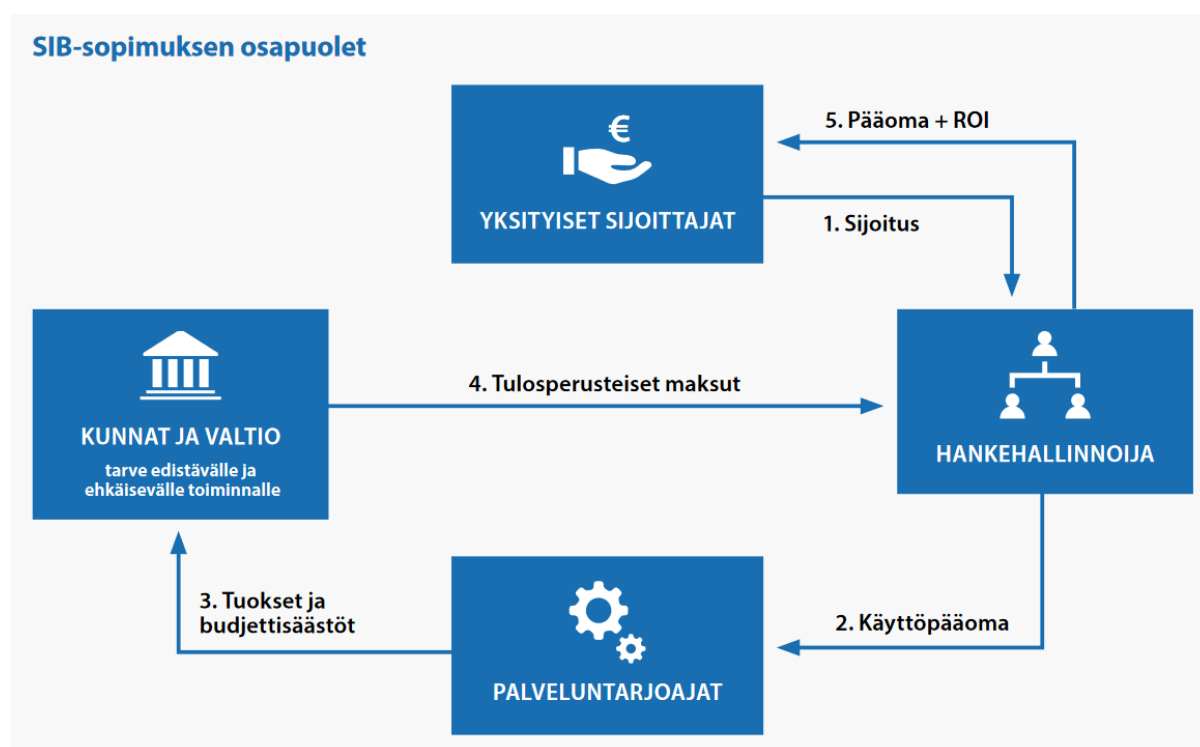
### **2.1.1 Hankkeen osapuolet**

SIB-toimintamallissa tarvitaan yksityisen sijoittajan ja julkisen sektorin toimijan välille hankehallinnoija sekä palveluntarjoajat. Hankehallinnoijan tehtävänä on organisoida toiminta tavoitteiden mukaisella tavalla. Tämä tarkoittaa sekä palvelutuottajien että sijoittajien hankkimista sekä rahoitustyövälineen/rahaston rakentamista ja hallinnointia. Sijoittajat antavat

hankkeen rahoittamiseksi tarkoitettujen investointien/pääoman hankehallinnoijan käyttöön ja hankehallinnoija käyttää rahastossa olevia sijoittajien varoja tarvittavien palvelutarjoajien hankkimiseksi.

Sijoittajien sekä hankehallinnoijan saama tulo on sidottu toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen ja rahasto on työväline, jonka kautta varojen käyttöä ohjataan. Sijoittajien saama tulo ja julkisen sektorin saama säästö on siis kiinni siitä, miten hyvin julkisen sektorin kilpailuttama hankehallinnoija onnistuu sille asetetuista tavoitteista, mukaan lukien palveluntarjoajien hankkiminen ja palveluntarjoajien onnistuminen työssään. Hankehallinnoijan saama tulo riippuu siitä, miten hyvin se onnistuu ennen toimintaa tehdyssä sopimuksessa määriteltyjen vähimmäistavoitteiden toteuttamisessa.

Jos vähimmäistavoitteet eivät toteudu, julkinen sektori ei maksa mitään. Jos tavoitteet onnistuvat hyvin, julkinen sektori voi maksaa hankehallinnoijalle etukäteen sovittuun enimmäistasoon asti. Hankehallinnoija puolestaan maksaa sijoittajille takaisin osa julkisen sektorin maksuista ja maksettava osuus sovitaan ennen toimintaa sopimuksin ja tulon määrittää tavoitteissa onnistuminen. Palveluntarjoajan saama tulos sovitaan erikseen hankehallinnoijan ja palveluntarjoajan välillä. (Hilli et al. 2015, 6-7.)



Kuvio 1: SIB-sopimuksen osapuolet (Sitran selvityksiä 106, 2015)

## 2.1.2 Hankkeen toteutusvaiheet

SIB-toimintamallin käytännön vaiheet jakautuvat siten, että ensin arvioidaan tarve eli tavoiteltava tila ja SIB-toimintamallin soveltuvuus tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän jälkeen sovitaan itse hankkeesta, ja tehdään hankkeen toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus. Jotta hanketta voidaan jatkaa, tarvitaan virallinen päätös hankesuunnitelman jatkamisesta, jonka jälkeen vuorossa on hankehallinnoijan valitseminen kilpailutuksen kautta.

Toimintaa voidaan edistää käytännön tasolle vasta siinä vaiheessa, kun sijoittajat on saatu mukaan ja hankesuunnitelma on viimeistely. Tämän jälkeen voidaan vasta siirtyä hankesuunnitelman toteutukseen ja valvontaan. SIB-toimintamallin valmistelun keskimääräinen kesto on 6-12 kuukautta ja itse hankkeet ovat monivuotisia. (Hilli et al. 2015, 8.)



Kuvio 2: SIB-hankkeen toteutusvaiheet (Sitran selvityksiä 106, 2015)

## 2.1.3 Hyötyjen mittaaminen ja mittarit

SIB-toimintamallin kuvauksissa toistuvat hyödyt eli mahdolliset taloudelliset säästöt ja toiminnalliset kehitysmahdollisuudet edellyttävät mittaamista ja mittareita, joita ilman ei voisi olla tulosperusteista rahoitusopimusta. Hankkeissa mitataan sekä taloudellisia säästöjä että toiminnalle asetettujen tavoitteiden, kuten henkilöiden hyvinvoinnin kehitystä.

Kustannussäästöjen todentamisessa hyödynnetään arvioita budjettitasolla havaittuihin säästöihin, laskennallisiin säästöihin tai näiden yhdistelmään. Toiminnan tuloksellisuus edellyttää vaihtoehtoislaskentaa tilanteesta, jossa SIB-hanketta ei olisi toteutettu. Laskelma perustuu kunnan lähtötilanteeseen ja kustannuslaskelman ennakointiin aikaisempien vuosien osalta. Käytetyimmät laskentatavat ovat vertailuryhmät ja laskennallinen ennuste.

Vertailuryhmälaskennassa toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan vertailuryhmän ja SIB-hankkeessa mukana olleiden ihmisten kustannusten välisenä erotuksena. Laskennallisessa ennusteessa pyritään tekemään arvio julkisen sektorin saamista säästöistä ja sijoittajan saamista tuotoista arviomalla kustannusten kasvu ilman SIB-hanketta sekä arviolla siitä, miten kustannukset muuttuvat SIB-hankkeen myötä.

Näiden laskelmien erotus osoittaa ennakkollisen hyödyn sekä julkiselle sektorille että investoijalle ja todelliset säästöt ja tuotot määräytyvät sen perusteella, miten ennakoidut laskelmat vastaavat myöhempää toteumaa. Arvion laskennallisesta hyödystä tekee yleensä palveluntuottaja ja laskenta perustuu kunnan kustannustilastoaineistoon. Molemmissa laskentatavoissa voidaan hyödyntää myös kaikista muista hankkeeseen liittyvistä tahoista riippumatonta ulkopuolista arvioijaa.

Kustannussäästöjen todentamisessa hyödynnetään yleensä mittarina joko budjettitaloudessa realisoituneita säästöjä eli kustannuskehityksen muutoksia valituissa budjettikohdissa tai jotain konkreettista ja mitattavaa tavoitetta, kuten sovittua euromääräistä summaa jokaisesta henkilöstä, jonka kohdalla asetettu tavoite on toteutunut. Ensimmäinen mittaustapa on varsin selkeä tapa arvioida tapahtunutta muutosta suhteessa niin sanottuun kustannuskehityksen perusuraan ja toinen tapa puolestaan konkreettinen tapa osoittaa tavoitellun tuloksen realisoituminen ihmisen arjessa.

Ongelmaksi mittaamisen tekee luonnollisesti se, että kustannuskehityksen muutoksen voi vaikuttaa moni muukin asia kuin pelkästään SIB-hanke, samoin ihmisen arjessa tapahtuvaan muutokseen. Lisäksi arviointia tehdään aina rajatulla ajanjaksolla, joten SIB-hankkeen pitkäaikaisia vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida ja arviointi rajoittuu intervention toteuttamiseen ja sen seurantaan sovitulla laskentatavalla ja mittareilla rajatun ajanjakson ajan.

Epävarmuustekijät nostavat riskiä sekä hankkeeseen sijoittavalle taholle sekä hankkeeseen sitoutuneelle julkisen sektorin toimijalle, joten seuratta-



vat säästökohteet pyritään pitämään hyvin rajattuina ja selkeinä. Mitä suurempi ja monimutkaisempi on tavoiteltava vaikutus, sitä useampia muuttujia on kyseessä ja sitä vaikeammin haluttua vaikutusta pystytään laskemaan ja mittaroimaan ja sitä korkeampi riski siihen liittyy. Korkeampi riski puolestaan vähentää sijoittajan kiinnostusta pitkäaikaiseen hankkeeseen ja nostaa sen tuottovaatimustasoa vähentäen näin julkisen sektorin mahdollista taloudellista hyötyä ja lisäten hallinnollista työmäärää. (Hilli et al. 2015, 8-10.)

#### **2.1.4 Hyvinvointi tuloksena ja mittarina**

Laskennallisen säästövaikutuksen mallintamisen ja mittareiden laatimisen ohella SIB-hankkeissa pyritään mittaamaan hyvinvoinnin lisääntymistä. Hyvinvoinnin mittaaminen on myös tapa varmistaa hankkeen menetelmien eettisyys, jotta laskennallista hyötyä ei pyritä saavuttamaan osapainotuksen kautta ulkoistamalla vastuuta esimerkiksi julkisen sektorin toiselle toimijalle tai rajaamalla valitun kohderyhmän pääsyä palveluiden piiriin.

Hyvinvoinnin mittaamisen kautta pystytään myös seuraamaan, miten hanke etenee ja se tarjoaa mahdollisuuden täydentää tai muuttaa palveluntarjoajan toimintamalleja tai toimintatapoja, jos hankkeen väliaikamittauksissa havaitaan, että tavoitteiden osalta kuljetaan väärään suuntaan. Hyvinvoinnin mittaamisessa ja hankkeen seurannassa korostuu hankehallinnoijan vastuu, joka edellyttää palveluntarjoajilta tiedon keräämistä ja analysointia. Koska sijoittajien taloudellinen hyöty riippuu hankehallinnoijan onnistumisesta ja hankehallinnoijan hyöty riippuu palveluntarjoajan onnistumisesta, on hankehallinnoijalla iso intressi varmistaa, että palveluntarjoaja tekee oikeita ja sovittuja asioita oikealla ja sovitulla tavalla.

Ennakoivaa tilastotietoa esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisestä voidaan saada seuraamalla koulumenestyksen kehitystä, joka puolestaan indikoi tulevia työllistymisen edellytyksiä. Valtiolliset tutkimuslaitokset, kuten Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) kehittävät erilaisia hyvinvoinnin mittareita ja ylläpitävät tilastoaineistoa. Hankehallinnoijan tehtävänä on vaatia palveluntarjoajalta erilaisia hyvinvointia mittaavia aineistoja ja niistä sovitaan hankkeen yhteydessä hankehallinnoijan ja kunnan kanssa. (Hilli et al. 2015, 10-12.)

## 2.1.5 Hankkeen hyväksymisestä hankkeen toteutukseen

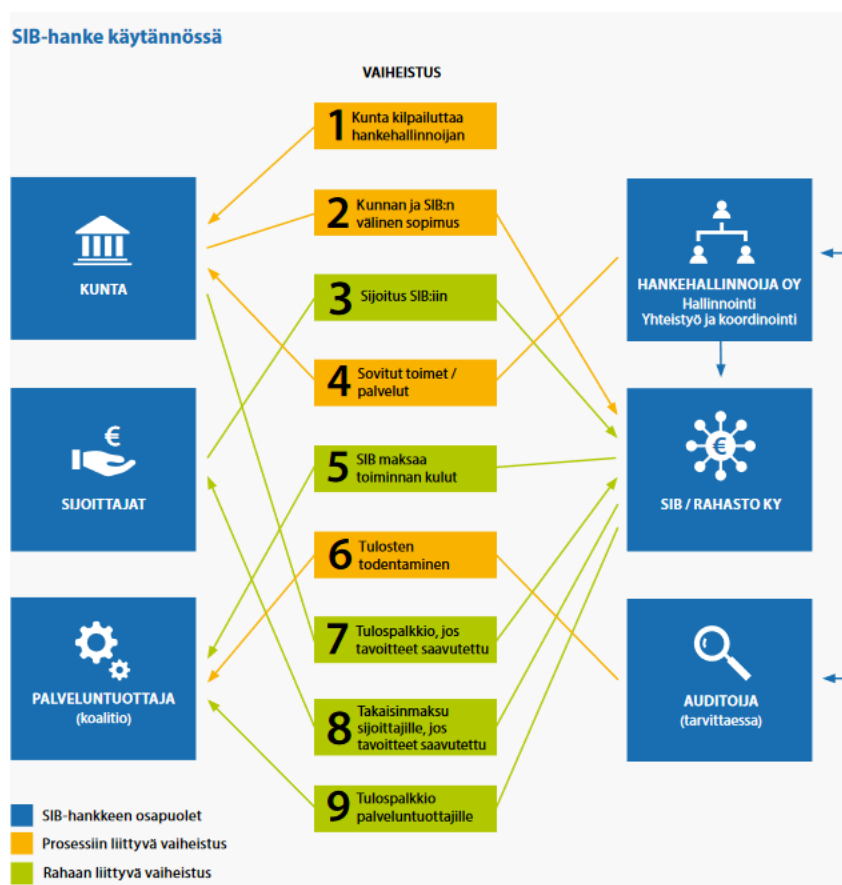
SIB-hankkeen toteuttaminen edellyttää paitsi taloudellisen ja toiminnallisen mallin suunnittelua ja valmistelua, myös kunnan virallisen hyväksynnän. Ilman kunnan virallista päätöstä hankesuunnittelun jatkamisesta, ei hanketta voida edistää. Tutkimuksen kolmannessa osassa kuvattu kyselytutkimus Jyväskylän kaupunginhallitukselle käsittelee Jyväskylän kaupungin päätöstä hankkeen suunnittelun jatkamisesta, käynnistämisestä ja toteuttamisesta taustavalmisteluaineistoon ja arvioituihin hyötyihin ja tavoiteltaviin vaikutuksiin pohjautuen.

Kuten edellä on kuvattu, hankehallinnoijan rooli korostuu SIB-toimintamallin käytännön toteutuksessa ja kunnan on hankintalain mukaan kilpailutettava hankehallinnoija, jonka kanssa se pyrkii saavuttamaan taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet, laatii tulosperusteisen rahoitussopimuksen ja etsii sopivat sijoittajat. Tulosperusteinen rahoitussopimus tarkoittaa käytännössä kommandiittiyhtiömuotoista rahastoa, jossa henkilöyhtiömuoto edellyttää hankehallinnoijaa toimimaan rahaston vastuullisena yhtiömiehenä ja sijoittajat ovat puolestaan mukana äänettäminä yhtiömiehinä.

Hankehallinnoijalla on vastuu lopullisen hankesuunnitelman toteuttamisesta, jossa kuvataan hankkeen tavoitteet ja esitellään hankkeen tavoitteita toteuttavat palveluntarjoajat. Hankehallinnoijan vastuulla on luoda sopimukset palveluntuottajien kanssa sekä rahaston ja kunnan välille. Palveluntuottajien kanssa sovitaan toiminnan tavoitteet ja palveluntuottajien saama korvaus tehdystä työstä. Rahaston ja kunnan välillä puolestaan sovitaan tulosperusteisten korvausten maksatuksesta sekä kunnan ja palveluntuottajien välisestä yhteistyöstä, tulosten mittaustavoista sekä kunnan rahastolle maksamasta kertaluontoisesta palkkiosta hankehallinnoijan suunnitteluvaiheen työstä. Rahaston ja sijoittajien välisessä sopimuksessa puolestaan sovitaan investoidun pääoman siirtämisestä rahastoon, pääoman takaisinmaksusta ja korosta sekä hankehallinnoijan palkkion perusteista.

Hankesuunnitelman toteutus ja valvonta määrittävät toisaalta sen, miten tavoitteet pyritään toteuttamaan ja toisaalta sen, miten tässä onnistutaan. Hankehallinnoijan rooli korostuu myös tässä vaiheessa ja SIB-toimintamalli edellyttää tarkan arviointimenetelmän käyttöönottoa ja soveltamista, mahdollisuutta arvioida tuloksia läpinäkyvästi. Arvioinnissa

käytetään yleensä ulkopuolista riippumatonta arvioijaa. Hankehallinnoija tekee yhteistyötä kunnan kanssa, ja kunnan tulee osoittaa hankkeelle vastuuhenkilö. Kunnan nimeämän vastuuhenkilön tehtävä on valvoa yhteistyökumppaneiden toimintaa, seurata tavoitteiden toteutumista sekä palveluntuottajalle maksettavia korvauksia ja osallistua hankkeen koordinaatiokokouksiin. Koordinaatiotyöryhmään kuuluvat kunnan edustajan ja kunnan vastuuhenkilön lisäksi hankehallinnoija sekä palveluntuottajien edustajat. (Hilli et al. 2015, 12-15.)



Kuvio 3: SIB-hanke käytännössä (Sitran selvityksiä 106, 2015)

## **2.2 SIB Suomessa**

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole taustoittaa tai tutkia kaikkia Suomessa päätyneitä, käynnissä olevia tai valmistelussa olevia SIB-hankkeita. Tutkimuksen kannalta olennaista on kuitenkin luoda katsaus, kuinka laajasti SIB-hankkeita on Suomessa hyödynnetty ja mitä niissä on tavoiteltu tai tavoitellaan. Suomessa SIB-hankkeiden tutkiminen edellyttää Sitran roolin ja merkityksen hahmottamista hankkeiden taustalla.

### **2.2.1 Sitran rooli**

Sitra on ollut SIB-hankkeiden ja vaikuttavuusajattelun liikkeelle paneva ja liikettä ohjaava sekä ylläpitävä taho. Sitran roolia selittää sille asetetut lakiin kirjatut tehtävät ja sille osoitetut tavoitteet. Kyseessä on eduskunnan päätöksellä perustettu Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa olevan Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto, jonka nimi ja säännöt uudistettiin 1.1.1991 voimaan astuneella lailla. Lakimuutoksen jälkeen rahaston nimeksi vaihtui Suomen itsenäisyyden juhlarahasto ja Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahaston pääoma siirtyi lain myötä sen peruspääomaksi. Rahasto on itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, mutta se toimii eduskunnan alla ja sen hallintoa valvoo ja toimintaa ohjaa eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Rahastoa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa on osoitettu valtiovarainministeriön vastuulle.

Sitran lakisääteisenä tehtävänä on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouskasvua ja kansainvälistä kilpailu- ja yhteistyökykyä toteuttamalla sellaisia hankkeita, joiden voidaan nähdä vaikuttavan myönteisesti kansantalouden resursien tehokkaan käytön, tutkimuksen ja koulutuksen tason nostamisen tai tulevaisuusvaihtojen selvittämisen kannalta. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi rahastolle on määritelty käytettävissä olevia työvälineitä, kuten tutkimusten ja selvitysten teettäminen, lainojen ja rahoituksen sekä takauksien ja takuiden myöntämisvaltuutus sekä mahdollisuus myöntää avustuksia ja osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä. (Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta, 1991).

Sitra on toiminut SIB-sopimusten osalta eri osapuolten, kuten julkisen sektorin, hankehallinnoijan sekä palveluntuottajien neuvonantajana sopimuksiin liittyvissä valmisteluissa. Sitran vaikuttavuusinvestoimiseen ja SIB-hankkeisiin liittyvä kehitystyö siirtyi vuoden 2020 alussa työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen perustettuun Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskukseen. (Sitra, SIB-hankkeet, 2021).

Sitran johdolla kehitetyt lukuisat SIB-hankkeet ja sen työn laajentuminen osaksi valtionhallintoa Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen kautta ovat osoitus Sitran hankekonsultointia laajemmasta roolista SIB-toimintamallin ja vaikuttavuusinvestoimisen edistäjänä.

SIB-hankkeisiin ja vaikuttavuusinvestoimiseen liittyvän työn voi nähdä liittyvän suoraan Sitran strategiseen tavoitteeseen toimia monipuolisena yhteiskunnallisena toimijana, aitona tulevaisuustalona (Sitra 2016, 4). Tämä tavoite tukee suoraan Sitran lakisääteistä tehtävää tulevaisuusvaihtoehtojen selvittämisessä, jonka Sitra on valinnut painopisteekseen muun muassa megatrendien listaamisen ja tutkimisen osalta (Kiiski-Kataja 2016, 3-8). SIB-hankkeet ja vaikuttavuusinvestoiminen ovat näin ollen osa laajempaa agendaa, eivät pelkästään yksittäisiä hankekokonaisuuksia. SIB-hankkeet ovat konkreettisia uusien ilmiöiden kokeiluja ja uuden ajattelutavan esiintuomista, joissa korostuu vaikuttavuusajattelun edistäminen. Sitra on panostanut tähän työhön sisäisesti perustamalla vuonna 2014 erillisen vaikuttavuusinvestoimisen avainalueen ja nimeämällä sen toimintaa ohjaavan tiimin. Yhteiskunnan suuntaan vaikuttavuusajattelua on edistetty järjestämällä vaikuttavuuskiihdyttämö- ja kehittämötoimintaa sekä organisoimalla eri yhteiskunnallisia toimijoita yhteen vuonna 2015 perustetun Vaikuttavuusinvestoimisen kansallisen ohjausryhmän kautta (Tiikkanen 2019, 22-23).

## **2.2.2 SIB-hankkeet Suomessa**

Suomen ensimmäinen SIB-hanke (TyHy-SIB) aloitettiin vuonna 2015 ja se päättyi vuonna 2020. Sen tarkoituksena oli työhyvinvoinnin edistäminen ja työkyvyn vahvistaminen julkisella sektorilla. Olennaista hankkeessa oli se, että ensimmäisenä toteutettuna SIB-hankkeena se loi pohjan tuleville hankkeille, se oli ainoa kyseistä toiminta-aluetta käsittelevä SIB-hanke maailmassa ja hankkeen toteutuksesta on voitu tehdä tutkimuksia ja selvityksiä. (Pehkonen et al. 2019, 4-5.) Hanke saavutti sille asetetut tavoitteet osittain, mutta sijoittajat eivät saaneet sen kautta tuottoa (Pehkonen et al. 2019, 48).

Suomen toinen SIB-hanke (Koto-SIB) alkoi vuonna 2017 ja päättyi vuonna 2019. Hankkeen päättymistä seurasi vielä vuosina 2020-2022 kestävä seurantajakso. Hankkeen tarkoituksena oli maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen. Olennaista hankkeessa oli sen laajuus. Hanketta käynnistettäessä kyse oli Euroopan suurimmasta SIB-hankkeesta rahaston koolla mitattuna ja mukana oli lukuisia sijoittajia sekä palveluntarjoajia. Valtion saamaksi taloudelliseksi hyödyksi on arvioitu noin 12 miljoonaa euroa, mutta lopullinen hyötylaskelma valmistuu vasta vuoden 2023 aikana. (Työ- ja elinkeinoministeriö, kotouttamisen SIB-hanke, 2021.)

Kahden jo päättyneen SIB-hankkeen lisäksi käynnissä ovat tällä hetkellä kaksi muuta SIB-hanketta, työllistymisen edistämiseen tähtäävä hanke (Työ-SIB) sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia tukeva hanke (Lapset-SIB). (Työ- ja elinkeinoministeriö, SIB-hankkeet 2021).

Työ-SIB -hanke pyrkii edistämään pitkäaikaistyöttömien kestävää työllistymistä eli sitä, että työnhakija pystyy pysymään työmarkkinoilla eikä vain työllistymään hetkellisesti. Olennaista hankkeessa on se, että näytöksi pysyvästä työllistymisestä ei riitä esimerkiksi lisäkoulutus tai työsuhteen saaminen. Tarkoitus on lisätä henkilön työllistymiskykyä pysyvästi, ja hankkeen toteutus ja tarkastelujakson pituus on kolme vuotta. (Hilli, 2019.)

Lapset-SIB -hankkeessa pyritään auttamaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia edistämällä varhaisen ja oikea-aikaisen tuen palveluiden käyttöä. Olennaista hankkeessa on painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista hyvinvointia edistäviin ja ylläpitäviin palveluihin sekä hankkeen keston pituus, 2018-2031. Muutoksen kautta tavoitellaan lastensuojelutarpeen ja syrjäytyneiden nuorten määrän vähentymistä ja tämän kautta syrjäytymisestä aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten pienentämistä. (Sitra, 2018).

Kaikille päättyneille ja käynnissä oleville SIB-hankkeille on ollut yhteistä se, että hankehallinnointi on hoidettu FIM-yhtiöiden kautta (FIM Vaikuttavuussijoitukset Oy ja FIM Pääomarahastot Oy) ja Sitra on ollut kaikissa mukana sijoittajana sekä taustaselvitysten tekijänä. (Työ- ja elinkeinoministeriö, SIB-hankkeet 2021).

Käynnistymässä on päättyneiden ja käynnissä olevien SIB-hankkeiden lisäksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia edistävä toinen hanke (Lapset-SIB II). Hankkeen tarkoituksena on Lapset-SIB -hankkeen tavoin lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen ja painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista hyvinvointia

edistäviin palveluihin ja vähentää korjaavien palveluiden kustannuksia. Hankkeiden keskeinen ero ovat eri tilaajat ja tulospalkkioiden maksajat sekä erilaiset tulostavoitteet ja eri tavalla rajatut kohderyhmät. Kyse on Lapset-SIB -hankkeen laajentamisesta uusien kuntien käyttöön ja hankkeiden räätälöinnissä kunkin kunnan tarpeisiin sopivien tulostavoitteiden ja kohderyhmien kautta. Käsittelen Lapset SIB II -hanketta tutkimuksen kolmannessa osiossa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, SIB-hankkeet 2021.)

Edellä kuvattujen SIB-hankkeiden lisäksi valmistelussa neljä tulosperusteista rahoitussopimushanketta, Ikä-SIB, T2D-SIB, Ravinne-EIB ja Asumisen-EIB.

Ennakoimalla elinikäistä toimintakykyä (Ikä-SIB) tavoitteena on ihmisten elinikäisen toimintakyvyn parantaminen ja sen myötä myös taloudellisen hyödyn saavuttaminen. Tyypin 2 diabeteksen (T2D-SIB) tavoitteena on edistää suomalaisten terveyttä ja elämänlaatua ja sen myötä taloudellisen hyödyn saavuttaminen. Molempien hankkeiden tausta-ajatuksena on kalliiden ja korjaavien palveluiden kysynnän ja käytön vähentäminen edistämällä hyvinvointia tukevia ja ongelmia ehkäiseviä palveluita. Näin yhteiskunnan pienentyvät resurssit pyritään saada vastaamaan paremmin kasvavaa palvelutarvetta.

Maatalouden ravinteiden kierrätys (Ravinne-EIB) ja Asumisen energiatehokkuus (Asumisen-EIB) -hankkeissa (*environmental impact bond*) on kyse tulosperusteisen rahoitussopimuksen soveltamisesta ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Ravinne-EIB:n tavoitteena on vähentää Itämeren rehevöitymistä alentamalla Lounais-Suomen maatalouden ravinnepestöjä ja kehittämällä kierrätyslannoite-markkinoita. Asumisen EIB:n tavoitteena on rakennusten hiilidioksidipäästöjen vähentäminen lisäämällä asumisen energiatehokkuutta kasvukeskusten ulkopuolisissa korjausrakentamiskohteissa. Molempia EIB-hankkeita yhdistää pyrkimys siirtää resurssien käytön painopistettä toimiin, joilla voidaan ehkäistä tulevia ongelmia ja luoda tavoitteen toteuttamista varten myös taloudelliset kannustimet.

Kaikkien edellä kuvattujen tulosperusteisten rahoitussopimushankkeiden lisäksi yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus on käynnissä kahden SIB-hankkeen osalta: pitkäaikaisasunnottomuuden ehkäisy ja vähentäminen sekä yksin- ja mikroyrittäjien pärjääminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö, SIB-hankkeet 2021.)

## Yhteenvedot tulosperusteisista rahoitussopimuksista (SIB, EIB) Suomessa

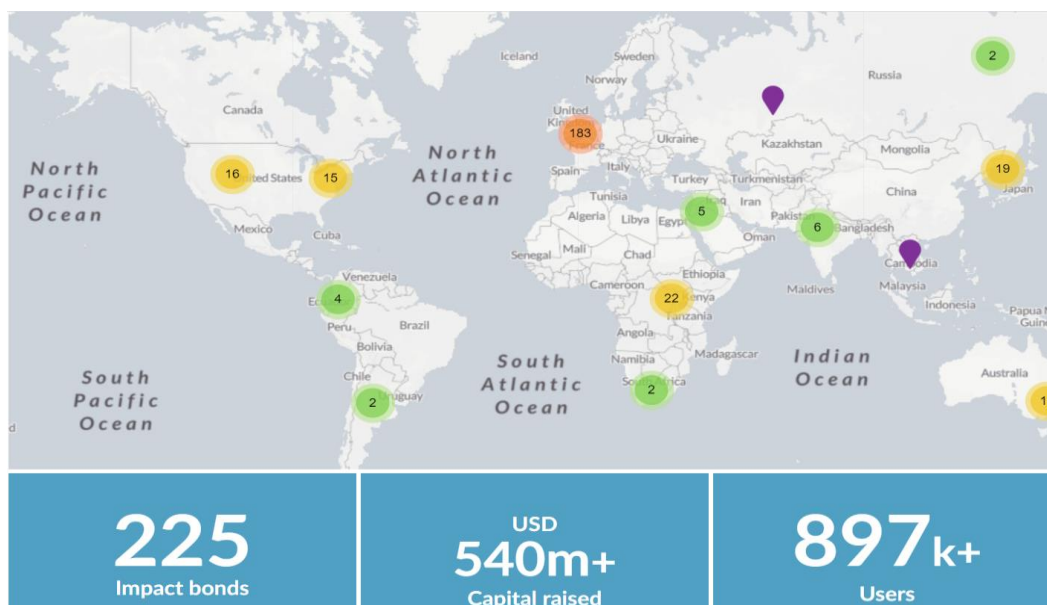
Työhyvinvoinnin edistäminen julkisella sektorilla (TyHy-SIB)	▼
Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen (Koto-SIB)	▼
Työllistymisen edistäminen (Työ-SIB)	▼
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi (Lapset-SIB)	▼
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi (Lapset-SIB II)	▼
Ennakoimalla elinikäistä toimintakykyä (Ikä-SIB)	▼
Tyypin 2 diabeteksen ehkäisy (T2D-SIB)	▼
Pitkäaikaisasunnottomuuden ehkäisy ja vähentäminen	▼
Yksin- ja mikroyrittäjien pärjääminen	▼
Maatalouden ravinteiden kierrätys (Ravinne-EIB)	▼
Asumisen energiatehokkuus (Asumisen-EIB)	▼

Kuvio 4: Yhteenvedot tulosperusteisistä rahoitussopimuksista (SIB, EIB) Suomessa (Työ- ja elinkeinoministeriö, vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus, 2021)



### 3. MAAILMAN ENSIMMÄINEN SIB - HMP PETERBO-ROUGH

SIB-hankkeet ovat yleistyneet maailmalla 2010-luvun aikana ja niitä on alettu sekä tilastoida että seurata aktiivisesti. Oxfordin yliopiston alaisen Blavatnik School of Government -laitoksen osana toimii tutkimuskeskus, The Government Outcomes Lab, joka ylläpitää tietokantaa kaikista käynnistyneistä SIB-hankkeista osana Impact and Government Outcomes (INDIGO) -hanketta. Alla olevasta kuvasta on mahdollista hahmottaa SIB-toimintamallin laajuus kansainvälisesti, sen painottuminen Iso-Britanniaan ja Yhdysvaltoihin, hankkeiden kokonaismäärä, hankkeiden avulla kerätyn pääoman suuruus sekä hankkeiden piirissä olevien ihmisten laajuus.



SIB-toimintamalli kansainvälisesti. (Government Outcomes Lab, Impact Bond Dataset, 2021.)

### 3.1 HMP Peterborough

Peterboroughin vankilassa (*Her Majesty's Prison Peterborough*) toteutettua tulosperusteista rahoitusopimusta on kutsuttu maailman ensimmäiseksi SIB-kokeiluksi. Hanke käynnistyi syyskuussa 2010. Hankkeen taustalla oli Iso-Britannian oikeusministeriön pyrkimys rahoittaa julkisia palveluita uudella tavalla. Hankkeeseen saatiin budjetin ulkopuolista rahoitusta noin viisi miljoonaa puntaa, jotka käytettiin alle vuoden tuomioita kärsivien vankien sosiaalisten olosuhteiden parantamiseen.

Sosiaalisten interventioiden tarkoituksena oli parantaa tuomiota kärsivien vankien elämänhallintaa siten, ettei uusia tuomioita enää tulisi. Tätä varten SIB-hankkeeseen osallistuneet vangit erotettiin tilastollisesti muista vangeista, jotta sosiaalisten interventioiden vaikutusta voidaan arvioida tilastollisesti ja samalla todeta SIB-mallin vaikuttavuus. Valtion saama taloudellinen hyöty muodostuu muun muassa vähentyneistä rikoksista, oikeudenkäynneistä, poliisien resurssien käytöstä sekä säästyneistä vankilapaikoista ja vankeinhoitokustannuksista. (Disley et al. 2011, 3.)

Britannian oikeusministeriö teetti hankkeesta itsenäisen evaluaatioraportin, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa SIB-toimintamallin vaikutuksista ja sekä tarjota tietoa oikeusministeriön ja muiden valtionhallinnon virastojen päätöksenteon tueksi siitä, voidaanko kyseistä toimintamallia hyödyntää laajemmin osana tulostenhankintainvestointeja (*payment by results PBR*). Evaluaatioraporttia varten haastateltiin 22 keskeistä yksilöä eri organisaatioista, jotka olivat tekemisissä hankkeen kehittämistyön ja toteuttamisen parissa. Raporttia varten ei ollut vielä olemassa tietoa toteutuneista tuloksista. Tästä johtuen raportin tärkein lisäarvo oli käsitellä SIB-toimintamallin esiin nostamia kysymyksiä sekä hahmottaa keskeisiä näkökulmia toimintamallin laajempaa käyttöä varten. (Disley et al. 2011, i.)

HMP Peterboroughin hankkeeseen osallistuneiden tahojen mukaan sopimukselliset järjestelyt olivat monimutkaiset. Tätä on pidetty ymmärrettävänä näkemyksenä, sillä kyse on uuden toimintamallin käyttöönotosta. Kokeilun nähtiin tarjoavan testialustan SIB-toimintamallin ja siihen liittyvien sopimusjärjestelyiden soveltamiselle jatkossa, sekä tietoa tulosperusteisen toimintamallin (*payment by results*) mahdollisuuksista laajempaan soveltamiseen. (Disley et al. 2011, i.)

