



Olli Tiikkainen^a, Matti Pihlajamaa^b & Maria Åkerman^b

Tulosperusteiset rahoitus sopimukset osana transformatiivista ympäristöpolitiikkaa: jännitteiset kehykset Ravinne-EIB:in valmistelussa

Impact bonds as an instrument of transformative environmental policy: the frictionary frames in the preparation process of the Nutrient-EIB

Impact bonds have recently been introduced as a policy instrument that is centered around pursuing economic productivity and social or environmental impacts simultaneously. So far, they have been carried out both in Finland and globally to solve social problems, but recently the model has also been experimented with within environmental policy. One example of this has been the Nutrient-EIB (environmental impact bond), which has been in preparation since 2017 to be implemented in Southwest Finland. In this article, we study how the experts who participated in planning the Nutrient-EIB framed the EIB in relation to how it would contribute to solving the environmental problem of nutrient loads causing eutrophication of the Baltic Sea. On the basis of expert interviews, we identify three frames, through which the EIB was seen in different ways according to the sociotechnical change it aims to achieve: the frame of applying the impact investing logic, the frame of challenging agri-environmental aid and the frame of extending experimentation culture. By analyzing how these frames relate to each other, we contribute to the discussions concerning how policy instruments such as EIBs may contribute to transformative policy.

Keywords: environmental impact bond, frame analysis, interpretive policy analysis, policy instrument, transformative policy

Johdanto

Kestävyysmurrokset edellyttävät muutoksia monissa yhteiskuntaa kannattelevissa sosioteknisissä järjestelmissä kuten energian- ja ruoantuotannossa, terveydenhuollossa sekä liikenteessä (Markard ym. 2012; Köhler ym. 2019). *Transformatiivinen politiikka* pyrkii

^a Valtiotieteellinen tiedekunta, Kestävyystieteen instituutti HELSUS, Helsingin yliopisto, olli.tiikkainen@helsinki.fi

^b Teknologian tutkimuskeskus VTT

muuttamaan näitä järjestelmiä kokonaisvaltaisesti kestävämpään suuntaan, taustanaan ajatus siitä, että pelkät teknologiset ratkaisut eivät yksin riitä muutoksen saavuttamiseksi. Sen sijaan tarvitaan lähestymistapoja, jotka tarkastelevat kestävyysmurroksia teknologisten, poliittisten ja taloudellisten muutoksien risteysinä (Chaffin ym. 2016; Schot & Steinmueller 2018). Yhteiskunta- ja ympäristöpolitiikan huomion on samalla siirryttävä yksittäisistä toimenpiteistä kohti laajempaa järjestelmätason muutosta. Tämä merkitsee sitä, että muutoksen kannalta tärkeiden sidosryhmien toimintaa tulee ohjata samaan suuntaan, tiettyyn järjestelmään kohdistuvat toimenpiteet tulee koordinoita toisiaan tukeviksi ja toimijoiden tulee seurata tiiviisti murrosten etenemistä (Weber & Rohrer 2012). Jotta näihin tavoitteisiin päästäisiin, tarvitaan uusia hallinnan ja julkisen ohjauksen muotoja – hallinnointia kokonaisvaltaisesti uudistavia politiikkainnovaatioita ja niiden konkreettisia välineitä eli *politiikkainstrumentteja* (Voß 2007; Jordan & Huitema 2014).

