

SITRA

Sitran selvityksiä

106

# SIB-opas julkiselle sektorille

Tulosperusteinen  
rahoitussopimus käytännössä

Marraskuu 2015



© Sitra 2015

Sitran selvityksiä 106

ISBN 978-951-563-948-6 (nid.)

ISBN 978-951-563-949-3 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

ISSN 1796-7104 (nid.)

ISSN 1796-7112 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Julkaisua koskevat tiedustelut: [julkaisut@sitra.fi](mailto:julkaisut@sitra.fi)

Kuvat: Sitra

Erweko, Helsinki 2015

**Sitran selvityksiä** -sarjassa julkaistaan  
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.



Painotuote  
4041 0032



# Esipuhe

**VAIKUTTAVUUSINVESTOIMINEN** (engl. Impact Investing) tarjoaa Suomelle uuden työkalun hyvinvoinnin edistämiseen. Se on keino lisätä julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin yhteistyötä yhteiskunnallisten ongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Muun muassa edistävä ja ehkäisevä toiminta on mahdollista nähdä vaikuttavuusinvestointina, johon voi sitoutua myös yksityistä pääomaa.

Vaikuttavuusinvestoiminen on kansainvälisestikin vielä verraten nuori sijoitusmalli. Ensimmäiset kokemukset siitä ajoittuvat vuoteen 2007. Selvitysten mukaan vaikuttavuusinvestoimisen markkinat ovat sijoitetun pääoman määrässä mitattuna noin 55 miljardia euroa ja kasvavat voimakkaasti. Vaikuttavuusinvestoinnin edistetään muun muassa kehittyviä markkinoita sekä ratkaistaan erilaisia ympäristöön ja hyvinvointiin liittyviä haasteita.

## **Sijoittaja kantaa riskin – julkinen sektori maksaa vain tuloksista**

Yksi vaikuttavuusinvestoimisen toteutusmuoto on Social Impact Bond (SIB) eli tulosperusteinen rahoitussopimus, kuten me Sitrassa olemme sen suomentaneet. SIB on toimintamalli, jossa yksityisen pääoman mahdollistama toiminta tuo onnistuessaan julkiselle sektorille taloudellisia säästöjä. Sijoittajalle se tarjoaa mahdollisuuden investoida mitattavissa olevan yhteiskunnallisen hyödyn aikaansaamiseen perinteisen sijoitussalkun riskinhajauttamisen lisäksi.

SIB-sopimuksessa pääoman takaisinmaksu ja pääomalle maksettava tuotto perustuvat toiminnan tuloksellisuuteen ja hyvin usein sen mukanaan tuomaan taloudelliseen säästöön. Sijoittaja kantaa näin kokonaan hankkeen taloudellisen riskin, kun taas julkinen sektori suurimpana hyödyn saajana maksaa vain tuloksista. Lisäksi on muistettava se inhimillinen hyvä, jota toiminta on mahdollistanut jonkin väestöryhmän elämään.

Sitran tavoitteena on rakentaa vaikuttavuusinvestoimiselle ekosysteemiä Suomeen ja kokeilla siihen liittyen muun muassa SIB-mallia käytännössä. Ensimmäinen SIB-mallilla toteutettava hanke onkin käynnistynyt syksyllä 2015. Se liittyy julkisen sektorin työntekijöiden työhyvinvoinnin edistämiseen ja on omalla sarallaan maailman ensimmäinen SIB. Lisäksi SIB-hankkeen suunnittelu on käynnistynyt kuuden kunnan ja yhden ministeriön kanssa.

Tämä opas on laadittu ensisijaisesti julkisen sektorin käyttöön. Sen sisällössä on hyödynnetty yhdysvaltalaisen Harvard Kennedy Schoolin vastaavanlaista opasta. Tarkoituksenamme on päivittää opasta sitä mukaa kun SIB-hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen etenevät Suomessa.

### **Mika Pyykkö**

Avainalueen vetäjä

Vaikuttavuusinvestoiminen

Sitra



# Sisällys

Esipuhe	1
<b>1. Miksi uusi lähestymistapa on tarpeen?</b>	<b>4</b>
<b>2. SIB eli tulosperusteinen rahoitussopimus</b>	<b>6</b>
2.1 Mikä on SIB-sopimus?	6
2.2 Sopimuksen hyödyt	7
2.3 SIB ja suomalainen toimintaympäristö	7
<b>3. SIB-mallin toteutusvaiheet</b>	<b>8</b>
3.1 Tarpeen määrittely ja SIB-sopimuksen käyttö- kelpoisuuden arviointi	8
3.2 Hankkeen linjaus	9
3.3 Toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus	10
3.4 Virallinen päätös hankesuunnittelun jatkamisesta	12
3.5 Hankehallinnoijan kilpailutus	12
3.6 Sijoittajien hakeminen ja hankesuunnitelman viimeistely	13
3.7 Hankesuunnitelman toteutus ja valvonta	14

Tämän oppaan laatimisessa on hyödynnetty Harvard Kennedy School SIB Lab:n englanninkielistä opasta nimeltä Social Impact Bonds – A guide for state and local governments (June 2013).

Sitran työryhmä: Petri Hilli, Marja Karttunen, Taru Keltanen, Mika Pyykkö, Sari Rautio

# 1. Miksi uusi lähestymistapa on tarpeen?



**ONKO KUNNALLASI VISIO** siitä, miten voisitte tuottaa nuorten toivomia yhteisöllisiä palveluja? Suunniteltteko uusia hyvinvointipalveluja ikäihmisille? Tai onko teillä idea siitä, miten maahanmuuttajia voisi kotouttaa nopeammin suomalaiseen yhteiskuntaan? Tästä oppaasta voi olla teille apua hankkeiden suunnittelussa ja rahoituksessa.

Julkinen sektori käyttää vuosittain useita miljardeja euroja erilaisten terveyden ja hyvinvointiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseen. Onkin hämmästyttävää, miten vähän tietoa budjettirahoituksella toteutetun toiminnan vaikutuksista on saatavilla ja miten hajallaan kerätyt tiedot ovat.

Toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan yhä liian harvoin – ja silloin, kun arviota tehdään, niillä pyritään lähinnä selvittämään tuotettujen palvelujen kokonaismäärä ja niitä saavien henkilöiden määrä, ei niinkään vaikutuksia saati pidemmän aikavälin vaikuttavuutta.

Tiukat budjetit pakottavat kunnat ja valtion leikkaamaan kustannuksia ja ohjaamaan valtaosan resursseista jo syntyneiden ongelmien ratkaisemiseen. Säästöt taas kohdistuvat usein edistävään ja ehkäisevään toimintaan, vaikka tämä poikii pidemmällä aikavälillä yleensä kasvavia ongelmia ja lisärahoitustarpeita. Taloudellinen niukkuus uhkaa myös tukahduttaa uusien innovaatioiden hyödyntämisen julkisella

sektorilla: omia resursseja ei haluta tai uskalleta ohjata uusien, lupaavien ideoiden testaamiseen.