Disley, Rubin, Scraggs, Burrowes ja Culley arvioivat SIB-toimintamallin hyötyjä eri osapuolille seuraavasti:

1. Valtioiden kannalta SIB-toimintamalli on keino maksaa tuloksista, joka siirtää suoria kustannuksia palveluiden toteuttamisesta valtiolta ja muuttaa taloudelliset riskit yksityisille sijoittajille, jotka menettävät sijoituksensa, jos tavoitellut tulokset eivät toteudu.
2. SIB-toimintamallissa palveluntuottajien palkkio ei ole sidoksissa tuloksiin, joten ne eivät kannata taloudellista riskiä tavoitteiden toteuttamisesta. Tämä mahdollistaa voittoa tavoittelemattoman toimijoiden, kuten kolmannen sektorin järjestöjen, osallisuuden hankkeissa sekä sen, että useat toimijat voivat olla osallisia tavoitteiden toteuttamisen edistämässä.
3. SIB-toimintamalli tarjoaa uuden mahdollisuuden saavuttaa investoinneille samanaikaisesti taloudellista tuottoa sekä sosiaalista arvoa. SIB-toimintamalli voi parantaa toiminnalta tavoiteltavia tuloksia ja tuottaa parempaa elämänlaatua etenkin ennaltaehkäisevissä palveluissa, joita valtiolliset toimijat eivät muuten priorisoisi rahoituksen osalta vaikeina taloudellisina aikoina.
4. Yksityisten sijoittajien kautta on mahdollista kokeilla sellaisia uusia toimintamalleja, joita valtiot eivät muuten kokeilisi epävarmuuden tai korkeampien riskien vuoksi.
5. SIB-toimintamalli voi mahdollistaa rahoituksen sellaisten ihmisryhmien palveluiden tuottamiseen, joita ei muuten toteutettaisi ja joiden toteuttamiseen on vaikeaa saada muuta kautta rahoitusta.  
(Disley et al. 2011, 2.)

SIB-toimintamallin hyötyjen toteaminen edellyttää laajaa tutkimus- ja analyysityötä, kustannusmallien arviointia odotettujen hyötyjen ja kustannusten välillä sekä useiden eri osapuolen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden hallintaa. SIB-mallin tuloksellinen hyödyntäminen edellyttää paljon teknistä- ja taloudellista sopimusosaamista sekä selkeitä mittareita, jotka pystyvät osoittamaan toteutuneen hyödyn ja sen, että kyseinen hyöty on syntynyt nimenomaisesti toteutuneesta hankkeesta. (Disley et al. 2011, 53.)

SIB-mallin suurin mahdollisuus nähtiin uusien toimintamallien ja rahoituskanavien mahdollistajana, joita ilman monet hankkeet jäisivät toteutumatta. Taloudellisen riskin siirtyminen yksityiselle sektorille on keskeinen hyöty, jota ilman monia hankkeita ei olisi mahdollista toteuttaa ja julkisen sekä yksityisen sektorien intressien yhdistäminen avaa uusia ovia tulosten hankkimiseen. Rahoitushyötyjen sitominen haluttuihin tuloksiin vähentää niin sanottua kermankuorinnan riskiä. Mahdollisuuksista huolimatta SIB-toimintamallin käytännön kokemusten puute jättää auki paljon kysymyksiä siitä, miten hankkeet käytännössä toteutetaan sopimuksellisesti ja rahoituksen osalta, jotta riskien siirto aidosti toteutuu ja tulokset hyödyttävät haluttuja ihmisryhmiä. (Disley et. al. 2011, 54.)

### **3.2 SIB-toimintamalli kansainvälisen tutkimuksen kohteena**

Mulgan, Reeder, Aylott ja Bo'sher tunnistavat vuonna 2010 julkaistussa artikkelissaan, *“Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds”*, viisi keskeistä kehityssuuntausta, jotka ovat olleet vauhdittamassa ajattelua kohti SIB-toimintamallin yleistymistä 2000-luvun alussa.

1. Taloudellisten ja sosiaalisten hyötyjen yhdistyminen mahdollistaa suuremman hyödyn sekä sijoittajille että hyväntekijöille (taloudellisten ja yhteiskunnallisten hyötyjen yhteinen rajapinta luo kannustimet etsiä uusia tapoja määrittää ja arvioida sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia pelkän taloudellisen tuoton sijaan.)
2. Hallinnon sisällä hyödytään uusista tavoista määrittää julkisten investointien vaikutuksia inhimilliseen pääomaan ja saada systemaattista analyysia menojen ja sosiaalisten vaikutusten, kuten rikollisuuden vähentämisen tai terveyden edistämisen välisestä suhteesta.
3. SIB-toimintamalli lisää ymmärrystä yksityisten rahoitustoimenpiteiden ja julkisen sekä yksityisen sektorin kumppanuudesta

sekä lisää tietoisuutta siitä, milloin tästä on saatavissa lisäarvoa ja milloin ei.

4. Markkinoiden kehitys tähtää hiilen käytön vähentämiseen Kioton ja EU:n toimesta. Hinnankehityksen ja mitattavuuden monimutkaisuudesta huolimatta nämä toimet ovat johtaneet uudenlaisiin omistusmuotojen ja merkittävään kaupan lisääntymiseen. Nämä toimet ovat rohkaisseet ja luoneet lisää varmuutta mahdollisuuksista investoida sosiaalisten hyötyjen saavuttamiseen.

5. Terveysteen liittyvät kokeilut ja uudet toimenpide-ehdotukset ovat edistäneet markkinoiden sitoutumista tilanteisiin, joissa maksaja varmistaa, että markkinat ovat saatavilla, kun uusia läpimurtoja, kuten malariarokote, syntyy. (Mulgan et al. 2011, 4.)

Edellä kuvatut kehityssuuntaukset edustavat näkemystä, jossa SIB-toimintamalli nähdään keinona yhdistää yksityisten investointien ja julkisesti rahoitettujen palveluiden kehittämisen ja parantamisen tavoitteet tavalla, joka mahdollistaa sekä taloudellisen tuoton sijoittajalle että tavoitellun yhteiskunnallisen hyödyn saavuttamisen.

SIB-toimintamalli on esitetty mekanismina, jonka avulla voidaan edistää ratkaisuja kaikkein haastavimpiin ja kustannuksiltaan suurimpiin sosiaalisiin ongelmiin. SIB-toimintamallin taustalla nähdään olevan myös ajatus siitä, että julkisen sektorin liian vähäisten taloudellisten resurssien ja tehottomuuden ongelmat voidaan ratkaista yrittäjyyden ja markkinakurin avulla. (Carter 2017, 1-2.)

SIB-toimintamalli on nähty myös mahdollisuutena kokeilla uusia lähestymistapoja olemassa olevien sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi tilanteessa, jossa julkisen sektorin toimijoilla on näkemys siitä, kuinka paljon ongelmien hoitaminen nykytilanteessa muodostaa kustannuksia. Samalla SIB-toimintamallia on pidetty mahdollisuutena laajentaa vahvaan tutkimusnäyttöön perustuvia käytänteitä, joissa hankkeiden toteuttajat pystyvät osoittamaan hankkeiden tuottamat kustannusäästöt, jos hyviä käytänteitä hyödynnetään nykyistä laajemmin. (Floyd 2017, 1.)

SIB-toimintamalli on nähty pyrkimyksenä yhdistää toisilleen vastakkaisia tavoitteita, kuten yksityisen sektorin tuottovaatimukset ja julkisten hyvinvointipalveluiden vahvistaminen, ja luoda kannustimet molempien tavoitteiden toteutumiselle. SIB-toimintamalli pyrkii löytämään eri toimijoille yhteiset intressit tavoitella samaa asiaa. SIB-toimintamallin tuoma lisäarvo on sen kyky saada eri toimijat hyötymään toisistaan ja saavuttaa tuloksia, joita eri toimijat eivät ilman yhteistyötä pystyisi saavuttamaan. Yksityinen sijoittaja hyötyy saamastaan tuotosta, julkinen sektori yhteiskunnallisesta hyödystä ja palvelutuottajat mahdollisuudesta olla osa SIB-hanketta. (Maier & Meyer 2017.)

Kiinnostus SIB-toimintamallia kohtaan ei selity pelkästään odotusarvolla sen tuottamaa hyötyä kohtaan. SIB-toimintamalli nähdään myös keinona edistää laajempia valtionhallinnon uudistuksia ja kehittämistavoitteita.

Yhdysvaltalainen ajatushautomo *The Center for American Progress* (CAP) tutki SIB-toimintamallia osana "*Doing What's Work*" -projektia. Projektin tarkoituksena oli edistää hallinnon uudistamista niukkojen resurssien tehokkaammaksi kohdentamiseksi ja suurempien hyötyjen saavuttamiseksi yhdysvaltalaisille (Liebman 2011, 2). Projektille asetettiin kolme päämäärää:

1. Poistaa tai suunnitella uudella tavalla väärin johdetut ohjelmat, joista muodostuu kuluja ja joihin käytetään verovaroja keskittyen ensisijaisesti toimialoihin, kuten terveydenhuoltoon, energia-alaan ja koulutukseen.
2. Tehostaa hallinnon tuottavuutta sujuvoittamalla johtamista ja vahvistamalla henkilöstöhallintoon, informaatioteknologiaan ja hankintoihin liittyviä hankkeita
3. Rakentaa pohjaa älykkäämmälle päätöksenteolle lisäämällä avoimuutta, toiminnan mittaamista ja arviointia. (Liebman 2011, 2.)

CAP-ajatushautomon SIB-toimintamallia käsittelevä artikkeli oli osa tutkimussarjaa, jossa tutkittiin hallinnon vastuullisuutta ja tehokkuutta. HMP Peterboroughin SIB-hanke oli käynnistynyt Iso-Britanniassa vuonna 2010 ja näkyi myös tässä vuonna

2011 julkaistussa artikkelina esimerkkinä ensimmäisestä uuden ajattelutavan käytännön toteuttamisesta ja kokeilemisesta. (Liebman 2011, 16-26.)

SIB-toimintamalli näyttäytyy asetettuja tavoitteita ja päämääriä tukevana lupaavana taloudellisena mallina, jolla kiihdytetään sosiaalisia innovaatioita ja parannetaan julkisen sektorin toimintakykyä ja tuottavuutta (Liebman 2011, 2).

Tässä yhteydessä SIB-toimintamallin edustama lähestymistapa nähdään vähintään yhtä tärkeänä kuin sen mahdollistamat tulokset. CAP-ajatushautomon julkilausuttuna tehtävänä on etsiä keinoja, jotka täyttävät edellä kuvatut kriteerit julkisen hallinnon uudistamiseksi ja SIB-toimintamallia arvioidaan tästä näkökulmasta. Tämä korostaa ajattelua, jossa oikeista periaatteista ja tavoitteista johdetut toimenpiteet johtavat toivottuihin tuloksiin ja näkökulma on avoimesti ideologinen.

Avoimesti ideologinen lähestymistapa on SIB-toimintamallin osalta poikkeuksellinen, sillä SIB-toimintamallia puoltavissa arvioissa sitä kuvataan yleisesti teknisrationaalisenä neutraalina työvälineenä, jossa parhaat käytänteet valitaan saavutettujen tulosten pohjalta. Michael J. Roy, Neil McHugh ja Stephen Sinclair keskittyvät arvioimaan juuri tätä kysymystä vuonna 2017 julkaistussa artikkelissa *“Social Impact Bond – Evidence based policy or Ideology”* ja suurin osa aihetta käsittelevistä artikkeleista keskittyy samaan kysymykseen, erilaisilla painotuksilla.

Royn, McHughin ja Sinclairin esittämä tärkein huomio on se, miten vähän kriittistä arviointia SIB-toimintamallia kohtaan on esitetty ja kuinka varauksettomasti ja suurella innolla se on otettu vastaan niin poliittisten päättäjien kuin myös sijoittajien osalta. Ristiriita muodostuu heidän näkemyksensä mukaan siitä, että SIB-toimintamallin sanotaan edustavan tutkittuun tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa, mutta sitä edistetään voimallisesti ilman tutkimukseen pohjautuvaa tietoa sen vaikutuksista.

Se, että SIB-toimintamalli on levinnyt Isosta-Britanniasta nopeasti ja laajasti ympäri maailmaa, johtuu kirjoittajien näkemyksen mukaan tarpeesta löytää ratkaisuja, joilla voidaan vastata talouskuriajattelusta seuranneisiin epäonnistumisiin sekä soveltaa markkina-ajattelua ja yritysmaailman periaatteita sosiaaliturvajärjestelmään. Kirjoittajat korostavat, että tutkittuun tietoon perustuva päätöksenteko ei ole arvoneutraalia, jos se tapahtuu uusliberaalin hyvinvointiajattelun ohjaamana ja sen

tavoitteista käsin sivuuttaen tutkimusnäyttöä ja kääntäen olennaiset moraaliset kysymykset teknisiksi seikoiksi.

Kirjoittajat alleviivaavat näkemyksensä, että kaikki politiikkatoimet ja hyvinvointia koskevat päätökset nojaavat johonkin ohjeelliseen käsitykseen yhteisestä hyvästä. Heidän mukaansa on harhakuvitelma olettaa, että erilaiset toimintamallit, jotka esitetään tutkittuun tietoon pohjautuva päätöksentekona, olisivat arvoneutraaleita ja että mahdolliset ongelmat johtuvat vain siitä, että esimerkiksi eettisiä kysymyksiä ei ole arvioitu riittävästi. Kirjoittajien mielestä yhteiskunnan ei tule olla kiinnostunut vain siitä, mikä toimii parhaiten kapeasti taloudellisesta näkökulmasta arvioituna vaan etenkin siitä, kenelle SIB-toimintamallin kaltaisten työvälineiden on tarkoitus toimia ja miten. (Roy et al. 2017, 2-3).

Roy, McHugh ja Sinclair näkevät SIB-toimintamallin malliesimerkkinä ”ratkaisu etsii ongelmaa” tilanteesta. Ongelma oli globaali talouskriisi ja suuri taantuma. Maailmanlaajuisen hallitsevan talouskuriopin tilanteessa on syntynyt sosiaalisten investointien markkinat yhtenä keinona vauhdittaa talouskasvua ja lisätä työllisyyttä. Tämä on ollut yritys ohjata yksityisiä investointeja sosiaalsiin hankkeisiin paikkamaan hyvinvointivaltioihin tehtyjä leikkauksia. Jotkin hankkeet ovat kirjoittajien mukaan pyrkineet näennäisesti ratkaisemaan kriisin aiheuttamia pahimpia vaikutuksia vahvistamalla finanssitalouden ja syventämällä kapitalistisen talouskurin logiikkaa sosiaalipalveluissa. (Roy et al. 2017, 2-7.)

Robert Ogman esittää pidemmälle meneviä johtopäätöksiä SIB-toimintamallista kuin Roy, McHugh ja Sinclair vuonna 2016 julkaistussa artikkelissa *“Social Impact Bonds: A “Social Neoliberal” Response To The Crisis?”*

Ogman esittää SIB-toimintamallin edustavan aikaisempaa kehittyneempää tapaa vastata uusliberaalin hegemonian monitahoiseen kriisiin ja siihen liittyvän vallitsevan talouskuriopin aiheuttamiin ongelmiin. Hänen mukaansa SIB-toimintamallia edistetään ikään kuin vastareaktiona talouskuriajattelulle tarjoamalla yksityistä pääomaa julkisen hyödyn lisäämiseksi. Näin ollen SIB-toimintamalli edustaa ikään kuin uutta versiota kolmannen tien hankkeista (vastuullinen kapitalismi) ohjaamalla hallinnon budjetin ulkopuolista rahaa sosiaalisten hankkeiden mahdollistamiseksi ja tarjoten uusia taloudellisia sijoituskohteita, joiden tuottoarvo perustuu hankkeiden kautta saavutettuihin tuloksiin.



Ogmanin kriittinen lähestymiskulma liittyy SIB-toimintamallin luonteeseen muodostua ideasta osaksi institutionaalista agendaa. Hän peilaa SIB-toimintamallin taustaa vastauksena 2007-2008 talouskriisiin, kuten Roy, McHugh ja Sinclair. Finanssikriisin jälkeen tarvittiin eettisesti kestäviä markkinareaktioita talouskriisin synnyttämiin ongelmiin ja myöhemmin SIB-toimintamallista haettiin ratkaisuja talouskuriopin aiheuttamiin sosiaalisiin ongelmiin, jotka olivat seurausta julkisen sektorin budjettileikkauksista. Ogman käyttää HMP Peterboroughin SIB-hanketta esimerkkinä siitä, miten SIB-toimintamallin teoreettiset tavoitteet eivät vastaa toteutuneita tuloksia. (Ogman 2016, 2-7.)

Ogman näkemyksen mukaan SIB-toimintamalli ei onnistuessaan tuota valtiolle/hallinnolle kustannussäästöjä, vaikka tätä pidetään yhtenä SIB-toimintamallin keskeisenä tavoitteena. Hän perustelee näkemystä viittaamalla Iso-Britannian oikeusministeriön arvioon (2011) siitä, että HMP Peterborough SIB-hanke ei tule johtamaan oikeusministeriön tai muiden virastojen osalta reaalisiin kustannussäästöihin, vaikka se saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Tästä huolimatta sijoittajat saavat tuoton saavutettujen tulosten johdosta, jolloin kustannussäästöjen sijaan SIB-toimintamalli tuottaa lisämenoja. SIB-toimintamalli on johtanut Ogmanin mukaan siihen, että julkisten säästöjen puuttumisen vuoksi Iso-Britannian hallinto lukkiutui tilanteeseen, jossa se joutui perustamaan erillisiä "tulosrahastoja" vastatakseen tulosperusteisten sopimusten aiheuttamiin kustannuksiin. Tämän seurauksena tavoitteet rikostenuusimisen määrän vähentämisestä saavutettiin, mutta sen hintana oli julkisten menojen kasvaminen.

Ogmanin näkemyksen mukaan SIB-toimintamalli on uusliberalistisen hegemonian ylläpitämistä ja kehittämistä sekä osoitus uusliberalistisen toimintamallin kyvystä epäonnistua "kaatumalla eteenpäin", josta HMP Peterboroughin SIB-toimintamalli on esimerkki. (Ogman 2016, 8-9.)

HMP Petersboroughin SIB-hankkeen pohjalta on tehty lukuisia kriittisiä artikkeleita, joissa kuvataan SIB-toimintamalliin liittyviä haasteita sekä arvioidaan toimintamallin vaikutuksia. Ford ja White kuvaavat vuonna 2019 julkaistussa artikkelissa, "*Social impact bonds: The goose and the golden eggs at risk*", SIB-toimintamalliin sisältyvää riskiä siitä, että hankkeen tuottotavoitteet alkavat ohjata itse SIB-hanketta ohi yhteiskunnallisten tavoitteiden. Tällöin lyhyen tähtäimen taloudellisen hyödyn korostuminen voi johtaa siihen, että hankkeelle asetetut pidemmän välin yhteiskunnalliset tavoitteet eivät toteudu.

Ford ja White käyttävät vertauskuvaa kultaisia munia munivasta hanhasta ja maanviljelijästä havainnollistamaan HMP- Peterboroughin SIB-hanketta ja sen vaikutuksia. SIB-hanke mahdollistaa investoinnit kuntoutusohjelmiin, vähentää vankien määrää ja mahdollistaa kustannussäästöt, joista osa maksetaan takaisin sijoittajille. Tämä on vertauskuvallisesti hetki, jolloin maanviljelijä löytää kultamunia munivan hanhen.

SIB-hankkeessa hanhi on kuntoutusohjelma, ja kultaisen munat ovat puolestaan jatkuvia säästöjä ja rikosten uusimistilastojen pienentymistä. Valtio/hallinto on puolestaan SIB-hankkeen maanviljelijä, jolla on kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto on huolehtia hanhen hyvinvoinnista eli kuntoutusohjelman riittävästä rahoitustasosta. Tämä takaa maltilliset kustannussäästöt ja vankien määrän vähentymisen vankilassa.

Toinen vaihtoehto on puolestaan se, että hän tappaa hanhen eli ottaa itselleen myös ne säästöt, joilla rahoitetaan kuntoutusohjelmaa, jolloin hän ryöstää itsensä tulevien säästöjen ja saatavien hyötyjen kannalta arvioituna. Toisessa vaihtoehdossa maanviljelijälle jää vain kuollut hanhi eli epäonnistunut SIB-hanke, joka olisi edellyttänyt onnistuakseen sitä, että hanhi olisi ehtinyt elää pitkään ja tuottaa pitkän elämänsä aikana paljon kultamunia. Hankkeen hyödyt ovat valtiolle/hallinnolle (maanviljelijälle) ilmeisiä, mutta raja-arvon laskeminen sille, kuinka paljon hyötyjä voi ulosmitata ilman että hanke epäonnistuu (hanhi kuolee) on vaikeasti arvioitavissa. (Ford & White 2019, 4.)

Royn, McHughin ja Sinclairin tavoin myös Elanor Carter kyseenalaistaa artikkelissaan, *“More than marketised? Exploring the governance and accountability mechanisms at play in Social Impact Bonds”*, kriittikittömän hyväksynnän SIB-toimintamallia kohtaan ja arvioi toimintamallia etenkin hallinnan ja vastuullisuuden näkökulmista. (Carter 2019, 1-2.)

Carterin päähuomio liittyy samaan ongelmaan, jota Ford ja White kuvaavat kultaisia munia munivan hanhen osalta eli siihen, onko SIB-toimintamallia mahdollista laajentaa yksittäisistä kokeiluista valtavirtaiseksi toimintamalliksi ilman, että niin sanottu “SIB-vaikutus” katoaa. Tällä hän viittaa siihen, että sosiaalisten tavoitteiden toteuttaminen yksityisen investointirahoituksen keinoin voi johtaa tilanteeseen, jossa yksityinen tuotontavoittelu tekee tekee tyhjäksi tavoitellut sosiaaliset tavoitteet. (Carter 2019, 7-13.)

SIB-toimintamalli nostaa esiin monia eettisiä ja moraalisia kysymyksiä, kuten sosiaalipalveluiden kehittämisen markkinaehtoisesti (Roy et. al 2017), sosiaalipalveluiden rahoituksen valjastaminen osaksi uusliberalista agendaa (Ogman, 2016) ja sosiaalipalveluiden käyttämisen tuoton välineenä (Ford & White, 2019). Julian Morley laventaa SIB-toimintamallin eettistä arviointia vuonna 2019 julkaistussa artikkelissa *“The Ethical Status of Social Impact Bonds.”* Hänen tutkimuksellinen viitekehys pohjautuu Debra Satzin (2010) markkinaehtoistumisen etiikkaa käsittelevään aineistoon, jota vasten hän arvioi SIB-toimintamallin etiikkaa.

Morleyn ydinkysymys on, onko SIB-toimintamalli eettinen tapa tuottaa sosiaalipalveluita. SIB-toimintamalli edustaa hänen näkemyksensä mukaan uudenlaista markkinaehtoista sosiaalista interventiota ja siihen liittyy pyrkimys luoda sosiaalipalveluiden markkinat. Tämä aiheuttaa lukuisia eettisiä ongelmia. Hän pohjaa eettisen arvioinnin Satzin luomaan kriteeristöön: tiedon epätasaisuus, valtasuhteiden epätasapaino, yksilöllisten haittojen synnyttäminen, yhteiskunnallisten haittojen synnyttäminen. Nämä kaikki neljä tekijää voivat heikentää yhteiskunnallista hyvinvointia. (Morley 2019, 2.)

Tiedon epätasaisuus muodostaa Morleyn mukaan eettisen ongelman Satzin kriteereillä, sillä ilman riittävää tietoa jonkin toimintamallin tavoitteista eri osapuolet eivät pysty tekemään rationaalisia päätöksiä. Kahden markkinaosapuolen välisen kauppatahtuman sijaan SIB-toimintamalli on hyvin monimutkainen ja pitää sisällään useita eri toimijoita ja useita erilaisia toimijaverkoston välisiä sopimuksia. Esimerkkinä tiedon epätasaisuudesta Morley käyttää sitä, että SIB-intervention kohteet eivät yleensä tunne SIB-intervention mahdollistaneiden sijoittajien taloudellisia kannustimia eivätkä sitä, että heidän onnistunut osallisuutensa hankkeessa palvelee sijoittajien saamaa voittoa.

Morley arvioi, että yleisemmin ottaen käytettävissä oleva tieto sosiaalisista interventioista voi olla monitulkintaista, epävarmaa ja kiisteltyä, jonka vuoksi hankkeiden tulokset voivat olla saavuttamattomissa niille, joilla ei ole tarkkaa tutkimustietoa käytettävissään. Jos kaikilla SIB-hankkeen osapuolilla ei ole samaa tietoa käytettävissään, tieto jakautuu epätasaisesti ja käytettävissä oleva tieto on kiistanalaista, huomio siirtyy valtasuhteiden epätasapainoon. (Morley 2019, 4-5.)

Morley näkee, että Satzin kriteerien toinen eettisen arvioinnin kohta eli valtasuhteiden epätasapaino on merkittävä eettinen ongelma SIB-hankkeissa, niin

yksilöiden kuin yhteisöjen osalta. SIB-hanke voi hänen mukaansa muodostua epäeettiseksi, jos sen kohteet eivät pysty antamaan tietoista suostumustaan osallistumisestaan hankkeeseen. Tämä on Morleyn mukaan olennainen huoli SIB-hankkeissa, koska suurin osa niistä vaikuttaa ihmisiin, joilla ei ole täyttä autonomiaa itseään koskeviin päätöksiin, jos he ovat esimerkiksi vangittuina tai heillä on jokin itsenäiseen harkintaan liittyvä vamma. Morley mainitsee HMP Peterboroughin SIB-hankkeen esimerkkinä siitä, miten edellä kuvattu ongelma ratkaistiin vankien osalta vapaaehtoisella osallistumisella kuntoutushankkeeseen. (Morley 2019, 5-6.)

Morley kiteyttää valtaepätasapainon muodostaman eettisen ongelman mahdollisuuteen, jossa valtaa omaavat tahot suostuttelevat haavoittuvassa asemassa olevia kohteita osallistumaan hankkeisiin, jotka ovat epäedullisia heidän kannaltaan (Morley 2019, 6).

SIB-toimintamallin eettinen arviointi yksilölle muodostuvien haittojen osalta on Satzin kriteerien kolmas kohta. Sen arviointi on Morleyn mukaan olennaisen tärkeää, jotta SIB-hankkeiden tulokset eivät muodostu kaikkein epäedullisimmiksi niille, jotka tarvitsevat tukea eniten. Ongelma voi Morleyn mukaan johtua siitä, että SIB-hankkeen toteuttamista voi ohjata liikaa yksityisten sijoittajien ja palveluntuottajien kannustimet, jotka ovat yleensä moninaisemmat kuin vain hankkeen kohderyhmänä olevien ihmisten auttaminen. Lisäksi ongelmana voi olla se, että SIB-hankkeen taloudelliset kannustimet voivat ohjata sosiaalipalveluita tuottavia palveluntarjoajia valitsemaan asiakkaisiin ”helpoimmat asiakasryhmät” tai muokkaamaan tarjottavaa palvelua vastaamaan tuottotavoitteen toteutumista asiakkaiden tarpeen kustannuksella.

Morley alleviivaa yksilölle muodostuvien haittojen eettisen arvioinnin merkitystä huomauttamalla, että SIB-toimintamallissa taloudelliset kannustimet ohjaavat hankkeen osapuolia tavoittelemaan rajattuja tuloksia eikä SIB-toimintamalliin sisälly korvausmahdollisuuksia yksilöille tilanteissa, jossa SIB-hanke on johtanut heidän kannaltaan ei-toivottaviin tai negatiivisiin lopputuloksiin.

Satzin kriteerien neljäs kohta on arvioida toiminnan mahdollisesti synnyttämiä haittoja yhteiskunnalle. SIB-toimintamallin osalta Morley korostaa riskiä sen osalta, että SIB-toimintamalli priorisoi lyhyen aikavälin tavoitteita pidemmän aikavälin sosiaalisen hyvinvoinnin kustannuksella. Lyhyen aikavälin sosiaalista hyvinvointia parantavat vaikutukset voivat pitää sisällään rakenteellisia ongelmia, jotka näkyvät yhteisöjen sisällä sosiaaliturvan markkinaehtoistumisena sekä resurssien

ohjautumisena pois paikallisen tason päätöksenteosta ilman, että palveluiden rahoituksen jatko turvataan. Hänen mukaansa erityisen riskialtista hyvinvointipalveluiden osalta on se, että SIB-toimintamalli antaa yksityisille sijoittajille sekä palveluiden tuottajille mahdollisuuden määrittellä joitain palvelumuotoja. (Morley 2019, 9.)

Tan, Fraser, McHugh ja Warner julkaisivat vuonna 2019 artikkelin *“Widening perspectives on social impact bonds”*, jonka tarkoituksena on laventaa näkökulmia SIB-toimintamallien arviointia varten Iso-Britannian kokemusten perusteella. Artikkelissaan he haastavat vakiintuneet näkökulmat SIB-toimintamallien hyödyistä eri osapuolille Iso-Britanniassa. Heidän näkemyksensä mukaan, SIB-toimintamalli on strategisesti hyvin kunnianhimoinen poliittinen työväline ja päättäjien tulee olla varovaisia SIB-toimintamallin suhteen sopimusten monimutkaisuuden, eettisten kysymysten, hallinnon vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden vuoksi. (Tan et al. 2019, 2.)

Tan, Fraser, McHugh ja Warner arvioivat, että julkisten palveluiden kontraktointi on hyvin monimutkaista ja asiaa vaikeuttaa se, että käytössä on hyvin rajallinen määrä tutkimusnäyttöä pelkästään tuloksista maksamisen käytännöistä tulosperusteisia maksujärjestelmiä tutkivassa kirjallisuudessa. Tekniset haasteet koskettavat myös SIB-mallien tulosten arviointia, joka tekee SIB-mallien vaikuttavuuden arvioinnista haastavaa. He alleviivaavat sitä, että SIB-malleja ja niiden vaikutuksia, vaihtoehtoisia toteutustapoja tutkivia itsenäisiä ja riippumattomia toimijoita ei juuri ole. Näin ollen tutkimukset perustuvat havaittuihin vaikutuksiin sen sijaan, että tuloksia verrattaisiin eri kohderyhmien kesken. Tämän vuoksi sellaista SIB-toimintamallien ansioiden kriittistä arviointia, joka korostaisi tavoitteiden suhdetta toteutuneisiin tuloksiin, ei ole tehty. SIB-mallit pitävät sisällään strategisen monitulkintaisuuden, jonka vuoksi ne näyttävät erilaisilta eri kohderyhmille. (Tan et al. 2019, 2.)

SIB-toimintamallia voidaan kannattaa monista erilaisista näkökulmista, joka tekee toimintamallista monitulkintaisen. Taloudellinen hyöty investoijille voidaan kirjoittajien mukaan verhota perusteluilla sosiaalisista hyödyistä. Tämä johtaa kysymykseen siitä, voiko mallia samanaikaisesti perustella sen kautta saavutettavilla hyödyillä ja julkisen sektorin toimintaa haastavan yksityisen sektorin isommalla osallisuudella eri hankkeiden toteuttamisessa. Tan, Fraser, McHugh ja Warner arvioivat kysymystä siten, että tulkinta riippuu siitä, miten SIB-toimintamalli on neuvoteltu eri osapuolten välillä sekä siitä, miten isoksi SIB-toimintamallin käyttöönotto kasvaa palvelumarkkinoilla. Toisaalta heidän mukaansa merkittävää

on, että SIB-toimintamalli on itsessään varsin uusi palveluiden järjestämisen, tuottamisen ja rahoittamisen työväline. (Tan et al. 2019, 4.)

SIB-toimintamallin kameleonttimainen luonne johtaa poliittisen päätöksenteon osalta helposti siihen, että jokainen mahdollinen SIB-mallin lopputulos luetaan joltain näkökannalta mallin eduksi, vaikka lopputulokset olisivat ristiriitaisia keskenään. Näin ollen SIB-malli ei voi lähtökohtaisesti täysin epäonnistua, vaikka se ei toteuttaisi kaikkia sille asetettuja tavoitteita ja se keskeytettäisiin. Etenkin alkuvaiheessa SIB-mallien toteuttaminen ja soveltaminen vaatii paljon taustatyötä sekä kokonaisuuksien hallintaa, jotka voivat nostaa hankkeiden kokonaiskustannuksia perinteistä budjettirahoitusta suuremmaksi. (Tan et al. 2019, 4.)

Florentine Maier, Gian Paolo Barbeta, Franka Godina kiinnittävät huomionsa Tanin, Fraserin, McHughin ja Warnerin tavoin SIB-toimintamallin monitulkintaiseen luonteeseen vuonna 2017 julkaistussa artikkelissa, *“Paradoxes of Social Impact Bonds.”* Heidän keskeinen huomionsa on se, että samalla tavalla kuin SIB-toimintamallia voidaan esittää ja vastustaa hyvin eri tavoin, sitä voidaan myös tutkia ja tulkita hyvin eri lähtökohdista. (Maier et al. 2017, 2.) Tästä hyvänä esimerkkinä on se, että SIB-toimintamalli voidaan nähdä samanaikaisesti Liebmanin tavoin lupaavana työvälineenä, joka auttaa hyvinvointipalveluiden kehittymistä että Ogmanin korostamana uusliberalistisena työvälineenä, joka uhkaa hyvinvointipalveluita. Maier, Barbeta ja Godina arvioivat 51:n toteutetun SIB-hankkeen pohjalta kahta keskeistä SIB-hankkeisiin liittyvää paradoksia. Ensinnäkin sitä, miten hanke voi samaan aikaan edustaa joustavaa ja sosiaalisiin tarpeisiin mukautuvaa tukea ja tutkittuun tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa. Toisaalta sitä, miten uusien ohjelmien kokeilemisen riskiä voi samaan aikaan siirtää yksityisille sijoittajille ja saavuttaa kustannussäästöjä julkiselle sektorille.

Ensimmäistä paradoksia kirjoittajat avaavat siten, että SIB-toimintamalli sisältää tutkittuun tietoon pohjautuvia taustalaskelmia ja oletuksia ja edustaa pikemminkin tutkitun tieton keräämistä kuin tutkittuun tietoon pohjautuvaa toimintamallia. Jotta paradoksiin voi saada vastauksia, tarvitaan tarkasti dokumentoituja tietoja eri hankkeista ja niiden vertaamista uusiin vastaaviin hankkeisiin. (Maier et al. 2017, 13.)

Toista paradoksia kirjoittajat puolestaan arvioivat siten, että sen ratkaiseminen on mahdollista vain retorisisilla tulkinnoilla riskittömien sopimusten laatimisesta, hyväntekeväisyyslahjoistusten käyttöönnotosta, korostamalla SIB-toimintamallin

tuomia muita hyviä puolia, arvioimalla SIB-hankkeiden suhteellisen korkeat toimituskustannukset ohimenevä vaiheena tai argumentoimalla SIB-hankkeiden korkeiden kustannusten kohdistuvan tärkeisiin asioihin. (Maier et al. 2017, 15-16.)

Kirjoittajat arvioivat, että syvempi ymmärrys SIB-hankkeista retoriikan takaa edellyttäisi sitä, että olemassa olevat SIB-hankkeet vastaisivat näihin esitettyihin paradokseihin käytännön tasolla. Olemassa oleva tutkimusnäyttö ei riitä antamaan vastauksia kaikkiin avoimiin kysymyksiin, mutta kirjoittajat arvioivat tähän astisen näytön viittaavaan siihen, että julkisen sektorin kannalta kustannustehokkaat SIB-hankkeet edellyttävät sekä hyväntekeväisyysijoituksia että välittäjäkustannusten merkittävää alentumista. Kirjoittajat muistuttavat tutkittuun tietoon ja näyttöön perustuvan politiikan osalta, että tutkitun tiedon ja näytön hankkiminen harjoitettavan politiikan tueksi ei ole suoraviivainen tie. SIB-toimintamallilla on edellytyksiä toimia tältä osin eri alojen välisen yhteistyön muotona, ei tutkittuun tietoon pohjautuvan päätöksenteon soveltamisen tapana laajemmin. (Maier et al. 2017, 20-23.)

Kritiikki SIB-toimintamallin esittämisestä näyttöön ja tutkittuun tietoon perustuvana toimintamallina on myös Stephen Sinclairin, Neil McHughin ja Michael Royn vuonna 2019 julkaistun artikkelin, *“Social Innovation, Financialisation and Commodification: A Critique of Social Impact Bonds”*, keskiössä.

Kirjoittajat toistavat artikkelissaan vuonna 2016 julkaisemansa artikkelin kritiikin siitä, että SIB-toimintamalli on saanut osakseen alati kasvavaa kiinnostusta ja myötämielisyyttä siitä huolimatta, että sen toimivuudesta ei ole olemassa näyttöä. Kirjoittajien mielestä suurin eettinen kysymys, johon myös Morley artikkelissaan viittaa, on SIB-hankkeiden luonne nähdä kansalaiset hyödykkeinä ja määritellä palveluiden käyttäjät ongelmina ja mahdollisina tuoton mahdollistavina tahoina.

