



# Sijoittajat sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa

## Sosiaalisen tulorahoituksen tavoitteet asiantuntijapuheessa

PEKKA PENNANEN

Innovaatioilla on merkittävä vaikutus siihen, mihin suuntaan hyvinvointivaltiota kehitetään. Artikkelissa analysoidaan asiantuntijahaastatteluiden avulla uutta sosiaalipoliittista innovaatiota, sosiaalista tulorahoitusta. Voiko sosiaalinen tulorahoitus muuttaa hyvinvointivaltion rakenteita, jos mallin kilpailua, yksityistämistä ja tulostavoitteita korostavia elementtejä otetaan käyttöön julkisen sektorin toiminnassa?

.....  
*English summary at the end of the article*

### Johdanto

Hyvinvointipalveluiden kehityksen ja innovaatioiden suhde on kiinteä. Hyvinvointipalvelut koostuvat eri instituutioista, jotka tarjoavat muun muassa koulutus- ja terveydenhuoltopalveluita. Hyvinvointipalveluiden rakenne eroaa maittain esimerkiksi yksityisen palveluntuotannon painotuksessa. (ks. Alesina ym. 2001; Kallio 2010.) Peruskouluuudistus, neuvolajärjestelmä ja äitiyspakkaus ovat suomalaisia innovaatioita, jotka ovat vieneet yhteiskuntaa eteenpäin osoittamalla vaihtoehtoisia toimintamahdollisuuksia.

Suomessa innovaatiokeskustelu on perinteisesti liittynyt kehitys- ja tutkimustoimintaan sekä teknologisiin innovaatioihin. 2000-luvulla innovaatiokeskustelu on kuitenkin laajentunut, koska nopea globaali muutos luo yhteiskunnan eri osa-alueille paineita uudistua. Suomen menestyminen globaalissa kilpailussa edellyttää kykyä rakennemuutoksiin (ks. Hämäläinen & Heiskala 2004, 9). Viime vuosina innovaatioita suosiva politiikka on voimistunut hyvinvointipalveluiden uudistamisessa. Kiinnostus uusia innovaatioita kohtaan kasvaa hallinnon tasolla niin Suomessa, EU:n piirissä kuin globaalisti (Armstrong

2012; Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2014; European Commission 2015). Tässä artikkelissa tutkin uudesta innovaatiosta, sosiaalisesta tulorahoituksesta, käytävää suomalaista asiantuntijakeskustelua tilanteessa, jossa hyvinvointipalveluihin kohdistuu taloudellisia paineita. Tarkastelen sosiaalista tulorahoitusta policy-tasolla.

Sosiaalipoliittisella innovaatiotutkimuksella on pitkä perinne, ja innovaatiotoiminnalla on tärkeä rooli hyvinvoinnin ja talouskasvun luomisessa (Saari 1998, 29–54; Takalo 2014, 338). Yhteiskunnalliseen uudistuskyykyyn tähtääviä valintoja rajoittavat reunaehdot, joihin kuuluvat muun muassa demografia, globalisaatio, kilpailukyky ja eriarvoistuminen. Rajoitteista huolimatta sosiaalisille innovaatioille on tilaa (Saari 2008, 30). Innovaatioiden ongelmanratkaisukykyyn voidaan kuitenkin kohdistaa ylisuuria odotuksia, ja niiden odotetaan ratkaisevan mitä moninaisempia ongelmia (Ruckenstein 2011, 1–2). Maailmantalouden muutos 1970-luvulta alkaen haastoi liike-elämän toimintakäytäntöjä. 1990-luvulta alkaen globalisaatio ja maailmantalouden murros ovat muutaneet julkisen sektorin toimintamalleja, kun resurssien esitetään niukentuvan. (Ks. Hämäläinen & Heiskala 2004, 12.)

Viime vuosina julkisten palveluiden järjestämistavaksi on esitetty sosiaalista tulorahoitusta (ks. Pennanen & Liukko 2019). Se on uusi keino organisoida julkista palveluntuotantoa yksityisellä rahoituksella (Shiller 2013, 23). Käytän mallista myös lyhennettä SIB (*Social Impact Bond*). SIB on yksi vaikuttavuusinvestoimisen (*Impact Investing*) instrumentti. SIB-projekteissa tavoitellaan valitun sosiaali- tai terveystaloudellisen ongelman aiheuttaman haitan minimoimista ja taloudellisia säästöjä. Tämän jälkeen projektille laaditaan onnistumista tarkastelevat mittarit. Sitten kilpailutetaan hankehallinnoija, joka etsii palveluntuottajat, sijoittajat ja rakentaa SIB-rahaston. Sijoittajat investoivat rahastoon, ja tällä pääomalla maksetaan palveluntuottajien kustannukset. Tavoitteiden täytyessä hankehallinnoija maksaa voitto-osuuden pääomapalautuksen sijoittajille. Mallissa sijoittaja investoi hyvinvointia tuottavaan palveluun ja kantaa taloudellisen riskin. Julkinen sektori maksaa tuloksista. SIB-mallilla tavoitellaan parempia palveluita ja voittoa sijoittajille, eli mallin kytkeytyy voitontavoittelun ajatus. (Ks. Bugg-Levine & Emerson 2011; Liebman & Sellman 2013; de la Peña 2015; Pennanen & Liukko 2019.)

Ulkomaiset SIB-hankkeet ovat kohdistuneet esimerkiksi vankien uusintarikollisuuden vähentämiseen ja terapiapalveluiden tarjoamiseen nuorisorikollisille (Olson & Phillips 2013; Nicholls & Tomkinson 2013; Jolliffe & Hadderman 2014). SIBien määrä on kasvanut nopeasti Englannissa, mutta myös Yhdysvalloissa ja Manner-Euroopassa on ollut kasvua (Rizzello & Carè 2016, 154). Suomalaisia hankkeita ovat esimerkiksi työhyvinvoinnin kehittämiseen tähtäävä Tyhy-SIB ja maahanmuuttajien työllistymistä tavoitteleva Koto-SIB (Pyykkö & Keltanen 2018; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017). Koto-SIB yhdistää kotoutumisen työllistymiseen, ja tavoitteena on työllistää vuoden 2019 loppuun mennessä 2 500 maahanmuuttajaa. Projekti soveltuu korkeakoulutetuille maahanmuuttajille. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017; 2018.) Tyhy-SIBin tarkoituksena on parantaa työhyvinvointia työkykyä kehittävien palveluiden avulla. Hankkeessa ovat mukana esimerkiksi Lounais-Suomen maistraatti ja Savon koulutuskuntayhtymä. (Pyykkö & Keltanen 2016; Keltanen 2018.)

1970-luvun lopulta alkaen toteutettuja julkisen sektorin uudistushankkeita alettiin 1990-luvulla kutsua uudeksi julkisjohtamiseksi (*New Public Management*). Näissä reformeissa markkinamalle-

ja tuotiin julkiselle sektorille. (Lane 2000; Yliaska 2010.) NPM-ajatteluun liittyy markkinakäytäntöjen ja yksityistämisen lisäksi yksityisen sektorin organisointi- ja johtamismallien soveltamisen julkisen sektorin toiminnassa (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000; Yliaska 2010; Oinas ym. 2016). NPM:n myötä julkiselle sektorille on tuotu kilpailuelementtejä, arviointikäytäntöjä, tehostamistoimenpiteitä, laatukriteereitä ja tulospohjaista resurssijattelua (Julkunen 2001; Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013; Mänttari-Van Der Kuip 2013; Yliaska 2014). SIB voidaan nähdä osana uutta julkisjohtamista. Tehostaminen ja markkinamekanismien soveltaminen julkisella sektorilla ovat NPM:n keskiössä.