Yhteiskunnan varoja ei useinkaan käytetä mahdollisimman tuloksellisella tavalla, sillä:

- **Budjetit ohjaavat rahoitusta eivät tuloksia**

Suurin osa hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitetuista varoista ohjataan jo syntyneiden ongelmien poistamiseen. Jos toiminnan tuloksia ei arvioida, myöskään resursseja ei pystytä kohdistamaan vaikuttavuuden perusteella, eikä huonosti toimivista käytännöistä osata luopua. Osittain näistä syistä etupainotteisten investointien tekeminen edistävään ja ehkäisevään toimintaan koetaan hyvin vaikeaksi, vaikka niiden avulla saataisiin säästöjä tulevissa budjeteissa. Vaikeuserrointa lisää se, että investoinnit pitäisi tehdä nykyisen käytännön mukaisesti yhden hallinnonalan budjetista, kun taas investoinneista saavat säästöt tulisivat mitä ilmeisimmin näkyviin kahden tai jopa useamman hallinnonalan budjeteissa.

- **Budjetinlaatijat katsovat taaksepäin**

Useimmat budjetit laaditaan siten, että niillä rahoitetaan samoja asioita kuin edellisenäkin vuonna. Tämä johtaa siihen, että samoja toimintatapoja ja palveluntuottajia käytetään vuodesta toiseen tuottamaan täsmälleen samat palvelut niiden vaikuttavuudesta riippumatta. Julkisen sektorin organisaatioilla ei ole välttämättä vakiintuneita tapoja, rohkeutta tai resursseja hakeutua yhteistyöhön uusien toimijoiden kanssa uusien ratkaisujen testaamiseksi.

- **Tarkastelun aikajänne on liian lyhyt**

Suomessa on suhteellisen helppo koota eri toimijoita edustava projektiryhmä jonkin yksittäisen ongelman ratkaisemiseksi. Tällaiset kehittämisen tueksi kootut ryhmät pystyvät kuitenkin aika harvoin tekemään riittävän pitkäjännitteistä työtä ja saavuttamaan todellisia tuloksia. Poliittinen johto saattaa vaihtua, prioriteetit muuttua tai henkilöstön työaika tai muut resurssointiin liittyvät ongelmat pysäyttää projektiryhmän toiminnan.

## Yhteiskunnan rahoja ei useinkaan käytetä mahdollisimman tuloksellisella tavalla.

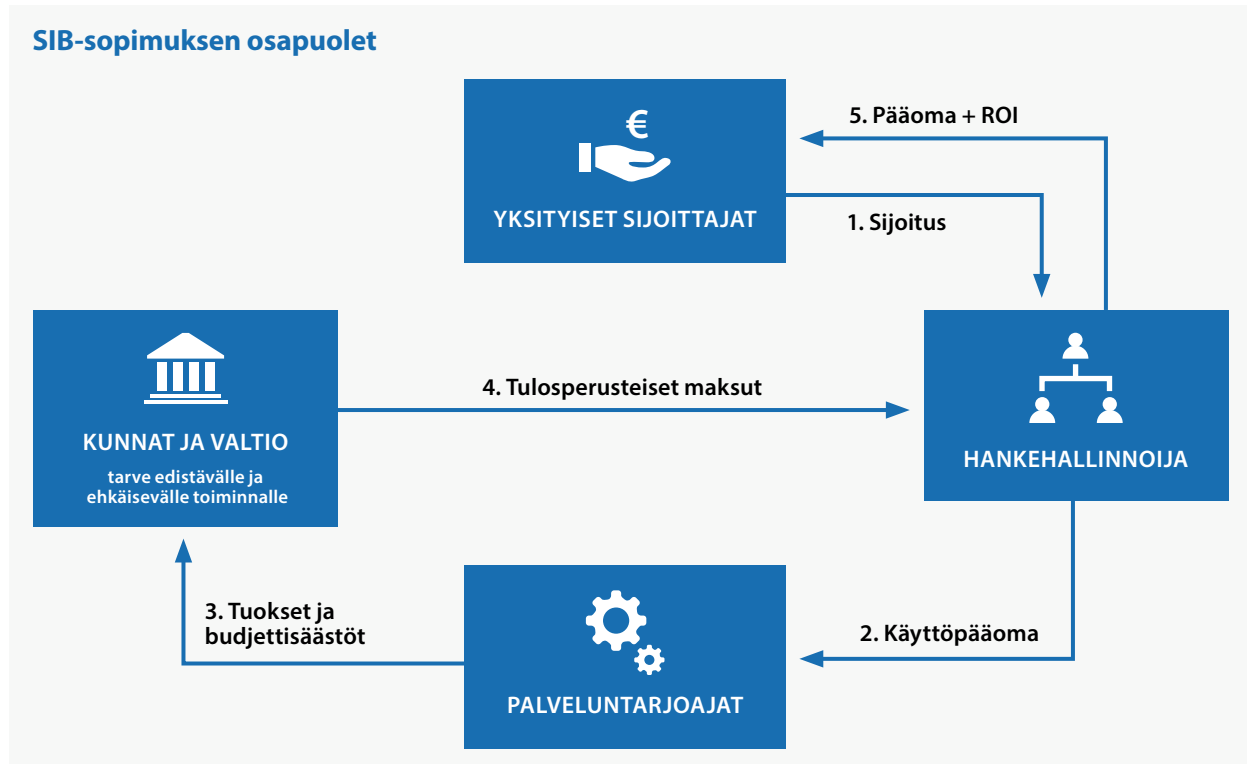
Hyvinvointipalvelujen tuottamiseen tarvitaan uudenlaisia lähestymistapoja. Sellaisia, jotka auttavat kehittämään edistäviä ja ehkäiseviä palveluja, parantamaan niiden toimivuuden testaamista sekä hyödyntämään tuloksellisia ideoita nykyistä laajemmin.

Suurimmat esteet uuden lähestymistavan omaksumisessa ovat usein alkurahoituksen ja pitkäjänteisyyden puute sekä riskinottohaluttomuus eli pelko uuden, lupaavalta vaikuttavan, mutta vielä testaamattoman idean epäonnistumisesta.

SIB on toimintamalli, jolla edellä kuvatut ongelmat voidaan ratkaista.



## 2. SIB eli tulosperusteinen rahoitussopimus



### 2.1 Mikä on SIB-sopimus?

Tulosperusteinen rahoitussopimus (Social Impact Bond eli SIB) mahdollistaa yksityisen pääoman käytön yhteisen hyvän edistämiseen tavoitteellisesti ja tuottoisasti.

Uuden toimintamallin kova ydin on tässä: Institutionaaliset tai yksityiset sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävän palvelun ja kantavat siihen liittyvän taloudellisen riskin. Kunta tai valtio palvelun tilaajana maksaa vain todennetuista tuloksista.