Sinclair, McHugh ja Roy tuovat esiin saman kritiikin SIB-toimintamallin kameleonttimaisesta ja paradoksaalisesta luonteesta, kuin Maier, Barbeta ja Godina sekä Tan, Fraser, McHugh ja Warner esimerkillä Yhdysvaltojen sisäpolitiikasta.

Esimerkissä sekä republikaanit että demokraatit kannattavat SIB-hanketta, mutta eri syistä. Republikaanit pitävät SIB-toimintamallista, koska se antaa yksityiselle sektorille mahdollisuuden osallistua julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottamiseen. Demokraatit pitävät SIB-toimintamallista, koska sen kautta on

mahdollista lisätä julkisia investointeja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämiseen (Sinclair et al. 2017, 3).

Kirjoittajat arvioivat, että SIB-toimintamallin osalta suurin este hyödyntää näyttöön perustuvaa tietoa on vallitseva varaukseton innostuneisuus SIB-toimintamallia kohtaan. Heidän näkemyksensä mukaan ongelma on siinä, että innostuneisuus SIB-toimintamalliin ei perustu sen keskeisimpään lupaukseen, näyttöön ja tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon, vaan ideologisiin tavoitteisiin vähentää julkisen sektorin rahoitus- ja ohjausvaltaa hyvinvointipalveluista ja korvata sitä markkinaehtoisella toimintalogiikalla. (Sinclair et al. 2017, 16).



## 4. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN PERUSTA

### 4.1 Hallintavalta

Voidakseni analysoida SIB-toimintamallin vaikutusta hallinnan paradigman muutokseen, on tutkittava hallinnan ja hallitsemisen teoreettista perustaa. Tämä luo tutkimukselleni kontekstin, jonka kautta luon edellytykset arvioida Jyväskylän tapauskohtaista esimerkkiä tutkimuskysymykseni kannalta.

Käytän hallinnan ja hallitsemisen teoreettisen perustan kuvaamisessa Michel Foucault'n käsitystä hallinnasta etenkin hallinnallisuuden käsitteen kautta. Hyödynnän tähän erityisesti Mitchell Deanin *Governmentality Power and Rule in Modern Society* sekä Graham Burchellin, Colin Gordonin ja Peter Millerin *The Foucault Effect* -teoksia. Ne käsittelevät Foucault'n hallintaa koskevaa analyysia, josta nostan esiin biovallan ja biopolitiikan. Biopolitiikan analysointia varten hyödynnän ensisijaisesti Thomas Lemken *Biopolitics: An Advanced Introduction* sekä Catherine Mills'n *Biopolitics* -teoksia. Luvun viimeisessä kappaleessa arvioin hallinnallisuuden ja biopolitiikan käsitteiden suhdetta demokratiaan. Tässä hyödynnän hallinnallisuuden arviointiin Peter Millerin ja Nikos Rosen *Governing the Present* -teosta ja biopolitiikan osalta Sergei Prozorovin *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life* -teosta.

Foucault'n hallinnallisuuden käsitteen ymmärtämiseksi tulee tarkastella hänen näkemystään hallinnasta (*government*) *conduct of conduct* -käsitteen kautta. Käytän käsitteestä ilmaisua hallintavalta. Hallinnan käsite ei viittaa Foucaultin analyysissa valtioiden tai valtainstituutioiden vaan kyse on tavasta käyttää ja harjoittaa valtaa. Fou-

cault määrittelee yleisellä tasolla hallinnan toimintana, jolla muokataan ja ohjataan ihmisten käyttäytymistä tai vaikutetaan ihmisten johtamiseen (Gordon 1991, 2). Foucault näkee vallan erilaisten valtasuhteiden kautta muodostuvana toimintana. Valta on keino, jossa toiminta muokkaa muuta toimintaa yksilöiden ja ihmisryhmien sisäisissä valtasuhteissa (Fejes & Nicoll 2008, 9).

Hallintavalta ei ole pelkästään johtamista, ohjaamista tai opastamista, sillä on myös eettinen ja moraalinen puoli, joka käy ilmi tarkasteltaessa johtamisen kohdistumista yksilöön itseensä (*to conduct oneself*). Hallintavallan keskiössä on ajatus yksilölle ulkoisen vallankäytön ja yksilön itseensä kohdistaman vallankäytön yhdistymisestä (Helén 2010, 11). Itseohjautuvuudella on erilaisia muotoja, jotka ilmenevät eri tavoilla eri tilanteissa, kuten työ- ja kotielämään liittyvissä suhteissa. Usein itseohjautuvuus liitetään keskusteluun ammatillisesta ohjautuvuudesta tai jonkun ohjaamista tarvitsevan ihmisryhmän, kuten lasten, ohjaamisena. Hallinta pyrkii vaikuttamaan yksilöiden itseohjautuvuuteen ja sisällyttää halutun käytöksen ja toiminnan osaksi normistoa ja sääntöjä. Normiston ja sääntöjen pohjalta arvioidaan muun muassa yksilön toiminnan tuomittavuutta ja niistä johdetaan yksilöiden ja ihmisryhmien ideaalisia toimintamalleja. Hallintavalta perustuu oletukseen siitä, että ihmisten haluttua käytöstä ja toimintaa on mahdollista säädellä ja kontrolloida ja siihen on olemassa toimijoita, kuten opettajat, joiden vastuulla on varmistaa, että haluttu käytös ja toiminta toteutuu halutulla tavalla. Hallintotasoja ja auktoriteetteja on monia ja niiden kautta hallitaan yksilöiden käyttäytymistä vedoten normeihin ja niiden taustalla oleviin erilaisiin tarkoitukseen, vaikutuksiin ja seuraamuksiin. (Dean 2010, 17-18.)

Dean laventaa yleistä ja suppeaa määritelmää hallinnasta hallintavallan kautta seuraavalla tavalla:

Hallinta (*government*) on laskelmoitua ja rationaalista toimintaa, jota lukuisat auktoriteetit ja toimijat harjoittavat. Hallinta hyödyntää erilaisia tekniikoita ja tietomuotoja, joiden tarkoituksena on muokata käyttäytymistämme työstämällä halujamme, pyrkimyksiämme, etujamme ja uskomuksiamme. Tällä muokkaamisella on selkeät, mutta muuttuvat päämäärät, ja sen vaikutukset ja seuraukset ovat suhteellisen ennakoimattomia. (Dean 2010, 18).

Hallinnassa ihmisten toimintaa määritellään säänneltäväksi, kontrolloitavaksi ja muokattavaksi joltain tarkoituspäästä varten. Jos hallintaa tarkastellaan toimintana, se

voi koskea ihmisen oman toiminnan suhdetta häneen itseensä, ihmisten välisiä yksityisiä suhteita, joihin sisältyy hallintaa ja ohjausta, sosiaalisten instituutioiden ja yhteisöjen sisäisiä suhteita ja yhteyksiä, jotka koskevat poliittisen suvereniteetin toteuttamista (Gordon 1991, 2-3). Mitä kauemmaksi siirrytään valtion harjoittamasta politiikasta, ja mitä enemmän puhutaan ihmisten arjen ja oman elinpiirin kysymysten liittyvästä hallinnasta, sitä lähemmäs tullaan Foucault'n hallinnallisuuden käsitettä ja väestön biopoliittista hallintaa. (Malette 2006, 1-8.)

Hallintaan ja hallintavaltaan liittyy olennaisesti rationaalisuuden käsite, jolla viitataan pyrkimykseen tuoda rationaalisuutta hallinnoimisen tapoihin. Rationaalisuutena voidaan pitää toimintaa, joka pyrkii selkeästi, systemaattisesti ja selkeästi kuvaamaan asioiden tilan ja sen, kuinka asioiden tulisi olla. Foucault'n näkemyksen mukaan rationaalisuuden muotoja on lukuisia ja niitä yhdistävät systemaattiset toimenpiteet tehdä laskelmointia, määritellä tarkoitusperiä ja hyödyntää tietoa. (Dean 2010, 18-19.)

Rosen mukaan eri rationaalisuuden muodoilla on neljä yhdistävää piirrettä. Ensimmäkin niillä on moraalinen muoto, joka ohjaa eri instituutioiden, sosiaalisten ryhmien ja yksilöiden hallintakäytänteitä ja joka ilmenee keskeisinä periaatteina ja ideoina, kuten vapaus, oikeus, tasa-arvo ja vastuullisuus. Kyse on toimintaa ohjaavista moraalista periaatteista. Toiseksi ne ovat luonteeltaan episteemisiä, sillä niiden ilmaisu perustuu tutkittuun tieteelliseen tietoon ja näkemykseen siitä, miten hallintaa vaativat tilat, henkilöt ja ongelmat ymmärretään. Kyse on kollektiivisesti jaettuun tietoon liittyvästä päättelystä sekä jaetuista käsitteistä. Kolmanneksi rationaalisuudet ovat idiomaattisia eli ne perustuvat yhteiseen kieleen. (Rose 1999, 26-28).

Rose kuvaa edellisten lisäksi vielä neljännen rationaalisuuden muotoja yhdistävän piirteen, käännettävyyden. Tällä hän tarkoittaa sitä, että rationaalisuudet voivat toimia eri yhteyksissä, eri elämänalueilla ja saada erilaisia teknisiä ilmenemismuotoja. Käyttökelpoiset rationaalisuuden muodot ovat ajallisesti ja paikallisesti siirrettävissä yhteiskunnallisen hallinnan tilanteista ja pyrkimyksistä toiseen (Helén 2010, 16). Kyse on hallinnan ohjausvallasta, eräänlaisesta etäohjauksesta, jossa hallinnon näkemykset muotoutuvat osaksi yksilöiden näkemyksiä yhteiskuntaan osallistumisen ja velvoitteiden kautta, jotka sisältävät oletuksen siitä, miten eri tilanteissa ja asemassa kuuluu toimia. (Rose 1999, 49-51.)

Hallintavaltaan sisältyy itseohjautuvuuden kautta ajatus siitä, että hallittu on ainakin jollain asteella myös toimija ja itsensä johtaja. Hallinnan kohteena olevat yksilöt ovat

vapaita toimimaan omien henkisten ja fyysisten rajojensa puitteissa, ja hallintavalta perustuu yksilöiden vapauden toimia. Hallintavaltaan kuuluu yksilöiden vapaan toiminnan ohjaaminen ja itseohjautuvuuteen vaikuttaminen. Hallinta vapauden kautta edellyttää Rosen mukaan sitä, että yksilöiden vapauttaminen tapahtuu prosessissa, joka edellyttää kasvatuskäytänteiden muokkaamista ja kulttuuristen asenteiden ja arvojen juurruttamista (Rose 1999, 65). Vapautta tulee siis määritellä ja ohjata, ihmisistä on erikseen tehtävä vapaita erilaisilla käytännöillä (Helén 2010, 12). Hallintavalta on tämän prosessin ohjaamista ja prosessin kautta vapautettujen yksilöiden hallintaa vapauden kautta.

Hallinnan kautta määritetään ihmisten vapaudelle strukturoitu konteksti, jossa vapaudella asetetaan rajoja sekä eri toiminnalle vaikutuksia ja seurauksia. Hallittavalla on aina vapaus toimia haluamallaan tavalla ja kohdata siitä seuraavat vaikutukset ja seuraukset ja tämä on yksi hallinnan muoto. Struktuuria ylläpitävät lait, säädökset, tavat ja käytänteet, jotka luovat yksilön henkisen ja fyysisen kyvykkyyksien puitteisissa tapahtuvalle vapaudelle rajat. Rajojen luominen on osoitus hallinnan kyvykkyydestä/operatiivisesta toimintakyvystä hallita tiedon, osaamisen ja laskelmoitujen toimien ja koordinaation keinoin. (Dean 2010, 21-23.)

## 4.2 Hallinnasta hallinnallisuudeksi

Michel Foucault muotoili ja esitteli *governmentality/gouvernementalité* -käsitteen Collège de France -tutkimuslaitoksessa pitämässään luentosarjoissa, *Territoire, sécurité et population* (1977-78) ja *Naissance de la biopolitique* (1978-79). Käytän käsitteestä ilmaisua hallinnallisuus. Hallinnallisuuden käsite kytkeytyy olennaisella tavalla hallintaan ja hallitsemisen taitoon sisältäen ajatuksen siitä, että hallinta ei rajoitu pelkästään valtion harjoittamaan politiikkaan. Hallinta sisältää laajan joukon erilaisia hallinnan tapoja ja muotoja, jotka koskevat lukuisia hallinnan kohteita aina kohteen itse itsensä kohdistamasta kontrollista biopoliittiseen väestön kontrolliin. (Malette, 1-8.)

Hallinnallisuuden käsitteessä on kysymys siitä, kuinka hallinta tapahtuu ja kuinka hallintaa toteutetaan (Gordon 1991, 3). Kuten hallintavallan käsitteessä, myös hallinnallisuuden käsitteessä, Foucault'n huomio on hallinnan toteuttamisessa. Foucault käytti termiä "*rationality of government*" lähes samassa merkityksessä kuin "*art of government*". Hän oli kiinnostunut hallinnasta toimintana tai käytänteenä, ja hallinnon taidosta tapana tietää, mistä hallinta toimintana tai käytänteenä koostuu ja kuinka

sitä oli mahdollista käyttää. Hallinnan rationaalisuus kuvaa Foucault'n analyysissä näin ollen ajattelutapaa hallinnan luonteesta ja hallinnan toiminnallisuudesta, joka on kykenevä tekemään toimintaansa ymmärrettävään ja toteutettavaan muotoon sekä hallintaa käyttäville että hallinnan kohteena oleville. (Gordon 1991, 3.) Foucault'n mukaan hallinnallisuus on yksilön ulkoisen hallinnan ja itsehallinnan leikkauspiste (Helen 2010, 11).

Yhden yksittäisen ja yhtenäisen määritelmän sijaan Foucault lähestyy hallinnallisuuden käsitettä kolmen eri tarkastelukulman kautta, jotka antavat käsitteelle merkityksen ja tavan lähestyä sitä.

1. Hallinnallisuus tarkoittaa sellaisten instituutioiden, toimintatapojen, analyysien ja pohdintojen, laskelmien ja taktiikoiden muodostamaa kokonaisuutta, jotka tekevät tämän valtamuodon harjoittamisen mahdolliseksi. Sen pääkohteena on väestö, tärkeimpänä tietomuotona kansantaloustiede ja pääasiallisena teknisenä välineenä turvallisuuden keinovalikoimat.
2. Hallinnallisuus on osa läntisessä maailmassa tapahtunutta ajallista jatkumoa, jossa se on ottanut paikkansa johtavana hallinnan tapana ohi muiden valtamuotojen (suvereenius, kuri). Tämän seurauksena on muodostunut lukuisia hallinnan mekanismeja sekä hallinnan tiedollista kehitystä.
3. Hallinnallisuus on sen historiallisen prosessin ja sen tulosten ymmärtämistä, jossa keskiajan oikeusvaltio, josta tuli 1400-1500 -lukujen aikana virkamiesvaltio, on asteittain hallinnallistunut. (Foucault 1991, 102–103.)

Deanin mukaan hallinnallisuus käsittelee sitä, miten ajattelemme hallitsemisesta. Hän lähestyy hallinnallisuutta toisaalta rationaalisuuden (*rationality*) ja toisaalta kollektiivisen ajattelun (*mentalities of government*) kautta.

Rationaalisuus on vastaamista yhteiskunnan systeemiin ongelmiin järjen, ajattelun, laskelmoinnin ja ongelmanratkaisun kautta, joka pohjautuu yhteiskunnan ohjeistukseen tai asiantuntijuuteen. Rationaalisuus ei perustu yksittäisen ajatuksen merkityk-

seen tai siihen, miten meidän tulisi siitä ajatella vaan symbolisten, myyttisten ja runollisten ajattelumallien korvaamiseen systemaattisella ajattelulla.

Kollektiivinen ajattelu muodostaa ikään kuin hallinnan mentaalisen mielenmaisen tai jaetun ajattelutavan. Ajattelu on yhteisöllistä toimintaa, jossa ei ole kyse niinkään yksilön ajattelusta tai tietoisuudesta vaan ihmisiin vaikuttavista yhteiskunnallisista ohjeistuksista, uskomuksista ja mielipiteistä. Ajattelumaailma (*mentality*) voidaan nähdä suhteellisen rajatun ihmisyyhteisön määreenä, ajattelumuodon tilana, jota ei ole helppo tulkita, tunnistaa ja tutkia ajattelumaailman sisältä. Ajattelumaailma korostaa miten, ajattelu kytkeytyy hallinnan toimenpiteisiin ja on sisäänrakennettuna kielessä ja hallinnon toimintamalleissa, jotka otetaan itsestäänselvyyksinä. Näin ollen näkemyksemme hallitsemisesta pohjautuu asiantuntemuksen ja sanaston kaltaisiin tiedonlähteisiin, joka meille annetaan ja joka meille on saatavilla. (Dean 2010, 24-25.)

Rationaalisuus ja kollektiivinen ajattelu yhdistyvät, kun tiedon määrä kasvaa. Kansalliset hallinnot sisällyttävät tiedon kaikkeen päätöksentekoon esimerkiksi taloudesta. Tämä tieto on hyvin rajatun asiantuntijajoukon käsissä ja tätä tietoa tarjotaan kansallisista ja kansainvälistä lähteistä. Poliitikot puolestaan johtavat päätöksensä eri politiikkavaihtoehdoista tähän tietoon ja äänestäjät valitsevat päättäjät sen perusteella, minkälaisia johtopäätöksiä poliitikot tästä tiedosta tekevät. Tiedon ja tietoisuuden määrän kasvu korostaa hallitsemisen taidon merkitystä. (Dean 2010, 25-26).

Foucault'n toinen tarkastelukulma hallinnallisuuteen lähtee siitä, että kyse on selkeästi uudenaikaisesta ajattelutavasta, kuinka yhteiskunnallista valtaa käytetään. Tämä ajattelu kytkeytyy uudenaikaisen rationaalisuuden syntyyn, talouteen, ja se kohdistuu uuteen kohteeseen, väestöön. Hallinnan täytyi muodostua taloudelliseksi hallinnaksi, koska voidakseen täyttää hallinnalle asetetut tavoitteet, hallinnalla tulee olla tavat, joiden kautta se voi toimia. Hallinnallisuus muodostui osaksi Länsi-Euroopan yhteiskuntia uuden modernin ajan alussa, kun valtiollinen hallinnan taito eriytyi omaksi toiminnakseen ja kun tiedon muodot ja tekniikat ihmis- ja yhteiskuntatieteistä tulivat osaksi sitä. Tämä tarkastelukulma liittyy olennaisella tavalla biopolitiikkaan, jossa väestön hallitseminen on keskeinen hallinnan ja hallinnon muoto. (Dean 2010, 28.)

Foucault'n toisessa tarkastelukulmassa olennaista on myös tunnistaa hallinnallisuuden suhde muihin valtamuotoihin, erityisesti suvereniteettiin sekä kurivaltaan. Vaikka hallinnallisuus pitää sisällään piirteitä sekä suvereniteetti- ja kurinpitovallas-

ta, se myös erottuu niistä pyrkien muotoilemaan ja ohjelmoimaan ne uudelleen. Suvereenivallan tarkoituksena on käyttää auktoriteettiasemaa suhteessa valtion alamaisiin tietyssä valtiossa ja tietyllä alueella esimerkiksi keräämällä veroja ja toteuttamalla rangaistuksia. Kurinpitovallan tarkoituksena puolestaan on hallita ja määrätä ihmisjoukkoja tuolla alueella esimerkiksi koululaitoksen tai armeijan kautta. Hallinnallisuus puolestaan huomioi nämä vallankäytön kohteet (väestöön kuuluvat jäsenet) ikään kuin resursseina, joista tulee huolehtia, joita käytetään ja joita hyödynnetään. Hallinnallisuus pyrkii hallitsemaan rajattua ihmisyhteisöä turvallisuuskoneiston kautta, joita ovat perinteisesti armeijat, poliisivoimat sekä tiedustelupalvelun kaltaiset tahot.

Foucault'n johtopäätöksenä oli nähdä valta kolmiona, jonka muodostavat suvereeniteettivalta, kurinpitovalta ja hallinnollinen valta. Sen kohteena on väestö, ja keskeisin väline on turvallisuuskoneisto (Foucault 1991, 102). Sen sijaan, että suvereeniteettivalta tai kurinpitovalta korvattaisiin pois, modernin hallinnon taito käyttää niitä uudella tavalla väestön hallinnointiin. (Dean 2010, 28-30.)

Foucault'n kolmas tarkastelukulma kytkeytyy edellä kuvattuun pitkälliseen ajanjaksoon, jonka myötä hallinnallisuus on saanut muotonsa ja asemansa ja muuntunut hallinnolliseksi valtioksi asteittain. Foucault kutsuu tätä prosessia valtion hallinnallistumiseksi. (Dean 2010, 30.) Foucault näkee hallinnallistumisen myös valtion merkityksen ja roolin muutoksena. Foucault'n mukaan hallinnallistuminen on toisaalta mahdollistanut valtioiden selviytymisen ja se on mahdollistanut valtioiden nykymuotoisen olemuksen. Hallinnallistuminen vaikuttaa valtioihin samanaikaisesti sekä sisäisesti että ulkoisesti, sillä hallinnolla on jatkuvasti mahdollisuus määritellä ja uudelleenmääritellä, mitkä kaikki asiat kuuluvat sen toimivaltaan ja mitkä eivät samoin kuin kysymykset julkisesta ja yksityisestä. Näin ollen valtio voidaan ymmärtää ainoastaan sen selviytymisen ja sen toimivallan rajallisuuden kautta suhteessa hallinnallistumiseen.

Valtion hallinnallistumisen aikakautta kuvaa sen erot suhteessa feodaaliin oikeusvaltioon, jota voidaan kuvata lakiyhteiskuntana. Samoin erot 1400-1500 lukujen virkamiesvaltioon, joka perustui kansallisiin alueellisiin rajoihin, jota voidaan kuvata sääntöjen ja kurin yhteiskuntana. Hallinnallistunutta valtiota ei ensisijaisesti määritellä maantieteellisen alueen perusteella vaan sen sisältämän väestön perusteella. Sille on tunnusomaista taloudellisen tiedon hyödyntäminen ja sitä voidaan kuvata turvallisuuden keinovalikoimien kautta kontrolloiduksi yhteiskunnaksi. (Foucault 1991, 103.) Hallinnallisuuden voi kiteyttää modernin länsimaisen poliittisen jär-

jen/rationaalisuuden peruspiirteiksi ja Foucault'n kolme tarkastelupistettä hallinnallisuuteen ovat sen historiallinen polveutumislinja aina renessanssin valtiojärjestöistä nykyaikaiseen uusliberaalin hallinnan muotoihin asti. (Helén 2010, 28.)

### 4.3 Biopolitiikka - väestö hallinnan päämääränä ja välineenä

Biopolitiikalla tarkoitetaan yleisellä tasolla politiikkaa, joka käsittelee elämää. Biopolitiikalla voidaan viitata keskusteluun maahanmuuttopolitiikasta yhtä hyvin kuin terveyteen ja hyvinvointiin liittyviin kysymyksiin. Biopolitiikka voi saada lukuisia erilaisia merkityksiä, kontekstista, tieteenalasta, aatehistoriasta ja sanan käyttötarkoituksesta riippuen. Sanan perusta on kreikan kielen sanassa *bíos*, joka tarkoittaa elämää. Biopolitiikka voidaan nähdä rationaaliseen päätöksentekoon ja sosiaalisen elämän demokraattiseen hallintaan liittyvänä käsitteenä ja toisaalta sillä voidaan nähdä olevan kytkös rodunjalostusoppiin ja rasismiin. (Lemke 2011,1.)

Foucault kuvaa *The History of Sexuality* -teoksen ensimmäisen osan 5. luvussa, *Right of Death and Power over Life*, suvereenin vallan muutosta. Muutos vanhasta *patria potestas* -käytännöstä klassisen ajan teoreetikkojen käsitykseen suvereenin oikeudesta päättää elämästä ja kuolemasta muuntui absoluuttisesta määräysvallasta rajattuun oikeuteen päättää alamaisten elämästä ja kuolemasta tilanteissa, joissa suvereenin oma olemassaolo oli joutunut uhatuksi. Muutos tarkoitti sitä, että valta päättää elämästä ja kuolemasta muuttui ehdottomasta etuoikeudesta ehdolliseksi itsepuolustukseksi. Muutos näkyi valtioiden taistelutaktiikoiden taustaperiaatteissa, joissa oli kyettävä tappamaan voidakseen elää. (Foucault 1990, 135-137.)

Foucault näkee biopolitiikan vallankäytön modernina muotona, biovaltana (Lemke 2011, 33). Hän kuvaa biovallalla sitä, miten ihmislajin perimmäisistä biologisista ominaisuuksista tuli politiikan, poliittisen strategian ja vallan yleisen strategian kohteita (Foucault 2010, 19). Biopolitiikka elämää hallinnoivana valtamuotona syntyi Foucault'n näkemyksen mukaan kahdessa perusmuodossaan alkaen 1600-luvun lopulta ulottuen aina 1800-luvulle asti.

Ensimmäinen näistä muodoista oli kurivalta, joka kohteli ihmiskehoa koneena optimoidakseen ja kontrolloidakseen sen toimintaa hallitsijan tarpeiden mukaisesti. Tämä ihmiskehoa käsittelevää politiikka täydentyi 1700-luvulla biopolitiikan toisella muodolla, joka kohdistui väestöön ja sen biologisiin ominaisuuksiin, kuten kuollei-



suuden, syntyvyyden, sairastavuuden ja pitkäikäisyyden kaltaisiin asioihin, jotta ne on mahdollista alistaa mittauksille ja hallinnolliselle kontrollille. Nämä kaksi valtamuotoa muodostivat biovallan kaksi napaa, jossa toinen valtamuoto keskittyy kehoon yksilöidäkseen ja hallitakse sen ja toinen valtamuoto puolestaan keskittyy kehon sijasta elämään ja sen sisältämiin biologisiin prosesseihin. Foucault'n mukaan nämä kaksi valtamuotoa kytkeytyvät toisiinsa muodostaen uuden valtamuodon, biopolitiikan. (Mills 2017, 15.)

Foucault tarkoittaa biovallan käsitteellä yksilöihin kohdistettuja suunnitelmallisia vallankäytön muotoja. Kyse on politiikasta, jossa yksilöihin kiinnitetään huomiota ihmisyyden jäsenenä, jolloin kysymykset yksilöiden seksuaalisuudesta ja lisääntymiskyvystä kytkeytyvät kansalliseen politiikkaan ja vallankäyttöön. Väestö näytetään hallinnan päämääränä ja välineenä sen sijaan, että se ilmentäisi suvereenin voimaa (Foucault 2010, 112). Foucault'n näkemys biovallasta ja biovallan harjoittamisesta, biopolitiikasta, kytkeytyy kiinteästi hänen näkemykseensä hallinnasta. (Gordon 1991, 5.)

Foucault kuvaa biopolitiikkaa elämän haltuunottamiseksi kuolemalla uhkaamisen sijaan, ja biopolitiikassa on kyse siitä, mikä saa elämän ja sen mekanismien astumaan täsmällisten laskelmien piiriin ja tekee tietovallasta ihmisen elämän muuttamisen agentin/toimijan (Foucault 1990, 143). Biopolitiikkaa voidaan kuvata siis politiikan muotona, joka keskittyy elämän hallintoihin, erityisesti ihmisyyden tasolla. Väestö on kohde, joka hallinnan täytyy ottaa huomioon havainnoissaan ja tiedoissaan voidakseen tehokkaasti hallita rationaalisella ja harkitulla tavalla (Foucault 2010, 113).

Biopolitiikkaan kuuluu olennaisesti väestön erottelu, myös väestön sisällä erilaisiin alaryhmiin, joiden voidaan nähdä hyödyttävän tai hidastavan väestön yleistä hyvinvointia. Tämänkaltaisen ihmisten jaottelu on johtanut tunnistamaan väestöstä sen rikolliset ja vaaralliset luokat, mieleltään heikot ja vammaiset, työkyvyttömät ja tavallisesta poikkeavat ja pyrkimyksiin ehkäistä heidän olemassaoloaan, ottaa heitä haltuun tai poistaa heidät väestöstä. Biopolitiikan ilmeneminen ihmisryhmien erottelun ja luokittelun kautta sai Foucault'n tunnistamaan valtiollisen rasismien olevan rasismien moderni ilmentymismuoto. Valtiollisessa rasismissa kysymys rodusta ilmenee väestön elämän ja hyvinvoinnin suojana sitä kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia vihollisia vastaan. Hallintoa voi näin ollen arvioida pyrkimyksenä ohjata ja suojella kokonaisia väestöryhmiä.

Foucault'n analyysissä biopoliittinen vallankäyttö, joka kohdistuu elämän yksityiskohtaiseen hallintaan, ei ole kaikenkattava hallinnan ja politiikan muoto. Hallitsemiseen liittyy olennaisella tavalla ihmisten ja väestön ohjaaminen taloudellisen hallinnan keinoin sekä hallinnon suvereniteetin käsite ja käytännöt. Taloudellinen hallinta ja suvereniteetti luovat rajoja biopoliittiselle hallinnalle ja pyrkimykselle säädellä ihmisten elämää väestötasolla. (Dean 2010, 119-121.)

Foucault'n mukaan biopolitiikka määrittää uudelleen suvereniteetin käsitettä ja tekee siitä alisteisen uusille poliittisen tiedon muodoille. Hän näkee biopolitiikan suvereenin vallan muutosprosessina, jossa muinainen oikeus kuolemaan on muuntu-  
nut uudeksi vallan käytön muodoksi, jonka tehtävänä hallinnoida, turvata, kehittää ja suojata elämää. Siinä, missä suvereeni valta ottaa elämän tai antaa elää, biovalta edistää elämää tai estää sen kuolemaan asti. Biopolitiikassa suvereenin hallinnan absoluuttinen oikeus korvautuu hallinnan laskelmoinnin, mittaamiseen ja vertaamisen tekniikoilla ja pyrkimyksellä optimoida yhteiskuntaa. Foucault korostaa, että vaikka moderni politiikka korostaa biopoliittista hallintaa, on suvereenilla vallalla yhä merkitystä. Suvereenin vallan oikeus päättää ihmisen kuolemasta ei ole kadonnut, vaan se on alisteinen vallalle, joka pyrkii ylläpitämään, kehittämään ja hallitsemaan elämää. (Lemke 2011, 33-36.)

Taloudellisen hallinnan ja biopolitiikan suhdetta kuvaa liberalismiin ja biopolitiikan yhtymäkohdat sekä ristiriidat. Rosen mukaan vapaus on ollut hallinnan tavoite sekä sen väline, ja inspiraation lähde erilaisten hallinnan tekniikoiden kehittämiseksi. (Rose 1999, 66-67.) Liberalismi ja sen myöhäisempi ilmentyvä uusliberalismi, nojaavat poliittisesti ja taloudellisesti vapaan subjektin vapautteen perustuviin itseohjautuvuuden muotoihin ja yksilöllisiin valintoihin kaikilla elämän alueilla, myös kuoleman suhteen. (Mills 2017, 33.)

Modernissa ajassa yksilöt eivät ole pelkästään vapaita valitsemaan vaan pakotettuja olemaan vapaita ymmärtääkseen ja elääkseen valintojen kautta (Rose 1999, 87). Ajatus pakotetusta vapaudesta nousee esiin biopolitiikan osalta esimerkiksi terveydenhuollossa, jossa korostuu yksilön valinnan ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen nähdään keskeisenä arvona ja vastavoimana suhteessa holhoavaan asiantuntijavaltaan. Biopolitiikan ajatus on se, että yksilöitä ei hallita vain siten, että heidän annetaan olla vapaita vaan heitä hallitaan vapaan valinnan kautta. (Mills 2017, 32-33.)

Dean kuvaa biopolitiikan liberalismiin välttämättömänä edellytyksenä, joka on hallinnan kritiikkinä sekä rationaalisuuden muotona osa valtion hallinnallistumisen

prosessia. Liberalismi on toisaalta mahdollista nähdä yhtenä biopolitiikan muotona ja toisaalta se sisältää pysyvän jännitteen biopoliittista hallintaa kohtaan. Ajatus väestön hallinnasta ja pakottavista toimintamalleista yhdistää liberalismia ja biopoliitiikkaa. Erottava tekijä suhteessa väestön hallintaan on biopoliittisen käsky- ja ohjauksvallan määrä, jota liberalismi kritisoi. (Dean 2010, 133.)

Foucault'n mukaan biopolitiikan ymmärtäminen edellyttää ymmärrystä liberalismista. Hänen mukaansa vasta siinä vaiheessa, kun ymmärrämme, mitä liberalismiksi kutsuttu hallinnollinen järjestelmä oli, on mahdollisuus saada käsitys siitä, mitä biopoliitiikka on (Mills 2017, 115). Foucault'n mukaan liberalismi oli 1700-luvun puolivälissä syntynyt hallinnollisen taidon muoto, joka haastoi edellisen vuosisadan hallitsevan periaatteen valtion olemassaolon turvaamisesta ja ensisijaisuudesta. Uuden hallinnollisen tavan erityisyys oli siihen sisältyvä huoli liiallisesta hallinnoimisen määrästä ja siitä johtuva pyrkimys asettaa rajoja valtion sisäisen vallan kasvulle. Sen sijaan, että kansainvälisten juridisten sopimusten kautta olisi rajattu valtion toimintaa, valtio alkoi säätelemään ja rajoittamaan itse omaa toimintaansa. Foucault'n mukaan poliittisen talouden vahvistuminen 1750-luvulla oli tämän kehityksen tulosta. Uuden hallinnollisen tavan keskiössä ei ollut enää valtion voimavarojen maksimointi vaan taloudellisen hallinnon hyödyntäminen, joka arvioi hallinnollisia toimia niiden tarpeellisuuden, hyödyllisyyden ja haitallisuuden kautta (Mills 2017, 120).

Liberalismi poliittisen talouden muotona nosti ensimmäistä kertaa esiin kysymykset totuudesta ja itsesääntelyn periaatteista osaksi hallintoa. Näin ollen koko hallinnan kysymyksenasettelu muuttui hallitsijan vallan perusteista asioiden luonnollisen tilan tutkimiseen, joka määrittää hallinnan perusteet ja hallinnan vallan rajat. Liberaali hallinnan tapa ei lähesty yhteiskuntaa valtiollisen oikeutuksen kautta vaan haastaa kysymään, mihin hallintoa tarvitaan, mitä perusteita hallitsemiselle on olemassa ja mitä päämääriä hallitsemisen on tavoiteltava yhteiskunnan osalta oikeuttaakseen itsensä. (Lemke 2011, 46.)

Foucault'n näkemyksen mukaan hallintoa tulee arvioida sen tuottaman hyödyn kannalta, jolloin hallinnan toimivallan rajoittamisen tulee liittyä hallinnan toiminnasta koituvaan hyötyyn tai haittaan. Foucault'n mukaan yhteisten etujen suojaaminen yksilöiden etuja vastaan on turvallisuusongelma, joten liberalismien ytimessä on kysymys vapauden ja turvallisuuden välisestä suhteesta. (Mills 2017, 115.)

Foucault ymmärtää liberalismien biopolitiikan yleisenä viitekehyksenä, ja biopoliitiikka edustaa laajempaa kuvaa tästä uudesta hallinnan rationaalisuudesta (Foucault

2008, 22). Foucault'n ajattelussa liberalismi ja biopolitiikka liittyvät vahvasti toisiinsa, eikä biopolitiikkaan liittyviä ongelmia voi erottaa liberalismista, koska väestö poliittisena subjektina oli otettava huomioon järjestelmässä, joka on huolissaan yksilön oikeuksien kunnioittamisesta ja vapaasta yrittäjyydestä. (Foucault 2008, 317.) Foucault ei tarkastele liberalismia taloudellisena tai poliittisena ideologiana vaan erityisenä ihmisten hallinnan tapana ja liberalismi edustaa hänelle uudenlaista ja aikaisemmasta poikkeavaa hallinnan rationaliteetin muotoa (Lemke 2011, 45).

Liberalismi hallinnan tapana, ja biopolitiikka hallinnan muotona kytkee liberalismiin ja biopolitiikan toisiinsa. Liberaalit poliittisen vallankäytön rationalisoimisen periaatteet perustuvat mahdollisuuteen hyödyntää ja käyttää kurinpidollisia toimenpiteitä yhteiskunnan ja sen kriittisten osien suojelemiseksi (Burchell 1991, 142). Foucault'n mukaan valtion turvallisuuskoneisto on liberalismiin välttämätön vastakappale ja edellytys sen olemassaololle (Lemke 2011, 47). Liberaali hallintotapa tukeutuu turvallisuustekniikoihin, jonka kautta hallitaan yksilöiden ja väestön vuorovaikutusta ja varmistetaan yleinen hyvinvointi asioiden tilaa normalisoivien hallintaprosessien avulla (Mills 2017, 116).