NPM:n mukaan julkiset toimintamallit eivät ole niin kehittyneet kuin markkinaperusteiset ratkaisut. NPM-ajattelussa markkinalogiikan soveltamisen julkisella sektorilla johtaa siihen, että niukemmilla resursseilla saadaan aikaan enemmän. (Möttönen 2009, 60.) NPM haastaa julkisen sektorin toimintamalleja, ja lopulta tavoitteena on korvata julkisen sektorin toimintatavat yksityisen sektorin käytännöllä (Eräsaari 2009, 77–80; Eräsaari 2011, 181). Richard Sennettin (2004, 155) mukaan NPM-mallien päämääränä on saada hyvinvointivaltio toimimaan kuten yksityinen yritys. NPM-ajattelu on täydentynyt post-NPM-lähtökohdilla, joka on uudentyyppistä NPM-johtamista (ks. Christensen & Lægred 2008; Bezes ym. 2013).

## Tutkimuksen kehys ja tutkimuskysymys

Akateeminen SIB-tutkimus on ollut niukkaa. SIB-kirjallisuus liittyy pääasiassa kehittämistyöhön, selvityksiin ja hallintoon. Fraser ja kollegat ovat vuonna 2016 julkaistussa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessaan tarkastelleet SIB-kirjallisuutta, josta he nostavat esiin kolme SIB-narratiivia. Ensimmäinen narratiivi on julkisen sektorin uudistaminen. Siinä julkiselle sektorille tuodaan SIB-mallia soveltamalla yksityisen sektorin johtamis- ja kannustejärjestelmiä, joilla SIBin nähdään mahdollistavan julkisen sektorin uudistamisen tehokkaammaksi. Samalla hyvinvointipalveluiden rahoitusriski siirtyy yksityiselle sektorille. Narratiivissa julkisella sektorilla on palveluiden toteuttamisessa ongelmia, joita nykykäytännöt eivät ratkaise. Narratiivissa korostuu markkinamyönteisyys ja uuden julkisjohtamisen arvot (ks. Hood 1991; Ferlie ym. 1996). Se myös yhdistyy teoreet-

tisesti NPM-ajatteluun (vrt. Fraser ym. 2016, 8). Narratiivissa tulosperusteiset sopimukset voivat lisätä innovaatioita ja muokata palveluista räätälöidympiä (ks. Leventhal 2012; Jackson 2013, 608–613; Clark ym. 2014).

Toinen narratiivi on yksityisen rahoitussektorin uudistaminen ja muokkaaminen. Siinä yksityisen ja julkisen sektorin arvoja yhdistelemällä yksityiset toimijat voivat kasvattaa liiketoimintamahdollisuuksiaan yhteiskunnallisen yrittäjyyden avulla, joten SIB voi muuttaa sijoitusmarkkinoiden lähestymiskulmaa (ks. Nicholls 2013). Kolmas narratiivi varoittaa SIBin riskeistä ja kyseenalaistaa yksityisen sektorin arvojen sopivuuden julkiselle sektorille. Varoittavassa lähestymistavassa SIB edustaa haitallisena pidetyn uusliberaalin logiikan laajentumista julkisella sektorilla. (Fraser ym. 2016; Pennanen & Liukko 2019.) SIB yhdistyy NPM-logiikkaan etenkin markkinamyönteisyyden ja yksityisen sektorin suosimien johtamis- ja kannustejärjestelmien osalta (ks. Hood 1991; Ferlie ym. 1996). Malli ei kuitenkaan ole pelkäämään NPM-instrumentti, koska siihen kytkeytyy tavoitteita paremmista hyvinvointipalveluista ja sijoitusmarkkinoiden lähtökohtien muuttamisesta (vrt. Nicholls 2013; Fraser ym. 2016).

Keskityn tässä tutkimuksessa tarkastelemaan julkisen sektorin uudistamisnarratiivia. Kysyn, mitä odotuksia SIB-mallin valmisteluun osallistuneet asiantuntijat kohdistavat SIB-malliin. Pyrin selvittämään, millaisia tavoitteita SIB-mallin käyttönotolle esitetään ja miten ne liittyvät keskusteluun sosiaalisista innovaatioista, uudesta julkisjohtamisesta ja julkisen sektorin uudistamisesta (Saari 1998; 2008; Hämäläinen & Heiskala 2004; Toikko & Gawel 2012; Herranen 2015; Fraser ym. 2016; Julkunen 2017). Aihetta on tärkeää tutkia SIBin ajankohtaisuuden vuoksi. Mallia sovelletaan laajasti, ja uusia SIB-projekteja on käynnistymässä (Sitra 2018; Pennanen & Liukko 2019). Teeman tutkiminen tuo uutta tietoa SIB-malliin kohdistetuista odotuksista tilanteessa, jossa hyvinvointipalveluihin kohdistuu muutospainetta. Artikkelissa en tutki asiantuntijoiden SIB-kritiikkiä, koska teemaa on tutkittu toisessa julkaisussa (ks. Pennanen & Liukko 2019). Asiantuntijat eivät luonnollisesti esitä SIB-odotusten yhteydessä kriittisiä näkökulmia mallista, koska he ovat olleet tuomassa SIB-mallia Suomeen. Yhdistän analyysissä SIB-mallin NPM-kehukseen, koska julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa SIB linkittyy NPM-tarkasteluihin (vrt. Fraser ym. 2016).

## Tutkimuksen metodologia ja toteutus

Artikkelin aineistona on 14 keväällä 2017 tekemääni asiantuntijahaastattelua. Haastatellut asiantuntijat työskentelevät ajatushautomoissa, ministeriöissä, kuntasektorilla, tutkimuslaitoksissa, rahoitusosalalla ja valtioneuvoston kansliassa. (Taulukko 1.)

Valtaosa haastatelluista työskentelee SIB-projekteissa, ja osa on toiminut vaikuttavuusinvestoimisen ensimmäisessä kansallisessa ohjausryhmässä (ks. Pikkarainen 2017). Haastatelluista sovin sähköpostitse, ja neljä kysyttyä kieltäytyi haastattelusta joko aikataulukiiireisiin tai vähäiseen SIB-tietomääräänsä vedoten. Haastatteluiden yhteispituus on 8 tuntia ja 56 minuuttia. Haastattelut kestivät puolesta tunnista tuntiin. Haastattelut on litteroitu sanasta sanaan, mutta täytesanoja on karsittu. Litteroitua aineistoa on 88 liuskaa. Yhden haastateltavan tiedot anonymisoin pyynnöstä, ja muilta on saatu lupa nimen käyttöön. Aineisto soveltuu tutkimukseen, koska asiantuntijoiden SIB-näkemyksiä ei ole aiemmin tutkittu, eikä vertailukelpoista aineistoa ole. SIB-mallista on julkaistu vähän materiaalia, siksi asiantuntijoiden haastattelu oli perusteltua. Haastattelin näitä asiantuntijoita, koska heillä on arvokasta ensikäden SIB-tietoa (ks. Pennanen & Liukko 2019). Aineistonkeruussa sovelsin puolistrukturoitua teemahaastattelua (Hirsjärvi & Hurme 2010). Ensin tutustuin SIB-kirjallisuuteen ja kokosin tutkimusteemasta kysymysrungon. Kysymykset käsitelivät asiantuntijoiden suhdetta SIB-projekteihin, SIBin tulevaisuutta, mallin ongelmia, SIBin tausta-ajatuksia ja suhdetta hyvinvointivaltioon.