SIB-malli sai alkunsa Isossa-Britanniassa, jossa sopimuksia on lukumääräisesti eniten eli 24 kappaletta<sup>1</sup>. Toiseksi eniten niitä on tehty Yhdysvalloissa. Manner-Euroopan ensimmäiset SIB-hankkeet toteutettiin Saksassa ja Hollannissa, ja jatkoa seurasi Belgiassa ja Portugalissa. Viidessä vuodessa sopimusten kokonaismäärä maailmalla on kasvanut yhteensä 44:ään. Mallia on hyödynnetty esimerkiksi nuorisotyöttömyyden ja kodittomuuden vähentämiseen, lasten kouluvalmiuksien lisäämiseen sekä vankien uudelleentuumioiden ehkäisyyn.

#### SIB-sopimuksen avulla on mahdollista

- kohdistaa hyvinvointia edistävät ja ongelmia ehkäisevät toimenpiteet tiettyyn väestöryhmään (esim. lapsiperheet tai syrjäytymisvaarassa olevat nuoret)
- mitata säännöllisesti kyseisten väestöryhmien hyvinvoinnin kehittymistä erikseen määritetyillä avainmitareilla (esim. koulumenestys ja oppivelvollisuuden jälkeinen opiskelu)
- kokeilla erilaisia toimenpiteitä haluttujen tulosten saavuttamiseksi sekä
- luoda jatkuvan kehityksen kulttuuri, jossa eri hallinnonalat jakavat vastuun tulosten parantamisesta ja hyödyntävät työssään sekä toimiviksi todettuja vanhoja että innovatiivisia uusia palvelumalleja.

<sup>1</sup> Brookings 2015



## 2.2 Sopimuksen hyödyt

### **Julkinen sektori: hintalappu tulosten perusteella**

Tulosperusteisesti toteutetut hankkeet edistävät hyvinvointia, ehkäisevät ongelmia ja tehostavat osaltaan julkisen sektorin toimintaa. Julkisen sektorin näkökulmasta SIB-mallissa on kyse puhtaasti tulosperusteisesta sopimuksesta: tulospalkkio eli sopimuksessa määritelty taloudellinen korvaus maksetaan vain onnistuneesta toiminnasta. Jos toiminta on tuloksellista, se saa julkisella sektorilla aikaan tavallisesti myös mitattavia taloudellisia säästöjä. Ilman tulosta ja sen aikaan saamaa säästöä julkisella sektorilla ei ole tulospalkkion maksuvelvollisuutta. Taloudellinen riski siirtyy näin ollen veronmaksajilta yksityisille sijoittajille.

Malli tarjoaa mekanismin investointien tekemiseksi ennaltaehkäisevään toimintaan, jonka avulla monet hyvinvointipolitiikalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa aikaisempaa nopeammin.

SIB on työkalu, jonka avulla julkinen sektori pystyy valitsemaan parhaiten toimivat innovaatiot ja laajentamaan niiden soveltamista. Uuden mallin avulla on mahdollista parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, poistaa innovaatioiden esteitä sekä tehdä ennaltaehkäiseviä investointeja hyvinvointihyötyjen ja kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Näihin tavoitteisiin päästään, kun julkista rahoitusta suunnataan vain sellaisiin innovaatioihin, joiden vaikutukset on osoitettu riittävän tiukoilla tulostavoituksilla.

### **Palveluntarjoaja: ideat lentoon kokeilujen kautta**

Palveluntarjoajalle SIB-malli tarjoaa vakaan ja monivuotisen rahoitus pohjan. Jos palvelukonsepti osoittautuu tulokselliseksi, palveluntarjoajalla on hyvät mahdollisuudet toiminnan laajentamiseen.

### **Sijoittaja: Raha hakee merkitystä tuoton ohella**

Sijoittaja mahdollistaa sijoituksellaan toiminnan, jonka tulokset joutuvat siis tiukan arvioinnin kohteeksi. Tulosperusteinen rahoitus sopimus – ja vaikuttavuusinvestoiminen laajemminkin – kiinnostaa sijoittajia, sillä se mahdollistaa taloudellisen tuoton lisäksi mitattavan yhteiskunnallisen hyvän tavoittelun.

## 2.3 SIB ja suomalainen toimintaympäristö

Suomessa SIB-malli on sovellettavissa esimerkiksi siten, että kunta tai valtio kilpailuttaa hankehallinnoijan, jonka vastuulla on tavoitteiden mukaisen toiminnan organisointi (ml. palveluntuottajien rekrytointi), toiminnan resursoimiseksi tarvittavan rahoitusinstrumentin rakentaminen ja hallinnointi (ml. tarvittavien sijoittajien mukaan saaminen). Saavutettuja tuloksia mitataan tiukalla menetelmällä sen mukaisesti kuin toimintaa käynnistettäessä on sovittu.

Jos hankehallinnoija ei saavuta sille asetettuja vähimmäistavoitteita, julkinen sektori ei suorita palveluista lainkaan maksuja. Jos taas tulokset ylittävät vähimmäistavoitteet, maksujen määrää voidaan kasvattaa yhteisesti sovittuun enimmäistasolle saakka.

Hankehallinnoija hankkii toiminnassa tarvittavan pääoman yksityisiltä sijoittajilta. Sijoittajat antavat alkupääoman hankehallinnoijan käyttöön rahaston kautta sillä ehdolla, että ne saavat osan julkisen sektorin rahastolle suorittamista maksuista. (Maksut siis riippuvat siitä, miten hankehallinnoija saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet.)

Hankehallinnoija käyttää rahaston varoja tekemällä sopimuksen yhden tai useamman palveluntuottajan kanssa sellaisten palveluiden tarjoamisesta, joilla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

**Julkisen sektorin näkökulmasta SIB-mallissa on kyse puhtaasti tulosperusteisesta sopimuksesta: tulospalkkio eli sopimuksessa määritelty taloudellinen korvaus maksetaan vain onnistuneesta toiminnasta.**

## 3. SIB-mallin toteutusvaiheet



### 3.1 Tarpeen määrittely ja SIB-sopimuksen käyttökelpoisuuden arviointi

SIB-malli toimii vain silloin, kun se tuottaa sekä hyvinvointia että rahassa mitattavia säästöjä, joista kunnat<sup>2</sup> ja sijoittajat hyötyvät. Hanke kannattaa aloittaa vain, jos siitä on odotettavissa huomattavia myönteisiä vaikutuksia.

Tyypillisen SIB-hankkeen valmistelu kestää keskimäärin 6–12 kuukautta. Läpiviemiseen tarvitaan myös henkilöresursseja.

