

KUINKA HYVINVOINTIVALTIO MONIPUOLISTUU? SOSIAALISEN TULOSRAHOITUKSEN KÄYTTÖÖNOTTAMISEN PROSESSI SUOMESSA

Pekka Pennanen: VTT, riskienhallintakonsultti, Deloitte

Anu Katainen: VTT, sosiologian dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto

Jyri Liukko: VTT, erikoistutkija, Eläketurvakeskus

Heikki Hiilamo: VTT, FT, sosiaalipolitiikan professori, Helsingin yliopisto

pekka.m.pennanen@gmail.com; annu.h.katainen@helsinki.fi;

jiyri.liukko@etk.fi; heikki.hiilamo@helsinki.fi

Janus vol. 32 (1) 2024, 3–20

Tiivistelmä

Sosiaalipolitiikka uudistuu usein yllättävissä ja lyhyissä kausissa, ”politiikkatoimien ikkunoissa”. Artikkelissa tutkimme tapaustutkimuksen keinoin sosiaalisen tulosrahoituksen eli niin sanotun tulosperusteisen rahoitussopimuksen (SIB) edistämisprosessia osana hyvinvointipalveluiden uudenlaista organisoimista. Tutkimuksessa hyödynnämme John Kingdonin monien virtausten (multiple streams) teoriaa. Aineistona ovat asiantuntijahaastattelut ja valtiopäiväasiakirjat. SIB-mallia alettiin edistää Suomessa henkilövetoisesti. Malli sai poliittista kannatusta yksittäisten toimijoiden aktiivisuuden, poliittisen tilanteen ja sattumanvaraisten tapahtumien kautta. Keskeinen sattuma sosiaalisen tulosrahoituksen edistämisessä oli vuoden 2015 pakolaiskriisi, jonka yhteydessä mallia päätettiin soveltaa turvapaikanhakijoiden integroimisessa. Pakolaiskriisi ja henkilösuhteiden kautta saatu poliittinen tuki SIB-mallille näyttäytyvät hetkellisenä politiikkatoimien ikkunana, jossa mallin käyttöönotto mahdollistui. Tutkimus korostaa henkilötason verkostojen merkitystä sosiaalipolitiikan muutoksessa.

JOHDANTO

Taluskriisien ja väestön ikääntymisen seurauksena rahoituksen kestävyysdestä on tullut kehittyneiden hyvinvointivaltioiden uudistamisen keskeinen vaatimus: miten muokata julkisten palvelujen rahoituskehiksestä sellainen, että palvelut pystyvät vastaamaan palvelutarpeen kasvuun. Keskustelu rahoituksen kestävydestä kiteytyy myös markkinoiden rooliin hyvinvointipalveluiden tuottamisessa eli siihen, voivatko julkisesti rahoitetut hyvinvointipalvelut olla yksityisesti tuotettuja, sekä siihen, voidaanko julkisen sektorin tehokkuutta parantaa yrityselämästä tutujen organisointi- ja johtamismallien avulla (esim. New Public Management, NMP). Viime aikoina on alettu keskus-

tella aivan uudeltaisesta markkinoiden roolia hyvinvointipalveluissa korostavasta mekanismista, jota kutsutaan Suomessa tulosperusteiseksi rahoitussopimukseksi tai sosiaalisesti tulosrahoitukseksi (Social Impact Bond, SIB). Kyse on julkisten hyvinvointipalveluiden rahoittamisesta yksityisellä riskipääomalla.

Tämänkaltaisten kokonaan uusien ideoiden soveltaminen on harvinaista kypsissä hyvinvointivaltioissa, joita kahlitsee polkuriippuvuus: hyvinvointivaltion kehittämisen eri vaiheissa tehdyt valinnat ehdollistavat kehityspolkuja. Tässä artikkelissa tarkastelemme sitä, miten SIB-malli uutena ideana saavutti Suomessa sellaisen hyväksynnän, että sitä alettiin kokeilla ja soveltaa. Perin-

Janus



teisten funktionaalisten ja valtaresurssi-teorioiden sijaan pyrimme selittämään tapahtunutta ideoita, toimijoita ja verkostoja sekä sattumanvaraisia tapahtumakulkuja korostavilla teorioilla. Tutkimme sen ajallisen kontekstin roolia, jota aikaisemmassa kirjallisuudessa on kuvattu termeillä “politiikkatoimien ikkuna” (Kingdon 2003) tai “harvinaisen hetki” (Saari 2009a).

Tarkastelemme, missä määrin SIB-mallin käyttöönotossa on ollut kyse sattumasta ja missä määrin suunnittelusta. Kysymys on myös teoreettisesti mielenkiintoinen. Mikäli SIB-mallin hyväksymisen taustalla on pikemminkin sattuma kuin suunnittelu, voimme päätellä suomalaisen hyvinvointivaltion olevan aikaisemmin uskottua notkeampi omaksumaan uusia toimintamalleja. Aiemmassa suomalaisessa SIB-tutkimuksessa SIB-mallia on tutkittu muun muassa uudenlaisena sosiaalipolitiikan toteutusmekanismina ja systeemisen muutoksen mahdollistavana välineenä (Pennanen & Liukko 2019; Pennanen 2019; Pennanen 2020; Kyösti & Airaksinen 2021). Artikkelit perustuu keskeisten suomalaisten SIB-toimijoiden haastatteluihin ja valtiopäiväasiakirjoihin. SIB-mallin käyttöönoton alkuvaiheessa mallin piirissä työskennelleiden asiantuntijoiden määrä oli pieni, ja tähän tutkimukseen on haastateltu keskeisimpiä SIB-asiantuntijoita. Valtiopäiväasiakirjat avaavat mallin käyttöönotosta käytyä poliittista ja lainsäädännöllistä keskustelua.

SIB-malli on yksi vaikuttavuusinvestoimisen instrumentti. Siinä korostuvat ongelmien ennaltaehkäisy, vaikuttavuuden mittaaminen, tuloksista maksaminen ja taloudellisen riskin siirtyminen

yksityisille sijoittajille. Mallissa sijoittajat investoivat rahoitusinstrumentin kautta tiettyyn julkisen vallan määrittämään hankkeeseen, jossa sijoittajien tuotto perustuu saavutettuihin tavoitteisiin. Yleensä yksityinen yritys toimii SIB-projektissa hankehallinnoijana eli pyörittää SIB-rahastoa, hankkii sijoittajat ja organisoii hanketta. Ulkopuoliset asiantuntijat arvioivat hankkeen onnistumisen. Julkisen sektorin sijoittajille maksamat palkkiot ovat sidoksissa hanketavoitteisiin. SIB-malli on vienyt tuloksista maksamisen ideoita osaksi hyvinvointipalveluiden järjestämistä. Mallin soveltaminen vaatii laajaa osaamista riskeistä, vastuista ja sopimusteknisistä kysymyksistä (Shiller 2013, 23).

SIB-hankkeiden voidaan ajatella vievän julkisen sektorin tehokkuutta ja yksityiseltä sektorilta omaksuttuja johtamiskäytäntöjä edistävää NPM-ajattelua astetta pidemmälle kahdella tapaa. Ensimmäkin uutta on hyvinvointipalveluiden lopputuloksiin liittyvän rahoitusriskin siirtyminen yksityisille sijoittajille. Toiseksi SIB-hankkeet muuttavat laajasti hyvinvointipalveluiden organisoimista (Nicholls 2013; Schinckus 2017, 734). SIB-mallin yhteydessä on keskusteltu kokonaisvaltaisesta systeemisestä muutoksesta. Tällainen systeeminen muutos voi olla mahdollinen, jos SIB-mallin toimintalogiikka – ongelmien ennaltaehkäisy, vaikuttavuuden mittaaminen ja tulosten ostaminen – alkaa muokata julkisten hyvinvointipalveluiden toimintamallia SIB-hankkeiden ulkopuolellakin. Samalla SIB-malli voi houkuttaa laajemminkin julkista sektoria siirtämään hyvinvointihankkeiden taloudellista riskiä sijoittajille.