Tulosperusteiset rahoitussopimukset (engl. *impact bond*, IB) ovat 2010-luvulla levinnyt politiikkainstrumentti, jolla on nähty olevan potentiaalia muuttaa yhteiskunta- ja ympäristöpolitiikkaa sekä paremmin kestävyystavoitteita toteuttavaksi että tehokkaammaksi. IB:eissa on kyse julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välille solmituista rahoitussopimuksista, joissa yksityiset sijoittajat ottavat taloudellisen riskin projektin onnistumisesta ja julkinen sektori maksaa projektista vain siinä tapauksessa, jos se voidaan osoittaa tulokselliseksi (FitzGerald ym. 2020; Pennanen 2020; Tan ym. 2021). Toistaiseksi tulosperusteisia IB:ejä on kuitenkin hyödynnetty niin maailmanlaajuisesti kuin Suomessakin ainoastaan sosiaalisten ongelmien ratkaisuun niin sanottuina SIB:eina (engl. *social impact bond*). SIB:ejä on käytetty esimerkiksi vankien rikosten uusinnan, nuorten syrjäytymisen, maahanmuuttajien kotoutumisvaikeuksien, työttömyyden sekä ikäihmisten yksinäisyyden ratkaisuun (Sitra 2015; Fox & Morris 2021; GO Lab 2021).

IB:ien ja niiden taustalla olevan vaikuttavuusinvestoimisen (*impact investing*) leistyessä on kuitenkin ollut jatkuvasti oletus siitä, että IB:t voisivat olla hyödyllisiä myös ympäristöongelmien ratkaisemisessa (ks. esim. Geobey ym. 2012; WEF 2013). Tässä yhteydessä IB:ista ollaan käytetty nimeä EIB (*environmental impact bond*; Balboa 2016; Sitra 2017a). Voidaankin pitää varsin perusteltuna, että varsinkin Suomen kaltaisten hyvinvointivaltioiden tulisi korostetusti keskittyä ympäristöongelmien ratkaisemiseen, sillä useiden sosiaalisten kestävyyskriteerien hyvän tason voi nähdä monissa määrin rakentuneen suuren ympäristökuormituksen ja luonnonvarojen kulutuksen varaan (BIOS 2020; Hickel 2020).

EIB:ejä on kuitenkin toistaiseksi saatu maailmanlaajuisesti käyntiin vain kaksi, eikä varsinaisia esimerkkejä maaliin saaduista ja onnistuneista EIB:eista vielä ole (Balboa 2016; Christophers 2018; Carè & De Lisa 2019; GO Lab 2021). Viime vuosien aikana Suomessa on pyritty tekemään muutosta tilanteeseen. Alun perin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran vuonna 2014 perustamaan yhdentoista tulosperusteisen rahoitussopimuksen kokonaisuuteen kuuluu kaksi EIB:ia (TEM 2021). Näistä pidemmällä olevan, niin kutsutun *Ravinne-EIB:in* tavoitteena on rakentaa Lounais-Suomeen kiertotalouden periaatteille pohjautuvat markkinat tuotantoeläinten lannasta prosessoiduille kierrätyslannoitteille, ja etsiä sitä kautta ratkaisua intensiivisen eläintuotannon aiheuttamaan alueelliseen vesistöjen ravinnekuormitukseen.

Suomessa maatalouden osuus ihmisten aiheuttamasta vesistöjen fosforikuormituksesta on noin 60 prosenttia ja typpikuormituksesta 50 prosenttia (Suomen ympäristökeskus 2019). Kuormitus on keskittynyt erityisesti Lounais-Suomen ja Pohjanmaan alueille, joilla on intensiivistä eläintuotantoa ja puutetta tiloilla syntyneen lannan levitykseen sopivasta peltoalasta. Suomi julisti vuonna 2011 tavoitteekseen tulla ravinnekierrätyksen mallimaaksi, mistä lähtien lannan ravinnekierrätyksen edistämiseksi on käynnistetty useita poliittisia ohjelmia ja rahoitettu lukuisia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Johdonmukainen ohjelmatyö on edistänyt ravinnekierrätystavoitteen näkyvyyttä ja tukenut eri toimijoiden yhteistyötä ja sitoutumista hanketyöhön uusien ratkaisujen kehittämiseksi (ks. Nylén 2021).