Ennen aloituspäätöstä kannattaa tarkistaa seuraavat asiat:

- **Ylin johto on hankkeen takana**  
Minkä tahansa uuden toimintamallin onnistunut käyttöönotto edellyttää, että ylin johto on varauksettomasti hankkeen takana. Tämä koskee myös SIB-hanketta.
- **Tavoitteiden samansuuntaisuus strategisten tavoitteiden kanssa**  
SIB-hankkeen tavoitteiden on tuettava organisaation strategisia tavoitteita ja linjauksia, sillä toteutus vaatii sekä organisaatiolta että sen asiantuntijoilta pitkäjänteistä sitoutumista.

- **Realistiset mahdollisuudet hankkeen laajentamiseen**

Useimpien SIB-hankkeiden palveluja on pystyttävä suuntaamaan väestöryhmälle, joka on riittävän suuri sekä toiminnan toteutuksen että siihen liittyvien taloudellisten reunaehtojen osalta. Hankkeen on siis oltava alun perin sen kokoinen, että se mahdollistaa tuloksellisuuden todentamisen ja tarjoaa näin lähtökohdat menestyksellisen hankkeen laajentamiselle esimerkiksi maantieteellisesti.

SIB-mallin avulla kunnan toimintatapoihin voidaan hakea laajempiakin muutoksia. Osana edistävää ja ehkäisevää toimintaa on esimerkiksi mahdollista kehittää järjestelmä, jossa eri hallinnonalat voivat hyödyntää toistensa tietovarantoja vaikuttavuuden mittaamisessa.

Jos hankkeen toiminnalliset ja ennen kaikkea taloudelliset hyödyt pystytään osoittamaan selkeästi, mahdollinen poliittinenkin vastustus yleensä vähenee. Tällöin SIB-mallin käyttöä on mahdollista laajentaa asteittain ja tuoda se osaksi pitkän tähtäimen budjettisuunnittelua. Tällaiset laajempaan poliittiseen päätöksentekoon heijastuvat epäsuorat vaikutukset voivat tehdä jopa kohtuullisen pienestä tulosohjauksesta hankkeesta toteuttamisen arvoisen.

<sup>2</sup> Käytämme SIB-mallin toteutusvaiheita kuvatessamme esimerkkinä kuntaa, mutta samat vaiheet pätevät myös muihin julkisen sektorin organisaatioihin.

- **Sijoittajien osoittama riittävä kiinnostus**

Tulosperusteisissa rahoitussopimuksessa sijoittajien riskit voivat olla sen verran korkeat, että alkuvaiheen rahoitus edellyttää vahvasti missiolähtöisen sijoittajan panostusta. Hyvissä ajoin ennen hanketta ja sen edetessä on tärkeä käydä epävirallisia keskusteluja potentiaalisten sijoittajien kanssa. Näin vältetään tilanteelta, jossa kunta on jo pitkällä SIB-hankkeen suunnittelussa, mutta sijoittajat – ja toteutusta varten tarvittava rahoitus – puuttuvat.

## SIB-hankkeen tavoitteiden on tuettava organisaation strategisia tavoitteita.

### 3.2 Hankkeen linjaus

**Kun on tehty päätös mallin hyödyntämisestä edistävään tai ehkäisevään toimintaan, seuraava askel on hankkeen tarkempi linjaus. SIB-hankkeen onnistuminen edellyttää tuloksellista toimintamallia ja sen toteuttajaksi sopivaa palveluntuottajaa tai -tuottajia.**

Kannattaa laatia listaus muutamasta mahdollisesta hankkeesta pohtimalla esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- Onko vastuualueellanne kokonaisuuksia, joissa ehkäisevään toimintaan investoidaan liian vähän?
- Pystyttekö nimeämään lupaavia toimintamalleja, jotka ovat aliresursoituja tai joiden käyttöä olisi hyödyllistä laajentaa?
- Onko vastuualueenne talousarvioon tehty muutoksia, joiden avulla on haettu lyhyen aikavälin säästöjä, mutta jotka aiheuttavat mitä ilmeisimmin kustannusten kasvua pidemmällä aikavälillä?
- Onko mahdollista nimetä toimintoja, joita resursoidaan huomattavassa määrin, mutta joiden tulokset arveluttavat?
- Onko oman toimialueenne ulkopuolelta tunnistettavissa lupaavia toimintamalleja (tms.) tai tuloksellisia palveluntuottajia (oy- tai ry-muotoisia), joista voisi olla hyötyä organisaation tavoitteiden näkökulmasta?

#### SIB-mallia voidaan hyödyntää esimerkiksi

- lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen eli lapsen tervettä kasvua ja kehitystä uhkaavien ongelmien ehkäisemiseen
- nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen
- ikääntyneiden itsenäisen selviytymisen tukemiseen eli vaativan hoivan tarpeen ehkäisemiseen
- vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisedellytysten vahvistamiseen
- maahanmuuttajien kotoutumisen tukemiseen
- joidenkin kroonisten sairauksien ehkäisemiseen
- asunnottomuuden ja siitä aiheutuvien ongelmien ehkäisemiseen
- vankilasta vapautuvien henkilöiden rikoksen uusintariskin pienentämiseen
- työhyvinvoinnin edistämiseen

Omien kokemusten ja tietojen lisäksi määrittelyssä on mahdollista hyödyntää esimerkiksi Innokylää ([www.innokyla.fi](http://www.innokyla.fi)), joka on kaikille avoin ja maksuton yhteisen kehittämisen ja ideoinnin ympäristö, sekä muita vastaavia ”tietopankkeja”. Myös Sitrasta voi kysyä vinkkejä palveluntuottajista ja toimintakonsepteista. Niistä kerättiin tietoja Sitran keväällä 2015 toteuttamalla ideakuulutuksella, jolla haettiin uudenlaisia ratkaisuja hyvinvointiongelmien ehkäisyyn.

Kartoitusvaiheen jälkeen potentiaalisten hankkeiden listalta valitaan muutama vakavasti otettava vaihtoehto, jotka analysoidaan tarkemmin.

## Potentiaalisten sijoittajien kanssa on hyvä käydä keskusteluja jo suunnitteluvaiheessa.

## 3.3 Toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus

**SIB-hankkeessa kunta maksaa suoritusten sijaan saavutetuista tuloksista, mikä edellyttää toiminnan tuloksellisuuden mittaamista. Ilman sitä tulokseen perustuvaa laskutusta ei voida toteuttaa.**

Hankkeissa mitataan sekä rahallisia säästöjä että palvelua saavien henkilöiden hyvinvoinnin kehitystä. Säästöt määräävät hankkeen taloudellisen kannattavuuden sekä kunnan että sijoittajien näkökulmasta. Palveluntuottajat taas käyttävät hyvinvoinnin kehityksen mittaamista oman toimintansa ohjaamiseen. Hyvinvointi-indikaattorien avulla sekä kunta että sijoittajat voivat seurata toiminnan tuloksellisuutta jo ennen kuin säästöjä havaitaan kunnan taloudessa, sillä varsinaisen toiminnan ja todentuvien säästöjen välinen aika voi olla useita vuosia.