Markkinoita korostavassa toimintatavassa hyvinvointivaltion on todettu liukuneen kohti kilpailuvaltion logiikkaa, jossa keskeistä on kilpailukyvyn ja rahoitusmarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen (Cerny 1997; Genschel & Seelkopf 2015). SIB-malli on myös osa laajempaa finansialisaatiokehitystä: rahoitussektorin logiikka tulee osaksi julkisia palveluja, joiden lähtökohdat ovat nojanneet rahoitussektorin ulkopuolisiin käytäntöihin (Wiggan 2019; Broom 2021). SIB-mallin soveltaminen voi kiihdyttää finansialisaatiokehitystä monenlaisissa julkisissa palveluissa (ks. esim. Tse & Warner 2020, 818).

SIB-malli muistuttaa sosiaalipoliittisen velkakirjan (Social Policy Bond) ideaa, jossa velkakirja lunastetaan kiinteästä hinnasta sosiaalisen tavoitteen täytyessä. Ajatuksen esitteli uusiseelantilainen ekonomisti Ronnie Horesh vuonna 1988. Horesh korosti järjestelyä välineenä, joka voi johtaa tehokkaampiin ja oikeudenmukaisempiin julkisiin palveluihin (Horesh 1988, 266–280; Horesh 2000, 39–42). Nykyisen SIB-mallin alkujuuret juontavat vaikuttavuusinvestoimisen idean lanseeraamiseen vuonna 2007. Tällöin joukko vaikuttajia rahoitusosalta sekä hyväntekeväisyys- ja kehitysjärjestöistä kokoontui keskustelemaan sellaisen investointisektorin kehittämisestä, joka pyrki sosiaalisiin ja ympäristötavoitteisiin (Harji & Jackson 2012; Clark ym. 2015, 58).

Lisäksi SIB-mallin alkulähteenä voidaan pitää samana vuonna Ison-Britannian pääministeri Gordon Brownin alaisuudessa aloittaneen, monenlaisiin sosiaalisiin ongelmiin ratkaisuja etsineen sosiaalisen toiminnan neuvos-

ton (Council on Social Action) työtä. Maailman ensimmäinen SIB-hanke oli Englannissa vuosina 2010–2015 toteutettu uusintarikollisuuden vähentämiseen tähdännyt Peterborough’n vankila-hanke (Disley ym. 2015). SIB-malli nauttii Isossa-Britanniassa eri puolueiden tukea, koska sen mahdolliset hyödyt vetoavat erilaisia tavoitteita ajaviin poliitikkoihin (Liang ym. 2014, 268; Government Outcomes Lab 2018, 3). 2010-luvulla SIB-malli on levinnyt moniin maihin, ja projektien määrä on kasvanut Englannin lisäksi etenkin Manner-Euroopassa ja Yhdysvalloissa (Rizzello & Carè 2016, 154). Vuonna 2013 Euroopan komissio suositteli SIB-mallin soveltamista jäsenmailleen (European Commission 2013, 17–18). SIB-hankkeiden odotusten realisoitumisesta on kuitenkin toistaiseksi melko vähän näyttöä (Loxley & Hajer 2019; Harvie & Ogman 2019).

SIB-mallin roolia ei ole syytä liioitella: mallin soveltaminen ei välttämättä muuta hyvinvointipalveluja radikaalisti (vrt. Sewell 2005, Clemens 2007; Saari 2009a). SIB-mallin käyttöönotto voidaankin nähdä osana sosiaalipoliitiikan uudistamisen pienten askelten politiikkaa (ks. Saari 2011). Päätyneitä suomalaisia hankkeita ovat esimerkiksi vuonna 2015 alkanut julkisen sektorin työhyvinvointihanke, Tyhy-SIB, ja maahanmuuttajien parempaan työllistymiseen tähdännyt Koto-SIB, joka käynnistyi vuonna 2017 (Pehkonen ym. 2019; Sitra 2019a). Malli on vain yksi mutta kuitenkin poikkeuksellinen väline hyvinvointipalveluiden organisoimiseksi niukoiksi esitettyjen resursien aikana.

**POLITIIKKAPROSESSIT
HYVINVOINTIVALTION MUUTOKSEN
TUTKIMUKSESSA**

Hyvinvointivaltion muutosta on perinteisesti selitetty esimerkiksi yhteiskunnan rakenteellisten muutosten (teollistuminen, kaupungistuminen, ikärakenteen muutos), luokkapohjaisten intressien ja valtaresurssien sekä vallitsevien instituutioiden avulla. Rakennefunktionalistisen selitysmallin mukaan teollistumisen myötä syntyi sosiaalipoliittisia tarpeita ja odotuksia, joihin pyrittiin vastaamaan sosiaaliturvalla. Teollistuneiden maiden sosiaalipoliittinen kehitys on tästä näkökulmasta näyttäytynyt eri maiden kehityskulkujen yhdentymisenä, jopa väijäämättömänä kehityksenä (Wilensky 1975). Hyvinvointivaltioiden eriytymistä on puolestaan selitetty poliittisten prosessien ja sosioekonomisten ryhmien valtaresurssien ja -suhteiden tuloksena (Esping-Andersen 1990). Institutionaalisen selitysmallin mukaan yhteiskunnan institutionaaliset rakenteet eli erilaiset vakiintuneet järjestelmät ja eri järjestelmiä hallinnoivat tahot (etujärjestöt, palveluiden tuottajat) vaikuttavat sosiaalipoliittisen järjestelmän kehitykseen ja etenkin niiden muuttumista hidastaviin tekijöihin (Pierson 2004).

Viime vuosikymmeninä hyvinvointivaltion muutosta tarkastelevassa tutkimuksessa on aiempaa vahvemmin painottunut toimijoiden, ideoiden ja erilaisten politiikkaprosessien merkitys. Nämä näkökulmat ovat korostuneet esimerkiksi Peter A. Hallin (1993) ja John Kingdonin (2003) lähestymistavoissa. Kingdonin (2003) monien virtausten (*multiple streams*) teoria soveltuu uutta ajattelutapaa edustavan

SIB-mallin kehityksen analyysin paremmin kuin Hallin (1993) teoria muutosten asteista. Kingdonin teoriaa on hyödynnetty laajasti tutkittaessa demokraattisille yhteiskunnille ominaisia kompleksisia muutosprosesseja, joihin on vaikuttamassa laaja joukko erilaisia toimijoita ja joissa ongelmien kehityksistä ja niiden ratkaisuista ei vallitse yksimielisyyttä.

Kingdonin mallia on kuitenkin kritisoitu siitä, että se ei anna juurikaan välineitä poliittisen päätöksenteon analyysiin tai parlamentaaristen prosessien, puolueohjelmien ja ideologioiden merkityksen ymmärtämiseen politiikan muutoksessa (Herweg ym. 2015). Mallissa ei ole myöskään teoretisoitu poliittisten instituutioiden vaikutusta politiikan muotoutumiseen. Sen sijaan siinä korostuu ennemminkin kysymys siitä, miksi tietyt ehdotukset etenevät poliittiseen päätöksentekoon asti (Zohlnhöfer ym. 2015). Tässä tutkimuksessa tarkoituksena ei ole ollut tutkia poliittista ideologiaa tai parlamentaarista prosessia SIB-mallin käyttöönoton taustalla, vaan ymmärtää politiikkamuutosta samanaikaisten sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten prosessien tuloksena. Monien virtausten teoria valittiin tähän tutkimukseen ennen kaikkea siksi, että se ottaa huomioon yksittäisten toimijoiden, etenkin "politiikkayrittäjien" (*policy entrepreneurs*), merkityksen politiikan muutoksessa. Toimijalähtöisen tarkastelun lisäksi mallissa korostuu ajallisuuden ja sattuman merkitys: politiikan muutos on usein riippuvainen ennakoimattomista poliittisista ja sosiaalisista tekijöistä. Kingdon kutsuu hetkiä, jolloin ennakoimattomat sosiaaliset ja poliittiset prosessit mahdollistavat muutoksen, politiikkatoimien ikkunoiksi (*policy*

windows). Tällaisissa tapahtumakuluissa sosiaalipoliittiset uudistukset tapahtuvat lyhyiden murroskausien aikana, jolloin uudistuspainet ja -ehdotukset, sosiaalipoliitiikan rakenteet sekä taloudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen tilanne tukevat samanaikaisesti muutosta (ks. myös Weir 1992; Saari 2009b). Kingdonin mukaan politiikkatoimien ikkunat tarjoavat kannatusryhmille tai toimijoille mahdollisuuden ajaa omia politiikkatoimiaan tai saada huomiota agendalleen.