Puolistrukturoitu teemahaastattelu mahdollisti kysymysjärjestyksestä poikkeamiset ja täsmennykset. Aineiston alustava analysointi alkoi haastatteluiden keruun aikana, koska haastattelut rakentuivat samankaltaisten teemojen ympärille. Analyysissä etsin samankaltaisuuksia asiantuntijoiden SIB-odotuksista, jotka koodasin ATLAS-ti-ohjelmaan. Ryhmittelin ja yhdistin löytyneitä ilmauksia analyysin syventyessä. Siirsin puhetoja soveltuvammin edustavat haastattelulainaukset analyysin pohjaksi. Olen lukenut haastatteluja asiantuntijahaastatteluina, ja tulkitsin puhetta NPM-kehysten sisältämän julkisen sektorin uudistamisnarratiivin kautta. NPM-ajattelu ei ollut lähtökohtana haastatteluprosessissa. Analyysissä olen kiinnostunut nimenomaisesti asiantuntijoiden SIBiin kohdistamista odotuksista.

Taulukko 1. Haastateltujen taustatiedot (ks. Pennanen &amp; Liukko 2019)

Nimi	Työpaikka	Työtehtävä	Koulutus	Suhde SIBiin
Pentti Pikkarainen	Valtiovarainministeriö	Ylijohtaja	FT	Virkamies, ohjausryhmän[1] puheenjohtaja
Riikka Sievänen	KPMG	Asiantuntija	FT	Vastuullisen sijoittamisen asiantuntija, ohjausryhmän jäsen
Jari Vaine	Kuntaliitto	Erityisasiantuntija	VTM	Kuntaliiton edustaja SIB-toiminnassa, ohjausryhmän jäsen
Anni Huhtala	VATT	Ylijohtaja	FT	Tutkija, ohjausryhmän jäsen
Tom Liljeström	LähiTapiola Varainhoito Oy	Toimitusjohtaja	DI & KTM	Finanssiammatilainen, ohjausryhmän varapuheenjohtaja
Jussi Nykänen	Epiqus Oy	Puheenjohtaja	TT	SIB-hankehallinnoijan palveluksessa
Jussi Toppila	TEM	Työmarkkina-neuvos	FK	Virkamies, ohjausryhmän varajäsen
Kristiina Halonen	Työterveyslaitos	Johtaja	TT	Virkamies SIB-hankkeiden parissa
Sonja Hämäläinen	TEM	Maahanmuutto-johtaja	OTK	Virkamies SIB-hankkeiden parissa
Timo Lindholm	Sitra	Johtaja	VTM	Johtaja, ohjausryhmän jäsen
Vertti Kiukas	Soste	Pääsihteeri	FM	Asiantuntija, ohjausryhmän jäsen
Sirpa Kekkonen	VNK	Ohjelmaneuvo	OTK & VTK	Virkamies, ohjausryhmän jäsen
Mika Pyykkö	Sitra	Avainalueen vetäjä	YTM	Vaikuttavuusinvestoimisen projektijohtaja, ohjausryhmän jäsen
Anonyymi	Rahoitusala	Asiantuntija	-	SIB-hankkeiden rahoitustehtävissä

[1] Vaikuttavuusinvestoimisen ensimmäinen kansallinen ohjausryhmä kokoontui vuosina 2016-2017. <https://www.sitra.fi/uutiset/vaikuttavuusinvestoiminen-nouseva-ilmio-myos-suomessa-nimekas-verkosto-tueksi/>

Seuraavaksi kuvaan asiantuntijoiden SIB-odotuksia. Analyysi on neliosainen. Ensimmäiseksi tarkastelen asiantuntijoiden SIB-tavoitteena ennaltaehkäisyä, johon pyritään paremmalla mittaamisella ja vaikuttavuudella. Toiseksi tutkin asiantuntijoiden SIB-tavoitteena tuottavampia ja tehokkaampia palveluita, joihin pyritään ostamalla tuloksia, paremmalla mittaamisella ja vaikuttavuudella. Mittaaminen ja vaikuttavuus ovat keinovalikoimassa kahden ensimmäisen SIB-tavoitteen osalta. Kolmanneksi tarkastelen asiantuntijoiden SIB-tavoitteena parempia palveluita, joita tavoitellaan sektoriyhteistyöllä. Viimeisenä asiantuntijoiden SIB-tavoitteena tutkin julkisen budjettivajeen pienentämistä, jota tavoitellaan siirtämällä hyvinvointipalveluiden rahoitusriskiä yksityisille sijoittajille SIBin avulla.

## Ennaltaehkäisyä paremmalla mittaamisella

SIBin keskeisenä tavoitteena korostuu ongelmien ennaltaehkäisy, jonka nykytasoa asiantuntijat kritisoivat. Asiantuntijoiden mukaan SIB voi muuttaa kehityssuuntaa, koska ennaltaehkäisy on SIBin keskiössä. Ennaltaehkäisevät palvelut eivät kuitenkaan ole uutta, koska esimerkiksi neuvolajärjestelmä rakentuu ennaltaehkäisylle, joten SIB ei sillä osin oleellisesti muuta nykykäytäntöjä. Asiantuntijapuheessa SIB tuo ennaltaehkäisyyn nykyistä suuremman painotuksen, mutta SIB-projektien keskeneräisyyden vuoksi tavoitteen onnistumista ei voida arvioida.

”...ennaltaehkäiseviin palveluihin tulee suurempi painotus, kun tällä hetkellä. Tällä hetkellä meillä käytetään huomattavasti enemmän rahaa korjaaviin palveluihin, kun ennaltaehkäiseviin palveluihin. SIB voi onnistuessaan kääntää asetelmaa päinvastoin...”

–Anonyymi

Asiantuntijapuheessa SIB mahdollistaa terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtimisen etupainotteisesti, ettei ongelmia ehdi syntyä. Tällöin ihmisten kokonaisvaltainen hyvinvointi paranee, koska ongelmia ei ratkota jälkijättöisesti. Näkökulma yhdistyy Fraserin ja kumppaneiden (2016) julkisen sektorin uudistamisnarratiiviin, jossa julkisella sektorilla on vaikeuksia palveluiden järjestämisessä. Asiantuntijoiden mukaan ministeriöissä on keskusteltu SIBin mahdollisuuksista ennaltaehkäisevässä toiminnassa.

”Suurin mahdollisuus on se, että hyvinvoinnista laajasti ymmärtäen ja monet väestöryhmät kattaen osataisiin huolehtia ennakoivasti, että pidettäisiin porukka terveenä, jotta ei jouduttaisi hoitamaan erilaista sairautta ja syrjäytymistä.”

–Lindholm, Sitra

”...keskeinen kysymys, jota joudutaan ja STM:n kanssa on keskusteltukin, on SIB:n rooli ja potentiaali ennaltaehkäisevässä toiminnassa.”

–Toppila, VM

Ennaltaehkäisevää hyvinvointia tavoitellaan SIB-mallissa paremmalla mittaamisella ja vaikuttavuudella. Asiantuntijoiden mukaan teknologinen kehitys mahdollistaa mittaamisen, joten SIB-instrumentteja voidaan soveltaa enemmän. Tämä voi helpottaa ennaltaehkäisevien palveluiden kehittämistä. Hyvinvointipalveluissa on kuitenkin pitkään sovellettu arviointikäytäntöjä (vrt. Dahler-Larsen 2005). Mittarointi ja tehokkuus liittyvät NPM-ajatteluun, joten siltä osin SIB noudattaa NPM-periaatteita (vrt. Honkasalo 2010). Asiantuntijoiden painottama mittaroinnin parantuminen ei liity vain SIBiin, vaan yleisempään kehitykseen.