Foucault erottaa toisistaan lakiin perustuvan sääntelyn, kurinpitotoimet ja turvatekniikat. Jokaisen lain imperatiiviin on sisäänkirjoitettuna jonkinlainen normatiivisuus ja kaikilla lakijärjestelmillä on suhde normijärjestelmään (Foucault 2010, 68). Oikeudelliset säännöt ja ohjeet toimivat sääntöjä ja ohjeita määrittävän lainsäädännön kautta, kun taas kurinpitovallalla luodaan hierarkkisia eroja, jotka muodostavat jaon normaaleiksi ja epänormaaleiksi katsottujen, sopivien ja kykenevien ja muiden välille. Hallinto pyrkii lainsäädännön ja kurinpitovallan kautta luomaan optimaalisen tavoitetason/mallin hallinnalle ja se hyödyntää erilaisia hallinnan tekniikoita ja prosesseja muokataksaan ja sitouttaaksaan yksilöitä haluttuun tavoitteeseen, normiin. Turvatekniikat edustavat kurinpidollisen järjestelmän vastakohtaa. Kurinpidolliset toimet edustavat hallinnan ohjaavia toimia, kun taas turvatekniikoiden tarkoitus on tarkastella yhteiskuntaa sellaisena kuin se on. Turvatekniikoiden tarkoitus ei ole vastata kysymykseen, miten yhteiskunnan tulisi toimia vaan sen tarkoitus on normien muokkaamisen sijaan suhtautua todellisuuteen normina. (Lemke 2011, 47.)

## 4.4 Hallinnallisuuden ja biopolitiikan suhde demokratiaan

Hallinnallisuudessa ja biopolitiikassa voidaan nähdä olevan epädemokraattisia piirteitä, jotka haastavat liberaalien demokratioiden toimintaa. Siinä, missä liberaali demokratia näkee yksilöt kansalaisina, hallinnallisuudessa yksilöitä tarkastellaan osana väestöä ja resurssina, jota biopolitiikan keinoin puolestaan pyritään ohjaamaan.

Hallinnallisuuden suhdetta demokratiaan voi lähestyä kysymysten kautta. Miller ja Rose esittävät kysymyksiä, kuten miksi ja kuinka niin monet sosiaaliset auktoriteetit pyrkivät puuttumaan yksityisten ihmisten arkeen, minkälaisella tietopohjalla ja tiedollisilla väittämillä ihmisten eri elämänalueisiin puuttumista perustellaan, ja mihin tämä tieto pohjautuu. He kysyvät myös minkälaiset välineet ovat tehneet ihmisten eri elämänalueisiin puuttumisesta mahdollista ja mihin tarkoitukseen nämä työvälineet on ylipäätään kehitetty. Miller ja Rose esittävät myös kysymyksiä siitä, minkälainen käsitys ihmisistä on toiminnan taustalla ja kuinka tämä käsitys tukee pyrkimyksiä puuttua ihmisten elämänalueisiin, ja kuinka nämä pyrkimykset ovat muokanneet tapoja, joilla ihmiset on saatu ymmärtämään ja toimimaan itsenäisesti halutulla tavalla. Yksi Millerin ja Rosen paljastavimmista kysymyksistä liittyy siihen, mitä ihmisten eri elämänalueisiin puuttuminen on tarkoittanut liberaaleissa yhteiskunnissa, jotka samanaikaisesti korostavat yksilöiden yksityisyyden kunnioittamista ja valtion roolia siihen puuttumisessa (Miller et Rose 2008, 1).

Edellä kuvattujen kysymysten lisäksi hallinnallisuuden ja demokratian suhteen hahmottamiseksi on kiinnitettävä huomiota myös kysymyksiin, kuinka ja missä hallintaa tapahtuu. Hallinnallisuuden verkostomaisuus tekee sen demokraattisesta hallinnasta hyvin haastavaa, sillä hallinnallisuuden osalta ei ole olemassa mitään yhtä hallittavaa valtakeskittymää. Hallinnallisuus ilmenee samanaikaisesti yksilöiden ja yhteisöjen eri elämänpiireissä, kodeissa, kouluissa, työpaikoilla ja sanan, tavat ja tottumukset vahvistavat itseään, kun omaksumme ne myös itseohjauksen kautta osaksi omaa ajatteluamme. Hallinnallisuus ei ole demokraattisesti ohjattavissa, mutta sen prosesseihin siihen voidaan vaikuttaa demokraattisten prosessien kautta, jotka ovat osa hallinnallisuuden verkostoa. (Miller et Rose 2008, 9-10).

Tämän tutkimuksen kannalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä on se, minkälaiset asiat yhteiskunta määrittelee ongelmiksi, jotka vaativat yhteiskunnan ohjaavaa vaikutusta, kasvatusta, vaikuttamista ja viime kädessä yksilöiden elämään kohdistuvia interventioita ja uudelleenohjaamista. Mitkään ongelmat eivät ole etukäteen annettuja, ja ikään kuin odottamassa löytäjänsä ja ratkaisijaansa. Siinä, missä demokraattis-

ten prosessien kautta pyritään ratkaisemaan lukuisia yhteiskunnallisia ongelmia, hallinnallisuuden kautta erilaiset asiakysymykset ja huolenaiheet saadaan näyttämään ongelmallisilta ja ratkaistavilta ongelmilta lukuisten eri vaikuttamismuotojen (mielenpiteenmuokkaus, ongelmien määrittely), paikkojen (koti, koulu, työpaikka, kauppakeskus) sekä toimijoiden (asiantuntijat, poliitikot, yritysjohtajat, median edustajat) kautta. Vasta siinä vaiheessa, kun tarpeeksi monelta suunnalta tapahtuneen verkostomaisen vaikuttamisen kautta saavutetaan riittävä yhteisymmärrys jonkin asian tunnistamisesta ongelmaksi, ongelmaa voidaan lähestyä ongelmana, joka kuvataan yleistajuisesti kollektiivisten käsitteiden kautta, ja johon etsitään erilaisia ratkaisuja. Samalla vahvistuu kollektiivinen ymmärrys siitä, miksi jokin asia, kuten työttömyys, nähdään ongelmana ja hyväksytään yksilöiden elämään kohdistuvat interventiot, joiden pyrkimys on ratkaista tunnistettu ongelma. Interventiot edellyttävät siis kollektiivisen hyväksynnän. Demokratia näyttäytyy hallinnallisuuden kautta katsottuna eräänlaisena koneistona, jonka prosesseja voidaan hallita koneiston ulkopuolelta (*rationalities of government*), ja jota voidaan käyttää haluttujen hallintamuotojen välineenä (*technologies of government*). (Miller et Rose 2008, 14-15.)

Hallinnallisuuden ja demokratian suhteen on tunnistettava se, että demokraattisiin prosesseihin vaikuttavat hallinnallisuuden muodot ja rationaalisuudet elävät ajassa, muuttuvat, kriisiytyvät ja löytävät uusia muotoja. Hallinnallisuuden kolme päälinjaa, klassinen liberalismi, sosiaalinen hallinta ja osallistaminen/vastuullistaminen ovat hyviä esimerkkejä tästä jatkuvasti ajassa elävästä, muuttuvasta ja uusia muotoja haakevasta ilmiöstä, joka vaikuttaa demokratian taustalla ja ohjaten sitä etäältä. (Miller et Rose 2008, 17-22).

Analyttinen erottelu hallinnan politiikkaan (*politics of government*), hallinnan mahdollistamaan politiikkaan (*politics by government*) ja politiikka hallinnassa (*politics in government*) auttavat hahmottamaan, miten demokratia on samanaikaisesti hallinnan muoto, väline ja toiminta-alusta (Hänninen 2010, 77.) Yrityselämästä nousseiden toimintamallien soveltaminen yhteiskunnassa on ollut hyvä esimerkki hallinnallisuuden vaikutuksista myös demokratiaan, sillä nämä uusliberaalit opit ovat nousseet demokratian ulkopuolelta, vaikuttaneet demokraattiseen päätöksentekoon ja alkaneet vaikuttaa demokraattisen päätöksentekojärjestelmän sisällä ilman varsinaista demokraattista päätöstä jonkin ajatusjärjestelmän soveltamisesta osana hyvinvointivaltion hallintaa.

Erilaiset käsitteet, kuten kilpailukyky, alkavat ohjata demokraattista päätöksentekoa ja ne sopeutuvat vastaamaan uutta käsitteistöä muokkaamalla yhteiskuntaa ratkai-

semaan tunnistettuja ongelmia. Huoli taloudellisesta kilpailukyvyvystä liittyy Foucault'n mukaan historialliseen jatkumoon, jossa taloudenhoito tunkeutuu modernin valtion hallintaan siirtäen huolehtivan isän vastuun perheen taloudenhoidosta yhteiskunnan vastuuksi yksilöistä, tavaroista ja vauraudesta. Taloustieteellinen tapa käsitteellistää ja ohjata yhteiskuntia alleviivaa demokratiaa toiminta-alustana, joka käsittelee hallinnallisuuden kautta määriteltyjä/tunnistettuja ongelmia hallinnallisuuden kautta muodostuneiden käsitteiden, periaatteiden ja tavoitteiden kautta. Foucault'n mukaan poliittinen taloustiede on pyrkimystä hallita kasvavia väestömääriä modernisoituvassa valtiossa talouden avulla. (Kantola 2010, 97-100.)

Prozorov tulkitsee, että liberaalien demokratioiden ongelmana on se, että ne ovat biopoliittisia. Biopolitiikan on nähty syrjäyttäneen suvereenin vallan, ja tämä valtakeskustelu on ollut läsnä 1700-luvulta lähtien. Demokratian vahvistumiset tai heikentymiset eivät ole juuri vaikuttaneet biopoliittiseen väestön kontrolliin, jota on toteutettu hyvin erilaisissa hallintojärjestelmissä. Näin ollen voidaan tulkita, että biopolitiikka on syrjäyttänyt demokratian ja demokratian vahvistaminen uudelleen edellyttää biopoliittisen hallinnan kohtaamista, käsittelyä ja näiden kahden vallan yhteensovittamista. (Prozorov 2019, 1-2.)

Prozorovin näkemys ja tulkinta nojaa oletukseen, jossa demokratia edustaa hallinnon muodollista puolta, jolloin ihmiset tai heidän valitsemansa päättäjät eivät tee tosiallisia ihmisten elämää koskevia päätöksiä vaan tuo valta on viranomaisten käsissä, joiden valta on riippumaton demokraattisista prosesseista ja jopa ristiriidassa sen kanssa. Epädemokraattisen biopoliittisen hallinnan lisääntyminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että demokratia olisi itsessään menettänyt merkityksensä. Demokratian kohtaamat biopoliittiset epäkohdat, kuten poissulkeminen, hierakkisuus, vastuuvollisuuden puute, läpinäkymättömyys ja vaihtoehtojen mitätöinti ovat osa demokratian maailmanlaajuisesti kohtaamia haasteita läpi historian. Biopolitiikan epädemokraattisten piirteiden tunnistaminen on keino demokratisoida biopoliittisia käytänteitä ja jopa auttaa vahvistamaan demokratiaa. Prozorovin mukaan demokratia itsessään voi tulla elinkelpoiseksi biopoliittisen siirtymän kautta. Hänen mukaansa pyrkimyksenä tulee olla näiden kahden valtamuodon positiivinen synteesi. (Prozorov 2019, 1-2.)

Prozorov kuvaa biopolitiikan ja demokratian negatiivista synteisiä historiallisena kehityksenä, jossa demokraattisten hallintojen laajentuminen on tapahtunut väestöjen biopoliittisen hallinnan kautta. Väestöjen biopoliittinen hallinta ei kuitenkaan ole sidoksissa demokraattiseen hallintamuotoon vaan Foucault'n mukaan kaikki hallin-

tamuodot nojaavat samoihin väestöllisen hallinnan rationaalisuuksiin. Biopoliittisen hallinnan rationaalisuudet ovat Foucault'n mukaan demokratiaa vahvempia ja tämä selittää, miksi läntistä historiaa ei kuvaa niinkään demokratioiden voittokulku vaan pikemminkin suvereenin vallan ja biopolitiikan välinen negatiivinen synteesi. (Prozorov 2019, 2-3.)

Giorgio Agamben kuvaa tätä negatiivista synteesiä teoksessaan *Homo Sacer*, jossa hän kuvaa biopolitiikan olevan läntisen politiikan piilotettu puoli, joka mahdollistaa epädemokraattiset ja totalitaarisen hallinnan muodot, jossa poliittisten subjektien elämä otetaan haltuun poliittisissa tiloissa, kuten keskitysleireillä. (Agamben 1998, 119-122.) Agamben mukaan demokratiaa ja totalitarismia yhdistää (*inner solidarity*) biopoliittinen hallintapyrkimys (Agamben 1998, 10). Agamben johtaa tästä väitteen, jonka mukaan kaiken politiikan muuttuminen biopolitiikaksi on mahdollistanut politiikan muodostumisen totalitaristiseksi politiikaksi (Agamben 1998, 120).

Roberto Esposito puolestaan kuvaa biopolitiikan ongelmaa siten, että kun yksilön kehosta muodostuu poliittisen toiminnan symbolinen ja materiaallinen keskipiste, on siirrytty demokratian toimivallan ohi ja ulkopuolelle niin käsitteellisesti kuin demokraattisten menetelmien osalta. Biopolitiikka ei Espositon näkemyksen sovi yhteen demokratian käsitteellisen sanaston kanssa, ja niiden välillä on yhteensopimattomuuden jännite. (Prozorov 2019, 4.) Prozorov tulkitsee Foucault'n, Agamben ja Espositon negatiivisen synteessin johtavan siihen, että mitä enemmän läntiset yhteiskunnat muuttuvat biopoliittisiksi, sitä vähemmän demokraattisia ne ovat (Prozorov 2019, 4). Prozorov johtaa tästä päätelmän, että mikäli Foucault, Agambe ja Esposito ovat oikeassa biopolitiikan ja demokratian väistämättömästä negatiivisesta synteestistä, biopoliittinen hallinta tarkoittaa epädemokraattista hallintaa. Näin siitä huolimatta, että toimimme muodollisesti demokraattisen hallinnan alla. Yksilöt ovat näin ollen demokraattisten prosessien kohteita, joita ohjaavat biopoliittiset rationaalisuudet. (Prozorov 2019, 4-5.)



## **5 SIB-HANKE JYVÄSKYLÄSSÄ**

### **5.1 Lapset SIB II - investointeja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin.**

Jyväskylä on yksi neljästä kunnasta Tampereen, Karkkilan ja Vihdin ohella, jonne vuonna 2019 aloitettu Lapset SIB -hanke laajentui Lapset SIB II -nimellä. Kaikkien neljän kunnan tavoite on vuoden 2021 alusta alkaen hyödyntää tulospäätteistä rahoitussopimusta lasten, nuorten ja perheiden ennaltaehkäisevän työn rahoituksessa. Jokaisessa kunnassa on omat tulostavoitteensa, joihin tulospalkkioiden maksu on sidottu.

Jyväskylän hanketta käsittelen erikseen ja syvemmin kappaleessa 4.2. Tampereella hankkeen tavoitteena on saada lastensuojelun sijaishuollosta aikuistuvien nuorten koulutustaso lähellä muiden nuorten koulutustasoa. Tampereella tulospäätteiksi on asetettu peruskoulun jälkeinen toisen ja kolmannen asteen tutkinto ja palkka. Hankkeessa mukana olevat henkilöt ovat 15-17-vuotiaita ja heidän seurantansa päättyy, kun he täyttävät 25 vuotta. Tampereella kaikki hankkeeseen osallistuvat nuoret ovat lastensuojelun sijaishuollon asiakkaita. Tämän vuoksi osallistujia jaotellaan vielä alaryhmiin, joissa ihmisiä on jaoteltu erilaisiin profiileihin tutkinnon saamisen suhteen. Tutkinnon saamista ennakoivat tekijät on ryhmitelty peruskoulun päättötodistuksen keskiarvon, mielenterveyteen liittyvien diagnoosien sekä rikollisuuden pohjalta. SIB-hankkeen tulospalkkio puolestaan määräytyy näiden tutkintoa ennustavien taustatekijöiden perusteella. Tarkoituksena on kohdistaa käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti vastaamaan nuoren tarpeita mahdollistaen koulutuk-

seen ja työelämään kiinnittymisen. Tampereella SIB-taustasuunnittelun yhteydessä hyödynnettiin olemassa olevan rekisteritiedon lisäksi kokemusasiantuntijoiden haastatteluita sekä työntekijä ja tutkijahaastatteluita. Kerätyn tiedon tarkoituksena oli kartoittaa nuorten tarvitsemia tukitoimia ja niiden toteutumista kotona ja laitoksessa asuvien nuorten kohdalla. (Hilli et al. 2020)

Karkkilan, Vihdin ja Perusturvakuntayhtymä Karviaisen alueella tavoitteena on puolestaan tarjota oikea-aikaisia ja yksilöityjä palvelukokonaisuuksia tukea tarvitsevien lapsiperheiden hyvinvoinnin lisäämiseksi. Hankkeen tarkoituksena on saattaa palvelut niitä tarvitsevien ihmisten käyttöön jo äitiys- ja lastenneuvolavaiheessa. Näin pyritään siihen, että havaitut riskitekijät tunnistetaan ja ehkäistään jo ennen kuin ne ehtivät toteutua lapsen elämässä. Taustalla ovat havainnot siitä, että raskaus- ja varhaislapsuuden haasteet perheessä lisäävät riskiä ongelmille lapsen elämässä. Hankkeella pyritään siihen, että asiakaslähtöisten palveluiden tuottamisella kohderyhmälle vähennetään lastensuojelun tarvetta myöhemmin. Erityisesti koulutamattomat tai ilman työkokemusta olevat äidit ovat köyhyysriskissä, ja heidän työllistymisensä parantaa koko perheen hyvinvointia ja taloudellista tilannetta vähentäen taas kunnan ja valtion etuuskustannuksia sekä lisäten verotuloja. Hankkeen tulostavoitteina toimii hankkeessa mukana olevien äitien toisen asteen koulutuksen tutkinto sekä palkka. Karkkilan, Vihdin ja Perusturvakuntayhtymä Karviaisen hankkeen kohderyhmä ja tavoitteet korostavat varhaisen puuttumisen ja tuen merkitystä jo ennen lapsen ja nuoren tarvitsemää ehkäisevää tukea. (Hilli et al. 2020.)

Yhteiskunnallinen tarve Lapset SIB II -hankkeelle nousee sekä tarpeesta löytää lisää resursseja lasten ja nuorten palveluiden järjestämiseksi että välttää lasten ja nuorten pahoinvoinnista ja syrjäytymisestä aiheutuvia vahingollisia sosiaalisia vaikutuksia sekä taloudellisia kustannuksia. Näihin tavoitteisiin pyritään vastaamaan jokaisessa osahankkeessa hieman eri tavoin, eri kohderyhmiin ja eri tulostavoitteisiin keskittymällä.

Lasten ja nuorten pahoinvoinnista ja syrjäytymisestä aiheutuvista taloudellisten kustannusten suuruudesta on esitetty erilaisia arvioita, mutta tarkkaa arviota empiiriseen aineistoon perustuen ei ole saatavilla (Hilli et al. 2017). Hilli, Ståhl, Merikukka ja Ristikari tuovat esiin Sitran ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimuksessa, *"Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskelmasta"*, että tärkeimpää arvioita kustannusten suuruudesta voidaan tehdä tarkastelemalla lastensuojelun laitos- ja perhehoidon kustannuksia.

Tutkimuksessa käytetään esimerkkinä lastensuojelun laitos- ja perhehoidon kokonaiskustannuksia vuodelta 2015, jotka olivat noin 745 miljoonaa euroa. Kyseisenä ajankohtana 17 664 alle 21-vuotiasta oli sijoitettuna kodin ulkopuolelle, jolloin yhden sijoituksen vuosikustannukseksi tulee noin 42 000 euroa. Summa pitää sisällään vain laitos- ja kotihoidon kustannukset, ei lastensuojelun avohuollon tai terveystalouden kustannuksia tai mahdollisia muita kustannuksia, kuten asumis- ja toimeentulotukia.

Tutkimuksessa nostetaan esiin myös valtiontalouden tarkastusviraston raportti vuodelta 2007, jossa esitetään, että yhdestä syrjäytyneestä nuoresta muodostuu yli miljoonan euron kustannukset yhteiskunnalle menetetyn tuotannon tekijän (700 000 euroa) ja julkisen talouden kasvavan kustannusrasitteen (430 000 euroa) myötä, jos ihminen ei työllisty elämänsä aikana ja elää pelkästään tukien varassa. Koska kaikkiin lukuihin liittyy paljon epätarkkuustekijöitä sekä erilaisia muuttujia, syrjäytymisen kustannusten suuruutta voidaan arvioida tarkimmin rajattujen palveluiden ja rajatun aikajänteen mukaan, kuten Hilli, Ståhl, Merikukka ja Ristikari esittävät lastensuojelun laitos- ja perhehoidon osalta. Jotta erilaisten toimenpiteiden kustannusvaikutavuutta voidaan laskea ja laskelmista johtaa kohdennettuja toimenpiteitä rajatuille kohderyhmille, tarvitaan tietoa erilaisista riskitekijöistä ja niiden vaikutuksista todennettujen ongelmien taustalla.

Hillin, Ståhlin, Merikukan ja Ristikarin tutkimuksessa on selvitetty syrjäytymisvaarassa olevien lasten aiheuttamat keskimääräiset kustannukset mahdollisimman kattavasti empiiriseen aineistoon perustuen. Samalla on esitetty lähestymistapa, jonka avulla voidaan tehdä investointilaskelma siitä, miten kannattava syrjäytymisen ehkäisyyn suunniteltu interventio on etukäteen arvioituna (Hilli et. al, 2017). Laskelma perustuu arvioon kustannusten kehittymisestä ilman interventiota ja toisaalta interventio huomioituna. Näiden toimien erotus kertoo intervention oletetun hyödyn ja todellinen hyöty on mahdollista arvioida vasta jälkikäteen toteuman kautta.

Kirjoittajien tutkimusaineisto perustuu Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoon. Tämän aineiston perusteella on arvioitu palveluiden käyttöä ikävuosina 0-24. Aineiston ja aikaisemman kirjallisuuden perusteella on esitetty riskiluokat. Analyyseissa on esitetty kustannukset näille riskiluokille. Kaiken edellä kuvatun pohjalta on esitetty laskentamalli, joka sisältää laskuperusteet lastensuojelun sijaishuollolle, erikoissairaanhoidolle, lastensuojelun avohuollolle ja perusopetuksen erityisen tuen tarpeelle. Seuraavana tutkimuksessa esitetään puolestaan laskuperusteet työttömyystukien, toimeentulotukien ja palkkakertymän muodostumiseen ikä-

vuodesta 25 eteenpäin ja lopuksi siinä esitetään laskentamallissa käytetyt kustannukset. (Hilli et al., 2017)

Hillin, Ståhlin, Merikukan ja Ristikarin tutkimus on ensimmäinen empiiriseen aineistoon perustuva arvio syrjäytymisen yhteiskunnalle aiheuttamista kustannuksista (Sitra, 2018). Tämä luo edellytyksiä arvioida erilaisten toimenpiteiden yhteiskunnallista tarvetta sekä erilaisten toimenpiteiden vaikuttavuutta eri tavoitteiden saavuttamiseksi.

## **5.2 Lapset SIB II Jyväskylä - tavoitteena päättötodistus**

Jyväskylässä hankkeesta käytetään nimeä Lapset ja nuoret SIB. Jyväskylän hankkeessa on kaksi kohderyhmää. Ensimmäinen kohderyhmä ovat toiselta asteelta putoamisvaarassa olevat nuoret. Tavoitteena on, että 70 prosenttia hankkeeseen osallistuvista nuorista saa päättötodistuksen. Tulostittarina käytetään toisen asteen tutkinnon suorittamisen lisäksi palkkaa, jonka kohderyhmään kuuluva henkilö saa työllistyttyään. (Hilli et al., 2020). Toisen asteen interventiot kohdennetaan 50 nuoreen vuosittain vuosina 2020-2023 ja kohderyhmään kuuluu nuoria, joilla on selvittämättömiä oppimisen haasteita ja/tai jotka ovat putoamassa tai jo pudonneet opinnoista (Jyväskylän kaupunki, 2020a).

Toinen kohderyhmä ovat heikosti koulumenestyneet kuudesluokkalaiset, joilla on riski lastensuojelun asiakkuuteen. Tavoitteena on, että kohderyhmän osalta lastensuojelun sijoitukset vähenevät 50 prosentilla ja hankkeeseen osallistujien koulumenestys paranee. Kohderyhmänä on 70-75 lasta vuosittain (6. lk, 12-13 v. alkaen) vuosien 2021-2025 aikana, jotka ovat ensimmäisessä perusopetuksen ryhmässä sijoitettu- ja tai heillä on mahdollisesti tulevaisuudessa kohonnut riski sijoitukseen. Toisen perusopetuksen kohderyhmän muodostavat lapset (6. lk, 12-13 v. alkaen), joilla koulumenestys on eri syistä heikko, ja riski luvattomille poissaoloille kohonnut (Jyväskylän kaupunki, 2020a). Tulostittareina käytetään luvattomien poissaolojen määrää, keskiarvoa sekä uusien sijaishuoltoasiakkaiden määrää 7.-9. luokilla (Hilli et al., 2020). Hanketta on suunniteltu yhdessä Lastensuojelun keskusliiton, palveluntuottajien, perusopetuksen ja toisen asteen toimijoiden kanssa kevään 2021 aikana. (Jyväskylän kaupunki, 2021)

Jyväskylän hankkeen taustalla on vuodesta 2018 sivistyspalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden alla tehty yhteistyö lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kohderyhmänä ovat niin sanotut NEET-nuoret (*not in education, employment or training*), jotka eivät ole koulutuksen, työelämän eivätkä harjoittelun piirissä. Yhteistyön tarkoituksena on vähentää NEET-nuorten määrää ja toteuttamistavaksi valikoitui hakeutuminen Lapset SIB II -hankkeeseen. Toteutustapaa ohjasi vuoden 2019 kaupunginvaltuuston hyväksymä talousarvio, jossa yhdeksi kehittämistavoitteeksi oli kirjattu SIB-toiminnan käynnistäminen nuorten palveluissa.

Jyväskylän kaupunginhallitus käsitteli SIB-hankesuunnittelun jatkamista ja Jyväskylän kaupungin osallistumista Lapset SIB 2- teemarahaston hankehallinnoijan kilpailutukseen 28.10.2019. Kaupunginhallituksen pöytäkirjat on laajin julkisista lähteistä löytyvä kuvaus Lapset SIB II Jyväskylän osahankkeesta eli Lapset ja nuoret SIB-hankkeesta.

Kaupunginhallituksen 28.10.2019 esittelytekstissä tuotiin esiin, että hankkeen kohderyhmän eli NEET-nuorten määrä Jyväskylässä oli vuonna 2018 laskentatavasta riippuen 2361-3935 henkilöä. Esittelytekstissä todettiin, että Sitran arvion mukaan yhden NEET-nuoren kustannus yhteiskunnalle on noin 18 000 euroa per vuosi. Esittelytekstin mukaan keväällä ja kesällä 2019 Jyväskylässä toteutettiin laaja anonymisoitu rekisteritutkimus tekoälyn avulla, jossa selvitettiin toisen asteen opintojen keskeyttämiseen yhteydessä olevia tekijöitä (Jyväskylä kaupunki, 2019). Tuloksissa korostuivat heikko koulumenestys, sijaishuolto, masennus- ja ahdistusoireet, lastensuojelun avohuollon asiakkuus sekä lapsiperheköyhyys. Taustaselvityksen tarkoituksena on löytää tarvittavat toimenpiteet, joilla ongelmien taustalla oleviin syihin voidaan vaikuttaa ja SIB-mallin vaikuttavuutta arvioida. Samalla luodaan näkemys niistä tekijöistä, joiden pohjalta nuoret valikoidaan SIB-tukitoimien piiriin sekä alustava tulostittarit, joiden perusteella mahdollisista tuloksista maksetaan.

2019 valmisteluvaiheessa soveltuviksi kohderyhmiksi tunnistettiin vähävaraisten perheiden lapset sekä lapset ja nuoret, joilla on selvittämättömiä oppimisen haasteita tai vanhemmuuden puutetta. Lisäksi riski lastensuojelun asiakkuuteen sekä tähän liittyvä perhetilanne nähtiin kohderyhmän perusteeksi. Vuonna 2019 hahmotettiin, että SIB-toimien tuloksia voitaisiin mitata mm. koulupoissaolojen vähenemisenä, kouluyhteisöön kiinnittymisenä, ohjatun harrastamisen lisääntymisenä, ahdistus- ja masennusoireiden vähentymisenä ja esimerkiksi nuorisoikäisten laitossijoitusten vähenemisenä, toiselta asteelta valmistumisena sekä työllistymisenä. Vuonna 2019 arvioitiin, että tuleva palvelukokonaisuus voisi tuottaa säästöjä aikaisintaan vuonna

2021 ja maksuihin varaudutaan Sitran asiantuntijoiden laatimien laskelmien ja niiden pohjalta tehtävien sopimusten pohjalta. Hankkeella nähtiin olevan talousarviovaikutuksia vuoden 2020 osalta siten, että talousarvioon vuodelle 2020 valmistellaan arvio vaikuttavuusinvestoinnin tuotosta ja siitä maksettavasta tulospalkkiosta, jossa maksituotto on 5 prosenttia. Valmisteluvaiheen ajatuksena oli se, että vuosittaiseen talousarvioesitykseen varataan laskelman mukainen euromäärä, jossa huomioidaan kyseisen vuoden kustannus vaikuttavuusinvestoinnin säästöllä alennettuna sekä säästöstä maksettava sopimuksen mukainen palkkio rahastolle. (Jyväskylän kaupunki, 2019)

Vuonna 2019 hankkeen jatkovaiheet kuvattiin siten, että Sitran tuella kootaan Lapset SIB II -teemarahastoa, jonka osaksi Jyväskylän hanketta on valmistelu. Rahaston hankehallinnoijan kilpailutusprosessi on suunniteltu aloitettavan vielä saman vuoden aikana, kun kaupunginhallitus on hyväksynyt hankkeen etenemisen hankehallinnoijan kilpailutusvaiheeseen. Hankehallinnoijan vastuista kerrottiin tässä vaiheessa se, että kilpailutuksen voittanut taho osallistuu palvelukokonaisuuden suunnitteluun kaupungin kanssa ja vastaa toiminnan järjestämisestä yhdessä kaupungin kanssa sovittujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi, rakentaa ja hallinnoi rahaston sekä hankkii sijoittajat. Jyväskylän kaupungin vastuulla olisi osallistuminen hankehallinnoijan kilpailutukseen, jonka hoitaa valtion yhteishankintayhtiö Hansel. Hankinnan kustannukset ovat kaupungille 27 000 euroa, ja tuon summan korvaa kaupungille Sitra.

Hankehallinnoijan kilpailutusprosessin aikatauluksi ilmoitettiin, että se valmistuu vuoden 2020 toisen vuosineljänneksen aikana, johon mennessä neuvotellaan tavoitteet, sopimusehdot ja suunnitellaan toimet NEET-nuorten vähentämiseksi Jyväskylässä. Samassa yhteydessä tarkoituksena on määritellä toimenpiteiden tuloksista mahdollisesti maksettavat korvaukset. Kaupunginhallituksen esittelytekstissä SIB-hankkeen toteutusta valmistelevaan ja ohjaamaan suositeltiin monialaisen työryhmän perustamista ja edellytettiin, että ennen hankehallinnoijan valintaa sopimusluonnosmalli tuodaan kaupunginhallituksen päätettäväksi vuoden 2020 aikana. Kaupunginjohtajan Timo Koiviston ehdotus oli, että Jyväskylän kaupunki jatkaa SIB-hankevalmistelua ja osallistuu Lapset SIB II -teemarahoitukseen kilpailutukseen. Päätösehdotus hyväksyttiin. (Jyväskylän kaupunki, 2019)

Jyväskylän kaupunginhallitus käsitteli 15.6.2020 Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutuksen tarjouspyynnön. Hankesuunnitelma oli tarkentunut pöytäkirja-aineiston perusteella 28.10.2019 kokouksesta niin, että Jyväskylän ja Hansel

Oy:n lisäksi tilaajien tukena on työ- ja elinkeinoministeriön vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus, jonne Sitran vaikuttavuusinvestoimiseen ja SIB-hankkeisiin liittyvä kehitystyö siirtyi vuoden 2020 alussa. Kilpailutuksen kautta tavoitteeksi asetettiin kuntien yhteisen puitejärjestelyn perustaminen hankehallinnoijan kanssa. Sopimuskauden pituudeksi määriteltiin kymmenen vuotta ja hankinnan ennakoitu kokonaisarvio kaikkien tilaajien osalta sopimuskauden ajalta arvioitiin olevan noin 24 miljoonaa euroa. Kilpailutuksessa toteutetaan hankintalain mukaista kilpailullista neuvottelumenettelyä ja Jyväskylän kaupunginjohtaja teki muiden hankintayksikköjen valtuuttamana 6.2.2020 päätöksen neuvotteluiden aloittamisesta FIM Pääomarahastot Oy:n kanssa, joka oli ainoa ehdokas, joka jätti hyväksyttävän osallistumishakemuksen kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn.

Esittelyaineistoon oli lisätty tiedot Jyväskylän osahankkeesta, tulospalkkioiden maksuperusteista sekä tarjouspyynnön rakenteesta. Olennaisia tarkentavia tietoja olivat muun muassa se, että yhteensä lapsia ja nuoria osallistuu interventioihin hankeaikana enintään 575 henkilöä, Jyväskylän hankkeen enimmäisarvo eli maksettava tulospalkkio koko sopimuskauden ajalla oli tarkentunut 10 miljoonaan euroon arvonlisäverolla lisättyä ja että arvio NEET-nuorista koituvista vuosittaisista kustannuksista Jyväskylälle olisi 20 miljoonaa euroa. (Jyväskylän kaupunki, 2020a)

Kaupunginjohtaja Timo Koiviston ehdotus oli, että kaupunginhallitus päättää hyväksyä hankehallinnoijan kilpailutuksesta ja sopimuksista tehdyn yhteistyösopimuksen mukaisesti tarjouspyynnön vaikuttavuusinvestointihanke *”Tulospalkkioiden lasten, nuorten ja perheiden palvelut lapset SIB II”* rahaston hankehallinnoijan hankkimiseksi. Päätösehdotus hyväksyttiin (Jyväskylän kaupunki, 2020a).

Jyväskylän kaupunginhallitus käsitteli 5.10.2020 Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutusta tarkoituksenaan tehdä hankintapäätös hankintamenettelyssä. Kaupunginhallituksen esittelytekstissä kerrattiin hankkeen tilaajat, keskeiset toimijat sekä kuntien tekemä yhteistyösopimus, jonka pohjalta hankehallinnoijan kilpailutusta ja sopimuksia toteutetaan. Tässä yhteydessä käy myös ilmi, miksi asiaa ei ole käsitelty kaupunginvaltuustossa, pelkästään kaupunginhallituksessa. Jyväskylän kaupungin hallintosäännön 67 §:n mukaisesti kaupunginjohtaja on valtuutettu hyväksymään ja allekirjoittamaan hankintaa koskeva ratkaisut ja päätökset edellyttäen, että tarvittavat hyväksynnät on saatu kaikilta osapuolilta ja hankintapäätöksen tekeminen edellyttää hankehallinnoijan valintaa koskevan päätöksen etukäteishyväksyntää kaupunginhallituksessa (Jyväskylän kaupunki, 2020b).

Kaupunginhallituksen esittelytekstissä käytiin läpi saapuneen tarjouksen käsittely. Kaupunginhallitus sai esittelytekstin lisäksi kaksi salassa pidettävää liitettä, joissa oli FIM Pääomarahastot Oy:n tarjous 11.8.2020 liitteineen ja FIM Pääomarahastot Oy:n täsmennys tarjoukseen 25.8.2020. Esittelytekstistä käy ilmi, miksi Jyväskylän kaupunki on pyytänyt tarjoukseen täsmennystä. FIM Pääomarahastot Oy:n toimittama ensimmäinen (11.8.2020) kuvaus siitä, minkälaisia palveluita se aikoo hankintayksikölle tuottaa tulostavoitteiden täyttämiseksi, oli Jyväskylän kaupungin SIB-valmisteluryhmän mukaan liian yleistason kuvaus tulevasta toiminnasta. Tarjouksen täsmennys (25.8.2020) vastaa kaupungin SIB-valmisteluryhmän kysymyksiin tarkennetulla tavalla, mutta esittelytekstin perustella edelleen varsin yleisellä tasolla. Kaupunginhallituksen esittelytekstissä nostetaan esille useita epäilyksiä hankkeen osalta, jotka vaativat lisää selvitystä sekä jatkoseurantaa.