Kingdonin teoreettisessa mallissa politiikkatoimien ikkuna aukeaa muutokselle, kun kolme ”virtausta” kohtaavat:

1. Ongelmien virta (*problems stream*) viittaa prosessiin, jossa jokin asia muodostuu poliittiseksi huolenaiheeksi. Huolenaihe voi syntyä objektiivisen sosiaalisen muutoksen kuten työttömyysasteen nousun seurauksena. Huolenaihe voidaan myös tuoda esiin jonkin intressiryhmän, puolueen, kansalaisten tai median tarkoituksellisesti kehystämänä, mutta ongelman poliittisesti muutosvoimainen formulointi edellyttää sekä resursseja että verkostoja. Kiinnostavaa prosessissa onkin, miksi jotkut avaukset ja ongelmien kehystykset saavat nostetta ja nousevat politiikan asialistalle ja miksi toiset jäävät huomiotta.
2. Poliitiikkatoimien virrassa (*policy stream*) politiikan asialistalle nouseisiin ongelmiin ja kysymyksiin esitetään ratkaisuja. Poliittisissa muutosprosesseissa toimijat kehystävät ongelmia ja esittävät haluamiaan politiikkatoimia niiden ratkaisemiseksi. Avainasemassa muutoksessa ovat erilaiset politiikkayrittäjät eli yksilöt tai organisaatiot, jotka kamppailevat valta-asemasta määritellä politiikkatoimia esiin nostettuihin ongelmiin. Poliitiikkayrittäjät voivat olla poliitikkoja tai poliittisia organisaatioita, mutta myös muita toimijoita, kuten vaikkapa asiantuntijoita tai etujärjestöjä, jotka käyttävät resurssejaan edistääkseen haluamaansa poliittista muutosta.
3. Poliitiikan virta (*political stream*) viittaa poliittiseen ilmapiiriin ja poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Päätäjät ovat vastaanottavaisia esitetuille politiikkatoimille vain, jos ne vastaavat päätöksenteon ideologioita ja käytännöllisiä päämääriä tietynä hetkenä. Toisaalta jonkin odottamattoman ja huomiota vaativan ongelman tai tapahtuman aikaansaama paine voi tuottaa nopeitakin toimia politiikan virrassa.

Kingdonin mukaan ongelmien, politiikkatoimien ja politiikan virrat toimivat toisiinsa nähden suhteellisen itsenäisesti, kunnes politiikkatoimien ikkunat tarjoavat politiikkayrittäjille mahdollisuuden kytkeä virrat poliittisiin muutoksiin tähtääväksi kokonaisuudeksi. Jos kytkeminen onnistuu, tuloksena voi olla suuriakin politiikan muutoksia päättäjien hyväksyessä esitetyt toimenpiteet.

Tutkimuksessamme hyödynnämme Kingdonin teoriaa tarkastelemalla ennen kaikkea politiikkayrittäjien merkitystä SIB-mallin käyttöön otossa. Keskiytymme siihen, miten ja kenen toimesta SIB-malli on noussut käytössä olevien politiikkatoimien joukkoon Suomessa. Tutkimus rajautuu harvinaisen hetken ja politiikkatoimien ikkunan käsitte-

tä soveltaen ”tiheään” tapahtumajaksoon, jonka kuluessa sosiaalipolitiikan kehityksen suuntaa muutetaan (Saari 2009b).

AINEISTO JA ANALYYSIN KULKU

Pääaineistona tutkimuksessa hyödynnetään asiantuntijahaastatteluja ja täydentävänä aineistona valtiopäiväasiakirjoja. Vuonna 2017 haastateltiin 14 asiantuntijaa (neljä kysytyistä kieltäytyi haastattelusta). Valtaosa haastatelluista työskenteli SIB-hankkeissa, ja osa toimi vaikuttavuusinvestoimisen ensimmäisessä kansallisessa ohjausryhmässä, joka koordinoi SIB-toimintaa. Ohjausryhmä ei ollut poliittinen toimija, vaan SIB-teeman keskustelunavaaja ja Sitran vaikuttavuusinvestoimisen ohjelman neuvonantajaelin. Kansallinen ohjausryhmä toimi myös viestinviejänä vaikuttavuusinvestoimisen kansainväliseen ohjausryhmään (Global Impact Investment Steering Group), jonka jäseneksi Suomi otettiin vuonna 2017. Asiantuntijat valikoituivat haastatteluihin SIB-osaamisensa ohella siksi, että he ovat olleet aktiivisia tekijöitä suomalaisen SIB-toiminnan alkuvaiheessa. Taustakeskustelujen ja asiakirjojen mukaan heillä oli kattavimmat tiedot SIB-mallin käyttöönotosta Suomessa. Yksilöhaastattelut kestivät puolesta tunnista 75 minuuttiin. He esiintyvät nimellään, ja vain yksi haastateltava halusi anonyymiteetin.

Keväällä 2017 haastatellut henkilöt olivat maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen (TEM), johtaja Timo Lindholm (Sitra), pääsihteeri Vertti Kiukas (SOSTE ry), ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen (VNK), vaikuttavuusinvestoimisen

avainalueen vetäjä Mika Pyykkö (Sitra), anonyymi rahoitusalan asiantuntija, johtaja Kristiina Halonen (Työterveyslaitos), työmarkkinaneuvos Jussi Toppila (TEM), puheenjohtaja Jussi Nykänen (Epiqus Oy), toimitusjohtaja Tom Liljeström (LähiTapiola), ylijohdaja Anni Huhtala (VATT), erityisasiantuntija Jari Vaine (Kuntaliitto), asiantuntija Riikka Sievänen (KPMG Oy) ja ylijohdaja Pentti Pikkarainen (VM).

Touko-kesäkuussa 2019 haastatteluaineistoa täydennettiin keskeisten SIB-asiantuntijoiden haastatteluilla. Haastateltaviksi kysyttiin 12 asiantuntijaa, joista kolme ei vastannut yhteydenottoon, yksi kieltäytyi ja yksi suositteli kysymään toista haastateltavaa. Seitsemän haastateltua henkilöä olivat vanhempi neuvonantaja Petri Hilli (Sitra), kehitysjohtajana vuonna 2012 TEM:ssä työskennellyt Ulla-Maija Laiho, vaikuttavuusinvestoimisen ensimmäisen ohjausryhmän puheenjohtajana toiminut Pentti Pikkarainen, toimitusjohtaja Jani Kempas (FIM Pääomarahastot Oy), projektijohtaja Mika Pyykkö (Sitra), johtava asiantuntija Timo Lindholm (TEM) ja erityisasiantuntija Susanna Piepponen (TEM).

Haastattelut litteroitiin sanatarkasti. Aineistonkeruumenetelmänä oli puolistrukturoitu teemahaastattelu. Vuoden 2017 haastatteluissa tarkasteltiin ennen muuta SIB-mallin tulevaisuutta, mallin ongelmia, SIB-mallin ja hyvinvointivaltion suhdetta sekä SIB-mallin Suomeen saapumista. Vuoden 2019 haastatteluissa keskityttiin SIB-mallin käyttöönottoon liittyneisiin tapahtumiin, poliittisen prosessin kartoittamiseen ja henkilösuhteiden merkitykseen mallin käyttöönoton taustalla. Tutki-

muksen pääteema liittyy SIB-mallin Suomeen saapumista ja käyttöönottoa käsitelleisiin kysymyksiin.

Valtiopäiväasiakirja-aineisto koostuu toukokuussa 2019 kerätystä 69 valtiopäiväasiakirjasta (täysistuntopöytäkirjat, kirjalliset kysymykset, vastaukset kirjallisiin kysymyksiin, valiokuntalausunnat, asiantuntijalausunnat, kirjelmät, Sitran toimintakertomukset, selvitykset ja hallituksen esitykset), joista on haettu SIB-mainintoja. Valtiopäiväasiakirjat ovat vuosilta 2013–2018, koska ennen vuotta 2013 valtiopäiväasiakirjoista ei löytynyt SIB-mainintoja. Kaksiosaisessa asiakirjahaussa asiakirjat haettiin ensin vuosikohtaisesti eduskunnan hakupalvelusta. Tämän jälkeen löydetty asiakirjat listattiin vuosi- ja hakusana-kohtaisesti.