”...ollaan siirrytty enemmän maailmaan, missä uus teknologia mahdollistaa asioiden mittaamisen ihan uudella tavalla. Sillon vaikuttavuusinvestointi muuttuu heti huomattavasti konkreettisemmaksi...”

–Anonyymi

## Tehokkuutta tulosten ostamisella

Toisena SIB-tavoitteena ovat tuottavammat ja tehokkaammat palvelut. Asiantuntijoiden näkökulma yhdistyy NPM-ajatteluun, jossa hyvinvointiprosesseja muokataan tuottavammiksi ja tehokkaammiksi (vrt. Julkunen 2001; Yliaska 2010; Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013; Mänttari-Van Der Kuip 2013). Asiantuntijanäkökulmassa korostuu, ettei SIBin tarvitse jäädä

palveluiden toteuttamiskeinoksi, kunhan mallin toimintalogiikka jää julkiselle sektorille. Asiantuntijapuheessa tarkoituksena on ohjata hyvinvointivaltion toiminta-ajatusta SIB-logiikan mukaiseksi, eli SIB mahdollistaa muutoksen julkisella sektorilla. Asiantuntijat kritisoivat julkista sektoria, jonka toiminta näyttäytyy SIB-mallia lyhytjänteisempänä.

”...ei pidä lähteä liikkeelle siitä, että joku asia tehdään juuri SIB-ajatuksen tai SIB-mallin mukaisesti, vaan tärkeintä on, että pohdinta luo sellasen ympäristön, että ruvetaan miettimään, miten asioita voidaan tehdä paremmin, tehokkaammin, vähemmällä kustannuksilla, paremmalla vaikuttavuudella...”

–Vaine, Kuntaliitto

”...julkinen sektorikin joutuu miettimään, että sillä on tosiaan joku tietty vaikuttavuus...”

–Huhtala, VATT

Asiantuntijapuheessa SIB muuttaa julkista sektoria kasvattamalla vaikuttavuuden painoarvoa. SIB on ponnahduslauta kohti tuloksia ostavaa julkista sektoria. Myös julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa SIBin tavoitteena on saada julkiselle sektorille yksityisen sektorin tehokkuusmitareita ja tulosten ostamisen logiikkaa (ks. Power 1999 & Lagarde ym. 2013). Asiantuntijapuheessa SIBin muutosvoima menee julkisen sektorin uudistamisnarratiivia pidemmälle, koska tavoitteena on muuttaa SIB-mallilla julkisen sektorin systeemistä rakennetta. Prosessissa SIB voi jäädä pois, eli SIB olisi muutosagentti. (Vrt. Fraser ym. 2016.)

”...SIB on ikään kuin siltarahoitusinstrumentti ja tulevaisuudessa isossa kuvassa julkinen hankkii vaikuttavuutta ja on erilaisia palveluntuottajia, jotka ovat niin varmoja omasta konseptistaan, että laittaa oman kassan ja taseen peliin tai sijottajat menevät suoraan tukemaan näitä toimijoita, minkä muotosia ne onkaan, ja sillon SIB-rakenne siinä välissä jää veks...”

–Pyykkö, Sitra

Asiantuntijoiden mukaan palveluita ei pystytä budjettisistä tuottamaan ainoastaan julkisrahoitteisina. Asiantuntijat kritisoivat vallitsevaa palveluntuotantotapaa, jossa palvelut eivät asiantuntijanäkökulman mukaan kohdennu kuten SIB-mallissa. SIB voi asiantuntijapuheessa muuttaa vakiintuneita palvelumalleja kohdennetuimmiksi.

”Puhtaasti julkisin varoin ei pystytä tuottamaan sillä tavoin asioita, kun on tähän asti ajateltu voitavan tuottaa. Jos sanon vähän rumasti, niin toisaalta vähän bulkitavarana mahdollisimman laajasti kaikkea mahdollista,

ja nyt on myös meidän kaltaisessa yhteiskunnassa, joka toimii hyvin pitkälle verovaroin, löydettävä uudenlaisia ratkaisuja. Siinä mielessä vaikuttavuusinvestoiminen on ajattelultaan ja toimintatavoiltaan realistinen työväline uudenlaisen kehityskulun rakentamiseksi.”

–Pyykkö, Sitra

Tuottavuutta ja tehokkuutta tavoitellaan sekä ostamalla tuloksia että mittaamisen ja paremman vaikuttavuuden avulla. Hyvinvointipalveluissa on pitkään hankittu ostopalveluita, mutta tulosten ostaminen liittyy SIBiin. Se on asiantuntijoiden mukaan suuri muutos julkisen sektorin toimintakeskeisyyteen. Näin vahva painotus tulosten ostamiseen on uutta hyvinvointipalveluissa. SIBin myötä julkinen sektori ostaa palveluntuottajilta lupauksen esimerkiksi tietyn ihmisryhmän paremmasta työllisyydestä. Kilpailullisuuteen, arviointikäytäntöihin ja mittarointiin liittyvät teemat korostuvat myös NPM-ajattelutavassa (Julkinen 2001; Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013; Mänttari-Van Der Kuip 2013; Yliaska 2014).

”...suurin kulttuurimuutos tai ajatusmuutos on, että julkisilla hankinnoilla ostetaan tekemistä, kun SIBillä ostetaan tuloksia tai maksetaan tuloksista...”

–Liljeström, LähiTapiola

”...suurin mahdollisuus liittyy siihen, että on kyse hyvin isoista ajattelutavan muutoksista julkisen sektorin toiminnassa. Sekä siinä että tilataan tuloksia, että myös siinä, että suhtaudutaan joustavasti siihen, että missä on hyödyllistä osaamista tulosten aikaan saamiseksi...”

–Pikkarainen, VM

Sote-uudistuksessa tapahtuvat muutokset näkyvät asiantuntijoiden SIB-huomiossa. Kasvupalveluissa yksityistäminen korostuu, ja SIB on samassa kasvupalvelusegmentissä. Asiantuntijapuheessa tulosten ostamisessa painottuu yksityistäminen, joka voi ajankohtaistua, jos yksityistämisprosessit osoittautuvat tehokkaiksi. SIBin soveltaminen vaikuttaa osaketekijältä yksityistämiskehityksessä ja markkinamyönteisyydessä, jotka korostuvat NPM-kehityskuluissa (vrt. Hood 1991; Ferlie ym. 1996). Asiantuntijapuheessa painottuu SIBin kokeilullinen luonne.

”Kasvupalvelul tulee viel isompana yksityistäminen. Tähän on siinä samassa korissa SIB-malli, että yksityisiltä palveluntuottajilta ostetaan tuloksia eikä suoritteita. Siinä mielessä, jos osottautuu, että tämä suuri yhteiskunnallinen koe, jota Suomi nyt tekee, jos osottautuu, että yksityistämällä päästään parempiin palvelutuloksiin, niin varmasti tää SIB on yks peluri jatkossa...”

–Hämäläinen, TEM

## Parempia palveluita sektoriyhteistyön avulla

Parempia palveluita tavoitellaan sektoriyhteistyöllä, koska asiantuntijoiden mukaan SIB avaa mahdollisuuksia järjestöjen, yksityisen sektorin ja julkisen sektorin yhteistyölle. Asiantuntijapuheessa SIB voi aktivoida eri sektoreiden hyödyntämätöntä osaamista. Näkökulma yhdistyy julkisen sektorin uudistamisnarratiiviin. Siinä SIB kytkee yhteen eri sektoreiden toimijat korostaen eri sektoreiden parhaita puolia (Fraser ym. 2016, 6). Asiantuntijat kritisoivat ajatusta, että paras osaaminen on julkisella sektorilla. Kritiikki yhdistyy NPM-ajatteluun, koska NPM haastaa julkisen sektorin käytäntöjä, ja NPM-tavoitteena on korvata julkisen sektorin käytännöt yksityisillä prosesseilla (vrt. Eräsaari 2009, 77–80; Eräsaari 2011, 181).