Kaupunginhallituksen esittelytekstissä todetaan, että tarjottava toiminta muistuttaa osittain kaupungin itse tuottamia tukitoimia, mikä tarkoittaa suunnitteluvaiheessa kaupungin vahvaa panostusta toiminnan koordinointiin, jotta välttyään päällekkäisyyksiltä palvelujen järjestämisessä (Jyväskylän kaupunki, 2020b). Esittelytekstissä käydään läpi myös olennaisimpia hankkeeseen liittyviä riskejä, joita varten on toteutettu riskianalyysi osana hankinnan valmistelua. Olennaisimpina riskeinä on tunnistettu kaupungin sisäisen yhteistyön, koordinaation ja yhteistyöryhmien toimimattomuus, vastuukysymysten määrittelemättömyys, hankehallinnoijan vastuiden ja velvollisuuksien sekä luotettavuuden toteutuminen, palveluntuottajiin liittyvät laatu- ja kustannuskysymykset, kuntatalouden- ja toimintaympäristön ennakoimattomat muutokset, asetettujen tulosten epäonnistuminen, tuotonmaksumallien toimimattomuus ja oikeellisuuden arviointi sekä kustannusten nousupaine.

Se, että hankekuvausta on mahdollista arvioida yleisellä tasolla, mutta riskejä hyvin yksilöidysti, kuvaa hankkeeseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja kaupungin oman panostuksen, sitoutumisen ja yhteistyön tärkeyttä. Se, että FIM Pääomarahastot oli ainoa taho, joka on tehnyt vastaavaa toimintaa aikaisemmin ja pystyi jättämään tarjouksen, kertoo siitä, miten uudenlaisten kysymysten ja toimintamallien kanssa ollaan tekemisissä. Kaupunginhallitus oli palauttanut 5.10.2020 käsiteltävän päätösehdotuksen uudelleen valmisteluun 14.9.2020 (Jyväskylän kaupunki, 2020c), asian esittelijä puolestaan veti asian käsittelyn pois kaupunginhallituksen esityslistalta 28.9.2020 (Jyväskylän kaupunki, 2020d) ja vasta 5.10. kokouksessa kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan ehdotuksen, jonka mukaan kaupunginhallitus päättää hyväksyä FIM Pääomarahastot Oy:n tarjouksen 11.8.2020 ja että hankintamenettelystä tehdään hankintapäätös ja myöhemmin hankintasopimus sillä varaumalla, että



muutkin hankintamenettelyssä mukana olevat hankintayksiköt hyväksyvät tahoil-  
laan tarjouksen (Jyväskylän kaupunki, 2020b). 5.10.2020 kokouksen jälkeen asiaa ei  
ole käsitelty Jyväskylän kaupunginhallituksessa ja luottamushenkilöiden toimikausi  
päätyi keväällä 13.6.2021 järjestettyihin kuntavaaleihin.

## **6. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS**

Tässä kappaleessa kuvaan tutkimuskysymykseni, tutkimuksen toteutustapaa aineistonkeruusta aineiston esittelyyn, sekä laadullista sisällönanalyysia tutkimusaineiston analyysimenetelmänä. Luku etenee siten, että ensin kerrotaan tutkimuskysymys, sen jälkeen kuvataan aineiston keruun tavat. Tämän jälkeen käyn läpi aineiston analyysimenetelmän ja arvioin tutkimusetiikkaan liittyviä kysymyksiä.

### **6.1 Tutkimuskysymys**

Tutkimuskysymykseni on: Millä tavoin tuloperusteinen rahoitussopimus vaikuttaa hallinnan tapoihin ja demokraattiseen päätöksentekoon

### **6.2 Aineiston keruu**

Kyselytutkimuksen suuntaaminen poliittisiin päätöksentekijöihin on vastausten etsimistä tutkimuskysymykseeni demokraattisen päätöksentekoelimen näkökulmasta. Ilman tätä primääristä aineistoa, tutkimus nojautuisi jo toteutuneisiin vaikutuksiin ja teoreettiseen tulkintaan ilman mahdollisuutta arvioida, miten toimintamallin käyttöönottoon on päädytty. Tutkimuksessa halusin selvittää, millaisin perustein SIB-toimintamallia on ryhdytty soveltamaan suomalaisessa palvelujärjestelmässä.

Tutkimuskysymykseeni voi etsiä teoreettisia vastauksia ja tulkintoja, verrata eri maiden kokemuksia ja tehdä johtopäätöksiä olemassa olevan aineiston pohjalta. Kaupunginhallituksen kaltaisen päätöksentekoelimen näkemykset asiasta antavat

kuitenkin uutta tietoa, miten poliittiset päätöksentekijät näkevät asian ja miten hyvin he tuntevat päätettävän asian ja minkälaisia vaikutuksia he arvoivat päätöksellä olevan.

Pro Gradu -tutkimuksen aineisto on kerätty keväällä 2020 Webropol-kyselyn avulla 19.4.2020. Valitsin tutkimuskyselyyn vastaajiksi Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenet. Kaupunginhallituksen jäsenet valikoituvat tutkimuksen kohderyhmäksi, sillä he olivat tehneet kaupunginhallituksessa päätöksen SIB-hankesuunnittelun jatkamisesta ja Jyväskylän kaupungin osallistumisesta Lapset SIB 2 -teemarahastoon hankehallinnon kilpailutuksesta 28.10.2019. Jyväskylän kaupunginhallitukseen kuuluu yhteensä 12 jäsentä, ja sain 10 vastausta. Kuuluin itse Jyväskylän kaupunginhallitukseen enkä vastannut kyselyyn.

Kun Webropol-kyselyyn vastasi 11 haastateltavasta 10 henkilöä, otoksen kattavuutta voi pitää hyvänä ja kyselyä kvantitatiivisesti luotettavana. Otoksen avovastausten määrä oli vähäinen, joten se heikentää tutkimuksen luotettavuutta ja vähentää sen kvalitatiivista arvoa.

Jos olisin toteuttanut tutkimuksen haastattelututkimuksena, riskinä olisi ollut se, että vastaajat olisivat suostuneet tutkimukseen vain sen vuoksi, että pyydän sitä luottamushenkilökollegana. Näin henkilökohtainen suhde vastaajiin olisi voinut vaikuttaa vastaajiin enemmän kuin itse tutkittava aihe. Tämänkaltainen tilanne olisi kyseenalaistanut tutkimuksen luotettavuuden ja mahdollistanut hyvin vähän lisäarvoa suhteessa kyselyn tekemiseen Webropol-kyselyn muodossa.

Virkahenkilöiden haastattelemisen olisi voinut olla toinen vaihtoehto, jolloin tiedollisen asymmetrian ongelmaa tai haastattelijan ohjaavan vaikutuksen ongelmaa ei olisi ollut ainakaan samassa määrin kuin poliittisen päättäjien ja tässä tapauksessa omien luottamushenkilökollegoineni osalta. Viranhaltijoiden haastattelemisen ei olisi kuitenkaan tarjonnut näkökulmaa poliittisen päätöksentekijän näkemykseen, joka on tutkimuskysymykseni kannalta kaikkein olennaisin.

Toteutin kyselytutkimuksen puolistrukturoituna haastatteluna, jossa kysymykset ovat kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata omin sanoin (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47).

Esitin kyselyssä neljä kysymystä SIB-toimintamalliin liittyen. Ensimmäisen kysymys käsitteli vastaajien aikaisempaa tietoisuutta ja/tai kokemusta SIB-toimintamallista.

Toinen kysymys taustoitti vastaajien asenteita ja odotuksia SIB-toimintamallia kohtaan periaatetasolla. Kolmannen kysymyksen tarkoituksena oli puolestaan saada vastaajien näkemyksiä SIB-toimintamallin tarkoituksesta. Neljännen kysymyksen kautta hain kaupunginhallituksen jäsenten näkemyksiä suoraan tutkimuskysymykseen eli SIB-toimintamallin vaikutuksista vastaajan asemaan päättäjänä ja kuntademokratian edustajana. Kaikissa kysymyksissä oli kolme vastausvaihtoehtoa sekä mahdollisuus avoimiin perusteluihin ja kommentteihin.

Kyselytutkimuksen tarkoituksena oli kerätä tietoa, minkälainen käsitys vastaajilla oli päätösasiana olleesta SIB-toimintamallista ja minkälaisia vaikutuksia he näkivät päätöksellä olevan myös omaan asemaansa kuntademokratian edustajina. Tämän tarkoituksensa taustalla on ajatus siitä, että hallinnan tapoihin ja demokratiaan voi vaikuttaa myös demokraattisen prosessin kautta. Jos päätöksentekijät hyväksyvät sellaisia toimintamalleja, jotka vähentävät nykyisten ja tulevien päättäjien vaikutusvaltaansa käsiteltäviin asioihin, kyse ei ole pelkästään yksittäisestä asiakysymyksestä, vaan myös suuremmasta periaatteellisesta kysymyksestä. Tämän vuoksi pidin tärkeänä selvittää, suhtautuvatko kuntapäättäjät SIB-toimintamalliin yksittäisenä asiakysymyksenä vai periaatteellisena kysymyksenä ja näkevätkö he sillä olevan vaikutusta myös heidän omaan asemaansa kuntapäättäjänä ja sen kautta laajemmin kuntademokratiaan.

Kyselyn osoittaminen Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenille sekä itse kysymysten muotoilut olivat tapa käsitellä demokraattisessa päätöksenteossa olevan asiakysymyksen vaikutuksia myös itse demokraattiseen päätöksentekoprosessiin, ei pelkästään vastaajien näkemyksiä demokraattisessa päätöksenteossa olleeseen yksittäiseen asiakysymykseen.

### **6.3. Aineiston analyysi**

Toteutin aineiston analyysin laadullisen sisällönanalyysin keinoin, jossa aineistoa käsitellään eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-110). Analyysin lopputuloksena muodostetaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty jäsenitys järjestellen aineistoa selkeään ja informatiiviseen muotoon sisällön kuitenkin muuttumatta (Eskola & Suoranta 1998, 138.) Tarkoituksena on selkeyttää aineistoa ja luoda uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Sisällönanalyysissa

käsiteltävää haastatteluaineistoa ensin luokitellaan, teemoitetaan sekä tyypitetään ja lopuksi toteutetaan yhteenveto (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92-93).

Aineistosta nousi esille paljon erilaisia kiinnostavia huomioita, mutta rajasin analyysin koskemaan vain vastaajien suhtautumista SIB-toimintamalliin tutkimuskysymykseni kannalta olennaisella tavalla. Luokittelin, teemoitin ja tyypittelin aineiston, ja muodostin aineiston pohjalta neljä ryhmää, joiden avulla jäsensin aineistovastaukset. Muodostamani neljä ryhmää olivat *realistinen suhtautumistapa, vähäiset odotukset, tulevaisuusorientoitunut optimismi* sekä *vähäiset tiedot*. Tyypitellyssä aineisto ryhmitellään tietyiksi tyypeiksi, joiden avulla etsitään näkemyksille yhteisiä ominaisuuksia ja muodostetaan näistä yhteisistä näkemyksistä eräänlainen yleistys, tyyppiesimerkki (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Muodostamani neljä ryhmää edustavat näitä tyyppiesimerkkejä, joiden vastauksista tiivistin eri vastaajaryhmien näkemykset yleistyksiksi.

Puolistrukturoidussa haastattelussa teemoja olivat aikaisempi tietoisuus SIB-toimintamallista, periaatteellinen suhtautuminen siihen, näkemys sen tarkoituksista sekä SIB-toimintamallin aikaan saama mahdollinen muutos. Tulosten kokoamisen yhteydessä syvennän analyysiäni nostoen esiin haastatteluaineistosta löytämiäni huomioita ja näkemyksiä vastausten yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista.

## 6.4 Tutkimusetiikka

Kyselytutkimus piti sisällään tieteellisen tutkimuksen tietosuojailmoituksen (Liite 1) sekä tietoa kyselytutkimukseen osallistujille kyselyn tarkoituksesta. Kyselytutkimuksen alussa kuvasin tutkimuksen aihetta ja kerroin tutkimukseen liittyvistä taustoista. Kyselytutkimuksen alussa tuotiin ilmi, että kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista ja vastaamalla kyselyyn vastaaja antaa suostumuksensa hyödyntää kyselyn vastauksia tutkimusaineistona. Kyselytutkimuksessa korostin keräämäni tietojen luottamuksellista käsittelyä ja yksityistietojen suojaamista. Kyselytutkimuksen kysymykset Jyväskylän kaupunginhallitukselle ovat tutkimuksen liitteenä (Liite 2).

Kyselyä varten varmistin kyselyn tietosuojalausekkeen mukaisen muodon Jyväskylän yliopiston tietosuojavaltuutetulta. Sain Jyväskylän yliopiston tietosuojavaltuutetulta sähköpostilla huomiot kyselyni toteuttamiseen vaaditussa muodossa 18.12.2019. Sain Jyväskylän kaupungilta tutkimusluvan kyselytutkimuksen toteuttamiseen (Liite 3).

Jyväskylän yliopiston tietosuojavaltuutetun huomioiden pohjalta tulevasta kyselytutkimuksestani minun tuli vielä miettiä sitä, että vaikka en kerää suoria henkilöiden tunnistetietoja, minun tulee erikseen korostaa kyselyyn vastaaville henkilöille, että tarvitsen heidän lupansa vastausten käsittelyyn, koska kyselyjoukko on pieni ja rajallinen. Jos on vaara siitä, että joku vastaajista on tunnistettavissa edes pienen joukon toimesta, en voi luvata, että henkilöitä ei voida tunnistaa ja tarvitsen erillisen luvan siihen, että voin raportoida tulokset siten, että henkilöt voivat olla poikkeuksellisesti tunnistettavissa.

Rajalliseen vastaajajoukkoon liittyy myös suurin tutkimuseettinen ongelma eli se, että Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenet ovat julkista tietoa. Näin ollen kuka tahansa voi pienellä vaivalla tarkistaa, ketkä henkilöt ovat olleet kyseisenä ajanjaksona Jyväskylän kaupunginhallituksessa jäseninä.

Edellä mainittujen syiden vuoksi lisäsin ennen varsinaista kyselyä aukeavaan tieteellisen tutkimuksen tietosuojailmoitukseen selostuksen muun muassa siitä, mitä tietoja tutkimusaineisto sisältää ja sen yhteyteen kirjasin vastaajien tietoon seuraavan kohdan:

“Kyselylomakkeessa ei kerätä mitään suoria tunnistetietoja kuten nimi tai henkilötunnus. Kyselylomakkeessa pyydetään vastaajaa kertomaan mielipiteitä. Koska kyselyn kohdejoukko on rajattu ja kysely sisältää myös avovastauskenttiä, voivat henkilöt olla tunnistettavissa annettujen vastausten perusteella. Tämän vuoksi pyydän erillistä suostumusta käsitellä vastaustuloksia siten, että vastaaja voi olla tunnistettavissa suoraan tai välillisesti. Kyselyyn vastaaminen on suostumus käsitellä myös avovastauksia osana aineistoa.”

Kyselyn yhteydessä oli arvioitava myös omaa rooliani tutkimuksen tekijänä, sillä pyysin vastauksia valtuusto- ja kaupunginhallituskollegoilta. Kysely oli toteutettu siten, että vastaajien anonymiteetti pystyttiin varmistamaan.

Tutkimusetiikkaan liittyen minun oli huomioitava vastaajien tiedollinen taso. Vaikka asiaa oli käsitelty kaupunginhallituksessa, se on ollut vain yksi asia monien käsiteltävien asioiden joukossa ja yhden iltakoulun ja yhden varsinaisen kokouksen asia. Näin ollen vastaajilla ei ollut mahdollista vastata esitettyihin kysymyksiin samalla tiedollisella tasolla kuin mitä itselläni kysymysten laatijana on ollut enkä voinut olettaa, että kaikki vastaajat olisivat erikseen perehtyneet asian esittelyaineistoon vain kyselyni vuoksi. Tämän vuoksi sisällytin sähköpostilla toimittamaani Webropol-kyselyyn myös linkit asiakysymyksen iltakoulu- ja päätöskokouksen käsittelyaineistoihin. Asiakysymyksen tausta-aineistojen toimittaminen kaupunginhallituksen jäsenille itse kyselyn ja tieteellisen tutkimuksen tietosuojailmoituksen ohessa oli edellytys laadukkaalle, luotettavalle, avoimelle ja rehelliselle tutkimusaineistolle.

Suurin ongelma tiedon luotettavuuden kannalta oli aineiston suppeus. Tässä yhteydessä perusteltu kysymys on se, olisiko kysely pitänyt toteuttaa haastattelukyselynä Webropol-kyselyn sijaan laajemman aineiston saamiseksi. Tein valinnan Webropol-kyselystä ja kysymysten määrästä kuitenkin tietoisena valintoihin liittyvistä mahdollisista ongelmista ja pidin Webropol-kyselyä haastattelututkimusta parempana tapana kerätä aineistoa, sekä määrällisesti että laadullisesti.

Webropol-kyselyn ja neljän väittämän tarkoitus oli saada poliittisilta päättäjiltä näkemyksiä käsiteltävästä aiheesta. Oletukseni oli, että haastattelututkimuksen kautta vastaajien määrää ei olisi ollut mahdollista saada yhtä kattavaksi kuin Webropol-kyselyllä. Oletukseni oli lisäksi se, että haastattelututkimuksen kautta ei

olisi ollut saatavissa Webropol-kyselyä enempää vastauksia, koska vastaajilla on yhtä lailla mahdollisuus kertoa näkemyksensä Webropol-kyselyn yhteydessä.

Oletukseni päättäjien suhtautumisesta Webropol-kyselyyn perustui ensisijaisesti siihen, että luottamushenkilökollegani vastaavat kysymyksiin sitä enemmän, mitä helpommaksi sen on tehty heille ja mitä vähemmän heidän henkilökohtaiset näkemyksensä tulevat haastateltavan tietoon. Tämä oletus perustuu myös omaan kokemukseeni kaupunginhallitustyöskentelystä, jossa käsiteltävien asioiden määrä on suuri ja käsiteltäviin asioihin käytettävissä oleva aika verrattain pieni. Poliittiset luottamushenkilöt eivät ole ammattipoliitikoita ja heidän aikaresurssinsa ovat hyvin rajalliset. Tästä seuraa myös se, että yksittäisistä asiakysymyksistä voi olettaa tiedettävän enintään sen verran, mitä asian esittelyn yhteydessä on tuotu esiin.

Pidin kysymysten määrän vähäisenä, koska suuri määrä kysymyksiä olisi voinut vähentää otoksen määrää sekä johtaa tilanteeseen, jossa vain osaan kysymyksistä vastataan. Oletukseni perustuu myös tässä yhteydessä poliittisen luottamushenkilön hyvin rajalliseen aikaresurssiin, jolloin luotettavia vastauksia on saatavissa parhaiten siten, että vastaaminen kyselyyn on tehty riittävän helpoksi ja siihen käytettävä aika rajattu lyhyeksi.

Viimeinen oletukseni Webropol-kyselyn toteuttamisen taustalla liittyi tiedolliseen asymmetriaan eli siihen, että haastattelijana tunsin asiakysymyksen esittelyainestoa laajemmin ja tämä asetelma olisi etenkin tutkimushaastattelussa ohjannut haastateltavaa. Haastateltavan on helpompi vastata kysymyksiin, kun hän voi pohtia kysymyksiä rauhassa ja tarvittaessa käydä läpi tausta-aineistoa itsenäisesti ja omalla aikataulullaan sen sijaan, että hän vastaa haastattelijan kysymyksiin haastattelutilanteessa.

Webropol-kyselyn ja neljän väittämän esittäminen perustui siis oletukseeni siitä, että ainoa tapa saada kattava näkemys poliittisten päätöksentekijöiden osalta itse aiheesta, oli pitää kysymysten määrä vähäisenä, esittää kysymykset selkeästi, viitata käsittelyaineistoon kyselyn aluksi ja mahdollistaa avovastaukset kyselyn yhteydessä. Kysymysten määrän kasvattaminen tai haastattelututkimuksen tekeminen olisi oletukseni mukaan johtanut siihen, että vastaajia olisi ollut vähemmän sekä siihen, että tiedollisen asymmetrian ja haastattelijan ohjaavan vaikutuksen ongelmat olisivat olleet suurempia tutkimuksen luotettavuuden kannalta.



## 7. TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimuksessa etsin vastauksia tulosperusteisen rahoitusmallin vaikutuksesta hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan. Aineiston pohjalta voidaan erottaa neljä tapaa suhtautua SIB-toimintamalliin.

Ensimmäisessä ryhmässä SIB-toimintamalliin suhtauduttiin varsin neutraalisti, mutta vastausryhmässä nousi esiin myös epäilyksiä siitä, että SIB-toimintamallilla voi olla vaikutuksia hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan. Kutsun tämän ryhmän vastaajien asennoitumista SIB-toimintamalliin *realistiseksi suhtautumistavaksi*.

Toisessa ryhmässä SIB-toimintamalliin suhtauduttiin myös neutraalisti, mutta vastausryhmän asennoituminen demokraattiseen päätöksenteon toteutumiseen oli jo itsessään niin pessimistinen, että tämä vaikutti enemmän vastausryhmän suhtautumiseen SIB-toimintamalliin kuin SIB-toimintamalli itse. Kutsun tämän ryhmän vastaajien asennoitumista ja suhtautumistapaa SIB-toimintamalliin *vähäisiksi odotuksiksi*.

Kolmannessa ryhmässä SIB-toimintamalliin suhtauduttiin myönteisesti ja vastausryhmän usko demokraattiseen päätöksenteon toteutumiseen oli vahvaa. Vastausryhmässä korostui tulevaisuusorientaatio ja SIB-toimintamallin myötä saatava lisäarvo kaupungille. Vastausryhmässä SIB-toimintamallin yhteys hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan koettiin ongelmattomana. Kutsun tämän ryhmän vastaajien asennoitumista ja suhtautumistapaa SIB-toimintamalliin *tulevaisuusorientoituneeksi optimismiksi*.

Neljännessä ryhmässä SIB-toimintamalliin suhtauduttiin neutraalisti, mutta aineiston pohjalta vastausryhmän tietoisuus ja ymmärrys SIB-toimintamallista oli rajoittu-

nutta. Kutsun tämän ryhmän vastaajien asennoitumista ja suhtautumistapaa SIB-toimintamalliin *vähäisiksi tiedoiksi*.

Osassa aineistoa oli mahdollista tunnistaa myös yhdistelmiä näistä ryhmis-  
tä/suhtautumissuunnista.

## 7.1 Realistinen suhtautumistapa

Realistinen suhtautumistapa kuvaa ensimmäistä suhtautumissuuntaa, sillä tämän ryhmän vastauksissa suhtauduttiin itse SIB-toimintamalliin neutraalisti yksittäisenä asiakysymyksenä, mutta sillä nähtiin olevan myös yhteys hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan.

*”Varmaankaan päättäjän mahdollisuus vaikuttaa ei ole niin suora kuin kunnan omissa hankkeissa, mutta hankkeen tiivis seuraaminen antanee mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeeseen.”*

Vastaajan näkemyksen mukaan SIB-toimintamallin voidaan nähdä edustavan osaltaan muutosta hallinnan tapoihin ja demokraattisen päätöksentekoon suhteessa kaupungin omaan toimintaan. Vastauksessa tunnistetaan päättäjän vaikutusmahdollisuuksien eroavaisuudet kunnan omien hankkeiden ja SIB-hankkeen välillä. SIB-toimintamallissa päättäjän rooli muuttuu pelkästä päätöksentekijästä myös päätöksenteon seuraajaksi. Tämä on seurausta siitä, että päätös SIB-toimintamallin käyttöönotosta ei ole pelkästään päätöksentekoa yksittäisestä asiakysymyksestä, vaan pikemminkin toimintamallin käyttöönotosta.

Kun päätös toimintamallin käytöstä tehdään sen mahdollistamien potentiaalisten hyötyjen pohjalta, ja toimintamallin saavutettuja hyötyjä ei ole mahdollista arvioida etukäteen, päätöksentekijän suhtautuminen itse toimintamalliin on ehdollinen sen tuleviin vaikutuksiin.

Kun toimintamallin käyttöönoton perusteena ovat sille asetetut odotukset, ja toimintamallin elinkaari ylittää valtuuskausien rajat, toimintamallin jatkosta päättävät (vähintään osin) eri luottamushenkilöt kuin toimintamallin käyttöönotosta. Tästä voi mahdollisesti seurata se, että tulevaisuuden kuntapäättäjät eivät tunne niitä perusteita, joiden pohjalta toimintamalli on otettu käyttöön ja he arvioivat

toimintamallin jatkoa mahdollisesti eri perustein kuin sen käyttöönottoa on perusteltu.

Edellä kuvattu tilanne on omiaan kasvattamaan hankkeen muiden osapuolien valtaa suhteessa kuntademokratiaan ja kaventamaan kuntapäätäjän tosiasiallista valtaa toimintamallin seuraamiseen. SIB-toimintamallia voi näin ollen pitää ehdollisena päätöksentekona, jossa päätöksenteko jakautuu eri vaiheisiin. SIB-toimintamalli edustaa näin ollen hallinnon tapojen ja kuntademokratian muutosta niin ehdollisen päätöksenteon ja päätöksenteon ajallisen jatkuvuuden suhteen kuin myös siinä mielessä, että päätöksentekijän rooli päätöksenteon seurannassa korostuu suhteessa tilanteisiin, joissa päätöksentekijä päättää suhtautumisestaan asiakysymykseen olemassa olevan tiedon pohjalta.

Ongelmaa voi jäsentää tilanteen kautta, jossa päätöksentekijä on hyväksynyt SIB-toimintamallin käyttöönoton ehdollisena päätöksenä, jossa on tiukat reunaehdot, ja joka vaatii seurantaa. Jos päätöksentekijä ei saa riittävästi kannatusta seuraavissa kuntavaaleissa tai ei muista syistä pysty olemaan osa asiaa käsittelevää päätöksentekuelintä, hänellä voi olla mahdollista seurata ehdollisten päätöksenteon kriteerien täyttymistä viranhaltijoiden tiedonantovelvollisuuden perusteella, mutta hänellä ei ole välttämättä mahdollisuutta olla päättämässä toimintamallin käyttöönoton lopettamisesta tilanteessa, jossa ehdolliset päätöksenteon kriteerit eivät täyty. Tämänkaltaisen tilanteen mahdollisuus kyseenalaistaa koko ehdollisen päätöksenteon perusteet, joita voi pitää aineiston pohjalta SIB-toimintamalliin suhtautumisen olennaisimpina perusteina *realistinen suhtautumistapa* ryhmässä:

*"En osaa vastata tähän. Aika näyttää"*

*"Jos tulokset ovat positiivisia..."*

*"...riippuu täysin toteutustavasta."*

*"Mutta asiaa pitää arvioida, kun tulokset ovat selvillä."*

Päätöksentekijä arvioi suhtautumistaan asiaan myös oman vaikutusvaltansa kautta. Aineiston vastauksista käy ilmi, että *realistinen suhtautumistapa* -ryhmässä tunnistetaan sekä oman vaikutusvallan mahdollinen vähentyminen suhteessa päätöksentekoon ja oman seurantavastuun merkityksen kasvaminen myös suhteessa omaan vaikutusvallan säilymiseen. Seurantavastuun merkitys korostuu ryhmän vastauksissa. Se kertoo siitä, että päätöksentekijä ei tyydy vain hyväksymään asioita

annetun tiedon pohjalta, vaan hän haluaa myös seurata vastaako todellisuus niitä odotuksia, joiden perusteella päätös on tehty. Tällä tavoin päätöksentekijä pitää oikeuden itsellään muuttaa myös suhtautumistaan asiaan ja näkemys SIB-toimintamallista on ehdollinen sen kautta saatuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Edellä kuvattu ehdollisen päätöksen ongelma kuitenkin kaventaa päätöksentekijän mahdollisuutta seurata päätöksen tuloksia ja vaikutuksia ja rajaa sen kunnalliseen luottamustehtävään, jossa itse asiakysymyksestä päätetään.

Aineiston pohjalta *realistinen suhtautumistapa* -ryhmän dilemmana suhteessa SIB-toimintamalliin voi pitää päätöksenteon ja oman vaikutusvallan osittaista ulkoistamista ja ehdollistamista ja hallinnan muutosta päätösasioiden käsittelystä riskien hallintaan oman vaikutusvallan rajoissa, joka puolestaan on sidottu asiasta päättävään luottamuselimeen. Tämä tulkinta kriittisten rationalistien suhteesta SIB-toimintamalliin on hyvin lähellä SIB-toimintamallin ydintä: SIB-toimintamallia perustellaan tulevaisuuden odotuksilla, joista ei ole tietoa, pelkästään odotuksia, ja päätöksiä tehdään odotusten, ei tiedon, kautta. Odotusten ja tiedon välistä riskiä karotetaan ja rajataan hankesuunnitelman ja tulossopimusten kautta.

*Realistinen suhtautumistapa* -ryhmän asennoitumisen SIB-toimintamalliin voi aineiston pohjalta kiteyttää seuraavasti: Tietoa SIB-toimintamallin tuloksista ei ole olemassa, näin ollen ei ole myöskään näkemystä SIB-toimintamallin puolesta tai sitä vastaan. SIB-toimintamalli nähdään instrumenttina, jonka käyttö ja vaikutukset määrittävät ryhmän suhtautumisen itse instrumenttiin ja sen käyttöön.

## 7.2 Vähäiset odotukset

Vähäiset odotukset kuvaa toista tapaa suhtautua SIB-toimintamalliin. Tämän ryhmän vastauksissa suhtauduttiin itse SIB-toimintamalliin itsessään neutraalisti, mutta aineiston pohjalta ryhmän suhtautuminen demokraattisen päätöksenteon toteutumiseen oli jo itsessään niin pessimistinen, että tämä vaikutti suhtautumiseen SIB-toimintamalliin enemmän kuin SIB-toimintamalli itsessään. Näin ollen tämän ryhmän osalta ei ollut mahdollisuutta arvioida SIB-toimintamallin vaikutuksia hallinnon tapojen muutoksiin ja demokratiaan, mutta aineiston pohjalta on mahdollista löytää havaintoja, jotka tekevät vastauksista ryhmiteltävän tavan suhtautua aiheeseen.

*”Eipä todellista päätäntävoimaa juuri ole, eli en usko heikentävään.”*

Aineistosta löytyi yksi vastaus, joka kuvaa ryhmän suhtautumista SIB-toimintamalliin ja sen vaikutuksia hallinnon tapojen muutoksen ja demokratiaan. Vaikka vastauksia oli vain yksi, itse vastaus on tutkimuskysymyksen kannalta huomionarvoinen. Ryhmän suhtautuminen demokratian toteutumiseen on kuin suhtautumista tulevaisuuteen, jota ei ole. Vastauksesta on nähtävissä pessimismin ohella apatiaa ja luovuttamisen tunnetta suhteessa omaan vaikutusvalttaan, vaikka vastaaja toimii kaupungin ylimmässä operatiivisessa demokraattisessa toimielimessä, kaupunginhallituksessa.

Ryhmä suhtautuu SIB-toimintamalliin ja sen vaikutuksiin ikään kuin sen mahdolliset päätöksentekijän toimivaltaa rajaavat vaikutukset olisivat jo realisoituneet ennen kuin toimintamalli on edes käytössä. Tämä kuvaa päätöksentekijän toimivallan merkitystä.

Jos päätöksentekijä kokee, että hänellä ei ole vaikutusvaltaa eikä demokraattista toimivaltaa, mikä on kaupunginhallituksen merkitys ja kuntademokratian tila, jonka tulisi ylläpitää ja mahdollistaa demokraattinen ohjaus- ja määräysvalta vaaleissa valituille ja eri poliittisten ryhmien sisältä nimetyille kaupunginhallituksen jäsenille.

SIB-toimintamallin ja sen vaikutusten osalta hallinnon tapojen ja demokratian muutokseen kiinnostavaa on tarkastella ryhmän suhtautumista siihen, missä todellinen päätöksentekovoimaa on, jos se ei ole kunnan ylittävä päätöksentekovalta edustavalla kaupunginhallituksella. SIB-toimintamallissa korostuu kuntademokratian ulkopuolisten tahojen vaikutus sekä virkahenkilöiden vaikutusvalta kuntapäättäjien ohella.

Jos ryhmän suhtautuminen on se, että kuntapäättäjillä ei ole todellista vaikutusvaltaa, olemassa oleva vaikutusvalta jakautuu näin ollen SIB-toimintamallissa virkahenkilöiden ja kuntademokratian ulkopuolisten hanketoimijoiden kesken. Tämä näkemys tuo esiin myös ensimmäisen ryhmän, *realistinen suhtautumistapa*, aineiston tulkinnassa nousseen ongelman päätöksenteon ehdollisuudesta ja ajallisesta jatkuvuudesta. Koska SIB-toimintamallin ajallinen jatkuvuus ja mahdollisuus arvioida ehdollisia päätöksiä on pidempi kuin luottamuselimien toimikaudet, virkahenkilöiden ja hanketoimijoiden vaikutusvalta kasvaa suhteessa demokraattisesti valittuihin luottamushenkilöihin.

Ryhmä näkee edellä kuvatun tilanteen jo nykyhetkenä, joten SIB-toimintamalli ei tuo siihen muutosta vaan osoittaa tilanteen olemassaolon. Vaikka *vähäiset odotukset* -ryhmän vastauksen perusteella SIB-toimintamallin ei nähdä heikentävän kuntademokratiaa, kuntademokratian heikentyneen tilan voi tulkita myös mahdollistavan sen, että SIB-toimintamallin kaltainen toimintamalli voidaan ottaa käyttöön eikä SIB-toimintamallin nähdä tuovan muutosta, joka vahvistaisi kuntademokratiaa.

### 7.3 Tulevaisuusorientoitunut optimismi

Tulevaisuusorientoitunut optimismi kuvaa kolmatta suhtautumissuuntaa, sillä tämän ryhmän vastauksissa suhtauduttiin itse SIB-toimintamalliin varsin myönteisesti ja heidän uskonsa demokraattiseen päätöksenteon toteutumiseen oli vahvaa. Ryhmän näkemyksissä korostuivat SIB-toimintamallin kautta saatava lisäarvo kaupungille ja SIB-toimintamallin yhteys hallinnon tapojen muutoksen ja demokratiaan, negatiiviset vaikutukset, nähtiin aineiston pohjalta ongelmattomana.

*"Päätätjä valvoo päätösten toteutumista, siitä on vaadittava ja saatava mittarointi ja raportointi."*

Vastaus on mielenkiintoinen kahdesta syystä. Ensinnäkin siinä tunnistetaan SIB-toimintamallin mahdolliset vaikutukset myös hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan, mutta niiden realisoitumista ei pidetä ongelmana, koska demokraattinen päätöksentekojärjestelmä ja päätätjän asema ovat niin vahvoja. Toisaalta vastauksessa korostuu SIB-toimintamallin vaikutus päätöksentekijän rooliin päätöksen toteutumisen valvojana sekä mittaamisen ja raportoinnin vaatijana sekä seuraajana. Vastauksessa on nähtävissä jopa uhmakkuutta sen suhteen, että päätöksentekijän asemaa ja demokraattista päätöksentekoa ei ole mahdollista heikentää ja asian kysyminen saa aikaan niin määrätietoisen vastauksen, että sen voi olevan jopa osittain defensiivinen.

Erotuksena *realistinen suhtautumistapa* -ryhmään, *tulevaisuusorientoinut optimismi* -ryhmässä ei nähdä edes mahdollisuutta kuntademokratian heikentymiseen. Sitä ei pidetä mahdollisena vaan ajatus torjutaan vedoten päätätjän asemaan ja kontrollointimahdollisuuteen. Vastauksessa voi nähdä olevan sisällä jopa demokraattinen defensi, joka nousee esiin, kun kysytään päätöksenteon tulevaisuuden vaikutuksista nykyhetken tiedon perusteella. Kun tietoa vaikutuksista ei ole, luotetaan periaatteel-

liseen näkemykseen ja uskomukseen siitä, että demokraattinen päätöksentekojärjestelmä suojaa itse itseään sitä heikentäviltä vaikutuksilta.