Hakusanoina olivat ”vaikuttavuusinvestoiminen”, ”tulospurustein rahoitus sopimus”, ”Impact Investing”, ”Social Impact Bond” ja ”SIB”. Asiakirjahauissa noudatettiin eduskunnan kirjaston hakuohjetta (Hakala & Korkeila 2018). Vuosina 2013–2015 löytyi vain yksittäisiä asiakirjoja. Vuonna 2016 asiakirjojen määrä lisääntyi selvästi (12 kpl) ja vuonna 2017 asiakirjaosumia oli 25 ja seuraavana vuonna 26 kappaletta. Analysoimme SIB-asiantuntijoiden haastatteluja ja valtiopäiväasiakirjoja intensiivistä tapaustutkimusta soveltaen. Tapaustutkimuksessa kuvataan usealla aineistolla tiettyä tapahtumaa. Siinä tavoite on kuvata tiheästi ainutlaatuisen tapauksen kulkua, tulkita tapahtunutta ja lopulta ymmärtää sen merkitys. Tarkoituksena ei ole yleisluonnehdintojen tekeminen tapahtuneesta, vaan tapahtumaketjun yksityiskohtainen analyysi. (Eriksson & Koistinen 2014.)

Tutkimme SIB-mallin edistämisprosessia ensisijaisesti asiantuntijapuheen ja toissijaisesti valtiopäiväasiakirjojen avulla painottaen toimijoiden välisiä valintoja (ks. Saari 2009a, 239). Sitrassa ja valtionhallinnossa työskentelevien asiantuntijoiden näkökulmat korostuvat analyysissä, koska he olivat SIB-toiminnan alkuvaiheen ydinryhmää Suomessa. Asiantuntijahaastattelut kuvaavat asiantuntijoiden tulkintoja tapahtumista ja valtiopäiväasiakirjat edustavat dokumentoitua poliittista puhetta, joka tarkoittaa tapahtunutta lainsäädännöllisen päätöksenteon muutosta.

Peilaamme analyysissä asiantuntijahuomioita ja valtiopäiväasiakirjojen SIB-mallin edistämisestä kertovia havaintoja ongelmien, politiikkatoimien ja politiikan virtoihin. Näiden virtojen kohtaamisesta muodostuvan politiikkatoimien ikkunan taustan muodostaa instituutionaalisen, taloudellisen ja toimijatason rakenne. Toimijatason asiantuntijoiden yhteyksiä ja vaikuttamiskanavia sekä valtiopäiväasiakirjamainintoja SIB-mallin edistämisestä. Toimijatason tutkiminen on olennaista, koska toimijoita tutkimalla on mahdollista päästä käsiksi prosessin etenemiseen. Tutkimuksessa instituutionaalinen taso liittyy julkisen sektorin uudistamispyrkimyksiin ja yksityisten organisaatioiden roolin kasvamiseen hyvinvointipalveluissa. Instituutionaaliseen tasoon liittyy myös EU-komission jäsenmaille antama SIB-soveltamissuositus (European Commission 2013, 17–18). Taloudellinen taso liittyy finanssikriisiin (2007–2009), joka lisäsi sosiaaliturvan kysyntää, mutta sen rahoittaminen vaikeutui (Vis ym. 2011).

Aineiston tarkastelu oli kaksiosainen. Ensin haastatteluaineistosta etsittiin mainintoja henkilöistä, yhteyksistä ja prosesseista, jotka edistivät SIB-mallin käyttöönottoa Suomessa. Yhteydet koodattiin ATLAS.ti-ohjelmaan ja Word-lomakkeelle. Seuraavaksi tarkasteltiin valtiopäiväasiakirjoja ja eriteltiin SIB-maininnat, joiden perusteella täydennettiin haastatteluaineiston pohjalta pimentoon jääneitä tapahtumia. Lopuksi tapahtumista ja yhteyksistä rakennettiin kronologinen kertomus, joka syventyi analyysin edetessä.

TULOKSET

Ongelmien virta

SIB-mallin soveltamisen suosiota Suomessa ovat kiihdyttäneet monet näkemykset taloudellisista ja poliittisista muutoksista, jotka ovat nousseet politiikan agendalla keskeisiksi hyvinvointivaltion tulevaisuutta uhkaaviksi huolenaiheiksi ja kysymyksiksi. Finanssikriisin (2007–2009) jälkeen Suomen julkisen talouden alijäämä on kasvanut ja julkisyhteisöjen velka lisääntynyt (Tilastokeskus 2022). Vaikka muutkin euromaat ovat velkaantuneet huomattavasti, Suomi ei ole päässyt talouskasvussa muiden EU-verrokkimaiden vauhtiin (Eurostat 2023). Suomen työllisyysaste on muihin Pohjoismaihin verrattuna alhaisemmalla tasolla, samoin maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestön työllisyysastetta alhaisempi (TEM 2019; Alasoini ym. 2022). Samalla uhkakuvia kestävyysvajeesta, epäedullisesta väestökehityksestä ja julkisten menojen kasvusta on käytetty perusteina karsia hyvinvointipalveluita ja muuttaa kustannusrakennetta.

Ratkaisua palvelutarpeiden ja resurssien väliseen kuiluun on etsitty esimerkiksi uudella julkisjohtamisella (New Public Management, NPM), jolla tarkoitetaan 1990-luvulla alkanutta yksityisen sektorin johtamis- ja organisointimallien soveltamista julkisen sektorin uudistamiseen (Lane 2000 & Yliaska 2010). NPM:n tuloksena yksityisen sektorin arviointikäytännöt, kilpailulliset elementit, yksityistämisyjärjestelyt, laatu-kriteerit ja tehostamistoimenpiteet ovat tulleet osaksi julkista sektoria (van der Meer 2007; Movitz & Sandberg 2013). Julkisessa keskustelussa on painotettu toistuvasti, että sosiaalipolitiikan todellisiin vaikutuksiin ja tehokkuuteen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota niin, että hyvinvointipolitiikasta saadaan maksimaalinen hyöty resurssien niukentuessa. Sosiaalisia ongelmia olisi tehokkaampaa ennaltaehkäistä kuin hoitaa syntyneitä ongelmia. Tällainen ongelmien kehystäminen painottui myös haastatteluissa. Useiden haastatteltujen SIB-asiantuntijoiden mukaan julkisten palvelujen toiminta on päälle kaatuneiden ongelmien hoitoa, eikä ongelmien ennaltaehkäisylle avaudu mahdollisuuksia. Asiantuntijapuheessa SIB-malli nähtiin yhtenä ratkaisuna ongelmien ennaltaehkäisyn vahvistamiseen.

Myös julkiseen talouteen ja epäedulliseen väestökehitykseen liittyvät huolet tulivat esiin asiantuntijoiden näkemyksissä. SIB-malli voi asiantuntijoiden mukaan olla yksi instrumentti, jota soveltamalla julkisen sektorin rahoituspainetta voi pienentää. Lisäksi SIB-mallin soveltaminen yhdistyi laajemman yhteiskunnallisen muutoksen hallintaan, joka liittyy esimerkiksi työelämän muutokseen ja työllisyyskysy-

mysten ratkaisuun. Asiantuntijoiden näkemyksissä SIB-malli näyttäytyi innovatiivisena ja ketteränä mekanismina, jota voi soveltaa erilaisissa yhteiskunnallisissa ongelmissa.

Edellä mainitut julkisen talouden uhkakuvat ja NPM-keskustelussa esitetyt julkisen sektorin uudistamisprosessit ovat osaltaan edistäneet SIB-mallin etenemistä yhtenä ratkaisumallina hyvinvointivaltion rahoituspohjan ongelmiin ja tehokkuusvaateisiin (Maier ym. 2018, 1332–1333).