”...tää on yks tapa kehittää julkisen, yksityisen ja järjestösektorin yhteistyötä. Siitä on paljon Suomessa puhuttu, mutta siinä on paljon varmasti vielä käyttämätöntä potentiaalia.”

–Pyykkö, Sitra

”...toinen keskeinen elementti on vaikuttavuusinvestoimisessa se, että kun meillä on joku hanke, niin käytetään erilaista osaamista ja varmaan hyödyllistä eri tapauksissa, jossa yhdistetään eri tavoin sitä osaamista, mikä on julkisessa sektorissa ja yksityisessä sektorissa ja kolmannessa sektorissa. Ei voi julkisessa sektorissa lähteä sitä, että kaikki paras tietotaito on siellä, vaan sitä on muuallakin...”

–Pikkarainen, VM

Asiantuntijapuheessa SIB mahdollistaa palveluiden säilymisen ja kehittymisen, koska palveluntuotantojärjestelmässä on asiantuntijoiden mukaan ongelmia. Asiantuntijoiden mukaan SIB-mallilla palveluita pystytään parantamaan ja tuottamaan kestävämmiin. Asiantuntijapuheessa SIB on joustava hyvinvointipalveluiden organisointimalli.

”...tavoitellaan sitä, että meil olis hyvällä kestävällä pohjalla laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut. Laajastikin ottaen, jos ajatellaan nyt, että työllisyyspuolellakinhan niitä on ollu, esimerkiksi maahanmuuttajien osalta tätä kokeilua, niin pyritään siihen, että hyvinvointipalvelut säilyisivät ja pystyttäisiin tarjoamaan laadukkaasti.”

–Kekkonen, VNK

Budjettirajoitteet liittyvät sektoriyhteistyöhön. Asiantuntijoiden mukaan ylijäämäisen budjetin aikana sektoriyhteistyö ei houkuttele, mutta resursien niukentuessa sektoriyhteistyö kiinnostaa. SIB voi asiantuntijoiden mukaan edesauttaa yhteistyötä. Näkökulma yhdistyy julkisen sektorin uudista-

misnarratiiviin, jossa korostuu SIBin vaikutus sektoriyhteistyön kasvamiseen (Fraser ym. 2016, 6).

”...ku rahat loppuu, niin yleensä julkinen ja yksityinen ja kolmas sektori löytää toisensa. Niin kauan kun on rahaa, on mahdollista jatkaa niin ku aina ollaan tehty... ja sitte muutetaan, kun on pakko muuttaa...”

–Liljeström, LähiTapiola

SIB valjastaa markkinamekanismin hyvinvointipalveluiden osaksi ja tuo voitontavoittelulogikan palveluihin. Markkinakokeilut eivät ole uutta, mutta SIB näyttyy uudenlaisena mahdollisuutena. Asiantuntijoiden mukaan SIB-mallilla tavoitellaan systeemistä muutosta julkiselle sektorille, koska SIB muuttaa palveluiden tuottamis- ja organisoitintapaa. Päätävältä muutoksen laajuudesta on markkinoilla, koska on sopimustekninen asia, kuinka eri sektorit osallistuvat SIB-sopimuksiin. Sijoittajilla ja palveluntarjoajilla on kannuste lähteä mukaan houkutteleviin sopimuksiin. Asiantuntijoiden mukaan eri tahot saattavat vetäytyä heikoista SIB-sopimuksista, eikä muutosta synny.

”...etitään jälleen kerran yhtä ratkaisua, jossa markkinamekanismi tulisi mukaan kuvaan, ja tois uutta ratkaisupotentiaalia... tavallaan on kysymys systeemisestä muutoksesta. Et jos tää otettaisiin laajemmin käyttöön niin silloinhan se on aika iso merkittävä systeeminen muutos. Mutta sitä ei voi yksin julkinen valta päättää, vaan siinä on se, että tuleeko rahoittajia mukaan ja millä ehdoin.”

–Kekkonen, VNK

Asiantuntijoiden mukaan asenteet voivat estää sektoriyhteistyön toimintojen siiloutuessa. Asiantuntijapuheessa SIB voi kaventaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä kuilua. SIB-mallissa julkinen ja yksityinen sektori toimivat yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi.

”...silloin tällöin törmää dilemmaan, että ei haluta, että yksityinen raha ja julkiset toimijat pelaa millään tavalla yhdessä, ja se on asenne, mikä täytyis saada muuttamaan. Että nää ei oo välttämättä riitapukareita, yksityinen raha ja yhteiskunnallinen toiminta, et kyl ne joskus voi toimia samankin tavoitteen saavuttamiseksi...”

–Nykänen, Epique

## **Budjettivaje pienemmäksi, riskit sijoittajille?**

Budjettivajeen pienentämiseen pyritään SIB-mallissa siirtämällä rahoitusriskiä voittoa tavoittele-

ville sijoittajille. NPM-ajatteluun kuuluu ajatus tehokkaammasta ja tuottavammasta julkisesta sektorista, mutta SIB muuttaa ajattelua, koska aiemmin yksityissijoittajat eivät ole näin suoraan rahoittaneet hyvinvointipalveluita. (Vrt. Ferlie ym. 1996; Mänttari-Van Der Kuip 2013; Julkunen 2017.) Toteutuessaan muutos uudistaisi merkittävästi hyvinvointiyhteiskunnan toimintatapaa, koska rahoitusinstrumenttina SIBiin liittyvät sosiaalipoliittisia tarkoituksia. Osa asiantuntijoista mainitsee, että SIB voi mahdollistaa innovaatiokokeilut, joissa riskin kantaa yksityissektori (vrt. Leventhal 2012; Jackson 2013, 608–613; Clark ym. 2014).

”SIBit voi mahdollistaa uusien innovatiivisten mallien kokeilua, koska siinä se riski menee yksityiselle sektorille.”

–Anonyymi

”...ne mahdollistaa toisaalta vähän innovatiivisemmin ja rahoitusmalliltaan joustavammin kokeilutoiminnan...”

–Hämäläinen, TEM

Asiantuntijapuheessa pitkäjänteisellä toiminnalla ja järkevällä resursoinnilla voidaan säästää rahaa ja lisätä hyvinvointia. Asiantuntijat kritisoiivat julkista sektoria, jossa budjettirajoitteet estävät pitkäjänteisyyden. Näkökulma yhdistyy julkisen sektorin uudistamisnarratiivin painottamiin julkisen sektorin vaikeuksiin palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa (Fraser ym. 2016). Asiantuntijahuomioissa korostuu yksityisten sijoittajien suuri rooli SIB-mallissa, ja se on merkittävä muutos verrattuna verorahoitteisiin hyvinvointipalveluihin.

”SIB antaa sen mahdollisuuden, että yksityinen pääoma kantaa taloudellisen riskin ja voidaan lähteä näyttää konkreettisesti, että ihan oikeesti, kun riittävän pitkä aikajänne ja järkevää tekemistä oikealla tavalla resursoituna, niin me voidaan saada lisättyä laadullista hyvää hyvinvointia ja samalla aikaansaada huomattavia taloudellisia säästöjä.”