*”Tuskin asian käsittely olisi edennyt päätökseen yksimielisesti, jos kuntademokratia olisi tunnettu uhatuksi. Kokonaisuus on kaupunginhallituksen päätettävissä.”*

Tässä aineistovastauksessa on nähtävissä edellä kuvattu demokraattinen defensi. Defensiivisyyden merkitystä korostaa se, että vastauksessa painotetaan kaupunginhallituksen yksimielistä päätöstä ja sitä, että kokonaisuus on kaupunginhallituksen päätettävissä. Kutsun tätä defensiivisyydeksi sen vuoksi, että koko vastauksen perustelut pitävän sisällään ristiriitaisuuden. Ristiriitaisuus tulee siitä, että koko SIB-toimintamallin käyttöönotto perustuu ajalliseen jatkumoon ja ehdolliseen päätöksentekoon, jossa päätöksen tehnyt kaupunginhallitus ei ole myöhemmässä vaiheessa välttämättä seuraamassa tai ainakaan samassa kokoonpanossa päättämässä asian jatkosta. Koska kaupunginhallitus on yhtä kuin sen kokoonpano, ei päätös kokonaisuudessaan ole kaupunginhallituksen päätettävissä, koska kokonaisuudesta päättäminen jaksottuu vaalikausien yli. Ehdollisen päätöksen seuraaminen ja siihen pohjautuva päätöksenteko nojaa kussakin ajallisessa hetkessä olevaan tietoon hankkeen vaikutuksista ja tuloksista, joten jokainen kerta, kun SIB-toimintamallista päätetään, on automaattisesti erilainen, koska kunkin eri ajallisessa hetkessä tehdyn päätöksen tiedollinen pohja on kertyneen empirian vuoksi erilainen.

*”Tämä voi jopa lisätä osallistumista, kun kerrankin saadaan kunnon seuranta ja indikaattorit.”*

Vastauksessa korostuu vastaajaryhmän näkemys siitä, että SIB-toimintamallin vaikutus hallinnan tapojen ja demokratian muutokseen on positiivinen. Tämä perustuu siihen, että SIB-toimintamallin käyttö tuo uusia työvälineitä, joiden avulla päätöksentekijä rooli voi muuntua passiivisesta päätöksentekijästä myös aktiiviseksi päätöksenteon seuraajaksi. Vastauksessa korostuu näkemys siitä, että SIB-toimintamallin käyttöönoton myötä päätöksentekijällä on entistä vahvempi rooli saada tietoa päätöksestä myös varsinaisen päätöksentekohetken jälkeen.

Edellinen vastaus on erityisen mielenkiintoista suhteessa toiseen vastaajaryhmään, joka koki suhtautumisen SIB-toimintamalliin merkityksettömäksi, koska päätöksentekijällä ei ole juuri tosiallista päätäntävaltaa demokraattisessa päätöksenteossa. Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että SIB-toimintamalli voi pitää sisällään päätöksentekijälle mahdollisuuden vahvistaa päätäntävaltaansa, joka nykyhet-

kessä puuttuu. Näin ollen SIB-toimintamalli voidaan nähdä myös keinona vahvistaa päätöksentekijän roolia yleisemmin demokraattisessa päätöksenteossa. Vahvempi osallisuus demokraattisessa päätöksenteossa voi johtaa siihen, että myös SIB-toimintamallin kaltaiset kysymykset muuttuisivat merkityksellisiksi.

Vastaus on kiinnostava myös siinä mielessä, että ryhmän vastaukset pitävät sisällään mahdollisuuksia, joilla päätöksentekijä voi jopa vahvistaa toimi- ja päätöksentekovaltaansa suhteessa virkahenkilöihin ja hanketoimijoihin. SIB-toimintamallissa voidaan nähdä, että päätöksentekijä asettaa ehdot ja toimeksiannon ja seuraa niiden toteutumista ja saa viranhaltijat ja hanketoimijat vastaamaan tehdystä ja toteutuneesta työstä päätöksentekijälle tavalla, joka ei olisi mahdollista ilman SIB-toimintamalliin kuuluvia seuranta- ja indikaattorityövälineitä. SIB-toimintamallin voidaan nähdä mahdollistavan keskustelun myös päätöksenteon toimivaltasuhteista ja toimivallan rajoista tarjoamalla siihen työvälineitä, joita ilman keskustelua asiasta ei olisi mahdollista samalla tavalla käydä.

*"Kyse on pilotista, jos homma toimii, niin varmasti tullaan käyttämään jatkossakin."*

*"Se toimii lisänä/tukena kaupungin oman toiminnan ohella."*

*"Koen, että onnistuessaan tässä on mahdollisuudet oman toiminnan kehittämiseen ja myös löytää malli oman palvelutuotannon lisäksi/tueksi. En koe kilpailuna vaan täydentävänä."*

Yllä olevat vastaukset kuvaavat hyvin *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -ryhmän ajattelua siitä, että uusia toimintatapoja arvioidaan mahdollisen lisäarvon kautta, ja sitä että kyse on toiminnallisesti ja ajallisesti rajatusta hankkeesta. SIB-toimintamallilla voidaan nähdä olevan vaikutuksia hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan. Demokraattinen defenssin myötä mahdollisiin muutoksiin suhtaudutaan korostamalla SIB-toimintamallin kokeellista luonnetta ja sen suhdetta julkisen palvelutuotannon tukena ja lisäressurssina. Näin kierretään kysymys SIB-toimintamallin vaikutuksista korostamalla tapoja, joilla se halutaan nähdä sen sijaan, että arvioitaisiin minkälaisia vaikutuksia SIB-toimintamallilla voi olla.

*"Muualta uutta osaamista ja rahoitusta ei koskaan voi olla huono juttu."*

Vastauksen voi nähdä jopa yltiöpositiivisena ajatteluna, jossa odotukset toimintamallia kohtaan nähdään suurina, ja mahdollisia riskejä ei nähdä tai haluta nähdä. Tämänkaltaisen ajattelu on itsessään riskialtista, koska kaikkeen toimintaan liittyy lähtökohtaisesti mahdollisuuksia ja riskejä. Jos riskien mahdollisuus suljetaan jo pe-



riaatteellisella tasolla ulos omasta arvioinnista, suhtautuminen SIB-toimintamalliin vaikuttaa kapealta. Tällöin herää kysymys siitä, ovatko asian esittely ja odotusten kautta tapahtuva perustelu tärkeämpiä arviointikriteereitä kuin tosiasialliset vaikutukset, joita ei ole saatavilla päätöksenteon hetkellä. Tästä voidaan johtaa riski siihen, että hyväksymällä jokin toimintamalli tai asia korostamalla siihen liittyviä odotuksia, on mahdollista ajautua tilanteeseen, jossa päätöksentekijä ei tunnista myöskään hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan liittyviä vaikutussuhteita.

Päätöksentekijän kannalta riski liittyy myös siihen, että hän tarkastelee toivottuja vaikutuksia hyvin kapeasti, jolloin hyväksytyyn toimintamalliin tai asian laajemmat vaikutukset eivät ole edes arvioinnin kohteena eikä niihin kiinnitetä huomiota. Tämänkaltaista tilannetta voi verrata Troijan puuhevonen -esimerkkiin, jossa päättäjä näkee edessään valtavan mahdollisuuden, ottaa sen avosylin vastaan ja huomaa vasta myöhemmässä vaiheessa päästäneensä myös koko päätöksentekojärjestelmää muuttavan toimintamallin sisään kaupunkiorganisaatioon, jota hän ei olisi vapaaehtoisesti ja tietoisena muutoksesta muuten hyväksynyt. SIB-toimintamallin suhteen kyse ei ole jonkin yksittäisen tahon suunnittelemasta juonesta, pikemminkin toimintamallin vaikutuksista hallinnon tapoihin ja demokratiaan, jotka mahdollistetaan tiedostamatta asiaa, koska huomio on SIB-toimintamallin mahdollisuuksissa ja odotuksissa.

*"On hyvää pyrkiä saamaan raikkaita uusia ideoita ja tapoja toimia julkisen rinnalle. Sparraten ja best practices -periaatteella saadaan julkiselle rahalle paras vastine."*

Vastaus on hyvä esimerkki siitä, miten SIB-toimintamalli nähdään ryhmän vastauksissa ensisijaisesti sille asetettujen odotusten perusteella, ei olemassa olevan tiedon pohjalta. Mahdollisuuksina nähdään ideoiden rikastuminen ja uudet resurssit ja se, että vain vertailemalla erilaisia toimintamalleja sekä toimintatapoja, voidaan löytää parhaat käytänteet. Tällöin päätöksenteon perusteena ei ole niinkään suhtautuminen SIB-toimintamallin mahdollisuuksiin ja odotuksiin, vaan ensisijaisena lähtökohtana pidetään sitä SIB-toimintamallin instrumentaalista lisäarvoa, jota vasten nykyisiä toimintamalleja voidaan peilata ja olemassa olevaa ajattelua kehittää.

Vastauksesta käy ilmi julkisen palvelutuotannon ensisijaisuus sekä julkisen rahan käytön vastuullisuus. Uutta toimintamallia arvioidaan suhteessa niihin hyötyihin, joita se voi tuottaa suhteessa näihin ensisijaisiin tavoitteisiin. Tämä alleviivaa SIB-toimintamallin instrumentaalista lisäarvoa vastaajaryhmälle. Vastauksesta käy ilmi, että vastuu näistä ensisijaisista tavoitteista on vastuuta arvioida

Vastauksesta käy ilmi, että vastuu julkisesta palvelutuotannosta ja julkisesta rahankäytöstä tarkoittaa vastaajaryhmälle myös vastuuta arvioida erilaisia toimintatapoja uudella tavalla ja valmiutta haastaa nykyisiä toimintamalleja, jos uusilla tavoilla voidaan saavuttaa halutut tavoitteet paremmin. Vastauksesta näkyy myös se, että resurssien parempi optimointi nähdään keinona saavuttaa tehokkaammin halutut tavoitteet.

Tämänkaltainen kapea teknisrationaalinen lähestymistapa rajallisten resurssien allokoimiseksi voi pitää sisällään riskin ennakoimattomista muutoksista tarkastelukulman ulkopuolelle. Ongelmaa voi verrata tehtaaseen, jossa huomion ja resurssien keskittäminen yhden linjaston toimivuuden parantamiseen johtaa siihen, että tehdas ei kokonaisuutena toimi optimaalisesti. Näin yhteen linjastoon keskittymisen hyödyt eivät riitä kattamaan koko tehtaan toiminnan heikkenemisen haittoja.

Kaupunkiorganisaatiossa edellä mainittu tilanne voi realisoitua niin, että SIB-toimintamalliin kiinnitetyt kunnan omat henkilöstöresurssit voivat tuottaa haluttuja muutoksia rajatuilla mittareilla, mutta jos muutos johtaa kasvaviin ongelmiin kaupunkiorganisaation toisissa kohdissa, josta henkilöstöresurssia on vastaavasti vähennetty, muutos voi kokonaisuutena arvioituna olla negatiivinen, vaikka SIB-toimintamallin kautta haetut muutokset saavutettaisiin.

Kaupunkiorganisaatiossa edellä mainittu tilanne voi realisoitua niin, että SIB-toimintamalliin kiinnitetyt kunnan henkilöstöresurssit ovat pois kaupunkiorganisaation muista osista. Tällöin SIB-toimintamalliin käytetyt voimavarat voivat tuottaa haluttuja lopputuloksia tarkasti rajatuilla mittareilla, mutta henkilöstövajaus toisaalla voi johtaa kasvaviin ongelmiin kaupunkiorganisaation muissa osissa. Näin henkilöstöresurssin keskittämisen haitat kaupunkiorganisaatiolle ovat suuremmat kuin SIB-toimintamallin kautta saadut hyödyt. Tämä teknisrationaalinen dilemma kuvastaa sitä, että kysymys ei ole pelkästään SIB-toimintamallista vaan myös sen toteuttamisen tavoista ja vaikutuksista muuhun kaupunkiorganisaatioon mukaan lukien hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan.

## **7.4 Vähäiset tiedot**

Vähäiset tiedot kuvaa neljättä vastaajaryhmää, sillä tämän ryhmän vastauksissa suhtauduttiin itse SIB-toimintamalliin neutraalisti, mutta aineiston pohjalta voidaan tul-

kita heidän tietoisuutensa ja ymmärryksensä aiheeseen olevan rajoittunutta tai väärin oletuksiin perustuvaa.

*"Ei juurikaan kokemusta asiasta vielä."*

Vastaus on kiinnostava, sillä vastaus on annettu keväällä 2020 ja päätös SIB-toimintamallin käyttöönoton jatkamisesta puolestaan syksyllä 2019. Näin ollen vastaaja on tehnyt päätöksen asiasta, josta hänellä ei ole juurikaan ollut kokemusta, eikä vastauksen tulkinnan pohjalta tietämystä. Vastaaaja kuitenkin tiedostaa oman tiedollisen puutteen, ja kuten aikaisemmista aineiston vastauksista käy ilmi, päätös SIB-toimintamallin käyttöönoton jatkamisesta tehtiin kaupunginhallituksen kokouksessa yksimielisesti. Jos kolmannessa vastaajaryhmässä ilmennyt vahva optimismi piti sisällään Troijan puuhevonon -ongelman, tässä tapauksessa päätöksentekijä päätti "demokratian muurien" sisään mahdolliset riskit ilman houkutin eli SIB-toimintamallin perusteena olevia mahdollisuuksia sekä odotuksia.

Vastauksesta on havaittavissa se, että päättäjällä on vahva usko virkahenkilöiden esityksiä kohtaan ja oma päätös- ja vaikutusvalta nähdään virkahenkilöiden esitysten hyväksyjänä. Tämänkaltainen asennoitumistapa voi selittää osaltaan sitä, miksi toisessa vastaajaryhmässä nähdään, että päätöksentekijöillä ei ole juuri todellista päätäntävaltaa.

SIB-toimintamallia pidetään vastauksen perusteella uutena ja tuntemattomana asiana, johon suhtaudutaan neutraalisti. Neutraali suhtautuminen johtuu pääasiassa siitä, että päätöksenteon kohteena olevaa asiaa ei tunneta tai sen sisältöä ja vaikutuksia ei ymmärretä. Näin ollen neljännen vastaajaryhmän aineistovastausten osalta on vaikeaa tehdä tulkintoja ryhmän vastausten suhteesta hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan. Jäljelle jäävät aikaisemmin mainitut riskit tilanteista, jossa päätöksentekijä tekee päätöksiä, jotka voivat muuttaa hänen toiminta- ja vaikutusvaltansa rajoja ilman, että päätöksentekijä tiedostaa tehneensä tämänkaltaisia vaikutuksia sisältäviä päätöksiä.

*"Näkisin mielellään palveluita tuotettavan niin yksityisen kuin julkisen tahon toimesta."*

Tämä vastaus kuvastaa toisenlaista vastaajaryhmän aineistovastausten ongelmaa. SIB-toimintamallissa on kyse erilaisten palvelukokonaisuuksien investointirahoituksesta kaupungin budjetin ulkopuolisella rahoituksella, ei vain palveluiden tuottamisesta yksityisen tai kolmannen sektorin toimesta. Näin ollen vastaus perustuu vää-

rään oletukseen itse asiasta tai vastaaja tulkitsee SIB-toimintamallia pelkästään sen osalta, että se mahdollistaa julkisen palveluntuotannon lisäksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden osallisuuden kaupungin ohjaus- ja määräysvallassa olevien tavoitteiden toteuttamiseen. Tältä osin tietämättömyys voi perustua myös väärinymmärryksiin tai virheellisiin tulkintoihin SIB-toimintamallista.

Tietämättömyyttä on pelkistää asia vastauksessa sellaiseen muotoon, joka ei liity itse kysymykseen, mutta jolla voi olla vaikutuksia itse asiaan. Tämä voi olla tiedostettua, jos periaatteellinen tavoite on edistää palveluiden monituottajamallia kaikin keinoin ja pelkistää oma suhtautuminen SIB-toimintamalliin vain tämän tavoitteen kautta.

Tästä voi seurata se, että päätöksentekijä voi tietämättään tulla rajanneeksi myös omia mahdollisuuksiaan edistää monituottajamallia, jos hän ei huomioi SIB-toimintamallin vaikutuksia omaan päätäntävaltaansa. Näin ollen SIB-toimintamallin vaikutuksia hallinnon tapojen muutoksen ja demokratiaan tulee arvioida seurauksena päätöksentekijän ensisijaisten tavoitteiden edistämisestä.

Jos päätöksentekijä näkee SIB-toimintamallin vain keinona edistää monituottajamallia, hän saattaa astua tietämättömyyden ansaan, jossa vaikutukset voivat olla päinvastaisia kuin tavoitteet.

Päätöksentekijä saattaa huomata, että SIB-toimintamalli johtaa tilanteeseen, jossa kaupungin päätösvalta ja sen myötä hänen oma päätösvaltansa palveluntuotantoon liittyviin asioihin kaventuu, kun uusi toimintamalli kasvattaa kaupunkiorganisaation ulkopuolisten toimijoiden ja esimerkiksi yksityisen rahoittajan päätös- ja ohjausvaltaa.

Päinvastaiset vaikutukset voivat johtua myös siitä, että SIB-toimintamalli ei tuota haluttuja tuloksia, ja kaupunki vahvistaa tämän seurauksena omaa palvelutuotantoon ja vähentää yksityisen ja kolmannen sektorin osuutta palvelutuotannossa. On myös mahdollista, että SIB-toimintamalli johtaa tilanteeseen, jossa kaupunki asettaa hankkeen jatkon ehdoksi vain oman palvelutuotannon kautta tapahtuvan toiminnan, johon hankehallinnoija hakee yksityisen rahoituksen, koska kokemukset kaupungin ulkopuolisista palvelutuottajista eivät ole vastanneet tavoitteita.

Kaikissa näissä tapauksissa olennaista on tunnistaa se, että SIB-toimintamallissa edetään mahdollisuuksien ja odotusten kautta, kyse on kokeilusta ja nykyhetkestä käsin

ei ole mahdollista tietää tulevia vaikutuksia, ja näin ollen tulevaisuuden vaikutukset eivät voi olla kestävä peruste nykyhetken päätöksille.

*Vähäiset tiedot* -ryhmän vastausten ongelmaa korostaa se, että asiaa ja sen vaikutuksia ei tunneta ja päätöksiä tehdään joko tiedostaen tämä tietämättömyys, ymmärtämällä asia väärin tai arvioimalla käsiteltävää asiaa tietoisesti ohi käsiteltävän kysymyksen periaatteellisesti tavoiteltavien vaikutusten kautta.

## 7.5 Yhteenveto

Aineiston pohjalta yllättävää oli se, että suurin osa vastaajista näki SIB-toimintamallin sille asetettujen tavoitteiden ja odotusten kautta. Samoin demokraattiseksi defenssiksi kuvaamani ilmiö, jossa kysymykset SIB-toimintamallin vaikutuksista hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan torjuttiin vetoamalla demokraattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuuteen. Tämä näkyi aineistossa siten, että *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -vastaajaryhmä oli hallitsevin vastaustyyppi.

Mielenkiintoista aineiston pohjalta oli myös se, että *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -ryhmä yhdistyi useissa kohdin *vähäiset tiedot* -ryhmän vastauksiin, jolloin ne muodostivat hybridivastauksia.

*"En kuitenkaan toivo, että tämä hanke korvaa kaupungin omaa toimintaa, vaan täydentää sitä."*

Vastauksen alussa on tunnistettavissa vähäiset tiedot -vastaajaryhmän tapa suhtautua asiaan, jonka jälkeen vastauksessa korostuu *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -ryhmän tapan suhtautua asiaan.

Ensin tiedostetaan se, että SIB-toimintamallin vaikutuksia ei tunneta. Sen jälkeen esitetään toivomus siitä, että hanke ei korvaa kaupungin omaa toimintaa. Lopuksi halutaan nähdä SIB-toimintamalli lisäarvoa tuottavana mahdollisuutena. Vastauksessa näkyy päätöksentekijän tahto- ja toiveta siitä, että SIB-toimintamallin ei ole tarkoitus ottaa julkisen palvelutuotannon tehtävää kuin rajatussa ja täydentävässä tarkoituksessa. SIB-toimintamallin sekä toivottuihin ja ei-toivottuihin vaikutuksiin suhtaudutaan toiveiden ja odotusten pohjalta, ja toiveet ja odotukset nähdään suurempana mahdollisuutena kuin tiedon puuttumiseen sisältyviä riskejä.

*"Tämä saattaa olla mahdollisuus palveluiden järjestämiseen ja tuottamisen uusiin malleihin, mutta on myös mahdollista että tämä laiskistaa kaupungin oman tuotannon kehittämistä. Aika näyttää."*

Vastauksessa itse asia/tavoite nähdään myönteisenä *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -ryhmän tavoin, mutta keinoissa nähdään riskejä, jotka olivat läsnä vähäiset tiedot-ryhmän aineistovastauksissa.

Aineiston pohjalta on tunnistettavissa myös vastauksia, joissa yhdistyvät kolmen eri vastausryhmän suhtautumissuunnat.

*"Se voi joko heikentää että tarjota uusia mahdollisuuksia – riippuu täysin toteutustavasta."*

Vastauksen alkuosassa tuodaan esiin se, että tietoa ei ole ja pidetään auki mahdollisuus sille, että vaikutukset voivat olla myös negatiivisia. Tämän jälkeen kuitenkin korostetaan sitä, että vaikutukset ovat riippuvaisia toteutustavasta. Vastauksen alussa yhdistyy samanaikaisesti *vähäiset tiedot* -vastaajaryhmän että *tulevaisuusorientoitunut* -vastaajaryhmän näkemykset. Kun vastaus pitää sisällään sekä skeptisyyttä että uteliasta myönteisyyttä, se näyttäytyy *realistinen suhtautumistapa* -ryhmän ajattelutavalta aineistovastausten perusteella. Tätä korostaa myös se, että hyvät ja huonot vaikutukset tehdään ehdolliseksi toteutustavasta.

*"Jos tulokset ovat positiivisia, se voi vaikuttaa käsitykseen kaupungin palveluiden tuottamisesta laajemminkin. Erilaisten uusien kumppanuuksien hakeminen on myönteinen asia."*

Vastaus alkaa *realistinen suhtautumistapa* -ryhmän ehdollisuudella, mutta *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -ryhmän tapa suhtautua asiaan painottuu vastauksessa. Tällöin suhtautuminen SIB-toimintamalliin on lähtökohtaisesti myönteinen, myös sen suhteen, että hallinnon tapojen voidaan uudistaa positiivisten kokemusten myötä, mutta vastaus jätetään avoimeksi sen vuoksi, että kyse on mahdollisuuksista, ei toteutuneesta tilanteesta. Vastauksen merkitys itse tutkimuskysymyksen kannalta on merkittävä siksi, että siinä nähdään SIB-toimintamalli yksittäistä asiakysymystä laajempaan asiakokonaisuutena. Positiiviset kokemukset yhdessä rajatussa pilotissa voivat olla peruste sille, että hallinnon tapoja tulee uudistaa laajemminkin. Tämä tekee SIB-toimintamallista kiinnostavan tutkimuskohteen, sillä itse asialla on merkitystä myös siihen, miten hallinto nähdään, mihin suuntaan sitä halutaan kehittää ja millä ehdoin.

SIB-toimintamalli voidaan vastauksen pohjalta nähdä muutoksen siemenenä, joka kasvaessaan ja kehittyessään vaikuttaa sekä tavoitteiden asettamiseen, niiden mitaamiseen ja toiminnan ja hallinnon tapojen muutokseen eli ajatteluun tavoitteiden ja toimenpiteiden taustalla. SIB-toimintamallia perustellaan ensisijaisesti tarkasti rajatuilla toimenpiteillä ja kohteilla, mutta päätös asiasta sisältää myös periaatteellisemman kysymyksen hallinnon tavoista ja demokratiasta. Periaatteellinen näkemys on kuitenkin läsnä yllä olevassa vastauksessa, vaikka esittelyaineistossa korostuvat tavoitellut tulokset, joiden pohjalta SIB-toimintamallia ensisijaisesti arvioidaan.

*”Uusia keinoja palveluiden parantamiseksi ja erilaisten kokeiluiden mahdollistamiseksi on hyviä kokeilla. Mutta asia pitää arvioida kun tulokset selvoilla.”*

Vastauksen alussa korostuu *tulevaisuusorientoitunut optimismi* -vastaajaryhmän näkemys, joka kuitenkin ehdollistetaan *realistinen suhtautumistapa* -vastaajaryhmää kuvastamalla painotuksella. Tulosten arvioinnin merkitys korostuu eikä SIB-toimintamallille asetettuja odotuksia ja mahdollisuuksia oteta annettuna. Vastaukseen liittyy samanlaisia huomioita kuin edelliseen vastaukseen kokeilun mahdollisesta pysyvyydestä ja pysyvän toimintatavan vaikutuksista koko päätöksenteon ja hallinnon taustalla olevaan ajatteluun.

Aineiston osalta huomionarvoista oli se, että vastaukset olivat hyvin tiiviitä, ne perustuivat valtaosin odotuksiin SIB-toimintamallia kohtaan ja niissä näkyi sekä varauksellisuutta SIB-toimintamallille asetettuja odotuksia kohtaan että uteliaisuutta ja myönteisyyttä uusien toimintamallien kokeilulle. Vastaukset, jotka pitivät sisällään elementtejä useista vastaajaryhmistä, olivat pääosin myönteisiä itse tavoitteita kohtaan, mutta niissä korostuivat myönteisen suhtautumisen ehdollisuus tuloksia ja toteuttamistapoja kohtaan. Vastauksissa näkyi pääosin hyvin teknisrationaalinen suhtautumistapa SIB-toimintamallia kohtaan ja sillä nähtiin olevan eniten potentiaalia uutena työvälineenä. Aineistosta näkyy myös se, että SIB-toimintamalli ei ollut vastaajaryhmien osalta voimakkaan politisoitunut teema, mutta sillä nähtiin olevan vaikutuksia myös laajemmin kaupungin toimintatapoihin ja näin SIB-toimintamalliin liittyy myös instrumentaalisen lisäarvon ohella systemisen muutoksen mahdollisuus.

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-toimintamallin julkilausut tavoitteet vastaavat moniin niihin haasteisiin, joihin suomalainen palvelujärjestelmä pyrkii vastaamaan. Ajatus siitä, että eurojen kokonaisuuden ohella kiinnitetään yhä enemmän huomiota eurojen vaikuttavuuteen, on houkutteleva, koska tulevaisuudessa yhä pienemmällä euromäärällä joudutaan kattamaan yhä suurempi palvelutarve. Julkisen sektorin yhteistyö yritysten, yksityisten sijoittajien ja kansalaisjärjestöjen kanssa voidaan nähdä lisäksi perusteltuna tapana etsiä ja löytää parhaat käytänteet vastata tulevaisuuden haasteisiin. SIB-toimintamallia voi pitää julkiselle sektorille räätälöitynä ratkaisuna, joka vastaa lukuisiin julkisen sektorin tunnistamiin ongelmiin, joihin julkisella sektorilla ei ole olemassa vielä ratkaisua.

SIB-toimintamallin tarkoitus ja toimintaperiaatteet kuvataan tässä tutkielmassa Työ- ja elinkeinoministeriön alaisen Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen sekä Sitran julkaisujen kautta. Sekä TEM että Sitra kuvaavat SIB-toimintamallin toisaalta teknisenä toimintamallina ja toisaalta niiden tavoitteiden kautta, joita sen avulla pyritään saavuttamaan. Kaikissa julkaisuissa ja lähteissä korostuivat SIB-toimintamallin instrumentaalinen arvo julkiselle sektorille sekä julkisen sektorin asettamien tavoitteiden toteuttamisen ensisijaisuus. Samalla painotetaan julkisen sektorin vastuuta maksaa vain saavutetuista tuloksista, jonka tarkoituksena on luoda mielikuvaa ikään kuin SIB-toimintamallin kokeilutakuusta.

Tämän tutkielman kannalta olennaisin kysymys on se, mihin tarkoitukseen SIB-toimintamalli on alun perin kehitetty ja minkälaisia vaikutuksia toimintamallilla on nähty olevan suhteessa sen julkilausuttuihin tavoitteisiin. Koska SIB-toimintamalli on Suomessa verrattain uusi ilmiö, vastauksia näihin kysymyksiin on haettava aikaisemmasta SIB-toimintamallia käsittelevästä kansainvälisestä tutkimuksesta.



Maailman ensimmäistä SIB-hanketta, Peterboroughin vankilassa toteutettua tulospo-  
rusteista rahoitussopimusta käsittelevät julkaisut osoittavat hyvin yhtäläisyydet  
myös vaikuttavuusinvestoimisen ja SIB-toimintamallin esittelylle Suomessa. Peter-  
boroughin SIB-hankkeen taustalla oli Iso-Britannian oikeusministeriön pyrkimys  
rahoittaa julkisia palveluita uudella tavalla, vähentää palveluiden tarvetta ja kerätä  
tietoa tulevan päätöksenteon tueksi. Tämän tavoite vastaa myös Sitran lakisääteistä  
tehtävää.

Britannian oikeusministeriön teettämä hankkeen itsenäinen evaluaatioraportti kes-  
kittyi SIB-toimintamallin esille nostamien kysymysten käsittelyyn sekä näkemyksiin  
toimintamallin laajempaa soveltamista varten. SIB-toimintamallin hyötypotentiaali  
arvioitiin lähes identtisesti samalla tavalla kuin Sitran ja myöhemmin Vaikuttavuus-  
investoimisen osaamiskeskuksen julkaisuissa. Tämä osoittaa jo itsessään sen, että  
kyse on Iso-Britanniassa luodun ja pääasiassa angloamerikkalaisissa maissa käytetyn  
toimintamallin soveltamisesta Suomessa. Kyse ei ole pelkästään teknisen toiminta-  
mallin käyttöönotosta, myös sen sisältämän ajattelutavan tuomisesta suomalaiseen  
toimintaympäristöön.

Ne kansainväliset kehityssuuntaukset, jotka ovat olleet vauhdittamassa ajattelua  
kohti SIB-toimintamallin yleistymistä 2000-luvun alussa, ovat SIB-toimintamallin  
tavoitteita laajempia kuvauksia myös siitä ajattelusta, joka SIB-toimintamallin myötä  
on tuotu Suomeen. Pyrkimys taloudellisten ja sosiaalisten hyötyjen yhdistämiseen,  
vaikuttavuuden kuvaamiseen, yksityisten rahoitustoimenpiteiden yhdistämisestä  
julkiseen sektorin toimintaan ja markkinoiden hyödyntämisestä yhteiskunnallisen  
muutoksen toteuttamisessa edustavat muutosta pohjoismaisen hyvinvointivaltion  
toimintaperinteeseen. Tämä näkökulma puuttuu Sitran ja Vaikuttavuusinvestoimi-  
sen osaamiskeskuksen SIB-toimintamallia kuvaavista julkaisuista, jotka kuvaavat  
SIB-toimintamallia hyvin rajatun tavoitteenasettelun kautta teknisenä sopimusmalli-  
na.

On huomionarvoista, että SIB-toimintamallia on lähdetty kokeilemaan siihen sisäl-  
tyvien tavoitteiden vuoksi, vaikka sitä perustellaan nimenomaisesti vahvaan tutki-  
musnäyttöön perustuvaksi tavaksi saavuttaa lukuisia erilaisia hyötyjä. Toimintamal-  
lin perusteleminen vahvalla tutkimusnäytöllä ilman tutkimusnäyttö sisältää vahvan  
arvolatauksen, joka tunnustetaan myös Iso-Britannian oikeusministeriön teettämässä  
itsenäisessä evaluaatioraportissa. Kuvatusta mahdollisuuksista huolimatta SIB-  
toimintamallin käytännön kokemusten puute jättää auki paljon kysymyksiä siitä,

miten hankkeet käytännössä toteutetaan sopimuksellisesti ja rahoituksen osalta, jotta riskien siirto aidosti toteutuu ja tulokset hyödyttävät haluttuja ihmisryhmiä.

SIB-toimintamallin taustalla on tunnistettavissa sen instrumentaalista arvoa laajempi merkitys, ja esimerkiksi *The Center for American Progress (CAP)* -ajatushautomo kiinnostui SIB-toimintamallista siihen kytkeytyvän ajatus- ja arvotaustan vuoksi. SIB-toimintamallin edustama lähestymistapa julkista hallintoa kohtaan on mahdollista nähdä jo itsessään tavoittelemisen arvoisena asiana ja tuloksena.

Aikaisemmassa kansainvälisessä SIB-toimintamallia käsittelevässä tutkimuksessa korostuu vahva ideologinen keskustelu, kun Suomessa SIB-hankkeita vielä perustellaan teknisrationaalisenä ja neutraalina toimintana, jossa parhaat käytänteet valitaan saavutettujen tulosten pohjalta. Näyttää siltä, että SIB-toimintamalliin sisältyvä ideologinen keskustelu on seurausta toimintamallin käyttöönotosta ja kokeilusta, jossa suomalainen keskustelu on noin vuosikymmenen Iso-Britanniaa jäljessä. Näin ollen Iso-Britanniassa 2010-luvulla käyty keskustelu SIB-toimintamallin mahdollisuuksista ja hyötypotentialista vastaa Suomessa käytävää keskustelua 2020-luvulla ja keskustelu SIB-toimintamallin vaikutuksista hallinnon paradigman muutoksen on vasta käynnistymässä.

Olellainen yhtymäkohta aikaisemman Iso-Britanniassa käydyn keskustelun ja nyt Suomessa käytävän keskustelun välillä on huomio siitä, kuinka vähän kriittistä arviointia SIB-toimintamallia kohtaa on esitetty ja kuinka varauksettomasti ja suurella innolla se on otettu vastaan niin poliittisten päättäjien kuin myös sijoittajien osalta. Sitran vaikuttavuusinvestoimiseen ja SIB-hankkeisiin liittyvän kehitystyön siirtymisen vuoden 2020 alussa Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen perustettuun Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskukseen on sekä osoitus siitä, että uusi toimintamalli on otettu varauksettomasti käyttöön, että siitä, että kyse ei ole pelkästään yksittäisestä toimintamallista vaan myös hallinnon toimintaa ohjaavista periaatteista. Vastaavalla tavalla on toimittu myös Iso-Britanniassa, jossa SIB-toimintamalli on sisällytetty valtionhallinnon uudistusohjelmiin jo 2000-luvun alusta lähtien.

SIB-toimintamallin yleistymisen taustalla 2000-luvun alussa on tunnistettavissa useita yleisiä kehityssuuntauksia, mutta aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen pohjalta on tunnistettavissa myös tarve löytää ratkaisuja, joilla voidaan vastata talouskuriajattelusta seuranneisiin epäonnistumisiin sekä soveltaa markkina-ajattelua ja yrittäjämaailman periaatteita sosiaaliturvajärjestelmään.

SIB-toimintamalli on mahdollista siis nähdä keinona vastata uusliberaalista ajattelusta seuranneisiin ongelmiin uusliberaalilla ajattelulla, jota perustellaan sosiaalisilla lähtökohdilla ja hallinnon uudistamisen tarpeilla. Sen sijaan, että julkisen sektorin rahoitusvajetta pyrittäisiin ratkaisemaan lisäämällä julkisen sektorin rahoitusta, SIB-toimintamalli edustaa ajattelua, jossa budjettivajeen aiheuttamaan ongelmaan vastataan lisäämällä yksityistä pääomaa julkisen hyödyn lisäämiseksi. SIB-toimintamallin on nähty olevan keino luoda markkinaehtoisia sosiaalisia interventio-ohjelmia, jotka osaltaan luovat sosiaalipalveluiden markkinat. SIB-toimintamallin ongelmaksi on tunnustettu se, että taloudelliset kannustimet ohjaavat hankkeen osapuolia tavoittelemaan rajattuja tuloksia. Tämä johtaa helposti osaoptimointiin ja niin sanottuun kermankuorintailmiöön, joiden vuoksi haluttuja tuloksia voidaan saavuttaa kokonaisuuden kustannuksella ja lyhyen tähtäimen toimet voivat heikentää yhteiskunnan hyvinvointia pidemmällä aikavälillä.

SIB-toimintamalliin liittyvä osaoptimoinnin riski liittyy osaltaan sen haastavaan hallintamuotoon. Julkisen palveluiden kontraktointi on hyvin monimutkaista ja asiaa vaikeuttaa se, että tuloksista maksamisen ja tulosten arvioinnin käytännöistä on olemassa vain rajallinen määrä tutkimusnäyttöä. Tämä puolestaan johtaa sekä SIB-toimintamallin että sen vaikutusten monitulkintaisuuteen ja ristiriitaisuuteen.