Tästä huolimatta lannan laajamittainen prosessointi kierrätyslannoitteeksi on kuitenkin edelleen kaukainen tavoite. Jotta tilat saataisiin kiinnostumaan lannan toimittamisesta jatkoprosessointiin, on tarve sekä kehittää käytäntöjä, joiden avulla lantaa voidaan väkevoidä helpommin käsiteltävään ja kuljetettavaan muotoon että edistää jatkojalostusteknologioiden ja kannattavien liiketoimintamallien kehitystä sekä kannustaa jatkojalostuksen ympärille uutta yritystoimintaa. Kehittämistarvetta on myös kierrätysravinnetuotteiden kysynnän edistämisessä, jotta niistä tulisi tilojen näkökulmasta varteenotettava vaihtoehto väkilannoitteille. (Luostarinen ym. 2019.) Ravinne-EIB on yritys ratkoa eläintuotannon keskittymisestä syntyneitä ympäristöongelmaa luomalla kannusteita toimintamalleille, joissa tilat hyötyvät lannan jatkoprosessoinnista sen sijaan että ne levittäisivät sitä pelloille, joilla on riski vesistökuormitukseen.

EIB:in transformatiivisuudesta, eli kyvystä tuottaa kokonaisvaltaista, kierrätyslannoitemarkkinoiden syntymistä tukevaa muutosta, ja samalla vähentää vesistöjen ravinnekuormitusta, ei ole toistaiseksi näyttöä. Kyseessä on uusi politiikkainstrumentti, joka on nähty mahdollisesti hyödyllisenä, mutta jota vasta kokeillaan sen hyötyjä ja ongelmia punniten. Tutkimme tässä artikkelissa sitä, miten Ravinne-EIB:in valmistelu- ja suunnitteluprosessissa mukana olleet asiantuntijat tulkitsivat EIB:ia potentiaalisesti transformatiivisena politiikkainstrumenttina. Analyysimme tarkastelee neljännestä Ravinne-EIB:in valmistelussa mukana olleen asiantuntijan tapoja tulkita uutta instrumenttia. Tulkintoja tarkastelemalla pureudumme EIB:in mahdollisuuksiin ratkoa jähmeästi eteneviä, rakenteellisia ympäristöongelmia kuten maatalouden aiheuttamaa ravinnekuormitusta. Kiinnitämme huomiota eritoten siihen, millaisia tulkintakehyksiä asiantuntijat hyödynsivät ja millaisia jännitteitä tulkintojen välillä ilmeni. Tutkimuksemme päätavoitteena on valottaa sitä, *millä ehdoin EIB voisi politiikkainstrumenttina olla transformatiivinen ja millaisia esteitä tämän toteutumislle on.*

Avaamme seuraavaksi tarkemmin tulosperusteisten rahoitussopimusten toimintalogiikkaa ja Ravinne-EIB:in ympäristöpoliittista kontekstia. Tämän jälkeen esittelemme, kuinka hyödynnämme analyysissämme tulkinnallisen politiikka-analyysin ja kehysanalyysin viitekehyksiä. Lisäksi tarkastelemme, kuinka EIB:in transformatiivisuus ilmeni sekä niissä tavoissa, joilla toimijat merkityksellistivät uutta instrumenttia, että merkityksellistämiseen käytettyjen kehysten välisissä jännitteissä. Aineiston analyysia ohjaava kysymyksemme on, *miten Ravinne-EIB:ia kehystettiin ja millaisia jännitteitä ilmeni näiden kehysten välillä.* Tunnistamme haastatteluaineistostamme kolme Ravinne-EIB:in kannalta keskeistä kehystä: vaikuttavuusinvestoinnin soveltamisen, ympäristötukipolitiikan haastamisen ja kokeilukulttuuriin asemoitumisen. Tarkastelemme analyysiosiossa näiden sisältöjä ja jännitteitä. Diskussiossa ja johtopäätöksissä arvioimme kehysten ja jännitteiden merkitystä suhteessa EIB:in ja vastaavien instrumenttien transformatiivisuuteen.