–Pyykkö, Sitra

Asiantuntijat korostavat Suomen julkisen sektorin suuruutta, haastavaa taloustilannetta ja ikärakenteen aiheuttamaa menopainetta. SIB on asiantuntijapuheessa eräs ratkaisu rahoitushaasteisiin. Oletettavasti vaihtoehtoisten rahoitusratkaisujen suosio kasvaa huoltosuhteen heikentyessä (vrt. Tilastokeskus 2018).

”Varmaan se on tää, et meillä on julkinen sektori aika iso, ja sitten meil on toisaalt tilanne, että meidän demografia muuttuu sillä tavalla, että miten se julkinen sektori rahotetaan, niin se on haasteiden edessä. Et julkisel-

le sektorille on enemmän ja enemmän työtehtäviä, mut-  
sitten, että kuka maksaa sen lystin, niin heitä on sit-  
vähemmän, osittain just täst demografia.”

–Huhtala, VATT

Asiantuntijoiden mukaan palveluita voidaan kehittää paremmiksi yksityisellä rahoituksella. Samalla julkisen sektorin monopolistinen palveluntuotantotapa heikentyy, jos markkinoille tulee yksityisten palveluntarjoajien SIB-palveluita. Yksityiset palvelut voivat asiantuntijapuheessa kirittää julkista sektoria. SIB-mallilla toteutetut toiminnot, jotka perinteisesti kuuluvat julkiselle sektorille, nähdään riskisijoituksina. Näkökulma yhdistyy NPM-ajattelutapaan, jossa markkinaratkaisuja tuodaan julkiselle sektorille, mutta näkökulmaan liittyy uutena elementtinä yksityisten sijoittajien painoarvon huomattava kasvaminen hyvinvointipalveluiden rahoittamisessa (ks. Lane 2000; Yliaska 2010).

”...on sitten yksityinen pääoma rahottamassa ja kehittämässä hyvinvointirakenteita, eli yhteiskunnan monopolistinen rooli tältä osin muuttuu, niin se on varmaan nimenomaan SIB:iin liittyvä kysymys...”

–Toppila, VM

”Ne vastaa siihen, että me voidaan hyödyntää sitä yksityist rahoituspohjaa ja me saadaan sparrausta siihen, et näitä julkisia toimintoja tarkastellaan ikään kuin riskisijoituksina.”

–Huhtala, VATT

## Keskustelua ja johtopäätökset

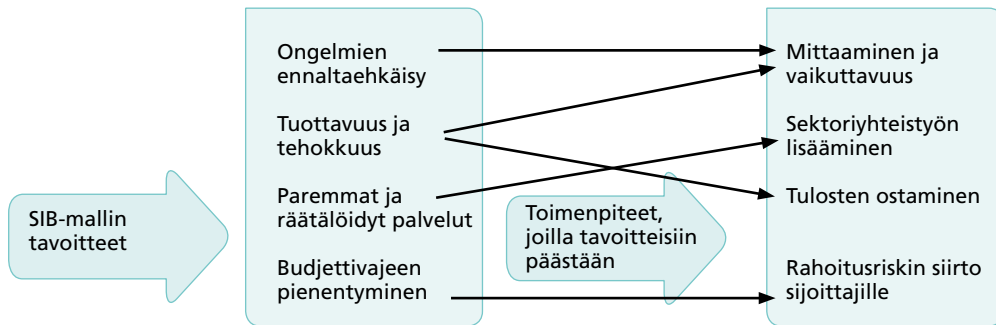
Asiantuntijoiden mukaan SIB-mallilla tavoitellaan ongelmien ennaltaehkäisyä, tehokkuutta, räätälöityjä palveluita ja pienempää julkista budjettivajetta. Asiantuntijoiden korostamat SIB-tavoitteet painottuvat Fraserin ja kirjoittajakumppaneiden (2016) julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa ja yleisinä NPM-lähtökohtina (vrt. Julkunen 2001; Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013; Mänttari-Van Der Kuip 2013; Yliaska 2014). Näiltä osin asiantuntijoiden esittämät näkökulmat ovat tuttuja kirjallisuudesta ja osa yleisempää kehityskulkua. SIB-tavoitteisiin pyritään toimenpiteillä, joita ovat mittaroinnin lisääminen, sektoriyhteistyön painottaminen, tulosten ostaminen ja rahoitusriskin siirto sijoittajille (kuvio 1). Asiantuntijoiden SIB-toimenpiteet esiintyvät julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa ja NPM-keskustelussa (vrt. Dahler-Larsen 2005; Honkasalo 2010; Mulgan ym. 2011; Callanan & Law 2012; Rotheroe ym. 2013; Fraser ym. 2016). Näiltä osin asiantuntijoiden näkemykset linkittyvät tutkimuskirjallisuuteen.

Sektoriyhteistyön painotus tässä mittakaavassa on uutta verrattuna aiempaan kehitykseen, jossa julkinen sektori ostaa hyvinvointipalveluiden osasuoritteita. SIB-mallissa julkinen sektori ostaa tuloja palveluntuottajilta, joiden toimintaa voittoa tavoittelevat sijoittajat rahoittavat. SIB-mallissa palveluntarjoajien on tarkoitus saavuttaa ennalta sovitut tavoitteet, jotta sopimusehto esimerkiksi työttömyyden alenemisesta toteutuu. Tämä luo sijoittajille insenttiivin vaatia palveluntarjoajilta tehokkuutta. SIBin kohderyhmänä olevat ihmiset on saatava ”viivan toiselle puolelle”, että SIBin tuotto realisoituu sijoittajille. Sektoriyhteistyön ja tulosten ostamisen näin vahva painotus linkittyy oleellisesti SIB-malliin.

Toisekseen hyvinvointipalveluiden rahoitusriskin siirtäminen näin vahvasti yksityisille sijoittajille on uusi teema verrattuna aiempaan NPM-logiikkaan ja hyvinvointivaltion toimintatapaan. Teema painottuu julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa, mutta asiantuntijat korostavat sen merkitystä (ks. Mulgan ym. 2011; Callanan & Law 2012; Rotheroe ym. 2013). Rahoitusriskin siirtyminen yksityisille sijoittajille tässä mitassa on uutta hyvinvointipalveluissa. SIB on asiantuntijapuheessa innovatiivinen keino vastata hyvinvointiyhteiskunnan muutokseen (vrt. Julkunen 2017). Rahoitusriskin siirtäminen yksityiselle sektorille innovaationa ilmenee julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa, mutta painotus on nähtävissä myös asiantuntijapuheessa (vrt. Leventhal 2012; Jackson 2013, 608–613; Clark ym. 2014). Asiantuntijapuheessa SIB on malli, jota soveltamalla on mahdollista toteuttaa julkisen sektorin systeeminen muutos. Systeemisen muutoksen korostaminen ei painotu julkisen sektorin uudistamisnarratiivissa. Huomio kiinnittyy asiantuntijoiden korostamaan SIB-mallin soveltamisen tavoitteena olevaan julkisen sektorin systeemiseen muutokseen (vrt. Fraser ym. 2016).

SIB muokkaa hyvinvointipalveluista riskisijoituksen kaltaisen rahoitusjärjestelyn, jossa sosiaalisesta ongelmasta rakennetaan rahoitusinstrumentti, johon sijoittajat investoivat voittoa tavoitellen. Tältä osin hyvinvointivaltion näkemys palveluiden verorahoitteisuudesta väistyy. Asiantuntijat korostavat julkisen sektorin ongelmia palvelutuotannossa. Näkökulma on yhtenevä julkisen sektorin uudistamisnarratiiviin, jossa painottuu julkisen sektorin ongelmat palveluiden organisoinnissa (Fraser ym. 2016). SIB on asiantuntijapuheessa vaihtoehtoinen ratkaisu hyvinvointipalve-





Kuvio 1. Asiantuntijoiden SIB-tavoitteet ja -toimenpiteet.

luiden järjestämiseen ja organisoimiseen systemisen muutoksen aikaansaamiseksi. SIB ei välttämättä jää osaksi julkista palveluntuotantoa, vaan voimaan jäävät mittaroinnin, tehokkuuden ja tulosten ostamisen tavoitteet.