Politiikkatoimien virta ja politiikkayrittäjien verkostoituminen

Politiikkatoimien virrassa edellä kuvattuihin ongelmiin esitetään tietynlaisia toimenpiteitä ja ratkaisuja. Kingdonin teoriaa hyödyntäen avainasemassa erilaisten toimenpiteiden muotoilussa ovat politiikkayrittäjät, jotka pyrkivät edistämään toimintamallien esiintuomista, hyväksyttävyyttä ja käyttöönottoa. SIB-mallin kohdalla huomionarvoista on, että mallin eteenpäinmeno on ollut – kuten seuraavassa käy ilmi – yksittäisten henkilöiden ja heidän verkostojensa varassa. SIB-mallin politiikkayrittäjistä keskeisimpiä on ollut yksittäinen rahoitusalan yrittäjä, jonka yhteydet ovat mahdollistaneet mallin esittelyn politiikan toimijoille ja asiantuntijoille. SIB-mallin kohdalla ei korostu mediassa tai eduskunnassa käyty poliittinen keskustelu, vaan keskeinen merkitys on ollut muutaman mallista innostuneen henkilön verkostoilla.

Ensimmäiset askeleet SIB-mallin soveltamiseen Suomessa otettiin, kun työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) aloitettiin vuonna 2009 pääministeri Matti

Vanhasen hallitusohjelmaan perustuva HYVÄ-hanke, jonka tavoitteena oli sosiaali- ja terveystalouden työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen. Hankkeen vetäjä, TEM:in silloinen kehitysjohtaja Ulla-Maija Laiho tutustui hankkeessa brittiläiseen social enterprise -malliin. Työ- ja elinkeinoministeriössä aloitettiin mallin pohjalta laaja selvitystyö, jossa pohdittiin voisiko niin sanotuilla yhteiskunnallisilla yrityksillä olla mahdollisuuksia toimia julkisten palveluiden tuottajina. Esimerkkejä ministeriön hanke sai Isosta-Britanniasta, jossa yhteiskunnalliset yritykset toimivat laajasti sosiaali- ja terveystalouden tuottajina esimerkiksi vanhusten hoivapalveluissa.

Ministeriön työryhmä luovutti helmikuussa 2011 ohjelmaehdotuksen elinkeinoministeri Mauri Pekkariselle ja työministeri Anni Sinnemäelle. Ehdotuksen tavoitteena oli saada tulevaan hallitusohjelmaan kirjaus kehitystoiminnan tukemisesta, jossa yksityiset ihmiset perustavat yhteiskunnallisia yrityksiä. Tavoite kuitenkin kaatui poliittisista syistä etenkin kokoomuksen ja yrittäjäsektorin esittämään kritiikkiin. Keskustelu temasta kuitenkin jatkui, ja Sitra kiinnostui yhteiskunnallisen yrityksen ideasta. Tampereen Koukuniemessä käynnistettiin Sitran avulla henkilöstön perustama vanhuspalveluyritys. Yhteiskunnallisen yrityksen ajatus vakiintui, ja Suomalaisen työn liitto otti TEM:in ideoiman yhteiskunnallisen yrityksen merkin hallinnoitavakseen. Tehdyn taustatyön myötä ajatus yksityisten ihmisten mahdollisuudesta perustaa julkisia palveluita tuottava yhteiskunnallinen yritys levisi laajempaan keskusteluun.

Idea vaikuttavuusinvestoimisesta nyt-kähti eteenpäin irrallisena ajatuksena näiden tapahtumien jälkeen vuonna 2012, kun TEM:in kehitysjohtajan luo saapui sijoitusjohtaja Janne Ahlström Sitrasta yhdessä rahoitusalan yrittäjä Jussi Savukosken kanssa. Savukoski oli kuullut vaikuttavuusinvestoimisesta vuosina 2007–2008. Savukoski esitteli vaikuttavuusinvestoimista kehitysjohtaja Laiholle. Vaikuttavuusinvestoimisen SIB-malli oli ikään kuin sattumalta ilmaantunut puuttuva palanen kysymykseen, kuinka yhteiskunnallista hyvää tuottavat yritykset voisivat hankkia rahoitusta. Yhteiskunnallisen yrityksen ajatus ja SIB-malli kietoutuivat myös logiikaltaan yhteen, koska molemmissa tavoitellaan yhteiskunnallista hyötyä. Muutosehdotus nousi keskusteluun yllättävältä taholta, rahoitusalan yrittäjältä, joka oli saanut vietyä tärkeäksi kokemaansa teemaa eteenpäin.

TEM ei kuitenkaan lähtenyt edistämään asiaa. Sen sijaan Laiho otti yhteyttä järjestöosaaja Mika Pyykköön keskustellakseen aiheesta tarkemmin. Seuraavaksi Pyykkö oli yhteydessä Savukoskeen Laihon suosituksesta. Pyykkö ja Savukoski pitivät aktiivisesti yhteyttä kevästä 2013 tavaten kuukausittain. He tutustuivat tarkemmin vaikuttavuusinvestoimiseen ja siihen, miten malli toimisi Suomessa. Savukoski työskenteli tapaamisten aikoihin vuonna 2013 muun muassa Tekesin (nyk. Business Finland) neuvonantajana. Savukoskelle ja Pyykölle heräsi ajatus vaikuttavuusinvestoimisen selvitystyöstä, jonka tekemistä he ehdottivat Sitralle. Pyykkö siirtyi syksyllä 2013 Sitran palvelukseen ja laati selvitystyön Savukosken ja Petri Hillin kanssa.

Syksyllä 2013 myös Sitran tuleva johtaja Timo Lindholm kävi neuvotteluja siirtymisestään Sitraan. Hän aloitti Sitrassa vuoden 2014 alussa työelämäteeman johtajana, ja oli jo aiemmin tavannut vaikuttavuusinvestoimisen selvitystyön tekijöitä. Sitrassa hänen ensimmäinen projektinsa liittyi vaikuttavuusinvestoimiseen. Pyykkö toimi Lindholmin ensimmäisen vaikuttavuusinvestoimiseen keskittyvän tiimin vetäjänä. Kaksikko teki tiivistä yhteistyötä aihealueen ympärillä.

Sitran roolia SIB-mallin edistämisessä korostivat haastattelussa etenkin Sitran asiantuntijat. Sen sijaan eduskunnassa ei juurikaan keskusteltu suoraan vaikuttavuusinvestoimisesta tai SIB-mallista vuosina 2012–2015. Valtioneuvoston selvityksessä tulosperusteinen rahoitussopimus mainitaan ”sosiaalivaikutteisena joukkovelkakirjalainana”, jonka soveltamista Euroopan komissio suosittelee tiedonannossaan (E 28/2013 vp; European Commission 2013, 17–18). Komission tiedonannossa SIB mainitaan nimellä ”Social Impact Bonds”. Vaikuttavuusinvestoiminen mainitaan Sitran vuoden 2013 toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä termillä ”vaikuttavuussijoittaminen” (K 17/2014 vp). Vuodesta 2014 Sitran toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä avataan SIB-hankkeita ja Sitran SIB-toimintaa vuosi vuodelta enemmän (K 1/2015 vp; K 2/2016 vp; K 3/2017 vp; K 3/2018 vp). SIB-hankkeet etenivät, ja Sitran toiminta mallin ympärillä kasvoi.

Keväällä 2014 Sitrassa perustetun vaikuttavuusinvestoimisen avainalueen myötä SIB-malli sai lisää yhteiskunnallista näkyvyyttä (Männistö 2016).

Vaikuttavuusinvestoimisen avainalueen käynnistäminen liittyy ajankohtaan, jonka jälkeen ajatus SIB-mallista ja vaikuttavuusinvestoimisesta alkoi levitä. Sitran asiantuntijat tapasivat julkisen hallinnon edustajia vaikuttavuusinvestoimisen avainalueen perustamisen yhteydessä ja edistivät aihetta (Saari- nen 2011, 129). Sitran Lindholm otti yhteyttä valtiovarainministeriön Pentti Pikkaraiseen vuonna 2015 ja pyysi häntä vaikuttavuusinvestoimisen kansallisen ohjausryhmän puheenjohtajaksi. Ensimmäinen ohjausryhmä käynnistettiin Sitran aloitteesta joulukuussa 2015 (Keltanen 2017).