Tulosperusteiset rahoitussopimukset politiikkainstrumenttina

Tulosperusteiset rahoitussopimukset rakentuvat ajatukselle vaikuttavuusinvestoinnista, jonka ytimessä on taloudellisten tuottojen ja yhteiskunnallisten tai ekologisten vaikuttavuusien aktiivinen tavoittelu sekä tähän kytkeytyvä arvioinnin eetos (Clifford & Jung 2017; Weber 2017; Chiapello & Knoll 2020; Tan ym. 2021; Agrawal & Hockerts 2021). Vaikuttavuusinvestoinnilla on historiallisesti yhtymäkohtia riskipääomasijoittamiseen ja vastuulliseen sijoittamiseen kytkeytyvään ”filantropian uuteen aaltoon” (ks. esim. McGoey 2012), mutta näistä eroten IB-toiminta lähtee keskeisesti liikkeelle nimenomaan julkisen sektorin tarpeista. Tämä on varsinkin vaikuttavuusinvestoinnin Suomeen soveltamisen kannalta loogista: hyvinvointivaltiolla ja sen toteuttamalla sosiaalipolitiikalla on Suomessa pitkät perinteet, joita tulosperusteiset rahoitussopimukset eivät pyri kokonaisuudessaan haastamaan, vaan paremminkin uudistamaan. Tässä yhteydessä IB:iin ollaan nähty osin seuraavaan uuden julkisjohtamisen (NPM, *new public management*) logiikkaa sen

markkinamyönteisyyden ja yksityisen sektorin suosimien johtamis- ja kannustejärjestelmien osalta, mutta myös poikkeavan siitä, koska se pyrkii esimerkiksi muuttamaan sijoitusmarkkinoita kestävämpään suuntaan (Fraser ym. 2018; Pennanen 2020).

Kiteyttäen tulosperusteiset rahoitussopimukset toimivat seuraavasti. Julkisen sektorin rooli on IB:eissa olla palvelunostaja. Valtio, kunta tai kaupunki maksaa tietyistä palveluista ja toimista, jotka pyrkivät ratkomaan julkiselle sektorille haasteellista ja kuluja tuottavaa ongelmaa, kuten esimerkiksi nuorisotyöttömyyttä. Julkinen sektori ei kuitenkaan IB:issa maksa suoraan palveluiden tuottamisesta. Maksun tekevät sen sijaan yksityiset sijoittajat, jotka sijoittavat tarvittavan alkupääoman sopimukseen. Välittäjänä sopimuksessa toimii niin kutsuttu hankehallinnoija, joka on myös velvollinen etsimään ja kilpailuttamaan palveluntuottajat. Palveluntuottajia, eli yrityksiä tai järjestöjä, jotka loppukädessä tuottavat varsinaiset vaikuttavuuteen pyrkivät toimet, analysoi ulkopuolinen arviointitaho. Vaikuttavuusarvion perusteella sijoittajille maksetaan heidän sijoituksena korkoineen takaisin, mikäli tulostavoitteet on saavutettu. (Sitra 2015; Fraser ym. 2018; FitzGerald ym. 2020.) Järjestelyn tavoitteena on niin kutsuttu ”win-win-win-tilanne”, jossa julkinen sektori käyttää verovaroja järkevästi ja hyödyllisesti maksamalla vain tehokkaista palveluista, yksityiset sijoittajat voivat tuottaa sekä taloudellisia voittoja että yhteiskunnallista tai ekologista hyvää ja palveluntuottajat voivat saada joustavaa rahoitusta toiminnalleen (Williams 2020, 268). Näiden piirteidensä kautta IB:it eroavat merkittävästi useista yhteiskunta- ja ympäristöpolitiikan toimintamalleista.