Seuraavassa käsitellään sekä säästöjen että hyvinvoinnin mittaamista. Kaikki seuraavassa esitettävät laskelmat ja analyysit ovat hankehallinnoijan vastuulla, mutta voivat edellyttää yhteistyötä kunnan kanssa muun muassa datan saamiseksi. Tulosten arviointia varten voidaan myös ottaa ulkopuolinen arvioija, joka on riippumaton kaikista muista toimijoista.

### Kustannussäästöjen mittaus

Kunta maksaa vain tuloksista, ja maksuosuus voidaan sijoittaa esimerkiksi todellisuudessa havaittuihin säästöihin, laskennallisiin säästöihin tai yhdistelmään näistä kahdesta lähestymistavasta.

Toiminnan tuloksellisuutta verrataan vaihtoehtolaskelmaan, jonka tarkoitus on kuvata, miten kustannukset olisivat kehittyneet, jos SIB-hanketta ei olisi toteutettu. Tämän laskelman tekee yleensä palveluntuottaja mutta yhteistyössä kunnan kanssa, sillä se perustuu kunnan kustannusrakenteeseen ja lähtötilanteeseen. Laskelmiin on olemassa useita menetelmiä, mutta kaksi pääasiallista lähestymistapaa ovat vertailuryhmä ja laskennallinen ennuste.

Vaikka pahoinvoinnin kustannukset realisoituvat monilla eri aloilla ja monissa eri muodoissa, SIB-hankkeessa tulosperusteisesti laskutettavien säästökohteiden määrä olisi pyrittävä pitämään mahdollisimman pienenä. Sijoittajien on pystyttävä arvioimaan, minkälaisen riskin he ottavat suhteessa tuotto-odotukseen. Yhtäläillä kunnan on pystyttävä arvioimaan omat kustannusvaikutuksensa ja se miten ne ajoittuvat. Tämä tehtävä on sitä vaikeampi, mitä monimutkaisemmasta kokonaisuudesta on kyse. Yleensä 2-4 säästökohdetta on riittävän kattava määrä ja vielä

### Kustannussäästöjen mittaus: keskeiset menetelmät

#### a) Todellisuudessa havaitut säästöt

Kunta maksaa esimerkiksi vähentyneistä erikoissairaanhoidon kustannuksista tai työmarkkinatuen ns. sakkomaksuista. Säästöt verifioidaan suoraan kunnan tietokannoista tai vastaavista järjestelmistä.

#### b) Laskennalliset säästöt

Toivotulle lopputulokselle arvioidaan jokin kiinteä hinta, esimerkiksi kunta maksaa X euroa SIB-rahoittajille jokaisesta estetyistä syrjäytyneestä nuoresta. Tässä X kuvaa sitä kokonaissummaa kaikista todennäköisistä säästöistä, jotka ovat syntyneet tai odotetaan syntyvän tulevaisuudessa. Esimerkissä täytyisi myös määritellä eri indikaattorien avulla vedenpitävästi, milloin henkilö lasketaan syrjäytyneeksi tai ei-syrjäytyneeksi.



## Vaihtoehtolaskelman keskeiset menetelmät

### 1. Vertailuryhmä

Vertailuryhmä voi olla lääketieteessä paljon käytetty satunnaistettu koeasetelma (eli palvelunsaajat arvotaan palvelua saavien ryhmään ja palveluiden ulkopuolelle jätettävään vertailuryhmään) tai muuten validisti koottu vertailuryhmä. Toiminnan tuloksellisuus ja säästöjen mukainen jakovara lasketaan vertailuryhmän ja palvelua saaneiden ryhmän kustannusten välisenä erotuksena.

Vertailuryhmään perustuva laskenta on reilu osapuolten välillä silloin, jos tulokseen voi vaikuttaa jokin ulkopuolinen tekijä, esimerkiksi lainmuutos. Vertailuryhmän avulla voidaan olla kohtuullisen varmoja, että tulokset ovat SIB-hankkeen ansiota eivätkä ulkopuolisen tekijän aiheuttamaa. Tämä tuo kuitenkin SIB-hankkeeseen yhden riskitekijän lisää, ja riskinkantajalle on maksettava riskin kantamisesta, toisin sanoen sijoittajat vaativat korkeampaa tuottoa.

Jos vertailuryhmää ei ole, kunta ottaa kantaakseen ulkopuolisen riskitekijän mahdolliset vaikutukset. Tosin tämän riskin realisoituessa kunnalle tulee aina merkittäviä säästöjä kustannuksissa, mikä lisää sen riskinkantokykyä tässä asiassa.

Vertailuryhmää sovellettaessa saattaa nousta eettisiä ongelmia, sillä vertailuryhmän tila saattaa heiketä heidän jäädessä ilman palvelua. Tämän ryhmän kasvavat kustannukset jäävät kunnan vastuulle ja voivat vesittää SIB-hankkeen hyödyt.

### 2. Laskennallinen ennuste

Laskennallinen ennuste on vakuutus- ja rahoitusmateriaattisin menetelmin laskettava kustannusennuste. Se kuvaa, miten kunnan kustannukset kasvavat tulevaisuudessa, jos SIB-interventiota ei tehdä, vaan jatketaan kuten nykyisin. Laskelma kertoo kunnalle ja sijoittajille sekä palveluntuottajille, mistä kustannuserät syntyvät ja mitkä tekijät ennustavat niiden kasvua tai laskua. Lisäksi tehdään toinen laskennallinen ennuste siitä, miten kustannusten ennakoidaan muuttuvan SIB-hankkeen avulla. Näiden kahden laskelman erotus kertoo, mikä on kunnan odotettu säästö ja sijoittajan odotettu tuotto ennen toiminnan aloittamista. Todelliset säästöt ja tuotot saadaan kun vähennetään laskennallisesta ennusteesta (ilman SIB-hanketta) todellisuudessa havaitut kustannukset. Laskelmat perustuvat yleensä kunnan omaa kustannusdataan, sillä kuntien kustannusrakenteissa on suuria eroja.

Ennustelaskelmat sisältävät yleensä myös riskianalyytit kaikkien osapuolten näkökulmasta, sisältäen mm. minimikoon palvelua saavalle kohdejoukolle, jotta suurten lukujen laki toimii ja sattuman osuus tuloksiin saadaan minimoitua. Tähän ei ole ainakaan toistaiseksi olemassa peukalosääntöä vaan kaikki tehdään tapauskohtaisesti.

kaikkien osapuolten ymmärrettävissä. Esimerkiksi nuorten työttömyydessä riittää usein, että lasketaan työmarkkinatuen, verojen ja erikoissairaanhoidon kustannukset.

Laskelmissa otetaan aina huomioon yhteiskunnan näkökulma, eli hanke ei saa tarjota systemaattista väylää siirtää kustannuksia kunnilta valtion vastuulle esimerkiksi näennäisen työllisyysprojektin nimissä.