SIB-toimintamallin kameleonttimainen luonne selittää osin sen, että toimintamalli voidaan nähdä samanaikaisesti lupaavana työvälineenä, joka auttaa hyvinvointipalveluiden kehittymistä ja lisää niiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä uusliberalistisena työvälineenä, joka uhkaa hyvinvointipalveluita. Koska SIB-toimintamallin käyttö, kokeileminen ja soveltaminen perustuu pääasiassa toimintamallin kautta tulevaisuudessa mahdollisesti saataviin hyötyihin, keskustelu aiheesta ilmenee pääasiassa yksityiskohtaisena ja teknisenä sopimushallinnan kuvauksena tai ylätasoinen periaatteellisenä keskusteluna toiminnan vaikuttavuudesta. SIB-toimintamallin vaikutuksista on kerätty näyttöä, mutta SIB-toimintamallin monitulkintaisuus, eri hankkeiden vertailukelvottomuus sekä vaikutusten pitkä aikajänne hankaloittaa selkeiden johtopäätösten tekemistä.

SIB-toimintamallin sisältää tutkittuun tietoon pohjautuvia taustalaskelmia ja oletuksia, mutta se ei varsinaisesti perustu tutkittuun tietoon. Pikemminkin kyse on tavasta kerätä tietoa. SIB-toimintamalli soveltuu aikaisemman tutkimusnäytön perusteella parhaiten hyväntekeväisyysijoitusten kanavointiin, koska samanaikaisesti ei ole saatavissa riittävää tuottoa sijoittajille, palkkioita yksityisen sektorin toimijoille sekä kustannussäästöjä julkiselle sektorille kuin retoriikan tasolla.

SIB-toimintamalli edustaa hallintavaltaa, se on osa hallinnallisuuden ilmiötä ja sosiaaliset interventio-ohjelmat, kuten Lapset SIB II -hanke, ovat konkreettinen esimerkki biopolitiikasta. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys on varsin yleinen, ja esimerkiksi *New Public Management* -analyysi sopisi SIB-toimintamallin käsittelyyn yleistä teoreettista viitekehystä tarkemmin. Hallintavallan, hallinnallisuuden ja biopolitiikan tarkastelu mahdollistaa kuitenkin SIB-toimintamallin genealogisen tarkastelun ja SIB-toimintamallin alkuperän ymmärtämisen. *New Public Management* -tarkastelukulma on jatkotutkimuksen aihe, joka pohjautuu tässä tutkimuksessa kuvattuun SIB-toimintamallin syntyyn ja merkitykseen.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten kautta arvioituna SIB-toimintamalli muuttaa olemassa olevia valtasuhteita ja edustaa hallinnan paradigman muutosta siihen sisältyvän ajattelun kautta.

SIB-toimintamallissa hallinta on toimintaa, jolla muokataan ja ohjataan ihmisten käyttäytymistä ja vaikutetaan ihmisten johtamiseen. Kun julkisen sektori toimii yhdessä sijoittajien, hankehallinnoijien ja yritysten kanssa, kyse on valtasuhteiden kautta muodostuvasta toiminnasta. Jos valta nähdään Foucault'n tavoin keinona, jossa toiminta muokkaa muuta toimintaa yksilöiden ja ihmisryhmien sisäisissä valtasuhteissa, SIB-toimintamallia voi pitää keinona, joka mahdollistaa valtasuhteiden sekoittumisen/uudelleenmäärittelyn sektorirajat ylittävässä yhteistyössä.

Hallintavalta perustuu Foucault'n mukaan normistoon ja sääntöihin, joiden pohjalta johdetaan yksilöiden ja ihmisryhmien ideaalisia toimintamalleja. Hallintavalta näkyy yksilöiden itseohjautuvuutena, mutta myös siinä, miten normistosta ja säännöistä poikkeavaan toimintaan puututaan. SIB-toimintamallissa toteutetut sosiaaliset interventio-ohjelmat perustuvat poikkeavan ja normiston sekä sääntöjen vastaisen toiminnan palauttamiseen osaksi normiston ja sääntöjen mukaista toimintaa. Hallintavalta perustuu samaan tavoitteeseen kuin SIB-toimintamallin käyttö: oletukseen siitä, että ihmisten haluttua käytöstä ja toimintaa on mahdollista säädellä ja kontrolloida ja siihen on olemassa toimijoita, kuten sosiaalityöntekijät, joiden vastuulla on varmistaa, että haluttu käytös ja toiminta toteutuu halutulla tavalla. SIB-toimintamallissa tuodaan erilaisia hallintatasoja ja auktoriteetteja yhteen ja yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttamista perustellaan vetoamalla normeihin ja niiden taustalla oleviin erilaisiin tarkoituspereihin, vaikutuksiin ja seuraamuksiin.

SIB-toimintamallissa on kyse hallinnasta. Siinä hyödynnetään erilaisia tekniikoita ja tietomuotoja, joiden tarkoituksena on muokata käyttäytymistämme ja tällä muokkaamisella on selkeät, mutta muuttuvat päämäärät, ja sen vaikutukset ja seuraukset ovat suhteellisen ennakoimattomia. SIB-toimintamallin käytössä ja sen käytön perusteluissa korostuu rationaalisuus ja SIB-toimintamallin pyrkimyksenä on tuoda rationaalisuutta hallinnoimisen tapoihin.

SIB-toimintamallissa yhdistyvät Rosen kuvaamat rationaalisuuden muodot, jotka näkyvät siinä, miten toimintamallia kuvataan. Moraalinen puoli näkyy SIB-toimintamallin tavoitteiden kuvauksissa, kuten Lapset SIB II -hankkeen pyrkimyksessä saada aikaan investointeja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin lisäämiseen. SIB-toimintamallin episteeminen ominaisuus nousee esiin SIB-toimintamallin perusteluissa, joissa tutkittu tieteellinen tieto ja tietojohtaminen legitimoit SIB-toimintamallin käyttöä. Kun kyse on julkisen sektorin toiminnasta, kaiken toiminnan tulee perustua kollektiivisesti jaettuun tietoon, josta erilaisten hankkeiden sisältämät toimenpiteet ja tavoitteet johdetaan. SIB-toimintamallissa myös idiomaattisuus on läsnä, sillä hankkeiden eri osapuolten ja hankkeille hyväksynnän antavien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien tulee puhua samaa kieltä ja ymmärtää erilaisia käsitteitä samalla tavoin. SIB-toimintamallissa erilaisista käsitteistä muodostuu myös oma "slangi", jonka kautta sanat ja käsitteet saavat SIB-kontekstissa erityisen merkityksen. Sanat, kuten vaikuttavuus, interventio, riski, tuotto-odotus, hanke ja kohderyhmä saavat SIB-kontekstissa jaetun merkityksen.

SIB-toimintamallissa toteutuu myös neljäs rationaalisuuden muotoja yhdistävä piirre, käännettävyys. Rationaalisuudet voivat toimia eri yhteyksissä, eri elämänalueilla ja saada erilaisia ilmenemismuotoja ja käyttökelpoiset rationaalisuuden muodot ovat siirrettävissä ajasta ja paikasta toiseen yhteiskunnallisen hallinnan tilanteita ja pyrkimyksiä vastaavalla tavalla. SIB-hankkeet eivät ole koskaan täysin samanlaisia, vaikka niiden taustatavoitteet ja rationaalisuuden muodot ovat yhteneväisiä. Jokaisessa hankkeessa on eri kohderyhmät, eri toteuttajat ja erilaiset taustalaskelmat. Vaikka SIB-toimintamalli edustaa yhtä kuvattavissa olevaa toiminnanmuotoa, eri SIB-hankkeita yhdistävä piirre on pikemmin SIB-toimintamalliin sisältyvän ajattelun kääntäminen ja soveltaminen yhä uudelleen ja uudelleen, ei keskenään vertailukelpoiset SIB-hankkeet.

Hallintavaltaan sisältyvä itseohjautuvuuden ja vapauden kautta tapahtuva hallinta näkyy SIB-toimintamallissa yleisellä tasolla ja Lapset SIB II -hankkeessa siinä, että hankkeen avulla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen heidän itsensä

kautta. SIB-toimintamalli ei pakota toiselta asteelta putoamisvaarassa olevia nuoria hankkimaan päättötodistusta eikä estä heikosti koulussa menestyviä kuudesluokkalaisia päätyästä lastensuojelun asiakkaaksi, mutta hankkeen avulla pyritään myötävaikuttamaan nuorten käyttäytymiseen siten, että he itse tekevät valintoja, joiden avulla heille asetetut tavoitteet toteutuvat. Hallinta vapauden kautta edellyttää kasvatuskäytänteiden muokkaamista ja kulttuuristen asenteiden ja arvojen juurruttamista ja hallintavalta on tämän prosessin ohjaamista.

Lapset SIB II -hanketta voi pitää kasvattavana ja haluttuun käytökseen ohjaavana toimintana, jossa yksilöille asetetut tavoitteet perustellaan yksilöiden itsensä kautta myönteisillä vaikutuksilla. Taustalla on julkisen sektorin kustannussäästötavoite. Lapset SIB II -hankkeen tavoitteena on siis saada aikaan kustannussäästöjä ohjaamalla hankkeen kohderyhmään kuuluvien yksilöiden käytöstä siten, että heistä muodostuu vähemmän kustannuksia ja heistä saadaan yhteiskunnan tuottavia jäseniä koulutusta ja työllistymistä edistävien toimien avulla. Hallinnan kohteilla on aina vapaus olla valmistumatta tai päätyä lastensuojelun asiakkaaksi, mutta SIB-toimintamallin avulla lapsille ja nuorille pyritään osoittamaan näistä valinnoista seuraavat vaikutukset ja seuraukset ja ohjaamaan heitä johtamaan itseään haluttuun suuntaan vapaiden valintojen kautta.

Aikaisempi SIB-toimintamallia käsittelevä kansainvälinen tutkimus tuo esiin SIB-toimintamalliin liittyvän ideologisen ulottuvuuden, joka laajentaa hallintavallan osaksi hallinnallisuutta. Kyse ei ole siis pelkästään hallinnan rationaalisuudesta ja hallinnasta vaan myös SIB-toimintamalliin liittyvän ajattelun laajentamisesta. SIB-toimintamalliin liittyvä hallinta ei rajoitu valtion tai kunnan harjoittamaan politiikkaan, se on osa kansainvälistä ilmiötä, joka levittyy SIB-toimintamallin käytön myötä. Foucault'n kuvaus hallinnallisuuden geneologisuudesta ja historiallisesta jatkumosta osoittaa SIB-toimintamallin olevan osa jatkuvasti muuttuvaa ja uusia muotoja saavasta liberaalista hallinnosta, jolla on hegemoninen asema.

Foucault'n kuvaus hallinnallisuudesta mahdollistaa hallintavallan käytön, joka tässä tutkimuksessa ilmenee SIB-toimintamallin kautta. SIB-toimintamallin käyttövoimana voi nähdä siihen liittyvän "käännettävyyden" eri ajassa ja paikoissa ja rationaalisuus ei tarkoita niinkään yksittäistä ajatusta vaan systemaattisen ajattelun hyödyntämistä kollektiivisessa ja rajatussa ihmisyhteisössä. Hallinnallisuuden avulla luodaan yleisiä periaatteita, joita voidaan soveltaa suhteellisen rajatun ihmisyhteisön sisällä. Iso-Britanniassa syntyneen ja pääasiassa angloamerikkalaisissa maissa käytetyn toimintamallin soveltaminen Jyväskylässä on osoitus hallinnallisuuden kyvystä

laajentua ja löytää uusia ilmentymismuotoja. Hallinnallisuus mahdollistaa liberaalin hallintaperinteen globalisoitumisen, joka toisintaa siihen sisältyviä arvoja sekä asenteita ja näin muuttaa olemassa olevia hallinnanmuotoja. Sitran toiminta on mahdollistanut SIB-toimintamallin tulon Suomeen, ja Sitraa voi pitää keskeisenä muutosagenttina, joka on räätälöinyt SIB-toimintamallin soveltamisen perusteet ja tavoitteet suomalaisen kontekstiin, suomen kielellä ja suomalaisia tarpeita vastaamaan.

SIB-toimintamallissa hallinta tapahtuu talouden kautta ja kyse on puhtaasti taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta väestön käyttäytymistä ohjaamalla. SIB-toimintamallissa, kuten Foucault'n mukaan hallinnallisuudessa, vallankäytöt kohde nähdään ikään kuin resursseina, joista tulee huolehtia, joita käytetään ja joita hyödynnetään. SIB-toimintamalli poikkeaa Foucault'n hallinnallisuuden määritelmässä siinä, että hallinnallisuudessa pyritään hallitsemaan rajattua ihmisyyhteisöä turvallisuuskoneiston kautta, mutta SIB-toimintamalli nojaa hallintavallan kautta tapahtuvaan väestön hallintaan heidän oman vapautensa kautta.

Hallintavalta kuvaa hyvin täsmällisesti SIB-toimintamallin luonteen. Hallinnallisuus puolestaan osoittaa sen, miten SIB-toimintamalli on myös väline siihen sisältyvän ajattelun monistamisesta ja uusliberalistisen hegemonian laajentamisesta. Biopolitiikka puolestaan on konkreettinen osoitus siitä, miten hallinta kohdistuu väestöön. Biopolitiikka tuo näkyville SIB-toimintamalliin liittyvän hallintavallan, jossa väestö nähdään hallinnan päämääränä ja välineenä.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on käsitellä hallintavaltaa, hallinnallisuutta ja biopolitiikkaa samassa kontekstissa, koska biopolitiikalla voidaan tarkoittaa hyvin monenlaisia asioita ja sen muodot voivat vaihdella. Tässä tutkimuksessa hallintavalta ja hallinnallisuus siis luovat biopolitiikan käsittelylle kontekstin, jonka kautta arvioin biopolitiikan suhdetta SIB-toimintamalliin.

Olennainen yhtymäkohta Lapset SIB II -hankkeen ja biovallan käsitteellä on yksilöihin kohdistetut suunnitelmallisen vallankäytön muodot, joissa yksilöihin kiinnitetään huomiota ihmisyyhteisön jäsenenä, jolloin yksilöiden valinnat kytkeytyvät politiikkaan ja vallankäyttöön. Samoin Foucault'n käsitys biopolitiikasta elämän hallitsemiseksi uhkaamisen sijaan. Lapset SIB II -hanketta voi kuvata Foucault'n biopolitiikan määritelmän kautta, sillä kyse on politiikan muodosta, joka keskittyy elämän hallintaan, erityisesti ihmisyyhteisöjen tasolla ja väestö on kohde, joka hallinnan täytyttyä ottaa huomioon havainnoissaan ja tiedoissaan voidakseen tehokkaasti hallita rationaalisella ja harkitulla tavalla.

Jyväskylän Lapset SIB II -hankkeessa on kaksi kohderyhmää, joiden jäsenet erotellaan muusta väestöstä koulumenestyksen ja lastensuojelun toimenpiteille altistavan käytöksen pohjalta. Biopolitiikkaan kuuluu olennaisesti väestön erottelu, myös väestön sisällä erilaisiin alaryhmiin, joiden voidaan nähdä hyödyttävän tai hidastavan väestön yleistä hyvinvointia. Foucault'n mukaan hallintoa voi arvioida sen pyrkimyksenä ohjata ja suojella kokonaisia väestöryhmiä, myös sitä kohdistuvia sisäisiä vihollisia vastaan. Lapset SIB II -hankkeen kohderyhmien muodostava uhka hallintoa kohtaan näkyy ensisijaisesti siinä, minkälaisia kustannuksia niin sanotut NEET-nuoret aiheuttavat ja toisaalta siinä, että syrjäytymisen riski heikentää hallinnon mahdollisuuksia ohjata ja valvoa näitä nuoria. Biopolitiikan ensisijainen suojautumisväline sisäisiä uhkia vastaan on hallinnoida, turvata, kehittää ja suojata elämää hallinnon laskelmoinnin, mittaamisen ja vertaamisen tekniikoilla ja pyrkimyksenä optimoida yhteiskuntaa. Lapset SIB II -hanke on tulkittavissa biopolitiikan harjoittamiseksi, jossa taloudellisen hallinnan keinoin arvioidaan tarvittavien toimien tarpeellisuutta, hyödyllisyyttä ja haitallisuutta. Lapset SIB II -hanke voidaan nähdä osoituksena siitä, mihin hallintoa tarvitaan, mitä perusteita hallitsemiselle on olemassa ja mitä päämääriä hallitsemisen on tavoiteltavana yhteiskunnan osalta oikeuttaakseen itsensä.

SIB-toimintamallin kokeileminen ja käyttö on mahdollista nähdä osoituksena hallinnon pyrkimyksestä osoittaa oman toimintansa oikeutus ja tarve ajassa, jossa kaikkea toimintaa arvioidaan kustannustehokkuuden ja talouden mittareilla. Jonkin uudenlaisen toimintamallin kokeileminen on itsessään osoitus valmiudesta altistaa oma toiminta vaihtoehdoisen toimintatavan kautta arvioinnin kohteeksi sekä siitä, että oma toiminta ei ole ristiriidassa vaihtoehtoisten toimintamallien tavoitteiden kanssa.

Vaikka aikaisempi SIB-toimintamallia käsittelevä tutkimus osoittaa, että SIB-toimintamalli voidaan nähdä taloudellisena ja poliittisena ideologisena ilmentymänä, se voidaan nähdä myös Foucault'n tavoin uudenlaisena hallinnon rationaalisuuden muotona, ja biopoliittisena pyrkimyksenä ohjata väestöä normijärjestelmän ja ihmisten vapaan valinnan kautta kurinpitovallan sijaan.

Olennaista hallinnallisuuden ja demokratian välisessä jännitteessä on teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna se, että hallinnallisuus läpäisee koko yhteiskunnan ja siinä kyse on yhteiskunnan asteittaisesta hallinnallistumisesta, joka ei ole suoraan demokraattisessa ohjauksessa. Pikemminkin demokratia on Foucault'n näkemysten valossa osa hallinnallisuuden prosessia ja se vaikuttaa demokratiaan muoka-



ten sitä. Kiteyttäen voi sanoa, että demokratian kautta voidaan tehdä päätöksiä, jotka luovat struktuurin hallinnallisuuden ilmentymismuodoille ja rajaavat niiden keinojen käyttöä ja laajuutta, joilla yksityisten ihmisten arkeen puututaan ja voidaan puutua. Kuten Miller ja Rose tuovat esiin, hallinnallisuuden ja demokratian välinen jännite ja ristiriita tulee ilmi liberaalien demokratioiden jatkuvassa rajanvedossa yksilöiden yksityisyyden kunnioittamisen ja valtion roolin välillä.

Hallinnallisuuden ongelmallinen suhde demokratiaan käy konkreettisesti ilmi siinä, minkälaiset asiat yhteiskunta määrittelee ongelmiksi, joita demokraattisten prosessien kautta pyritään ratkaisemaan. Demokratia näyttäytyy siis hallinnallisuuden kautta katsottuna eräänlaisena koneistona, jonka prosesseja voidaan hallita koneiston ulkopuolelta ja jota voidaan käyttää haluttujen hallintamuotojen välineenä.

Demokratialla on näin ollen instrumentaalinen arvo osana hallinnallisuuden prosesseja ja se on alisteista hallinnallisuuden kautta tapahtuvalle vaikutukselle. Hallinnallisuuden prosessien demokraattista ohjausta vaikeuttavat paitsi hallinnallisuuden verkostomainen luonne, myös se, että hallinnallisuuden muodot ja rationaalisuudet elävät ajassa, muuttuvat, kriisiytyvät ja löytävät uusia muotoja. Hallinnallisuus voi näyttäytyä Lapset SIB II -hankkeen kaltaisessa muodossa tänään, mutta hallinnallisuuden vaikutus ei pääty siihen, että SIB-toimintamallin käytöstä esimerkiksi luovutaan täysin. Hallinnallisuus tarvitsee erilaisia ilmentymismuotoja, joista SIB-toimintamalli on vain yksi esimerkki.

Biopolitiikan suhde demokratiaan näyttäytyy teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna ongelmallisena, koska biopolitiikka on syrjäyttänyt demokratian tehden liberaaleista demokratioista biopoliittisia. Biopolitiikan ongelma suhteessa demokratiaan näkyy siinä, että demokratiasta on tullut hallinnon muodollinen puoli, jolloin ihmiset tai heidän valitsemansa päättäjät eivät tee tosiasiallisia ihmisten elämää koskevia päätöksiä vaan tuo valta on viranomaisten käsissä, joiden valta on riippumattomasta demokraattisista prosesseista ja jopa ristiriidassa sen kanssa. Biopoliittinen hallinta johtaa epädemokraattiseen hallintaan, vaikka toimimme muodollisesti demokraattisen hallinnan alla. Yksilöiden kautta tarkasteluna tämä tarkoittaa sitä, että he ovat demokraattisten prosessien kohteita, joita ohjaavat biopoliittiset rationaalisuudet.

Hallintavallan, hallinnallisuuden ja biopolitiikan muodostama teoreettinen viitekehys sekä hallinnallisuuden ja biopolitiikan välinen suhde demokratiaan mahdollistavat vastausten etsimisen tutkimuskysymykseeni Jyväskylän kaupunginhallituksen

tekemäni kyselytutkimuksen aineiston kautta. Kyselytutkimuksen tarkoitus oli hahmottaa, miten demokraattisen koneiston sisällä nähdään ja koetaan ne asiat, joita olen käsitellyt tässä tutkimuksessa aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen ja teoreettisen viitekehyksen kautta. Kyselytutkimus siis toisaalta täydentää ja syventää näkemystä SIB-toimintamallista ja toisaalta mahdollistaa vastausten peilaamisen aikaisempaan tutkimukseen ja teoreettiseen viitekehykseen.

Kyselytutkimuksen aineistovastausten pohjata vastaajat oli mahdollista ryhmitellä neljään alaryhmään, jotka olen nimennyt *realistiseksi suhtautumistavaksi, vähäisiksi odotuksiksi, tulevaisuusorientoituneeksi optimismiksi ja vähäisiksi tiedoiksi*. Aineiston perusteella osa vastauksista oli myös yhdistelmiä näistä neljästä ryhmästä.

Teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna olennaista ensimmäisen vastaajaryhmän, *realistinen suhtautumistapa*, aineistovastauksissa on se, että vastauksissa tunnistetaan päättäjän vaikutusmahdollisuuksien eroavaisuudet kunnan omien hankkeiden ja SIB-hankkeen välillä sekä päättäjän roolin muutos pelkästä päätöksentekijästä myös päätöksen seuraajaksi. Vastauksissa esille nousut huomio hankkeen tiiviin seuraamisen merkityksestä viittaa ymmärrykseen siitä, että kyseessä ei ole pelkästään päätös yksittäisestä asiakysymyksestä vaan toimintamallin käyttöönotosta, jonka vaikutuksia ei päätöshetkellä tunneta. Näin ollen vastaajat ottavat kantaa SIB-toimintamallin sijaan pikemminkin siihen, että kaupunki pyrkii saavuttamaan uusilla tavoilla haluttuja hyötyjä ja suhtautuminen SIB-toimintamalliin instrumenttina on ehdollinen sen kykyyn tuottaa niitä hyötyjä, jonka vuoksi sitä on päätetty kokeilla.

Ongelmaksi demokratian kannalta muodostuu se, että toimintamallin käyttöönoton perusteena olevat mahdolliset hyödyt ja odotukset ylittävät valtuustokausien rajat, ja toimintamallin mahdollisesta jatkamisesta päättävät vähintään osin eri henkilöt kuin toimintamallin käyttöönotosta. SIB-toimintamalli hajauttaa demokraattista päättäntä- ja ohjausvaltaa ja keskittää asiantuntijavaltaa, sillä hankkeen muita osapuolia ja heidän osallisuuttaan eivät sido vaalikausien rajat. SIB-toimintamallin voidaan siis nähdä edustavan hallinnon tapojen ja kuntademokratian muutosta niin ehdollisen päätöksenteon ja päätöksenteon ajallisen jatkuvuuden suhteen kuin myös siten, että päätöksentekijän rooli päätöksenteon seurannassa korostuu suhteessa tilanteisiin, joissa päätöksentekijä päättää suhtautumisestaan asiakysymykseen olemassa olevan tiedon pohjalta.

Kun aineistovastauksia peilataan tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen, hallintavallan ja hallinnallisuuden merkitys korostuu. Vaikka Lapset SIB II -hankkeen lähtökohta on biopoliittinen (sosiaalisten interventio-ohjelmien käyttö NEET-nuorten vähentämiseksi), SIB-toimintamalli on vain yksi keino tavoitteen saavuttamiseksi osana hallinnon keinovalikoimaa. Olennaiseksi kysymyksesi muodostuu SIB-toimintamallin suhde hallintovaltaan ja hallinnallisuuteen, jotka auttavat hahmottamaan SIB-toimintamallin vaikutuksia hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiiaan.

Aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen pohjalta SIB-toimintamallin voidaan nähdä edustavan uusliberaalia ajattelua sekä markkinaehtoisen ja yritysmaailmasta nousevien oppien soveltamista sosiaalipalveluihin. Jos SIB-toimintamalli nähdään keinona edistää tämänkaltaista ajattelutavan muutosta, kyse on Foucault'n kuvaamasta hallintavallan käytöstä, jolla muokataan ja ohjataan ihmisten käyttäytymistä tai vaikutetaan ihmisten johtamiseen. SIB-toimintamallissa keskeistä on eri toimijoiden muodostama uusi yhteistyö, joka edustaa Foucault'n mukaan hallintavaltaa keinona, jossa toiminta muokkaa muuta toimintaa yksilöiden ja ihmisryhmien sisäisissä valtasuhteissa.

SIB-toimintamalli edustaa korostetusti laskelmoitua ja rationaalista toimintaa, mutta sen lisäksi se luo uuden valtasuhteiden tilan ja muuttaa demokraattisesti valittujen päättäjien roolia, jolloin ihmisryhmien sisäisten valtasuhteiden muutokset vaikuttavat myös demokratiaan ihmisten itsensä kautta. Olennaista on päättäjien itseohjautuvuus, joka on keskeinen hallintavallan muoto. Kun päättäjät näkevät itsensä osana seurattavaa hanketta, jolle on asetettu erilaisia tavoitteita ja odotuksia, jotka ovat olleet ehtona hankkeen kokeilemiselle, päättäjille voi muodostua kannustimet tulkita hankkeen tuloksia poliittisesti ja retorisesti itselleen myönteisesti. On mahdollista, että päättäjällä ei ole suurta halua tai pyrkimystä tuoda esiin, että hän on ollut hyväksymässä toimintamallia, joka on osoittanut toimimattomaksi. SIB-toimintamallin voi nähdä osoituksena hallintavallan käytöstä, jonka keskiössä on ajatus yksilölle ulkoisen vallankäytön ja yksilön itseensä kohdistaman vallankäytön yhdistymisestä.

Kuten hallintavallan käsitteessä, myös hallinnallisuudessa Foucault'n huomio on hallinnon toiminnassa, etenkin hallinnon taidosta tapana tietää, mistä hallinto toimintana tai käytänteenä koostuu ja kuinka sitä oli mahdollista käyttää. Olennaista on hallinnon kyky toimia ymmärrettävällä tavalla sekä hallintaa käyttäville että hallinnon kohteena oleville. Se, että SIB-toimintamallia perustellaan ja esitellään pääasiassa siihen liitetyn odotusarvon ja mahdollisesti saavutettavien hyötyjen kautta, ja

vähemmän teknisenä sopimusmallina, on osoitus hallinnan kyvystä toimia ymmärrettävällä tavalla. SIB-toimintamalli on haastavaa esitellä sopimusteknisenä työvälineenä, mutta sen sisältämät periaatteet, tavoitteet ja seurantavälineet on mahdollista tuoda nopeasti omaksuttavaan muotoon, ja päätökset SIB-toimintamallin kokeilemisesta perustuvat nimenomaisesti siihen hyötyyn, jota toimintamallilla tavoitellaan.

Tutkimuskysymyksen kannalta arvioituna hallinnallisuus liittyy Lapset SIB II -hankkeeseen siten, että SIB-toimintamalli on tullut osaksi Jyväskylän hallintoa hallinnallisuuden kautta. Foucault'n hallinnallisuuden määritelmää tulkiten voidaan todeta, että hallinnallisuus tekee hallintavallan harjoittamisen mahdolliseksi. Aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen perusteella voidaan puolestaan todeta, että SIB-toimintamalli ei ole arvoneutraali tekninen työväline vaan osa liberaalin hallinnon rationaalisuuden perinnettä ja se sisältää uusliberaalille hallinnalle ominaisia piirteitä. SIB-toimintamalli on mahdollista nähdä esimerkkinä uusliberaalin hallinnan ulottumisesta osaksi Jyväskylän hallintoa. Kyse on laajemmasta hallinnallisuuden ilmiöstä, joka saa muotonsa SIB-toimintamallin kaltaisen kokeilujen kautta. Näin ollen kyse ei ole pelkästään SIB-toimintamallista, vaan SIB-mallin kautta uusliberalismin suhteesta hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan.

Kyselytutkimuksen aineistovastausten perusteella ryhmitellyt *vähäiset odotukset* ja *vähäiset tiedot* -ryhmät tarjosivat vain vähän vastauksia tutkimuskysymyksen kannalta. Huomionarvoista näiden vastaajaryhmien kautta saadussa aineistossa oli kuitenkin se, että heidän vastauksissaan tuotiin esiin neutraali suhtautuminen SIB-toimintamalliin sekä rajallinen tietämys siitä. Tästä huolimatta esitys SIB-hankesuunnittelun jatkamisesta ja Jyväskylän kaupungin osallistumisesta Lapset SIB II -teemarahaston hankehallinnoijan kilpailutuksesta tehtiin yksimielisesti. Vähäiset odotukset -vastaajaryhmässä nousi esiin heikko odotusarvo ylipäänsä demokraattisen päätöksenteon toteutumiseen, jonka vuoksi SIB-toimintamallin ei nähty heikentävän kuntapäätäjän asemaa päättäjänä ja kuntademokratian edustajana.

Vaikka *vähäiset odotukset* -vastaajaryhmän perusteella SIB-toimintamallin ei nähdä heikentävän kuntademokratiaa, kuntademokratian heikentyneen tilan voi tulkita myös mahdollistavan sen, että SIB-toimintamallin kaltainen toimintamalli voidaan ottaa käyttöön eikä SIB-toimintamallin nähdä tuovan myöskään muutosta, joka vahvistaisi kuntademokratiaa.

*Vähäiset tiedot* -vastaajaryhmässä suhtautuminen kuntademokratiaan tilaan ei ollut lähtökohtaisesti yhtä heikko kuin *vähäiset odotukset* -vastaajaryhmässä, pikemminkin

aineistovastausten pohjalta luotettiin virkavastuulla tehtyihin esityksiin. Luottamus- ta virkavastuulla tehtyihin esityksiin kuvaa se, että asiat saatetaan hyväksyä, vaikka itse asiasta ei ole juurikaan kokemusta. Myös ymmärrys päätettävästä asiasta oli rajoittunutta, sillä SIB-toimintamalli koettiin aineistovastausten perusteella julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä palveluiden tuotannossa, vaikka SIB-toimintamalli liittyy päätösasiana palveluiden rahoittamiseen kaupungin budjetin ulkopuolisella rahoituksella.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna huomionarvoista näis- sä vastauksissa on hallintavaltaan liittyvä itseohjautuvuuden näkökulma. Hallinta ei kohdistu pelkästään NEET-nuoriin, se kohdistuu myös päättäjiin, jotka tekevät NEET-nuoria koskevia päätöksiä pohjautuen tiettyyn normistoon ja sääntöihin. Hal- lintavalta myös perustuu oletukseen siitä, että Lapset SIB II -kaltaisilla sosiaalisilla interventio-ohjelmilla ja niitä toteuttavilla tahoilla on mahdollisuus säädellä ja kont- rolloida NEET-nuorten haluttua käytöstä.

Toinen tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä nouseva huomio edellä kuvattui- hin aineistovastauksiin on asiantuntijavallan korostuminen. Asiantuntijavalta on yksi Rosen kuvaamista hallinnon rationaalisuuksia yhdistävistä piirteistä, joita Fou- cault'n mukaan yhdistävät systemaattiset toimenpiteet tehdä laskelmointia, määri- tellä tarkoitusperiä ja hyödyntää tietoa. Rosen määritelmän mukaan Lapset SIB II - hanke on luonteeltaan episteeminen, sillä hankkeen perustelut nojaavat tutkittuun tietoon tarkasti rajatusta kohderyhmästä ja erilaisista tulostittareista ja asiantunti- janäkemykseen siitä, miten tunnistetut ongelmat ymmärretään kollektiivisesti jaetun tiedon, päättelyn ja käsitteistön kautta.

Tutkimuskysymykseni kautta olennaista on se, miten rajattu ihmisyhteisö tunnistaa erilaiset perustelut rationaalisena toimintana, ja tässä keskeistä on kollektiivinen ajattelu. Hallinnallisuuden kautta luodaan edellytykset esimerkiksi uusliberaalin ajattelun laajentumiselle, mutta hallintaa toteutetaan aina rajatussa tilassa ja ajassa hallintavallan kautta, jossa korostuu eri rationaalisuuksia yhdistävät piirteet.

Ajattelumaailma perustuu Jyväskylän kaupunginhallituksen kaltaisen rajatun ih- misyhteisön kollektiiviseen ja jaettuun ymmärrykseen rationaalisuuksien sisällöistä (Lapset SIB II -hanke), ja siinä korostuu se, miten ajattelu kytkeytyy hallinnon toi- menpiteisiin ja on sisäänrakennettuna kielessä ja hallinnon toimintamalleissa, jotka otetaan itsestäänselvyyksinä. Näin ollen näkemysemme hallitsemisesta pohjautuu asiantuntemuksen ja sanaston kaltaisiin tiedonlähteisiin, joka meille annetaan ja joka

meille on saatavilla. Näiden syiden vuoksi on ymmärrettävää, että virkahenkilöiden asiantuntijatietoon perustuvia esityksiä, kuten Lapset SIB II -hanketta, voidaan kannattaa, vaikka niiden sisältöä ja vaikutuksia ei täysin tunneta.

Neljättä vastaajaryhmää, *tulevaisuusorientoitunut optimismi*, yhdistää aineistovastausten perusteella edelliseen vastaajaryhmään vahva usko asiantuntijanäkemykseen. Vastaajaryhmän näkemyksissä korostuivat SIB-toimintamallin kautta saatava lisäarvo ja vahva usko demokraattiseen valvontaan sekä ohjaukseen tapana torjua mahdolliset negatiiviset vaikutukset hallinnon tapojen muutokseen ja demokratiaan.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna tämän vastaajaryhmän aineistovastaukset olivat kaikkein kiinnostavimpia. Vastauksissa yhdistyvät lisäksi aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen kautta nousseet huomiot siitä, miten vähän kriittistä arviointia SIB-toimintamallia kohtaan on esitetty ja kuinka varauksettomasti ja suurella innolla se on otettu vastaan poliittisten päättäjien osalta. Vastausten perusteella sitralainen kuvaus SIB-toimintamallin mahdollisuuksista on ikään kuin otettu päätösten perusteeksi ennen kuin odotuksilla on katetta.

Sen lisäksi, että aineistovastausten osalta voi tehdä samoja huomioita hallintavallasta ja hallinnan rationaalisuuksista sekä hallinnallisuudesta kuin edellisten vastaajaryhmien aineistovastausten perusteella, oma huomioni keskittyy tässä aineistovastausten osassa Foucault'n kuvaukseen uudenlaisesta ajattelutavasta, kuinka yhteiskunnallista valtaa käytetään. Hallinnallisuuden taustalla on Foucault'n mukaan uudenlaisen rationaalisuuden syntyminen, talous, ja sen kohdistuminen uuteen kohteeseen, väestö. Hallinnan täytyi muodostua taloudelliseksi hallinnaksi, koska voidakseen täyttää hallinnalle asetetut tavoitteet, hallinnalla tulee olla tavat, joiden kautta se voi toimia. Tämä tarkastelukulma liittyy olennaisella tavalla biopolitiikkaan, jossa väestön hallitseminen on olennainen hallinnan ja hallinnon muoto.

SIB Lapset II -hankkeen rajattu kohderyhmä ja hankkeelle asetetut tavoitteet sekä tausta-aineistot liittyvät sen biovaltaan. Foucault tarkoittaa biovallan käsitteellä yksilöihin (SIB Lapset II -hankkeen kohderyhmät) kohdistettuja suunnitelmallisia valvontamuotoja. Kyse on politiikasta, jossa yksilöihin kiinnitetään huomiota ihmisyyhteyden jäsenenä, jolloin kysymykset yksilöiden ominaisuuksista kytkeytyvät kansalliseen (Jyväskylän hanke on yksi kansallisista kokeiluista) politiikkaan ja valvontaan.