Verrattuna pelkkään julkisen sektorin toteuttamaan politiikkaan, IB:eissa toimijoita on suurempi ja monipuolisempi joukko. Tässä IB:it seuraavat suuntausta rakentaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistoimintaa (ks. Hebson ym. 2003; Andersen 2008; Tynkkynen 2013). Sen sijaan, että julkinen sektori tuottaisi palveluita itse tai ostaisi ne yksityiseltä sektorilta, toimintaa pyritään järjestämään eri sektoreiden välisissä yhteenliittymissä, niin kutsutuissa *ekosysteemeissä* (ks. esim. Peltoniemi & Vuori 2004). Oman painoituksensa IB:eihin tuo yksityisten sijoittajien läsnäolo sekä hankehallinnoinnille ja ulkoiselle arvioinnille annettu merkittävä painoarvo. Yksityisten sijoittajien roolia on pidetty tärkeänä sen kannalta, että se voisi toiminnallaan myötävaikuttaa yhteiskuntaan positiivisesti vastuullisen sijoittamisen jalanjäljissä sekä mahdollistaa investointeja projekteihin, jotka eivät muuten tulisi rahoitetuiksi (OECD 2015; Edmiston & Nicholls 2018). Arvioinnin ja siihen liittyvien toimijoiden keskeisyys taas näkyy siinä, että IB:it pyrkivät tuomaan tulosperusteisuuden logiikkaa politiikkaan. Tulosperusteisen rahoituksen odotetaan vähentävän tarvetta hallinoida itse toimintaa, tukevan innovatiivisia ja toimivia palveluita sekä vähentävän julkisen sektorin kuluja riskinsirron myötä (NAO 2015; Fox & Morris 2021).

Näiden piirteiden yhdistelmänä IB:eissa ollaan nähty transformatiivista potentiaalia mahdollistaa sellaisten jähmeiksi osoittautuneiden järjestelmien *systemistä muutosta*, jota julkinen sektori ja muut yhteiskunnalliset toimijat ovat olleet toistaiseksi kykenemättömiä toteuttamaan (FitzGerald ym. 2020; Ghosh ym. 2021). Kuten SIB:eja tutkineet Tan ym. (2020) huomauttavat, tulokset SIB:ien toiminnasta – puhumattakaan EIB:eista – ovat kuitenkin vasta hyvin alustavia, ja instrumenttiin sisältyy paljon ”strategista monitulkintaisuutta” (Smith 2013; 2017; Eisenberg 1984). Täten IB:eja on tulkittava aina osana niitä yhteiskunta- ja ympäristöpoliittisia taustoja ja prosesseja, joissa niitä hyödynnetään (ks. myös esim. Chiapello & Godefroy 2017; Golka 2019; FitzGerald 2020).

Ravinne-EIB tulosperusteisuuden ja ravinteiden kierrättämisen risteyksessä

Tulosperusteiset rahoitussopimukset ovat vähitellen saapuneet 2010-luvun aikana myös suomalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Vaikka tulosperusteisuuden ajatusta ja sen taustalla olevaa vaikuttavuusinvestoimista on omaksuttu Suomessa muitakin reittejä, hyvin keskeinen toimija ajattelun Suomeen tuomisessa on ollut Suomen itsenäisyyden

juhlarahasto Sitra, johon perustettiin vaikuttavuusinvestoimisen avainalue vuonna 2014. Osana vaikuttavuusinvestoimisen Suomeen tuomista Sitra pyrki organisoimaan ja juurruttamaan keskeisesti juuri tulosperusteisia rahoitussopimuksia. Tätä toteutettiin esimerkiksi esittelemällä instrumenttia laajasti kuntapäätäjille, järjestämällä potentiaalisten palveluntuottajien ”vaikuttavuuskiihdyttämöitä” ja perustamalla vaikuttavuusinvestoimisen markkinoiden kehittämistä tukeva vaikuttavuusinvestoimisen kansallinen ohjausryhmä. (Sitra 2017b; Tiikkainen 2019; Tiikkainen & Virtanen 2021.)