Sitran edistäessä vaikuttavuusinvestoimista Savukoski perusti toisen rahoitusasiantuntijan kanssa Epiqus-nimisen yrityksen. Pyykön ja kumppaneiden tekemän Vaikuttavuussijoitusrahasto I -selvityksen mukaan ”Epiqus on uusi rahastonhoitoyritys, jonka missiona on katalysoida vaikuttavuussijoittamistointaa Suomeen.” Epiquksesta tuli Sitran pilottikilpailutuksessa ensimmäisen suomalaisen SIB-projektin, Tyhy-työhyvinvointihankkeen, hankehallinnoija. Haastateltavien mukaan Epiquksen toiminnalla on ollut huomattava vaikutus SIB-mallin käyttöönottoon Suomessa.

Edellä kuvatut esimerkit kertovat havainnollisesti, kuinka mittavaa yksittäisten politiikkayrittäjien ja heidän verkostojensa sekä perustamiensa yritysten merkitys SIB-mallin käyttöön ottamisessa on ollut. He ovat olleet aktiivisesti verkostoineen käynnistämässä ja kehittämässä suomalaista SIB-toimintaa.

Politiikan virta ja harvinainen hetki

Politiikan virrassa tapahtumat eivät edenneet suoraviivaisesti, koska alkuvaiheessa SIB-malli ei herättänyt juuri lainkaan poliittista kiinnostusta. SIB-mallin edistäminen oli ollut pienen piirin intresseissä, ja suunnitellut hankkeet olivat pieniä. Vaikka Tyhy-SIB oli käynnistynyt vuonna 2015, puuttui SIB-mallilta yhteiskunnallisesti merkittävä avaus. Maailmanpoliittinen tilanne kuitenkin muuttui vuoden 2015 pakolaiskriisissä, joka loi harvinaisen hetken SIB-mallille. Suomeen saapui runsaasti turvapaikanhakijoita, jotka haluttiin integroida yhteiskuntaan. SIB-mallin soveltaminen kotouttamispalveluissa herätti kiinnostusta TEM:issä. Pakolaiskriisi avasi mallin käyttöönoton kannalta politiikkatoimien ikkunan, jossa ongelmien, politiikkatoimien ja politiikan virta oli mahdollista kytkeä yhteen ja uusien toimintamallien soveltaminen mahdollistui.

TEM:in maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen tuki SIB-mallin soveltamista kotoutumispalveluissa, ja hanketta lähdettiin edistämään nimellä Koto-SIB. Tämä avasi mallin kannalta oleellisen politiikkatoimien ikkunan, jossa SIB-malli sai tukea keskeisestä ministeriöstä. Hämäläinen oli kuullut vaikuttavuusinvestoimisesta TEM:in työmarkkinaneuvos Jussi Toppilalta, joka toimi vaikuttavuusinvestoimisen kansallisen ohjausryhmän varajäsenenä. Molemmat olivat merkittäviä toimijoita Koto-SIB -hankkeen käynnistämisen taustalla. Hämäläinen oli myös tiedustellut tarkemmin Sitrasta, mistä vaikuttavuusinvestoimisessa ja SIB-mallissa on kyse. Toppila vaikutti suuresti siihen, että TEM läh-

ti mukaan tähän SIB-hankkeeseen. Asiantuntijoiden mukaan myös oikeus- ja työministeri Jari Lindströmiltä tuleva ohjeistus vaikutti Koto-SIB-hankkeen käynnistymiseen, koska ministeri Lindström halusi hankkeen käyntiin. Tämä lisäsi TEM:in sisällä paineita hankkeen käynnistämiseksi. Ministerin kiinnostus Koto-hankkeen edistämistä kohtaan näkyy myös valtiopäiväkeskustelussa. Esimerkiksi vastauksessaan 3.2.2016 maahanmuuttajien työllistymistä koskeneeseen kirjalliseen kysymykseen (KK 414/2015 vp) Lindström toteaa, että TEM:in johdolla käynnistetään vaikuttavuusinvestoimista soveltava maahanmuuttajien työllistymistä edistävä hanke.

Vuodesta 2016 lähtien valtiopäiväkeskustelu vaikuttavuusinvestoimisen ympärillä lisääntyi selkeästi. SIB-mallista puhuttiin yksittäisissä kansanedustajien puheenvuoroissa, asiantuntijalausunnoissa ja teema mainittiin lyhyesti valiokuntien lausunnoissa. Keskustelussa oli esillä kriittisiä SIB-näkökulmia, mutta nämä näkökulmat jäivät yksittäisiksi¹. Kiinnostavaa on, että ministeri Lindström painotti vuosien 2016–2018 puheenvuoroissaan huomattavasti Koto-hanketta². Esimerkiksi puheenvuorossaan 19.4.2018 ministeri Lindström kannatti SIB-mallin soveltamista työllisyyden hoidossa (PTK 38/2018 vp). Havainto tukee haastateltavien esittämää näkemystä, että SIB on ollut Lindströmille tärkeä. Sipilän hallitus asettui SIB-mallin soveltamisen kannalle hallituksen esityksessä 5.7.2018: ”Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi toteutetaan vuosina 2016–2019 maahanmuuttajien nopean työllistymisen kokeilu vaikuttavuusinvestoin-

timallilla (SIB, Social Impact Bond).” (HE 96/2018 vp.)

SIB-malli sai keskeisen ministerin kannatuksen ja hallituksen esityksen myötä tukevamman selkänöjan. SIB-malli eteni poliittisella tasolla ”vaikean ongelman” – maahanmuuttajien työllistymisen – vaihtoehtoisena ratkaisuna. Koto-SIB loi Sipilän hallitukselle mahdollisuuden siirtää maahanmuuttajien kotoutumis- ja työllistymisprojektin epäonnistumisen riskejä yksityisille sijoittajille. Mallin käyttöönotto edellytti poliittisten toimijoiden valmiutta polkuriippuvaisten toimintamallien aktiiviseen muuttamiseen. Vuonna 2015 aloittanut Sipilän hallitus edusti tällaista muutosvalmiutta, joka edisti SIB-mallin käyttöönottoa. Maahanmuuttajien työllistämisen voi nähdä yhtenä keinona nostaa työllisyysastetta, mutta lisäksi SIB-malli sopi myös Sipilän hallituksen ideologiseen linjaan, joka korosti julkisen talouden tasapainottamista ja uusien keinojen käyttöä, jos niillä saadaan mitattavia tuloksia. Prosessissa SIB-malli sai merkittävää poliittista kannatusta yllättävän maailmanpoliittisen tapahtuman, pakolaiskriisin, muuttaessa poliittista kenttää suuntaan, jossa vaihtoehtoiset toimintatavat houkutelivat avaten suotuisan politiikkatoimien ikkunan uudelle innovatiiviselle kokeilulle. Myöhemmin Koto-SIB laajeni turvapaikanhakijoista kaikkiin maahanmuuttajiin. Ilman yksittäisten politiikkayrittäjien eli rahoitusalan toimijoiden aktiivisuutta tieto mallista ei olisi luultavimmin levinnyt poliittiselle päätöksentekotasolle ainakaan yhtä nopeasti. Vuoden 2020 alussa vaikuttavuusinvestoimisen vetovastuu siirtyi Sitralta työ- ja elinkeinoministeriöön perustettuun Vaikuttavuusinvestoimi-

sen osaamiskeskukseen ja vuonna 2022 valtionyhtiö Motivaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA

Analysoimme edellä Kingdonin teoreettisen mallin avulla sitä, miten ongelmien, politiikkatoimien ja politiikan virrat yhdistyivät Suomessa tavalla, joka johti SIB-mallin käyttöönottoon. Aiemmassa suomalaisessa SIB-tutkimuksessa mallin soveltamista on tutkittu innovaatioiden käyttöönoton näkökulmasta, SIB-mallin on esitetty olevan uudenlainen sosiaalipolitiikan toteutusmekanismi ja mallia on tutkittu vaikuttavuuden hankinnan keinona (Pennanen 2019; Pennanen & Liukko 2019; Kyösti & Airaksinen 2020). Havaintojemme mukaan SIB-mallin käyttöönottoprosessi Suomessa ei kuitenkaan nojautu suoraan mainittuihin teemoihin. Tulkintamme mukaan institutionaaliset ja taloudelliset hyvinvointipalveluiden haasteet olivat luoneet pohjaa SIB-mallille, mutta tämä ei yksinään johtanut mallin käyttöönottoon. Toimme esille, miten SIB-malli uutena hyvinvointipalvelujen järjestämisen toimintamallina eteni yksittäisten ”politiikkayrittäjien” eli SIB-mallista kiinnostuneiden sijoittajien ja organisaatioiden aloitteesta ja miten politiikan konteksti ja sattumanvaraiset yhteiskunnalliset tapahtumat vaikuttivat tähän prosessiin.