### Hyvinvoinnin mittaus

Edellä käytiin läpi kustannusten laskentaa, sillä se luo pohjan säästöpotentiaalille mukaiselle jakovaralle ja siten hankkeen kannattavuudelle sekä kunnan että sijoittajien näkökulmasta. SIB-hankkeessa on tärkeää mitata myös ihmisten hyvinvointia, jotta voidaan varmistaa, että kustannussäästöt on saavutettu hyvinvointia lisäämällä eikä kyseenalaisin menetelmin, esimerkiksi palveluihin pääsyä rajoittamalla.

Myös hankehallinnoija vaatii tyypillisesti tällaisen mittausdatan keräämistä, jotta palveluntarjoajien tuloksellisuutta voidaan seurata ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin riittävän ajoissa, jos palveluntarjoaja ei saavuta tuloksia

**Kun arvioidaan kustannussäästöjä, 2–4 säästökohdetta on yleensä riittävän kattava määrä ja vielä kaikkien osapuolten ymmärrettävissä.**

ja sijoittajien tulospalkkio on vaarassa. Tämä mittausdata on tyypillisesti myös ennakoivaa, esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevan nuoren itseluottamuksen nousu indikoi parempaa koulumenestystä ja myöhemmin työllistymistä.

Hyvinvoinnin indikaattoreita kehitetään jatkuvasti tutkimuslaitosten toimesta (esimerkiksi Kuntaliitto, THL ja yliopistot) ja oikeat indikaattorit valitaan tapauskohtaisesti yhteistyössä hankehallinnoijan ja kunnan kanssa.

### 3.4 Virallinen päätös hanke- suunnittelun jatkamisesta

Toiminnallisen ja taloudellisen mallinnuksen pohjalta kunta tekee virallisen päätöksen hankkeen suunnittelun jatkamisesta, jolloin tavoitteeksi tulee asettaa hankkeen käynnistäminen ja toteuttaminen erikseen laadittavan aikataulun mukaisesti.

Toiminnallinen ja taloudellinen mallinnus osoittaa hahmotellun SIB-hankkeen toteuttamisedellytykset. Mallinnuksen lopputuloksesta riippuen päätöstentekijöiden kanssa voi olla tarpeen käydä läpi, onko hankkeen kyettävä maksamaan itsensä täysin takaisin rahassa mitattavina säästöinä vai voidaanko sen katsoa maksavan itsensä takaisin osittain yhteiskunnallisen hyödyn muodossa? Eli riittääkö esimerkiksi, että yhä useammalle lapselle on varmistettu terveen kasvun ja kehityksen olosuhteet tai että on aiempaa vähemmän syrjäytymisvaarassa olevia nuoria?

### 3.5 Hankehallinnoijan kilpailutus

Hankintalain näkökulmasta kunnan on kilpailutettava hankehallinnoija, jonka vastuulla on yhdessä kunnan kanssa määriteltyjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen, tulosperusteisen rahoitus sopimuksen laatiminen ja sijoittajien löytäminen.

Tämänhetkisen (marraskuu 2015) tietämyksen mukaan tulosperusteinen rahoitus sopimus toteutetaan käytännössä ky-muotoisena rahastona. Hankehallinnoija toimii kyseisen rahaston vastuullisena yhtiömiehenä ja sijoittajat tulevat mukaan äänettäminä yhtiömiehinä.

Potentiaaliset yhteistyötahot on hyvä saada mukaan hankkeeseen jo sen suunnitteluvaiheessa. Suunnittelun läpinäkyvyys on omiaan vahvistamaan myös mahdollisten sijoittajien kiinnostusta SIB-mallia ja sen tarjoamia sijoitusmahdollisuuksia kohtaan. Hankehallinnoijalla on tässä kaikessa hyvin merkittävä rooli.





Suomessa tähän mennessä käynnistyneissä SIB-suunnitteluprosesseissa Sitran asiantuntijat ovat olleet päävastuussa kyseisten hankkeiden toiminnallisen ja taloudellisen mallinnuksen tekemisestä. Viimeistään sitten kun Sitran Vaikuttavuusinvestoiminen-avainalue päättyi vuoden 2016 lopussa, toiminnallisen ja taloudellisen mallinnuksen voidaan ajatella olevan nimenomaan hankehallinnoijan vastuulla. Näin ollen hankehallinnoija on kilpailutettava jo melko varhaisessa vaiheessa suunnitteluprosessia.

**Potentiaaliset yhteistyötahot on hyvä saada mukaan hankkeeseen jo suunnitteluvaiheessa. Suunnittelun läpinäkyvyys on omiaan vahvistamaan myös mahdollisten sijoittajien kiinnostusta.**

## 3.6 Sijoittajien hakeminen ja hankesuunnitelman viimeistely

Hankehallinnoijan johdolla laaditaan lopullinen hankesuunnitelma. Tässä vaiheessa on määritettävä lopullisesti hankkeen tavoitteet ja löydettävä palveluntuottaja(t), jonka toiminnalla tavoitteet voidaan saavuttaa. Samalla on otettava kantaa siihen, miten toiminnan piiriin kuuluvat henkilöt valitaan.

Hankehallinnoijan tehtävänä on neuvotella ja tehdä sopimukset eri yhteistyötahojen kanssa:

1. Palveluntuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa määritellään toiminnan tavoitteet ja raami käytännön toiminnalle sekä palveluntuottajan saama taloudellinen korvaus.
2. Rahaston ja kunnan välisessä sopimuksessa määritellään
  - miten ja milloin tulospäätteiset maksut on suoritettava
  - millä tavalla kunnan ja palveluntuottajien yhteistyön on lähtökohtaisesti sujuttava ja
  - miten palvelun tuloksia tullaan mittaamaan
  - mahdollisesti myös kunnan rahastolle maksama kertaluonteinen palkkio, jonka rahasto käyttää hankehallinnoijan kulujen korvaamiseen hankkeen suunnitteluvaiheen aikana (suuruus on hankkeen laajuudesta riippuen 5 000 – 25 000 euroa)
3. Rahaston ja sijoittajien välisessä sopimuksessa määritellään pääoman sisäänkutsumiskäytäntö sekä pääoman takaisin maksamiseen ja sille maksettavan koron muodostumisen periaatteet. Niiden lisäksi sopimuksessa määritellään hankehallinnoijan palkkion määräytymisperusteet.

Hankehallinnoijan on pystyttävä viestimään potentiaalisille sijoittajille palveluntarjoajan aiemmasta toiminnasta ja saavutetuista tuloksista, jotta he voivat arvioida palveluntarjoajan mahdollisuuksia saavuttaa hankkeelle asetetut tavoitteet. Yleisemmällä tasolla potentiaaliset rahoittajat on myös saatava vakuuttamaan kunnan halusta sitoutua hankkeeseen.