Foucault'lle biopolitiikassa kyse on elämän haltuunottamisesta ja siitä, mikä saa elämän ja sen mekanismien astumaan täsmällisten laskelmien piiriin ja tekee tietovallasta ihmisten elämän muuttamisen agentin/toimijan. Väestö on siis Foucault'n mukaan kohde, joka hallinnan täytyy ottaa huomioon havainnoissaan ja tiedoissaan voidakseen tehokkaasti hallita rationaalisella ja harkitulla tavalla. Syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten tunnistaminen ja sosiaalisten interventio-ohjelmien kohdistaminen heihin on osa biopolitiikkaan olennaisesti kuuluvaa väestön erottelua, myös väestön sisällä erilaisiin alaryhmiin. SIB Lapset II -hanketta voi näin arvioida pyrkimyksenä ohjata ja suojella rajattua väestöryhmää ja sen avulla väestöä laajemmin syrjäytymisen aiheuttamilta ongelmilta.

SIB Lapset II -hankkeessa hyödynnetyt sosiaaliset interventiot näyttäytyvät tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kautta liberalismiin ja biopolitiikan yhdistymisenä. Liberaalit poliittisen vallankäytön rationalisoimisen periaatteet perustuvat mahdollisuuteen hyödyntää ja käyttää kurinpidollisia (tässä tapauksessa sosiaaliset interventiot) toimenpiteitä yhteiskunnan ja sen kriittisten osien suojelemiseksi. SIB Lapset II -hanke on mahdollista nähdä Foucault'n kuvaamana turvallisuustekniikkana, jonka kautta hallitaan yksilöiden ja väestön vuorovaikutusta ja varmistetaan yleinen hyvinvointi asioiden tilaa normalisoivien hallintaprosessien avulla.

Etenkin Prozorovin tulkinta biopolitiikasta liberaalien demokratioiden ongelmana, jossa demokratia edustaa hallinnon muodollista puolta, kytkee biopolitiikan suoraan kyselytutkimuksen aineistovastauksiin. Jos päätöksentekijät perustavat päätöksensä SIB-toimintamallin käytöstä mahdollisiin tulevaisuuden hyötyihin ja nojaavat perustelunsa asiantuntijavaltaan, todellinen päätösvalta on viranomaisten käsissä, joiden valta voidaan nähdä olevan riippumaton demokraattisista prosesseista (vaalikaudet) ja jopa ristiriidassa demokratian kanssa (demokraattisen päätösvalan hajautuminen).

Prozorovin kuvaamissa demokratian kohtaamissa biopoliittisissa epäkohdissa on aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen pohjalta paljon yhtäläisyyksiä SIB-toimintamallissa tunnistettuihin ongelmiin, kuten poissulkeminen, hierarkkisuus, vastuuvollisuuden puute, läpinäkymättömyys ja vaihtoehtojen mitätöinti. SIB-toimintamallissa poissulkeminen voi tarkoittaa kohderyhmän rajaamista epätarkoituksen mukaisella tavalla, hierarkkisuus sijoittajien taloudellisen edun priorisointia, vastuuvollisuuden puute SIB-toimintamallin epäonnistumista koskevia haittoja, läpinäkymättömyys julkisuuslain ulottumattomia liikesalaisuuksia ja vaihtoehtojen mitätöinti sitä, että julkisen rahan lisääminen ei ole mahdollista. Prozorovin näke-

myksen mukaan biopolitiikan epädemokraattisten piirteiden tunnistaminen on keino demokratisoida biopoliittisia käytänteitä ja jopa auttaa vahvistamaan demokratiaa.

Kyselytutkimuksen aineistovastausten johtopäätöksenä voi todeta, että poliittiset päättäjät ovat nähneet SIB-toimintamallin, kuten se on esitelty. Vastaajien suhtautuminen SIB-toimintamallin mahdollistamiin hyötyihin vaihtelee, mutta sitralainen näkemys, johon myös Lapset SIB II -hankeen esittelyaineistot perustuvat, näyttäytyy vallitsevana pohjaoletuksena SIB-toimintamallista. Tutkimuskysymyksen kannalta olennaista ei ole pelkästään se, minkälaisia vastauksia aineistosta on saatavissa vaan myös se, minkälaiset näkökulmat ja huomiot aineistosta puuttuvat suhteessa aikaisempaan kansainväliseen tutkimukseen. Aikaisemman kansainvälisen tutkimuksen havainnot SIB-toimintamallista palautuvat uusliberaaliin hallintaan. Uusliberaali hallinta on osa hallinnallisuuden historiallista jatkumoa, jonka lainalaisuudet näkyvät hallintavallan käytössä. SIB Lapset II -hankkeen rajattu kohderyhmä on osoitus hallinnan biopoliittisesta luonteesta.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kautta tarkasteltuna tulosperusteisten rahoitussopimusten merkitys hallinnan paradigman muutoksessa ei liity niinkään yksittäiseen hankekokeiluun vaan siihen, minkälaisia vaikutuksia SIB-toimintamallin käytöllä on hallinnan tapojen muutokseen. Kyselytutkimuksen aineistovastausten perusteella tämä näkyy SIB-toimintamallille asetetuissa odotuksissa ja toiveissa. Jos SIB-toimintamallin kokeilemisen perusteena on siihen liitetyt odotukset ja toiveet, on oletettavaa, että vastaavat odotukset ja toiveet näkyvät myös suhtautumisessa kunnan muuhun palvelutuotantoon sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muotoihin.

SIB-toimintamalli edustaa kunnan budjetin ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämisen sekä tuloperustaisen sopimusmallin osalta ennakkotapausta ja periaatteellisen rajan ylittämistä, jonka jälkeen vastaavia hankkeita on helpompi perustella aikaisempaan periaatteelliseen päätökseen vedoten. SIB-toimintamallin edustamat periaatteet avaavat uudenlaisen suhtautumisen tavan julkiseen palvelutuotantoon sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muotoihin, jolla voi olla ohjaava vaikutus myös muulle päätöksenteolle asetettuihin periaatteisiin.

SIB-toimintamallin merkittävin vaikutus kuntapäätäjän asemaan päättäjänä ja kuntademokratiaan yleisesti nousee SIB-toimintamallin pitkästä ajallisesti jännteestä sekä kunnan budjetin ulkopuolisen rahan ja siihen sidotun toiminnan soveltamisesta



suomalaiseen palvelujärjestelmään. Kuntavaalien jälkeen kaupunginhallituksen kokoonpano muuttuu vähintään osin, joten eri ihmiset ovat päättämässä SIB-kokeilun käytöstä kuin sen mahdollisesta jatkosta ja SIB-toimintamalliin liittyvät ajatukset vaikuttavuudesta, tulosmittareista ja eri sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä ja budjetin ulkopuolisen rahan hyödyntämisestä voivat jäädä osaksi hallinnon toimintatapoja, vaikka SIB-toimintamalli ei itsessään jatkuisikaan. SIB-toimintamallin suurin vaikutus hallinnan tapojen muutokseen ja demokratiaan on sen edustaman ajattelun/toimintatapojen omaksumisessa osaksi hallintaa, jonka SIB-toimintamalli osaltaan mahdollistaa.

## 9. LÄHTEET

Agamben, G. (1998) Homo sacer. Sovereign power and bare life. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Burchell, G. (1991) Civil society and "the system of natural liberty". Teoksessa: Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. 1991. The Foucault effect: studies in Hallinnallisuus : with two lectures by and an interwiev with Michel Foucault. University of Chicago Press cop

Carter, E. (2019) More than marketised? Exploring the governance and accountability mechanisms at play in Social Impact Bonds. Blavatnik School of Government, University of Oxford. [https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:f47345af-4b3b-499a-9d25-1dc84ee4be59/download\\_file?file\\_format=pdf&safe\\_filename=Carter\\_JEPR\\_AoA\\_201902.pdf&type\\_of\\_work=Journal+article](https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:f47345af-4b3b-499a-9d25-1dc84ee4be59/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Carter_JEPR_AoA_201902.pdf&type_of_work=Journal+article) [19.12.2021]

Dean, M. (2010) Hallinnallisuus. Power and rule in modern society. SAGE Publications. 2nd edition.

Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., Culley, D. (2011) Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. RAND Europe Research Series 5/11. Ministry of Justice. [http://www.ncvo.org.uk/images/documents/practical\\_support/public\\_services/social-impactbond-hmp-peterborough.pdf.pdf](http://www.ncvo.org.uk/images/documents/practical_support/public_services/social-impactbond-hmp-peterborough.pdf.pdf) [14.5.2020]

Eskola, J., Suoranta, J. (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Jyväskylä.

Floyd, D. (2017) Social Impact Bonds An Overview of the Global Market for Commissioners and Policymakers. Center for Public Impact. A BCG Foundation. [http://socialspider.com/wp-content/uploads/2017/04/SS\\_SocialImpactReport\\_4.0.pdf](http://socialspider.com/wp-content/uploads/2017/04/SS_SocialImpactReport_4.0.pdf) [19.12.2021]

Ford, D.N., White, R.J. (2019) Social impact bonds: The goose and the golden eggs at risk. *Syst Res Behav Sci.* 2020;37:333–344. International Federation for Systems Research and John Wiley & Sons Ltd. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/sres.2632> [21.12.2021]

Foucault, M. (1990) *The History of Sexuality. Volume 1: An Introduction.* Vintage Books. A Division of Random House, Inc. New York.

Foucault, M, et al. (2008) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979,* Palgrave Macmillan UK.

Foucault, M. (1991) *Governmentality.* Teoksessa: Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. 1991. *The Foucault effect: studies in Governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault.* University of Chicago Press cop

Foucault, M. (2010) *Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia.* Collège de Francen luennot 1977-1978. Suomentanut Paakkari, A. Tutkijaliitto. Helsinki.

Fejes, A., Nicoll, K. (2008) *Foucault and Lifelong Learning: Governing the Subject.* Routledge.

Government Outcomes Lab. (2021) *Impact Bond Dataset.* Blavatnik School of Government. University of Oxford. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/> [21.12.2021]

Gordon, C. (1991) *Governmental rationality: an introduction.* Teoksessa: Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. 1991. *The Foucault effect: studies in Hallinnallisuus : with two lectures by and an interview with Michel Foucault.* University of Chicago Press cop

Helén, Ilpo. (2010) *Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault`lainen hallinnan analytiikka.* Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä.* Gaudeamus Helsinki University Press.

Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M., Ristikari, T. (2017) Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskelma. Yhteiskuntapolitiikka: 6. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135714/YP1706\\_Hilliym.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135714/YP1706_Hilliym.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [21.10.2021]

Hilli, P., Pyykkö, M., Tonteri, A. (2020) Mitkä ovat Lapset-SIB II:n lähtökohdat ja vaikutustavoitteet? Kolumni. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/-/mita-ovat-lapset-sib-ii-n-lahtokohdat-ja-vaikutustavoitteet> [23.10.2021]

Hilli, P. (2019) Näin syntyi Työ-SIBin yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus. Artikkelit. Sitra. <https://www.sitra.fi/artikkelit/tyo-sibin-yhteiskunnallinen-mallinnus-mita-ja-miksi/> [10.10.2021]

Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen., Pyykkö, M., Rautio, S. (2015) Sitran selvityksiä 106. SIB-opas julkiselle sektorille. Tulosperusteinen rahoitus sopimus käytännössä. <https://media.sitra.fi/2017/02/27175024/Selvityksia106-2.pdf> [8.10.2021]

Hirsjärvi, S., Hurme, H. (2009) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press Oy.

Hänninen, S. (2010) Poliitiikka hallinnan analytiikassa. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus Helsinki University Press.

Jyväskylän kaupunki. (2019) Kaupunginhallitus 31/2019, Pöytäkirja 28.10.2019 14:00. SIB-hankesuunnittelun jatkaminen ja Jyväskylän kaupungin osallistuminen Lapset SIB 2 -teemarahaston hankehallinnoijan kilpailutukseen. D/3008/00.01.05/2019. [https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=8719](https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=8719) [30.10.2021]

Jyväskylän kaupunki. (2020) A. Kaupunginhallitus 19/2020, Pöytäkirja 15.6.2020 14:00. Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutuksen tarjouspyyntö. D/3008/00.01.05/2019. [https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=9986](https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=9986) [30.10.2021]

Jyväskylän kaupunki. (2020) B. Kaupunginhallitus 28/2020, Pöytäkirja 5.10.2020 14:00. Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutus: Hankintapäätöksen tekeminen hankintamenettelyssä. D/3008/00.01.05/2019. [https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=10345](https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=10345) [31.10.2021]

Jyväskylän kaupunki. (2020) C. Kaupunginhallitus 25/2020, Pöytäkirja 14.9.2020 14:00. Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutus: Hankintapäätöksen tekeminen hankintamenettelyssä. D/3008/00.01.05/2019. [https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=10231](https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=10231) [31.10.2021]

Jyväskylän kaupunki. (2020) D. Kaupunginhallitus 27/2020, Pöytäkirja 28.9.2020 14:00. Lapset SIB II -rahaston hankehallinnoijan kilpailutus: Hankintapäätöksen tekeminen hankintamenettelyssä. D/3008/00.01.05/2019. [https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=10293](https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=10293) [31.10.2021]

Jyväskylän kaupunki. (2021) Lapset ja nuoret SIB-hanke. <https://www.jyvaskyla.fi/kulttuuri-ja-vapaa-aika/nuoriso/lapset-ja-nuoret-sib-hanke> [30.10.2021]

Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta. 24.8.1990/717. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900717> [10.10.2021]

Kantola, A. (2010) Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus Helsinki University Press

Kiiski-Kataja, E. (2016) Megatrendit 2016. Tulevaisuus tapahtuu nyt. Muistio. Sitra. [https://media.sitra.fi/2017/02/23211717/Megatrendit\\_2016.pdf](https://media.sitra.fi/2017/02/23211717/Megatrendit_2016.pdf) [2.10.2021]

Liebman, J. (2011) Social Impact Bonds A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance. Center for American Progress. <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-liebman.pdf> [20.12.2021]

Lemke, T, et al. (2011) *Biopolitics: An Advanced Introduction*. New York University Press.

Maier, F., Barbetta, G.P., Franka, G. (2017) Paradoxes of Social Impact Bonds. Social Policy & Administration WU Vienna University of Economics and Business. [https://epub.wu.ac.at/6054/1/Paradoxes\\_of\\_Social\\_Impact\\_Bonds\\_-\\_2017-07\\_27.pdf](https://epub.wu.ac.at/6054/1/Paradoxes_of_Social_Impact_Bonds_-_2017-07_27.pdf) [19.12.2021]

Maier, F., Meyer, M. (2017) Social Impact Bonds and the Perils of Aligned Interests. Institute for Nonprofit Management, WU Vienna University of Economics and Business. <https://www.mdpi.com/2076-3387/7/3/24/htm> [19.12.2021]

Malette, S. (2006) La Gouvernamentalité chez Michel Foucault. Faculté de Université Laval Québec. <https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk3/QQLA/TC-QQLA-23836.pdf> [7.11.2021]

Miller, P., Rose, N. (2008) *Governing The Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Polity Press, 65 Bridge Street. Cambridge CB2 1UR, UK.

Mills, C. (2017). *Biopolitics* (1st ed.). Routledge.

Mulgan, G., Reeder, N., Aylott, M., Bo'sher, L. (2010) Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds. The Young Foundation. <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Social-Impact-Investment-The-opportunity-and-challenge-of-Social-Impact-Bonds-March-2011.pdf> [19.12.2021]

Morley, J. (2019) The Ethical Status of Social Impact Bonds. Department of Accounting, LSE. [http://eprints.lse.ac.uk/100426/3/Final\\_Version\\_as\\_published\\_The\\_Ethical\\_Status\\_of\\_Social\\_Impact\\_Bonds.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/100426/3/Final_Version_as_published_The_Ethical_Status_of_Social_Impact_Bonds.pdf) [21.12.2021]

Männistö, H. (2016) Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille. Sitran selvityksiä 120. Helsinki. Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuusinvestoimisen-opas-sijoittajille/>. [2.10.2021]

Ogman, R. (2016) Social Impact Bonds: A "Social Neoliberal" Response to the Crisis? In book: *Urban Austerity: Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*

(pp.58-69). De Montfort University. [https://www.researchgate.net/profile/Robert-Og-man/publication/285538104\\_Social\\_Impact\\_Bonds\\_A\\_Social\\_Neoliberal\\_Response\\_to\\_the\\_Crisis/links/57a7317e08aefe6167baec48/Social-Impact-Bonds-A-Social-Neoliberal-Response-to-the-Crisis.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Robert-Og-man/publication/285538104_Social_Impact_Bonds_A_Social_Neoliberal_Response_to_the_Crisis/links/57a7317e08aefe6167baec48/Social-Impact-Bonds-A-Social-Neoliberal-Response-to-the-Crisis.pdf) [21.12.2021]

Pehkonen, I., Horppu, R., Turunen, J., Ojajärvi, A., Toivio, P., Juvonen-Posti, P. (2019) Työkykyjohtamisen monitoimijaista kehittämistä. Työhyvinvointi-SIB-hankkeen arviointi. Työterveyslaitos. Helsinki. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138570/TTL\\_TyHy-SIB\\_netti.pdf?sequence=13&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138570/TTL_TyHy-SIB_netti.pdf?sequence=13&isAllowed=y) [9.10.2021]

Pennanen, P., Liukko, J. (2019) Sosiaalipolitiikan järjestäminen muuttuvassa hyvinvointivaltiossa: tarkastelussa tulosperusteinen rahoitussopimus. Sosiaalipoliittisen yhdistys ja Sosiaalityön tutkimuksen seura, Janus. <https://journal.fi/janus/article/view/70140/41900> . [2.10.2020]

Prozorov, S. (2019) *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.

Rajavaara, M. (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84 Kelan tutkimusosasto. Helsinki. <https://core.ac.uk/download/pdf/14903143.pdf> [30.5.2020]

Rose, N. S. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.

Roy, M.J., McHugh, N., Sinclair, S. (2017) Social Impact Bonds – Evidence-Based Policy or Ideology?, in: Greve, B. (Ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*. Edward Elgar Pub, Northampton, MA. [https://www.researchgate.net/publication/313889147\\_Social\\_Impact\\_Bonds\\_-\\_Evidence-based\\_policy\\_or\\_Ideology](https://www.researchgate.net/publication/313889147_Social_Impact_Bonds_-_Evidence-based_policy_or_Ideology) [21.12.2021]

Sinclair, S., McHugh, N., Roy, M.J. (2019) Social Innovation, Financialisation and Commodification: A Critique of Social Impact Bonds'. *Journal of Economic Policy Reform*. [https://researchonline.gcu.ac.uk/ws/portalfiles/portal/26802672/Sinclair\\_et\\_al\\_2019\\_AAM\\_version.pdf](https://researchonline.gcu.ac.uk/ws/portalfiles/portal/26802672/Sinclair_et_al_2019_AAM_version.pdf) [21.12.2021]

Sitra. (2015) Sitran selvityksiä 106. SIB-opas julkiselle sektorille. Tulosperusteinen rahoitussopimus käytännössä.  
<https://media.sitra.fi/2017/02/27175024/Selvityksia106-2.pdf> [12.10.2021]

Sitra. (2016) Vuosi tulevaisuustalossa. Toimintakertomus ja tilinpäätös 2016.  
<https://media.sitra.fi/2017/04/03094136/2017-05-02-Sitra-Toimintakertomus2016-final-web.pdf> [13.10.2021]

Sitra. (2018) Kysymyksiä ja vastauksia. Lasten ja nuorten SIB! Siis mikä?  
<https://www.sitra.fi/artikkelit/lapset-ja-nuoret-sib-kysymyksiä-ja-vastauksia/>  
[10.10.2021]

Sitra. (2018) Uutiset. Nuorten syrjäytyminen käy myös yhteiskunnalle kalliiksi.  
<https://www.sitra.fi/uutiset/nuorten-syrjailyminen-kay-myo-yhteiskunnalle-kalliiksi/> [30.10.2021]

Sitra. (2021) SIB-hankkeet, ota faktat haltuun. Mistä on kyse.  
<https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/#mista-on-kyse> [10.10.2021]

Tan, S., Fraser, A., McHugh, N., Warner, M.E. (2019) Widening perspectives on social impact bonds. Journal of Economic Policy Reform, 24:1, 1-10. Routledge, Taylor & Francis Group.  
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17487870.2019.1568249?needAccess=true> [19.12.2021]

Tiikkanen, O. (2019) Vaikuttavuuden ekosysteemiä rakentamassa. Systemiteoreettinen tutkielma vaikuttavuusinvestoimisesta & Sitrasta sen suomalaisena edistäjänä. Tampereen Yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Sosiologia. Pro gradu - tutkielma.  
<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/115825/TiikkainenOlli.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [2.10.2021]

Tuomi, J., Sarajärvi, A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021) Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus. SIB-hankkeet. <https://tem.fi/sib-hankkeet> [20.12.2022]



Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021) Vaikuttavuusinvestoiminen.  
<https://tem.fi/vaikuttavuusinvestoiminen> . [2.10.2021]

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021) Maahanmuuttajien kotouttamisen SIB-hanke.  
<https://tem.fi/koto-sib> [9.10.2021]

Valtionvarainministeriö. (2020) Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020.  
Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2020:13.  
[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM\\_2020\\_13\\_Kuntien\\_tilannekuva\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) . [14.5.2020]

# LIITTEET

## Liite 1

### Tieteellisen tutkimuksen tietosuojailmoitus

Kyselytutkimus Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenille SIB-toimintamallista

#### TIETEELLISEN TUTKIMUKSEN TIETOSUOJAILMOITUS

EU:n yleinen tietosuoja-asetus 13, 14 ja 30 artiklat

Laatimispäivä: 19.04.2020

Tietoa kyselytutkimukseen osallistuvalla

Kyselyn tarkoituksena on selvittää Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenten näkemyksiä

SIB-toimintamallista. Vastauksia käsitellään tutkimusentekijän Pro Gradu tutkimuksen aineistona. Kyselyn vastaukset poistetaan heti, kun ne on käsitelty osana tutkimuksen tausta-aineistoa. Annat suostumuksesi osallistua tutkimukseen vastaamalla kyselyyn ja lähettämällä vastaukset käyttöni.

Vastaaminen on vapaaehtoista.

Lisätietoa henkilötietojen käsittelystä:

1. Tutkimuksen rekisterinpitäjä ja vastuullinen tutkija

Touko Aalto  
Osoite: Puistokatu 15 A 19, 40100 Jyväskylä  
Puhelinnumero: 0405169332  
Sähköpostiosoite: touko.aalto@gmail.com

## **2. Kuvaus tutkimushankkeesta ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus**

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenten näkemyksiä SIB-toimintamallista. Jyväskylän kaupunginhallitus hyväksyi 28.10.2019 pidetyssä kokouksessaan SIB-hankesuunnittelun jatkamisen ja Jyväskylän kaupungin osallistumisen Lapset SIB 2 -teemarahaston hankehallinnoijan kilpailutukseen.

Kyselyssä kysytään kaupunginhallituksen jäsenten näkemyksiä erilaisiin väittämiin liittyen SIB-toimintamalliin. Tutkimuksessa on neljä kysymystä, joissa kussakin on kolme vastausvaihtoehtoa. Vastausvaihtoehtojen perässä on 500 merkin perustelumahdollisuus.

Pro Gradu tutkimuksessa selvitetään, minkälainen vaikutus tulosperusteisilla rahoitussopeuksilla (SIB) on aineistoni perusteella hallinnan tapojen muutoksen ja sen myötä demokratioon. Aineistoa analysoidaan laadullisin ja tilastollisin menetelmin. Taustakysely kaupunginhallituksen jäsenille on yksi osa aineistoa, joka tarjoaa taustakirjallisuutta syvällisemmän mahdollisuuden analysoida ja tulkita aihetta. Tulosten raportoinnissa yksittäiset vastaajat ovat tunnistamattomia. Vaikka Pro Gradussa voidaan käyttää suoria lainauksia kyselyn täyttäjien vastauksista, ei vastauksen antajaa voi tunnistaa lähtökohtaisesti suoraan lainauksesta kukaan muu kuin vastaaja itse.

## **3. Tutkimuksen arvioitu kesto aika**

Tutkimus on kertatutkimus ja arvioitu kesto on vuoden 2020 loppuun. Kyselytutkimuksen osalta vastaukset käsitellään huhti-toukokuun aikana 2020.

## **4. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste**

Henkilötietoja käsitellään seuraavalla yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisella perusteella: yleistä etua koskeva tehtävä/ tieteellinen tutkimus. Tutkittavat vastaavat vapaaehtoisesti kyselyyn.

## **5. Mitä tietoja tutkimusaineisto sisältää**

Kyselylomakkeessa *ei kerätä mitään suoria tunnistetietoja* kuten nimi tai henkilötunnus.

Kyselylomakkeessa pyydetään vastaajaa kertomaan mielipiteitä. Koska kyselyn kohdejoukko on rajattu ja kysely sisältää myös avovastauskenttiä, voivat henkilöt olla tunnistettavissa

annettujen vastausten perusteella. Tämän vuoksi pyydän erillistä suostumusta käsitellä vastaustuloksia siten, että vastaaja voi olla tunnistettavissa suoraan tai välillisesti. Kyselyyn vastaaminen on suostumus käsitellä myös avovastauksia osana aineistoa.

## **6. Tietojen siirto tai luovuttaminen tutkimusryhmän ulkopuolelle**

Henkilötietoja ei siirretä tai luovuteta.

## **7. Henkilötietojen suojauksen periaatteet**

Tiedot ovat salassa pidettäviä. Aineisto säilytetään tietoturvallisesti. Pro Gradu tutkimus tehdään Jyväskylän yliopistolle ja yliopistolla on henkilötietojen käsittelysopimus henkilötietojen käsittelijänä toimivan Webropolin kanssa. Tiedot poistetaan vastuullisen tutkijan toimesta Webropolista, kun tutkimus on valmis.

## **8. Henkilötietojen käsittely tutkimuksen päättymisen jälkeen**

Tutkimusrekisteri hävitetään.

## **9. Rekisteröidyn oikeudet**

**Voit käyttää oikeuksia vain siltä osin kuin sinut voidaan tunnistaa antamiesi vastausten perusteella.**

### **Oikeus saada pääsy tietoihin (tietosuoja-asetuksen 15 artikla)**

Sinulla on oikeus saada tieto siitä, käsitelläänkö henkilötietojasi hankkeessa ja mitä henkilötietojasi hankkeessa käsitellään. Voit myös halutessasi pyytää jäljennöksen käsiteltävistä henkilötiedoista.

### **Oikeus tietojen oikaisemiseen (tietosuoja-asetuksen 16 artikla)**

Jos käsiteltävissä henkilötiedoissasi on epätarkkuuksia tai virheitä, sinulla on oikeus pyytää niiden oikaisua tai täydennystä.

### **Oikeus tietojen poistamiseen (tietosuoja-asetuksen 17 artikla)**

Sinulla on oikeus vaatia henkilötietojesi poistamista seuraavissa tapauksissa:

- henkilötietoja ei enää tarvita niihin tarkoituksiin, joita varten ne kerättiin tai joita varten niitä muutoin käsiteltiin

- peruutat suostumuksen, johon käsittely on perustunut, eikä käsittelyyn ole muuta laillista perustetta
- vastustat käsittelyä (kuvaus vastustamisoikeudesta on alempana) eikä käsittelyyn ole olemassa perusteltua syytä henkilötietoja on käsitelty lainvastaisesti; taihenkilötiedot on poistettava unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvan rekisterinpitäjään sovellettavan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.
- Oikeutta tietojen poistamiseen ei kuitenkaan ole, jos tietojen poistaminen estää tai vaikeuttaa suuresti käsittelyn tarkoituksen toteutumista tieteellisessä tutkimuksessa.

### **Oikeus käsittelyn rajoittamiseen (tietosuoja-asetuksen 18 artikla)**

Sinulla on oikeus henkilötietojesi käsittelyn rajoittamiseen, jos kyseessä on jokin seuraavista olosuhteista:

- kiistät henkilötietojen paikkansapitävyyden, jolloin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden
- käsittely on lainvastaista ja vastustat henkilötietojen poistamista ja vaadit sen sijaan niiden käytön rajoittamista
- rekisterinpitäjä ei enää tarvitse kyseisiä henkilötietoja käsittelyn tarkoituksiin, mutta sinä tarvitset niitä oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi
- olet vastustanut henkilötietojen käsittelyä (ks. tarkemmin alla) odottaessa sen todentamista, syrjäyttävätkö rekisterinpitäjän oikeudet perusteet rekisteröidyn perusteet.

### **Vastustamisoikeus (tietosuoja-asetuksen 21 artikla)**

Sinulla on oikeus vastustaa henkilötietojesi käsittelyä, jos käsittely perustuu yleiseen etuun tai oikeutettuun etuun. Tällöin rekisterinpitäjä ei voi käsitellä henkilötietojasi, paitsi jos se voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Rekisterinpitäjä voi jatkaa henkilötietojesi käsittelyä myös silloin, kun sen on tarpeellista yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

### **Oikeuksista poikkeaminen**

Tässä kohdassa kuvatuista oikeuksista saatetaan tietyissä yksittäistapauksissa poiketa tietosuoja-asetuksessa ja Suomen tietosuojalainsäädännössä säädetyillä perusteilla siltä osin,

kuin oikeudet estävät tieteellisen tai historiallisen tutkimustarkoituksen tai tilastollisen tarkoituksen saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti. Tarvetta poiketa oikeuksista arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

### **Valitusoikeus**

Sinulla on oikeus tehdä valitus tietosuojavaltuutetun toimistoon, mikäli katsot, että henkilötietojesi käsittelyssä on rikottu voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä.

### **Yhteystiedot:**

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Käyntiosoite: Ratapihantie 9, 6. krs, 00520 Helsinki

Postiosoite: PL 800, 00521 Helsinki

Vaihde: 029 56 66700

Faksi: 029 56 66735

Sähköposti: tietosuoja(at)om.fi

## LIITE 2

### Kyselytutkimuksen kysymykset Jyväskylän kaupunginhallitukselle

**1. Jyväskylän kaupunginhallitus hyväksyi 28.10.2019 pidetyssä kokouksessaan SIB-hankesuunnittelun jatkamisen Jyväskylän kaupungin osallistumisen Lapset SIB 2 -teemarahaston hankehallinnoijan kilpailutukseen.**

**Onko Sinulla aikaisempaa tietoutta tai kokemusta SIB-toimintamallista ennen Jyväskylän kaupunginhallituksen käsittelyä?**

Kyllä, olen ollut tietoinen SIB-toimintamallista jo ennen asian käsittelyä Jyväskylän kaupunginhallituksessa

Kyllä, olen kuullut SIB-toimintamallista, mutta perehdyin siihen konkreettisesti vasta Jyväskylän kaupunginhallituksen käsittelyn yhteydessä.

Ei, SIB-toimintamalli tuli tietooni vasta siinä vaiheessa, kun asia tuli Jyväskylän kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

+ Lisää yksi vastausvaihtoehto

---

+ Lisää kysymys    + Lisää tekstiä/kuvia    + Lisää sivunvaihto

**2. Näetkö, että SIB-toimintamallin hyödyntäminen osana kaupungin toimintaa:**

Tarjoo uusia mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. Perustelu.

Heikentää kaupungin oman palvelutuotannon kehittämisen mahdollisuuksia? Perustelu.

En osaa sanoa tai jokin muu vastaus. Perustelu.

---

+ Lisää kysymys    + Lisää tekstiä/kuvia    + Lisää sivunvaihto

**3. Koetko, että SIB-hankkeen tarkoituksena on:**

Kyse on yksittäisestä hankkeesta ja kokeilusta, jolla ei ole laajempaa vaikutusta kaupungin palvelutuotantoon ja toimintatapoihin. Perustelu.

Kyse on laajemmasta pyrkimyksestä korvata kaupungin omaa palvelutuotantoa, josta tämä yksi hanke on vain esimerkki. Perustelu.

En osaa sanoa tai jokin muu vastaus. Perustelu.

---

+ Lisää kysymys    + Lisää tekstiä/kuvia    + Lisää sivunvaihto

**4. Koetko, että SIB-toimintamallin käytöllä on vaikutusta asemaasi päättäjänä ja kuntademokratian edustajana**

Kyllä, SIB-toimintamalli vähentää päättävältäni ja siten se heikentää kuntademokratian toteutumista. Perustelu.

Ei, SIB-toimintamallilla ei ole vaikutusta päättävältäni eikä myöskään vaikutusta kuntademokratian toteutumiseen. Perustelu.

En osaa sanoa tai jokin muu vastaus.

## LIITE 3

# Jyväskylän kaupungin tutkimuslupa



JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI  
Sivistyksen toimiala

Tutkimuslupahakemus

### Anomus varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta tai nuorisopalveluista kerättävien tietojen hankintaan ja käyttöön tutkimuksessa tai selvityksessä

Tutkimuksen nimi	Kyselytutkimus Jyväskylän kaupunginhallituksen jäsenille SIB-toimintamallista
Tutkimuksen toteuttaja, tekijät ja ohjaajat (oppilaitos, tutkimuksen tekijä, ohjaaja, kaikkien yhteystiedot: osoitteet, sähköposti, puhelin)	Tutkimuksen toteuttaja: Touko Aalto, Jyväskylän yliopisto. touko.aalto@gmail.com. 0400199332 Tutkimuksen ohjaaja: Mika Ojakangas, Jyväskylän yliopisto. mika.m.a.ojakangas@jyu.fi. 0408054177
Tutkimuksen tausta, tarkoitus ja ajankohta (Lyhyt selvitys tausta ja tarkoituksesta. Laajempi tutkimussuunnitelma erillisenä liitteenä, graduissa tiivistettynä kahdelle sivulle)	Pro gradu -tutkielma Tutkimus rajataan Jyväskylän hankkeeseen ja tarkoituksena on haastatella kaupunginhallituksen jäseniä tehdystä päätöksestä SIB-hankkeeseen liittyen. Teoriapohja tutkimukseen saadaan Governance ja Governmental -tutkimuksen puolelta. Luovutettava aineisto käytetään erityisesti tutkimuksen esittely- ja johdanto-osien laatimiseen. Tutkimus toteutetaan ajalla 11/2019 - 1/2022.
Tutkimusaineisto (Kuvaus tarvittavista tiedoista riittävästi yksilöityinä. Selvitys myös, kuinka kauan tutkimusaineistoa käytetään.)	SIB-valmistelutyössä yli kaupungin toimialarajojen käytyjen keskusteluiden pohjalta syntynyt päätöksenteon materiaali, SIB-päätöksen taustatutkimuksen tulokset (Sitra ja Steamlane Oy) sekä laskelmat saavutettavista hyödyistä. Aineistoa käytetään tutkimuksen valmistamiseen saakka.
Tutkimusaineiston suojaus, säilyttäminen ja hävittäminen (Miten tutkimusaineisto suojataan, säilytetään ja hävitetään. Selvitys myös, että samaan tutkimukseen lupaa hakeneet eivät välitä salassa pidettäviä tietoja sähköpostilla toisilleen)	Aineisto luovutetaan tutkijalle henkilökohtaisesti. Aineistoa ei välitetä sähköpostilla muille osapuolille. Tutkijalle kertynyt aineisto hävitetään tutkimuksen valmistuttua.
Palaute tuloksista (Miten Jyväskylän varhaiskasvatukseen, perusopetukseen tai nuorisopalveluihin annetaan tietoa tutkimustuloksista)	Tutkimuksen tekijä raportoi sivistyksen toimialan ja kaupungin johdolle tutkimuksen tuloksista. Pro gradu -tutkielma on luettavissa Jyväskylän yliopiston sähköisessä kokolematietokannassa.
Sitoumukset (liitettävä hakemukseen)	Sitoudun siihen, että en käytä saamiini tietoja muuhun kuin tutkimustarkoitukseen. En myöskään käytä saamiini tietoja asiakkaan tai hänen läheistensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi on säädetty salassapitovelvollisuus. En luovuta henkilötietoja sivulliselle. Tietoja käytän vain kohdassa 4 määritellynä aikana ja suojaan, säilytän ja hävitän tiedot edellä kuvastusti.
Päiväys 14.1.2022	Allekirjoitus
Tutkimuslupapäätös voidaan postittaa vain yhdelle henkilölle. Jos tutkimuslupaa hakee useampi hakija, lähetetään päätös osoitteeseen (vastaaottajan nimi ja osoite)	
Tutkimuslupa myönnetty Jyväskylässä 16.1.2022	Luvan myöntäjän allekirjoitus ja nimen selvennys  Minna Kuutti

### Allekirjoitukset

Touko Aalto  
Allekirjoitettu Aatos Siga -palvelussa  
14.01.2022 14:55:59