Tulkintamme mukaan SIB-mallin edistämisen henkilö- ja verkostoilla on ollut keskeinen merkitys. SIB-mallin toimijälähtöisessä edistämisen olennainen tekijä oli toimijoiden kattava verkostoituminen ja vuoropuhelu eri asiantuntijoiden ja

virkamiesten kesken. Mallia edistäneillä henkilöillä on ollut vahvat verkostot, innostus edistää SIB-mallia sekä suunnitelmallisuutta ja taitoa viedä asiaansa eteenpäin. Kokonaisuutena on kyse asiantuntijoiden vaikuttamistoiminnasta, joka loi pohjan poliittiselle päätöksenteolle. Verkostoja on todennäköisesti ollut enemmänkin kuin mitä tutkimusaineistomme kykeni tavoittamaan. Tuloksiamme voi kuitenkin pitää kohtuullisen luotettavina ottaen huomioon, että aineistoa varten haastateltiin selkeästi suurinta osaa SIB-mallin keskeisimmistä asiantuntijoista.

Merkittävän sysäyksen SIB-mallin käyttöönotto sai sattumalta, kun vuoden 2015 pakolaiskriisi loi mahdollisuuden soveltaa uudenlaista sosiaalipoliittista innovaatiota tilanteessa, jonka ratkaiseminen oli vaikeaa. SIB-mallin soveltamista pakolaisten eräänä integroimiskeinona edesauttoi SIB-myönteinen ministeri ja hallitus, joka sitoutui mallin soveltamiseen lainsäädännöllisesti. Emme kuitenkaan voi tietää, olisiko SIB-malli tullut laajempaan käyttöön ilman pakolaiskriisiä. Samalla on ongelmallista, ettei maahanmuuttajiin kohdistuvasta SIB-hankkeesta ole käyty laajempaa julkista keskustelua (vrt. Kurki ym. 2018). Tutkimuksemme kertoo siitä, miten politiikkatoimien ikkunat tarjoavat politiikkayrittäjille ja muille toimijoille mahdollisuuden kytkeä ongelmien ja politiikan virrat poliittisiin muutoksiin tähtääväksi kokonaisuudeksi. Jos kytkeminen onnistuu, kuten SIB-mallin tapauksessa kävi, tuloksena voi olla merkittäviäkin politiikan muutoksia. SIB-mallin käyttöönottamisen prosessi on selkeä esimerkki siitä, että hyvinvointipalvelujen järjestämisen muutoksessa yksittäisten

toimijoiden verkostoitumisella ja erilaisilla sattumilla voi olla olennainen merkitys poliittisen päätöksenteon kokonaisuudessa. Tutkimuksessamme korostuu henkilösuhteiden ja poliittisten virtausten ”harvinainen hetki”, jossa SIB-mallin käyttöönotto suomalaisessa hyvinvointivaltiossa mahdollistui – ainakin hetkellisesti.

Hyvinvointipalveluiden muuttumisen kannalta on kiinnostavaa, että Ison-Britannian yhteiskuntarakenteeseen kehitetty SIB-malli sai pääministeri Sipilän hallituksen kaudella Suomessa vahvan kannatuksen, mutta pääministeri Marinin hallituksen kaudella mallin kannatus näytti hiipuvan (vrt. Liang ym. 2014, 268; Government Outcomes Lab 2018, 3; Sitra 2019b). Suomi oli SIB-mallin kansainvälisiä edelläkävijämaita, mutta ei erityisen aktiivinen suhteessa muihin Euroopan maihin (Keltanen 2018; Maduro ym. 2018, 43–44). SIB-malli voi myös olla marginaaliseksi jäävä ilmiö (Arena ym. 2016). On hyvinkin mahdollista, että SIB-malli jää kokeiluluontoiseksi osaksi hyvinvointipalveluiden järjestämistä Suomessa.

VIITTEET

1 (TaVL 31/2016 vp; KKV 639/2016 vp; TuVL 1/2017 vp; PTK 94/2017 vp; PTK 60/2017 vp; O 10/2017 vp; KKV 33/2018 vp; PTK 119/2018 vp).
2 (PTK 137/2016 vp; PTK 87/2016 vp; PTK 47/2016 vp; PTK 91/2017 vp; KKV 522/2017 vp; KKV 432/2017 vp; PTK 28/2017 vp; PTK 132/2017; PTK 86/2018 vp; PTK 77/2018 vp; KKV 603/2017 vp).

KIRJALLISUUS

- Alasoini, Tuomo & Joensuu, Matti & Juvonen-Posti, Pirjo & Järnefelt, Noora & Riekhoff, Aart-Jan & Toivio, Pauliina & Turunen, Jarno (2022) Työelämän ja työmarkkinoiden muutos: Haasteita ja kehittämistarpeita sosiaaliturvan uudistamiselle. Helsinki: STM. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8671-8> Luettu 18.3.2023
- Arena, Marika & Bengo, Irene & Calderini, Mario & Chiodo, Veronica (2016) Social impact bonds: Blockbuster or flash in a pan? *International Journal of Public Administration* 39 (12), 927–939. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1057852>
- Broom, Jacob (2021) Social impact bonds and fast policy: Analyzing the Australian experience. *Environment and Planning A: Economy and Space* 53 (1), 113–130. <https://doi.org/10.1177/0308518X20941522>
- Cerny, Philip G. (1997). Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition* 32 (2), 251–274. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1997.tb00161.x>
- Clark, Cathy & Emerson, Jed & Thornley, Ben (2015) *The impact investor: Lessons in leadership and strategy for collaborative capitalism*. San Francisco: Jossey Bass.
- Clemens, Elisabeth S (2007) Toward a historicized sociology – Theorizing events, processes, and emergence. *Annual Review of Sociology* 33, 527–549. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131700>
- Disley, Emma & Giacomantonio, Chris & Kruithof, Kristy & Sim, Megan (2015) *The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report*. London: Ministry of Justice Analytical Series. <https://doi.org/10.7249/RR1212>
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri (2014) *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511526158>

- org/10.1177/095892879100100108
- European Commission (2013) Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020.
- Eurostat (2023) Real GDP growth rate – volume. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table?l=1) Luettu 13.3.2023
- Genschel, Philipp & Seelkopf, Laura (2015) The competition state. The Modern State in a Global Economy. Teoksessa Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy & Stephens Nullmeier (toim.) *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Government Outcomes Lab (2018) Social Impact Bonds: an overview. A briefing note for senior management in local authorities. Blavatnik School of Government, University of Oxford.
- Hakala, Kristiina & Korkeila, Sirkka-Liisa (2018) Valtiopäiväasioiden hakutoiminnot. Eduskunnan kirjasto. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/palvelut/koulutukset/Documents/Valtiopaivaasioiden_hakukoulutus.pdf Luettu 7.11.2018
- Hall, Peter A. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Harji, Karim & Jackson, Edward T. (2012) *Accelerating impact. Achievements, challenges and what's next in building the impact investment industry*. New York: The Rockefeller Foundation.
- Harvie, David & Ogman, Robert (2019) The broken promises of the social investment market. *Environment and Planning A: Economy and Space* 51 (4), 980–1004. <https://doi.org/10.1177/0308518X19827298>
- Herweg, Nicole & Huß, Christian & Zohlnhöfer, Reimut (2015) Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research* 54 (3), 435–449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Horesh, Ronnie (1988) *Social Policy Bonds*. Discussion Paper No. 121. Agribusiness and Economics Research Unit. Canterbury: Lincoln College, 266–280. <https://doi.org/10.1111/1468-0270.00237>
- Horesh, Ronnie (2000) Injecting incentives into the solution of social problems: Social policy bonds. *Economic Affairs* 20 (3), 39–42. <https://doi.org/10.1111/1468-0270.00237>
- Keltanen, Taru (2017) Suomi vaikuttavuusinvestoimisen kansainvälisen ohjausryhmän jäseneksi. Sitra.
- Keltanen, Taru (2018) Sir Ronald Cohenin viesti sijoittajille: vaikuttavuussijoituksiin kannattaa siirtyä asteittain. Sitra.
- Kingdon John W. (2003) *Agendas, alternatives and public policies* (second edition). New York, NY: Longman.
- Kurki, Tuuli & Masoud, Ameera & Niemi, Anna-Maija & Brunila, Kristiina (2018) Integration becoming business: Marketisation of integration training for immigrants. *European Educational Research Journal* 17 (2), 233–247. <https://doi.org/10.1177/1474904117721430>
- Kyösti, Anni & Airaksinen, Jenni (2021) Hyvinvointipalveluissa kohti vaikutusten hankintaa? Case Lapset-SIB. *Focus Localis* 3, 6–21.
- Lane, Jan-Erik (2000) *New public management*. London and New York: Routledge.
- Liang, Max & Mansberger, Brian & Spieler, Andrew C. (2014) An overview of social impact bonds. *Journal of International Business and Law* 13 (2), 267–282.
- Loxley, John & Hajer, Jesse (2019) Public-private partnerships, social impact bonds, and the erosion of the state in Canada. *Studies in Political Economy* 100 (1), 18–40. <https://doi.org/10.1080/07078552.2019.1612167>
- Maduro, Miguel & Pasi, Giulio & Misuraca, Gianluca (2018) *Social Impact Investment in the EU financing strategies and outcome oriented approaches for social policy innovation: narratives, experiences and recommendations*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Maier, Florentine & Barbeta, Gian Paolo & Godina, Franka (2018) Paradoxes of social impact bonds. *Social Policy & Administration* 52 (7), 1332–1353. <https://doi.org/10.1111/spol.12343>