Moitteettomasti laadittu sopimus takaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden eri osapuolten välillä ja tuo turvaa palveluita saavalle ryhmälle. Sopimustekstiin on esimerkiksi kirjattava takuu siitä, että palveluita tarjotaan koko sopimuksessa



mainitun ajan, siinä on kuvattava mahdollisten erimielisyyksien ratkaisutapa ja todettava tilanteet, joissa sopimus voidaan irtisanoa.

On todennäköistä, että sopimuksissa käytävät muotoilut alkavat vähitellen vakiintua ensimmäisten suomalaisten hankkeiden päättyessä, mutta tällä hetkellä sopimusten laatiminen vaatii huomattavan paljon valmistelutyötä.

**Moitteettomasti laadittu sopimus takaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden eri osapuolten välillä ja tuo turvaa palveluita saavalle ryhmälle.**

### 3.7 Hankesuunnitelman toteutus ja valvonta

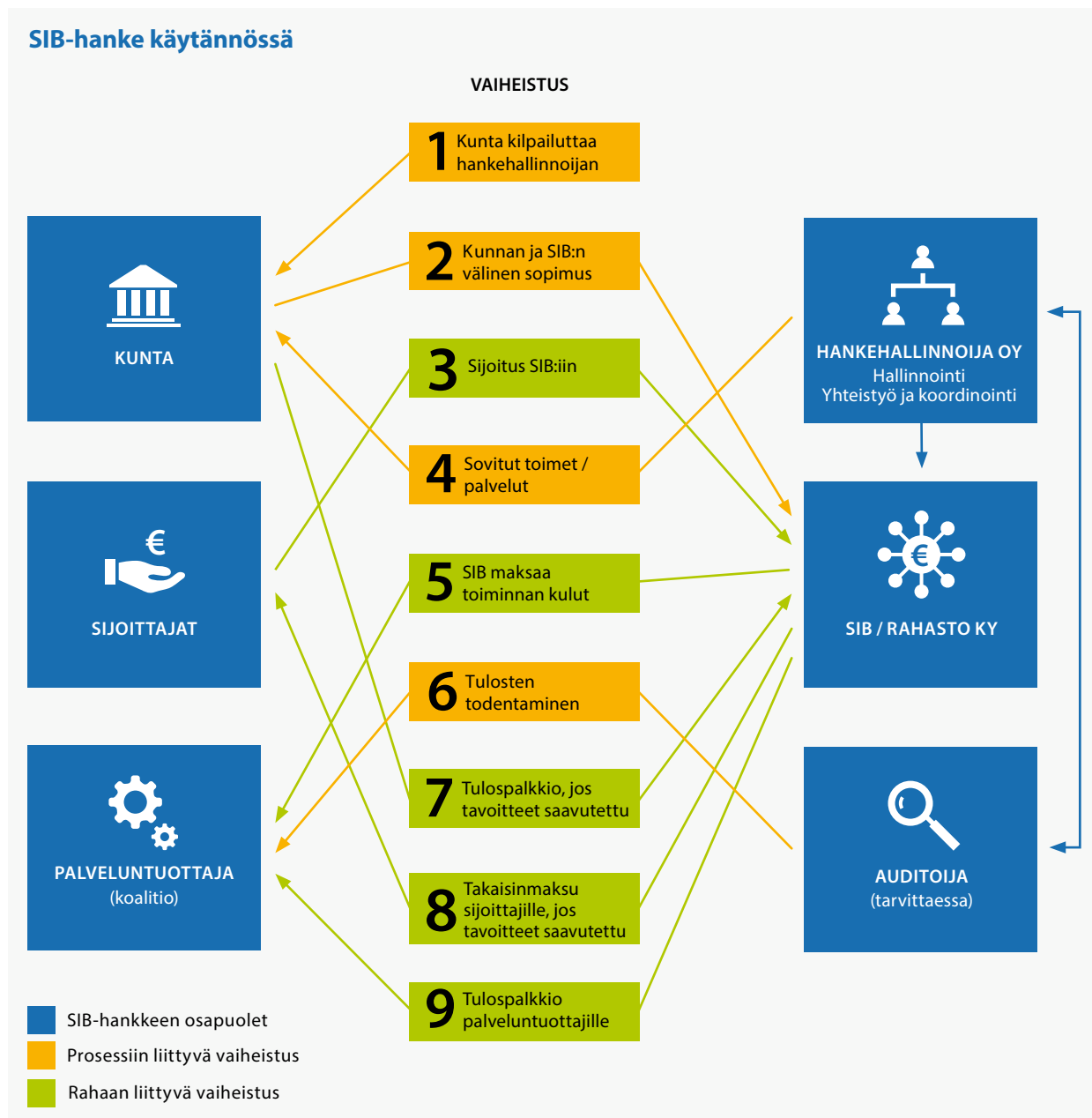
Toteutusvaiheessa päävastuu hankkeen koordinoinnista on hankehallinnoijalla. SIB-hanke vaatii tiukan arviointimenetelmän soveltamista, tulosten läpinäkyvyyttä sekä riippumattoman arvioijan.

Kunnan puolelta hankkeelle nimetään vastuuhenkilö, joka valvoo yhteistyökumppaneita, ratkoo mahdollisia ongelmia, seuraa tavoitteiden saavuttamisesta palveluntuottajalle suoritettavia maksuja sekä osallistuu säännöllisesti hankkeen koordinaatioryhmän kokouksiin. Koordinaatioryhmän muodostavat palveluntarjoajan edustajat, hankehallinnoija ja kunnan edustaja.

Jos SIB-hanke vaatii kunnan henkilöstöresursseja palveluntarjoajan avuksi, on huolehdittava siitä, että nimitetty henkilöstö pystyy hoitamaansa tehtävänsä tehokkaasti. Esimerkiksi vankilan henkilöstö, joka valmentaa vankeja rangaistuksen jälkeiseen elämään, on syytä integroida SIB-hankkeeseen, joka tarjoaa työelämävalmennusta vapautumista odottaville vangeille. Joissakin tapauksissa lisähenkilöstö voi olla tarpeen. Toisissa tapauksissa hankkeelle osoitettu henkilökunta voi huolehtia näistä tehtävistä.

SIB-hankkeeseen otetaan usein riippumaton arvioija (auditoija) suorittamaan tulosten arviointi. Hankkeen ulkopuolinen arvioija ei saa olla millään tavalla riippuvainen kunnasta, hankehallinnoijasta tai sen yhteistyökumppaneista.