Tulosperusteisten rahoitussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia ympäristöongelmien ratkaisuun on tarkasteltu vuodesta 2017 alkaen ensin Sitran ja sen jälkeen Työ- ja elinkeinoministeriöön perustetun vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen toimesta (Sitra 2017a; TEM 2021). Lokakuussa 2017 Sitra, Ympäristöministeriö ja Maa- ja metsätalousministeriö kutsuivat työpajatyöskentelyyn noin 50 ympäristö-, bionalous- ja kiertotalousasiantuntijaa pohtimaan, mihin ekologiseen tematiikkaan vaikuttavuusajattelua voitaisiin parhaiten soveltaa. Näiden työpajojen tuloksena toiseksi kahdesta eteenpäin vietävästä ympäristötematiikasta valikoitui Ravinne-EIB:in kaksoistavoite: Lounais-Suomen eläintuotannon ravinnepäästöjen alentaminen ja kierrätyslannoitemarkkinoiden kehittäminen.

Lounais-Suomi on Pohjanmaan ohella alueita, joilla on Suomessa merkittäviä eläintuotannon keskittymiä. 1990-luvulta alkanut kasvi- ja eläintuotannon eriytyminen on johtanut tilanteeseen, jossa aiemmin kasvintuotannon ravinnelähteenä käytetylle lannalle ei intensiivisen eläintuotannon alueilla välttämättä löydy sopivaa peltoalaa levitystä varten. Kasvintuotantoon painottuneella alueella lantaa puolestaan olisi mahdollista hyödyntää enemmän kuin sitä on tarjolla. (Ylivainio ym. 2015.) Lannan tilakohtainen prosessointi kuljetettavaksi kierrätyslannoitteeksi on kuitenkin tuottajille tällä hetkellä hankalaa ja kallista, eikä tarjolle ole syntynyt tarpeeksi jatkoprosessointia tarjoavia yrityksiä, mistä johtuen lannan kasvintuotannolle hyödylliset ravinteet, ennen kaikkea typpi ja fosfori, jäävät vajaakäytölle (ks. esim. Luostarinen ym. 2019).

Intensiivisen eläintuotannon alueella puolestaan on huoli vesistöjä rehevöittävästä ravinnepäästöistä, joiden riski kasvaa niillä alueilla, joilla maaperän fosforipitoisuus on valmiiksi korkea. Lannan peltolevitys nostaa näillä alueilla ravinnepäästöjen riskiä, minkä vuoksi sitä ohjataan ympäristökorvausjärjestelmän ja eläintilojen luvittamisen kautta. Lannan aiheuttamiin ravinneongelmiin ja lannan kierrätyksen tehostamiseen onkin etsitty ratkaisuja tilojen, tutkimuslaitosten ja hallinnon välisessä yhteistyössä sekä erilaisten pilottien avulla jo vuosikymmenen ajan, mutta ratkaisut etenevät hitaasti. Ravinne-EIB etsii uutta ratkaisumallia tähän ongelmaan.

Kirjoitushetkellä Ravinne-EIB:in sopimusta ei vielä ole solmittu eikä sen kaikkia yksityiskohtia päätetty. Seuraavat piirteet ovat kuitenkin jo selvillä ja julkista tietoa. Ravinne-EIB lähtee liikkeelle siitä, että palvelunostajat – Maa- ja metsätalousministeriö sekä Varsinais-Suomen ELY-keskus – maksaisivat hankkeeseen osallistuville sijoittajille heidän investoimansa pääoman takaisin sen mukaan, kuinka EIB saavuttaisi tulostavoitteensa projektin kohdealueella eli Lounais-Suomen keskittyneen kotieläintuotannon alueella ja läntisellä Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueella VHA 3. Pitkän aikavälin tavoitteeksi on tässä asetettu fosforikuormituksen 10 % alentaminen ”taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla” vuoteen 2045 mennessä. Lyhyen aikavälin tavoitteena – ja indikaattorina pitkän aikavälin tavoitteesta – on 25 % alueen lannan fosforiylijäämästä eli noin 500 tonnin siirtäminen kierrätyslannoitevalmisteiden tuotantoon ja ”fosforilannoituksesta aidosti hyötyville pelloille” kierrätyslannoitevalmisteina vuoteen 2028 mennessä. (TEM 2021.)