- Movitz, Fredrik & Sandberg, Åke (2013) *Contested Models: Productive Welfare and Solidaristic Individualism*. Teoksessa Åke Sandberg (toim.) *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Tukholma: SNS Förlag, 31–90.
- Männistö, Harri (2016) *Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille*. Sitra.
- Nicholls, Alex (2013) *Filling the capital gap*. Teoksessa Simon Denny & Frederic Seddon (toim.) *Social Enterprise: Accountability and Evaluation around the World*. Abingdon: Routledge, 161–195.
- Pehkonen, Irmeli & Horppu, Ritva & Turunen, Jarno & Ojajärvi, Anneli & Toivio, Pauliina & Juvonen-Posti, Pirjo (2019) *Työkykyjohtamisen monitoimijaista kehittämistä. Työhyvinvointi-SIB-hankkeen arviointi*. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Pennanen, Pekka (2019) *Sijoittajat sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa – Sosiaalisen tulosrahoituksen tavoitteet asiantuntijapuheessa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (5–6), 516–527.
- Pennanen, Pekka & Liukko, Jyri (2019) *Sosiaalipolitiikan järjestäminen muuttuvassa hyvinvointivaltiossa: tarkastelussa tulosperusteinen rahoitussopimus*. *Janus* 27 (2), 127–143. <https://doi.org/10.30668/janus.70140>
- Pennanen, Pekka (2020) *Sosiaalinen tulosrahoitus hyvinvointiyhteiskunnan uudistamisen välineenä Suomessa*. *Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja* 150 (2020). Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- 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.
- Saari, Juho (2009a) *Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus*. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (3), 239–255.
- Saari, Juho (2009b) *Musta laatikko – rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen*. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 365–396.
- Saari, Juho (2010) *Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana*. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (5), 469–487.
- Saari, Juho (2011) *Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 7–24.
- Saarinen, Arttu (2011) *Kilpailu lääkepolitiikassa Lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessit*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 128–143.
- Schinckus, Christophe (2017) *Financial innovation as a potential force for a positive social change: The challenging future of social impact bonds*. *Research in International Business and Finance* 39, 727–736. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2015.11.004>
- Sewell, William Jr. (2005) *Logics of history – Social theory and social transformation*. Chicago: Chicago University Press.
- Shiller, Robert J. (2013) *Capitalism and financial innovation*. *Financial Analysts Journal* 69 (1), 21–25. <https://doi.org/10.2469/faj.v69.n1.4>
- Sitra (2019a) *Koto-SIB*. <https://www.sitra.fi/caset/koto-sib/> Luettu 17.12.2019
- Sitra (2019b) *Tuloksia ostamassa! Vaikuttavuusinvestoimien viiden vuoden matka Sitrassa*. <https://www.sitra.fi/artikkelit/tuloksia-ostamassa-vaikuttavuusinvestoimisen-viiden-vuoden-matka-sitrassa/> Luettu 13.3.2023
- TEM (2019) *Kasvua ja hyvinvointia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikalla*. <https://tem.fi/documents/1410877/11992263/Faktatieto+maahanmuutosta+ja+kotouttamisesta+25012019/faa5862e-9f95-d674-199e-f8cf9b4ba2c4/Faktatieto+maahanmuutosta+ja+kotouttamisesta+25012019.pdf> Luettu 29.4.2022
- Tilastokeskus (2022) *Tiedote 21.10.2022*. <https://www.stat.fi/julkaisu/ck-fpd44mw026u0110aufpekzl> Luettu 13.3.2023
- Tse, Allison. E. & Warner, Mildred. E. (2020) *The razor's edge: Social impact bonds and the financialization of early childhood services*. *Journal of urban af-*

- fairs 42 (6), 816–832. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1465347>
- van der Meer, Frans-Bauke (2007) *New Public Management and evaluation*. Teoksessa Christopher Pollitt & Sandra van Thiel & Vincent Homburg (toim.) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. London: Palgrave MacMillan, 165–180. https://doi.org/10.1057/9780230625365_10
- Vis, Barbara & van Kersbergen, Kees & Hylands, Tom (2011) To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state? *Social Policy & Administration* 45 (4), 338–353. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00778.x>
- Weir, Margaret (1992) *Politics and jobs – The boundaries of employment policies in the United States*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691227856>
- Wiggan, Jay (2019) *Financialisation, social impact bonds and the making of new market spaces in social policy*. In *towards a spatial social policy*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policy-press/9781447337904.003.0006>
- Wilensky, Harold L. (1975) *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Yliaska, Ville (2010) Hajautuiko valtion valta? *New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)*. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (4), 361–376.
- Zohlnhöfer, Reimut & Herweg, Nicole & Rüb, Friedbert (2015) Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research* 54 (3), 412–418. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12102>

VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT

- E 28/2013 vp.
HE 96/2018 vp.
Sitran toimintakertomukset:
K 17/2014 vp.
K 1/2015 vp.
K 2/2016 vp.
K 3/2017 vp.
K 3/2018 vp.
Kirjalliset kysymykset/vastaukset:
KK 414/2015 vp.
KKV 414/2015 vp.
KKV 603/2017 vp.
KKV 522/2017 vp.
KKV 432/2017 vp.
KKV 33/2018 vp.
KKV 639/2016 vp.
Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat:
PTK 87/2016 vp.
PTK 137/2016 vp.
PTK 47/2016 vp.
PTK 91/2017 vp.
PTK 94/2017 vp.
PTK 28/2017 vp.
PTK 60/2017 vp.
PTK 132/2017 vp.
PTK 86/2018 vp.
PTK 77/2018 vp.
PTK 38/2018 vp.
PTK 119/2018 vp.
TAVL 31/2016 vp.
TuVL 1/2017 vp.

ENGLISH SUMMARY

Pekka Pennanen & Anu Katainen & Jyri Liukko & Heikki Hiilamo: How is the welfare state diversifying? The process of introducing Social Impact Bonds in Finland

Social policy is often reformed in unexpected and short periods, in ‘policy windows’. In the article, we explore the process of promoting Social Impact Bonds (SIBs), as part of a new kind of organisation of welfare services. In the study, we use John Kingdon’s theory of multiple streams. As research material we use expert interviews and parliamentary documents. The method of the article is based on case study analysis. Social Impact Bond began to be promoted in Finland in a person-driven manner. The model gained political support through the activity of individual actors, the political situation, and unexpected events. A key coincidence in promoting Social Impact Bonds was the refugee crisis of 2015, in connection with which it was decided to apply the model in the integration of asylum seekers. The refugee crisis and the political support for the SIB model through personal relationships appear as a ‘policy window’ of policy measures in which the introduction of the model was made possible. This article reveals the importance of personal-level connection in changing social policy.