Haastattelut puhuvat mallista julkisesti ja toteuttavat sen sosiaalipoliittisia sovelluksia palvelujärjestelmässä. Huomio kiinnittyy asiantuntijoiden positiiviseen SIB-kuvaan, joka voi johtua siitä, että he esiintyvät haastattelussa nimillään. Toisaalta he saattaisivat puhua mallista positiivisesti myös nimettöminä yhden anonyymina esiintyvän asiantuntijan tapaan. SIB linkittyy markkinointumisen, yksityistämisen ja NPM:n jatkumoon, mutta pakenee perinteisiä määritelmiä. Kiinnostavaa on, että kansainvälisen tutkimuksen mukaan NPM-tavoitteet byrokratian keventymisestä tai kustannustehokkuudesta eivät aina toteudu (Hall 2013; Hood & Dixon 2015). SIB-mallia markkinoidaan tehokkaalla toiminnalla, sektoriyhteistyöllä ja vaikuttavuudella. Suomalaisen projektien tavoitteiden toteutumisesta ei voida tehdä johtopäätöksiä, koska hankkeet ovat kesken (Pennanen & Liukko 2019). Kansainvälisissä SIB-hankkeissa tavoitteisiin ei aina ole päästy (Nicholls & Tomkinson 2013; Jolliffe & Hadderman 2014).

Tutkimustulokset mahdollistavat keskustelun SIBin osa-alueista, koska ne paljastavat malliin liittyvät odotukset ja tavoitteet. Hyvinvointivaltion uudistamisessa ja liberalisoinnissa voidaan tehdä monia yksittäisiä niukkoja suunnanmuutoksia ja toimenpiteitä, jotka vaikuttavat hyvinvointivaltion suuntaan (Kantola 2002, 193; Julkunen 2017, 13). SIB muuttaa ajattelutapaa, koska mallia soveltamalla hyvinvointipalveluita muokataan aktiivisesti tehokkaammiksi, tuottavammiksi ja sijoittajavetoisiksi. SIBin NPM-logiikka kyt-

keytyy systemisen muutoksen tavoitteluun. Kyseessä ei ole piiloteltu tai niukka suunnanmuutos, vaan avoin prosessi, jossa markkinamekanismin soveltaminen perustuu uuden teknis-taloudellisen instrumentin hyödyntämiseen. SIB on osa kehitystä, jossa etsitään uudenlaisia vaihtoehtoja hyvinvointipalveluiden järjestämiseksi tilanteessa, jossa pohjoismainen hyvinvointimalli on matkalla kohti uutta (ks. Vaarama 2011; Julkunen 2017).

SIB linkittyy muutoskehitykseen, jossa ratkaisuja haetaan markkinoistamalla hyvinvointipalveluita, vakiintuneita rakenteita purkamalla ja uudelleenmuotoilemalla. SIB-mallilla tavoiteltu muutos vaikuttaa tekniseltä, mutta prosessin lopputuloksia tai vaikutuksia ei voida tietää. Tavoiteltu systeminen muutos ei vaikuta tutkimustulosten perusteella lyhytaikaiselta markkinakokeilulta, vaan muutostavoitteiden taustalla on pyrkimys muuttaa hyvinvointivaltion rakenne toimimaan SIB-logiikan mukaisesti. Tarkoitus on liittää SIB-logiikka osaksi hyvinvointimallia, eli SIB-mallilla tavoitellaan merkittävää systemistä muutosta hyvinvointivaltion toimintaan. Vaikka muutos vaikuttaa tekniseltä, on aiheellista kysyä, kytkeytykö SIB-malliin elementtejä, joiden olemassaoloon liittyviä riskejä ei havaita. Tämä selviää Suomen osalta SIB-projektien edetessä, kun mallin vaikutuksia päästään tutkimaan tarkemmin. Samalla selviää, kuinka systemisen muutoksen tavoittelu etenee ja päästäkö SIB-projekteissa asetettuihin tavoitteisiin. Jos SIB osoittautuu Suomen oloissa tehokkaaksi ja toimivaksi, on oletettavaa, että SIB-ajattelu linkittyy syvemmin ja kokonaisvaltaisemmin osaksi suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Tässä tapauksessa malli ei jää lyhytaikaiseksi markkinakokeiluksi.

## KIRJALLISUUS

- Alesina, Albero & Glaeser, Edward & Sacerdote, Bruce (2001) Why doesn't the US have a European-style welfare system? NBER Working Paper No. 8524. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Armstrong, Kenneth A (2012) EU social policy and the governance architecture of Europe 2020. *Transfer: European Review of Labour and Research* 18 (3), 285–300.
- Bezes, Philippe & Fimreite, Anne Lise & Le Lidec, Patrick & Laegreid, Per (2013) Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance* 26 (1), 147–175.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (2000) Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization studies* 21 (4), 721–746.
- Bugg-Levine, Antony & Emerson, Jed (2011) Impact Investing. *Transforming How We Make Money while Making a Difference*. *Innovations* 6 (3), 9–18.
- Callanan, Laura & Law, Jonathan (2012) Will Social Impact Bonds Work in the United States? Washington, DC: McKinsey on Society.
- Christensen, Tom & Lægred, Per (2008) NPM and beyond: Structure, Culture and Demography. *International Review of Administrative Science* 74 (1), 7–23. <https://doi.org/10.1177/0020852307085730>
- Clark, Michael & David, Clifford C. Jr & Hwang, Jason & Moses, Nancy & Nelson, Suzy & Torres, Nicholas D. (2014) Next-generation nonprofits. In Tine Hansen-Turton & Nicholas D. Torres (eds.) *Social Innovation and Impact in Nonprofit Leadership*. New York: Springer, 63–81.
- Dahler-Larsen, Peter (2005) *Vaikuttavuuden arviointi*. Helsinki: Stakes.
- de la Peña, Inés (2015) *A primer on a social impact bonds*. Eclac: United Nations.
- Eräsaari, Leena (2009) Jos ratkaisu on yhteisö, niin mikä on ongelma? Teoksessa Filander, Karin & Vanhalakka-Ruoho, Marjatta (toim.) *Yhteisöllisyys liikkeessä*. Jyväskylä: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura, 67–90.
- Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: THL, 181–203.
- European Commission (2015) *Social Policy Innovation Meeting the Social Needs of Citizens*.
- Ferlie, Ewan & Ashburner, Lynn & Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Alec & Tan, Stefanie & Lagarde, Mylene & Mays, Nicholas (2016) Narratives of promise, narratives of caution: A review of the literature on Social Impact Bonds. *Social policy & administration* 52 (1), 1–25.
- Hall, Patrik: NPM in Sweden (2013) *The Risky Balance Between Bureaucracy and Politics*. Teoksessa Sandberg, Åke (eds.): *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Tukholma: SNS Förlag, 406–419.
- Honkasalo, Atte (2010) *Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen*. Tapaustutkimuksina Tampere ja Vantaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1), 3–19.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015) *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. New York: Oxford University Press.
- Herranen, Olli (2015) *Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin*. *Hallinnon Tutkimus* 34 (1), 27–42.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2010) *Tutkimshaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hämäläinen, Timo & Heiskala, Risto (2004) *Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky*. Helsinki: Edita.
- Jackson, T. Edward: *Evaluating social impact bonds* (2013) *Questions, challenges, innovations, and possibilities in measuring outcomes in impact investing*, *Community Development* 44 (5), 608–616.
- Jolliffe, Darrick & Hedderman, Carol (2014) *Peterborough Social impact bond: final report on cohort 1 analysis*. University of Leicester: QinetiQ Proprietary.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1900-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2017) *Muuttuvan hyvinvointivaltion. Eurooppalaiset hyvinvointivaltion reformoitavana*. Jyväskylä: SoPhi.
- Kallio, Johanna (2010) *Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta*. Tampere: Lokikirjat.
- Lagarde, Mylene & Wright, Michael & Nossiter, Julie & Mays, Nicholas (2013) *Challenges of Payment-for-Performance in Health Care and Other Public Services – Design, Implementation and Evaluation*. London: PIRU Publications.
- Lane, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London & New York: Routledge.
- Leventhal, Rebecca (2012) *Effecting progress: Using social impact bonds to finance social services*. *N.Y.U. Journal Of Law and Business* 9 (2), 511–534.
- Liebman, Jeffrey & Sellman, Alina (2013) *Social Impact Bonds: A Guide for States and Local Governments*. Harvard Kennedy School.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittämisestä valtion keskuksellisuuden reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Movitz, Fredrik & Sandberg, Åke: *Contested Models* (2013) *Productive Welfare and Solidaristic Individualism*. In Sandberg, Åke (ed.): *Nordic Lights*.