Verrattuna nykyisiin toimiin Itämeren rehevöitymisen estämiseksi Ravinne-EIB pyrkii muuttamaan taustalla olevaa taloudellista logiikkaa. Nykyinen ympäristökorvausjärjestelmä esimerkiksi perustuu ajatteluun, jonka mukaan maanviljelijöille maksetaan korvausta niistä kuluista, joita sääntöjen mukaisesta lannan peltolevityksestä aiheutuu – vuoden

2020 ympäristökorvaussitoumuksessa 40 euroa hehtaarilta (Ruokavirasto 2020; Hyvönen ym. 2020). Tätä vastoin EIB pyrkii interventionsa seurauksena tilanteeseen, jossa tuottaja saisi taloudellista tuottoa siitä, että tilalle kertynyttä lantaa toimitetaan eteenpäin kierrätysravinteiden valmistamista varten. EIB:in interventio kohdentuu täten ravinteidenkierrätyksen jatkojalostusketjun kehittämiseen. Tavoitteena on investoida lannan kiertoon saamisen prosessointi- ja logistiikkaketjuihin, joiden myötä ravinteiden kierrätyksen ympärille saataisiin vähitellen rakennettua toimivat markkinat.

Aineisto ja metodologia

Ravinne-EIB:in rakentamiseen liittyvä valmistelu tarjoaa mahdollisuuden tarkastella sitä, miten EIB:in transformatiivista potentiaalia tulkittiin suhteessa asetettuun maatalouden aiheuttaman vesistöjen ravinnekuormituksen vähentämistavoitteeseen. Koska kyseessä on uusi politiikkainstrumentti, odotuksemme oli, että se voidaan hahmottaa monin eri tavoin – ja eroavaisuudet ymmärrysten välillä voivat merkittävästi vaikuttaa hankkeen etenemiseen (vrt. Dewulf ym. 2011; Stirling 2011).

Hyödynnämme tutkimuksessamme tulkinnallista politiikka-analyysia (*interpretive policy analysis*), joka on politiikantutkimuksessa kehitetty ja nykyisin myös innovaatio- ja transiitiotutkimuksen parissa hyödynnetty analyyttinen viitekehys, joka korostaa poliittisten prosessien kompleksista, epävarmaa ja jännitteistä luonnetta (Yanow 2000; Hajer & Laws 2006; Häikiö & Leino 2014; Arrona & Zabala-Iturriagagoitia 2019). Tulkinnallisen politiikka-analyysin lähtökohtana on huomio, että uudet politiikan kentän ilmiöt eivät synny tyhjiössä, vaan muotoutuvat osana toimijoiden välistä vuorovaikutusta, kommunikaatiota ja arkisia toimeenpanon käytäntöjä. Tämän vuoksi ilmiöiden merkityksellistämiseen, olivat ne sitten huolenaiheita, konflikteja, politiikkatavoitteita tai uusia politiikkainstrumentteja, vaikuttavat aina sekä aiemmat käytännöt ja vakiintuneet merkityksellistämisen tavat että toimijoiden väliset vuorovaikutus- ja valtasuhteet ja intressiristiriidat. EIB:in vastaanotto ja toimeenpano on esimerkki tilanteesta, jossa toimijoilla on tarve pyrkiä merkityksellistämään uutta instrumenttia suhteessa olemassa olevaan politiikkaympäristöön. Tämän vuoksi toimintalogiikaltaan samankaltaisia instrumentteja saatetaan tulkita ja soveltaa hyvin eri tavoin riippuen esimerkiksi kansallisista eroista (Goodin ym. 2006; Jordan & Huitema 2014; Voß & Simons 2014). Kiinnittämällä huomiota olemassa olevien merkityksellistämisen tapojen ja uuden instrumentin suhteeseen, voidaan hahmottaa, millä spesifeillä tavoilla uusi instrumentti haastaa vakiintuneen järjestelmän transformatiiviseen muutokseen (Geels 2002; Hess 2014).