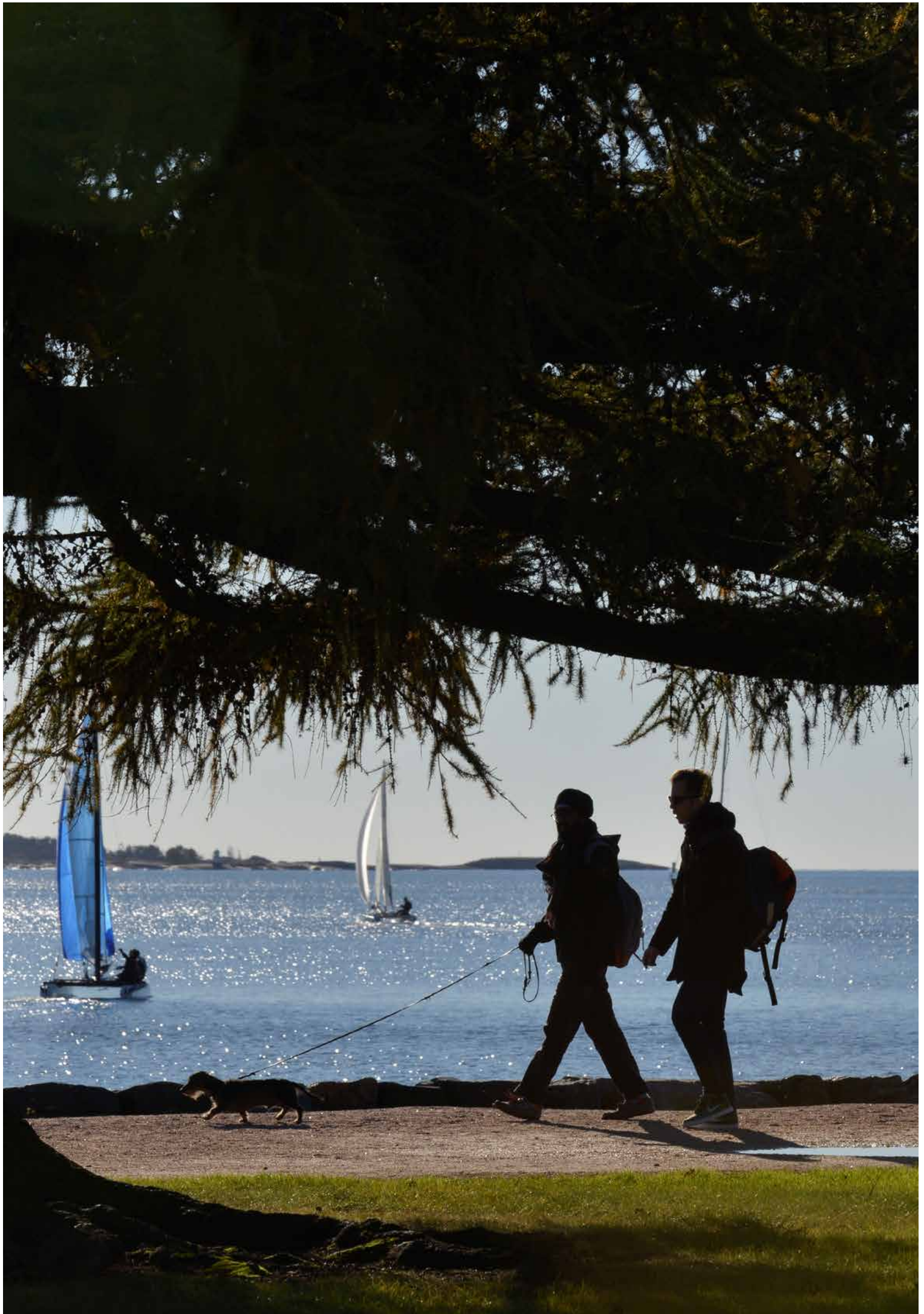


Kun tulokset on arvioitu ja todennettu, kunta maksaa niiden perusteella tulospalkkion.

SIB-mallin avulla on mahdollista ottaa käyttöön uusia, innovatiivisia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Innovaatiot ovat lähtökohtaisesti riskialttiita: kaikki hankkeet eivät saavuta niille asetettuja tavoitteita. Silloin sijoittaja menettää rahansa, eikä hanketta enää jatketa. Onkin tärkeää, että kunta tekee heti alusta lähtien selväksi hankkeen epäonnistumisriskin. Päätöksentekijöitä ja kuntalaisia on hyvä muistuttaa siitä, että vaikka SIB-hanke epäonnistuisi

tulostavoitteissaan, sen rahoitusmalli suojaa veronmaksajien varoja, sillä epäonnistumisen riski on käytännössä siirretty veronmaksajilta sijoittajille. Jos hankkeelle asetetaan epärealistiset ja liian kunnianhimoiset tavoitteet, hankkeen viestinnälliset haasteet ja maineriski kasvavat.

Jo hanketta käynnistettäessä on syytä laatia suunnitelma sille, miten ja milloin päätökset mahdollisesta jatkosta ja laajentamisesta tehdään. Tuloksellisten käytäntöjen jatkuminen kannattaa varmistaa hyvissä ajoin.




Ota yhteyttä:

**Mika Pyykkö**, avainalueen vetäjä  
puh. 0294 618 259  
mika.pyykkko@sitra.fi

**Sari Rautio**, johtava asiantuntija  
puh. 0294 618 205  
sari.rautio@sitra.fi

Lisätietoja:

[sitra.fi/vaikuttavuusinvestoiminen](https://sitra.fi/vaikuttavuusinvestoiminen)



Onko kunnallanne visio keinoista, jotka edistäisivät nuorten työllistymistä, mutta hankkeelta puuttuu rahoitus? Säästäisikö kaupunkinne kustannuksissa, jos se pystyisi investoimaan lasten ylipainoa ehkäisevään toimintaan? Mitä jos yksityiset sijoittajat rahoittaisivat toiminnan ja kunta tai kaupunki maksaisi vain saavutetuista tuloksista?

Social Impact Bond (SIB) eli tulosperusteinen rahoitussopimus mahdollistaa yksityisen pääoman käytön yhteisen hyvän edistämiseen tavoitteellisesti ja tuottoisasti. Uuden mallin kova ydin on tässä: Institutionaaliset tai yksityiset sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävän palvelun ja kantavat siihen liittyvän taloudellisen riskin. Julkinen sektori palvelun tilaajana maksaa vain todennetuista tuloksista.

Kansainvälisesti mallia on hyödynnetty esimerkiksi nuorisotyöttömyyden ja kodittomuuden vähentämiseen, lasten kouluvalmiuksien lisäämiseen sekä vankien uudelleentuomioiden ehkäisyyn.

Tässä oppaassa kerromme, millaisiin hankkeisiin SIB-sopimus soveltuu ja miten hanke etenee vaihe vaiheelta suunnittelusta käytäntöön.

## Sitran selvityksiä 106

**Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on tulevaisuusorganisaatio, joka tekee töitä Suomen kilpailukyvyyn ja suomalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Ennakoimme yhteiskunnan muutosta, etsimme käytännön tekemisellä uusia toimintamalleja ja vauhditamme kestäväään hyvinvointiin tähtäävää liiketoimintaa.**