- Work, Management and Welfare in Scandinavia. Stockholm: SNS Förlag, 31–90.
- Mulgan, George & Reeder, Neil & Aylott, Mhairi & Bo'sher, Luke (2011) Social Impact Investment: The Challenge and Opportunity of Social Impact Bonds. The Young Foundation.
- Mänttari-Van Der Kuip, Maija (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoinnista armoilla? Yhteiskuntapolitiikka 78 (1), 5–19.
- Möttönen, Sakari (2009) Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka 74 (1), 5–18.
- Nicholls, Alex: Filling the capital gap (2013) In Denny, Simon & Seddon, Frederic (eds.) Social Enterprise: Accountability and Evaluation around the World. Abingdon: Routledge, 161–195.
- Nicholls, Alex & Tomkinson, Emma (2013) The Peterborough pilot social impact bond. <http://eureka.sbs.ox.ac.uk/5929/> (luettu 12.3.2018).
- Oinas, Tomi & Anttila, Timo & Mustosmäki, Armi (2016) Työn organisoinnin muutos yksityisellä ja julkisella sektorilla. Lisääntyvätkö uudet työn organisoinnin muodot Pohjoismaissa? Yhteiskuntapolitiikka 81 (6), 670–680.
- Olson, John & Phillips, Andrea (2013) Rikers Island: The first social impact bond in the United States. Community Development Investment Review (01) 97–101.
- Pennanen, Pekka & Liukko, Jyri (2019) Sosiaalipolitiikan järjestäminen muuttuvassa hyvinvointivaltiossa: tarkastelussa tulospäätökset ja rahoitussopimus. Janus 27 (2), 127–143.
- Pikkarainen, Pentti (2017) Vaikuttavuusinvestoimisen ystävät palveluksessa! Helsinki: Sitra.
- Power, Michael (1999) The audit society: Rituals of verification. Oxford: Oxford University Press.
- Pyykkö, Mika (2016) Mikä ihmeen Työhyvinvointi-SIB? Kysymyksiä ja vastauksia! Helsinki: Sitra.
- Pyykkö, Mika & Keltanen, Taru (2018) Mitä kuuluu Työhyvinvointi-SIBille? Helsinki: Sitra.
- Rizzello, Alessandro & Carè, Rosella (2016) Insight into the Social Impact Bond market: an analysis of investors. ACRN Oxford Journal of Finance and Risk Perspectives (5.3), 145–171.
- Rotheroe, Abigail & Lomax, Plum & Joy, Iona (2013) Allia's Future for Children Bond: Lessons Learned, London: New Philanthropy Capital.
- Ruckenstein, Minna (2017) Innovaatiot epävarmuuden aikana. Tieteessä tapahtuu 1, 1–2.
- Saari, Juho (1998) Sosiaalipolitiittinen innovaatiotutkimus. Teoksessa Niemelä, Heikki & Saari, Juho & Salminen, Kari (toim.) Innovaatiivinen sosiaalipolitiikka. Helsinki: Hakapaino Oy, 29–54.
- Saari, Juho (2008) Sosiaalisten innovaatioiden aika. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaalija terveysturvan keskusliitto, 7–43.
- Sennett, Richard (2014) Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa. Tampere: Vastapaino.
- Shiller, Robert J. (2013) Capitalism and financial innovation. Financial Analysts Journal (69) 1, 21–25.
- Sitra: SIBsalabim (2018) Helsinki: Sitra.
- Takalo, Tuomas (2014) Innovaatiopolitiikan haasteet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 110 (2), 381–390.
- Toikko, Timo & Gawel, Aleksandra (2012) Yksityisten sosiaalipalveluiden kehitys. Teoksessa Zechner, Minna (toim.) Julkiset sosiaalipalvelut murroksessa. Seinäjoki: Anja Mäntylän rahasto, 9–27.
- Tilastokeskus (2018) Nuorten määrä uhkaa vähentyä huomattavasti syntyvyyden laskusta johtuen.
- Tutkimus- ja innovaationeuvosto (2014) Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015–2020. Jyväskylä: Kopijyvä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Maahanmuuttajien työllistymistä nopeutetaan uusilla panostuksilla. Tiedote 2.6.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Maahanmuuttajien työllistymistä nopeuttava kokeilu kiinnostaa kansainvälisesti. Uutinen 19.3.2018.
- Vaarama, Marja (2011) Prologi. Sosiaalipolitiikan nykytila. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Yliaska, Ville (2010) Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993). Yhteiskuntapolitiikka (75) 4, 361–376.
- Yliaska, Ville (2014) Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into-Kustannus.

## ENGLISH SUMMARY

*Pekka Penmanen: Permanent change in the welfare state or ephemeral market experiment? The objectives and implementation of the Social Impact Bond in expert speech (Sijoittajat sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa. Sosiaalisen tulorahoituksen tavoitteet asiantuntijapuheessa)*

Innovations have a significant impact on the direction in which the welfare state is developed. Their importance is continuing to grow as the economy loses momentum. One of the most recent social innovations for the provision and funding of welfare services is Impact Investing, one form of which is the Social Impact Bond. In this model, private or institutional investors invest in welfare services and take financial risk. The municipality, state or other subscriber to the service only pays for obtained and verified results. This study explores the hopes and expectations attached by Finnish experts to the Social Impact Bond. The analysis is based on interviews with 14 experts who have worked on Social Impact Bond projects in Finland.

The results reveal four objectives and four methods that the Social Impact Bond combines. They are aimed at systemic change in the Finnish welfare state. The first objective is the prevention of social problems. The second is improving the productivity and efficiency of social services. The third objective is the delivery of better services, and the fourth is to reduce the budget deficit. These objectives can be achieved by applying model-related methods. The first method is performance measurement and enhancing public sector effectiveness. The second method is increasing inter-sector cooperation. The third method is buying results, and the fourth is transferring the financial risk to private investors. Experts expect that the Social Impact Bond may change the systemic structure of the welfare state as the operational logic of the model is incorporated into the public sector.

**Keywords:** Social Impact Bond, innovations, welfare state, Impact Investing, public sector, private investors.