Empiirinen aineistomme sisältää yhteensä 14 äänitettyä ja litteroitua asiantuntija-haastattelua (H1–14). Haastattelimme vuoden 2020 aikana kaikkia Ravinne-EIB:in siihen asti edenneen rakennusprosessin kannalta keskeisiä toimijoita, kuten EIB:in suunnittelu- ja mallinnustyöhön osallistuneita tutkijoita ja asiantuntijoita (SYKE, Luke, BSAG), tulosperusteisia rahoitussopimuksia edistämään pyrkiviä virkahenkilöitä TEM:in Vaikuttavuusinvestoimisen (VI) osaamiskeskuksessa sekä suunnittelutyössä mukana olleita julkisen sektorin edustajia ministeriö- ja kuntatasoilla (MMM, YM, Varsinais-Suomen ELY-keskus). Potentiaalisten palveluntuottajien, hankehallinnoijan ja yksityisten sijoittajien näkemykset eivät ole aineistossamme edustettuina, sillä EIB-prosessi ei ollut vielä edennyt näiden toimijoiden valikoitumiseen.

Toteutimme haastattelut puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Tavoitteenamme oli yhtäältä saavuttaa vastauksia tutkimuskysymykseemme ja esittää kaikille haastatelluille tiettyjä, valmiiksi mietittyjä kysymyksiä (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48). Toisaalta seurasimme haastattellessa abduktiivisen tutkimusprosessin perinteitä laadullisessa tutkimuksessa eli keskustelutimme vähitellen aineiston keräämisen myötä syntyneitä huomioita niin olemassa olevan tutkimustiedon kuin haastatteluaineiston itsensäkin kanssa (Timmermans & Tavory 2012).

Analyysimme alkoi aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä (Elo & Kyngäs 2008), jonka avulla tunnistimme, millaisiin teemoihin uusi politiikkainstrumentti kytkettiin haastateltavien puheessa. Löysimme haastatteluistamme viittauksia teemoihin kuten vaikuttavuuden korostamiseen, EIB:in olemukseen taloudellisena innovaationa sekä esimerkkien ja kokemusten puutteeseen EIB:in soveltamisessa. Teemoittelun kuluessa havaitsimme, että haastateltavat merkityksellistivät uutta instrumenttia tavoilla, jotka kytkivät erillisiä teemoja yhteen ja tarjosivat jäsentyneen tavan tulkita Ravinne-EIB:ia ja argumentoida instrumentin käyttökelpoisuudesta. Merkityksellistämisen tavat olivat haastateltavien välillä osin jaettuja, vaikka heidän näkemyksensä instrumentista olisivatkin eronneet toisistaan. Tämä havainto sai meidät analyysin toisessa vaiheessa hyödyntämään *tulkinnallisen politiikka-analyysin* tapaa soveltaa *kehysanalyysia* jännitteisten politiikkaprosessien tutkimuksessa (Yanow 2000; Hajer & Laws 2006).

Kehysanalyysin (Goffman 1974; Creed ym. 2002) kautta kykenimme jäsentämään niitä laajempia merkityksellistämisen tapoja, joiden avulla toimijat tulkitsivat EIB:in käyttökelpoisuutta Lounas-Suomen ravinneongelman ratkaisussa. Kehyksillä tarkoitetaan tulkintavälineitä, joiden avulla merkityksiä tuotetaan, ja jotka tätä kautta ohjaavat ja mahdollistavat toimintaa (Hajer & Laws 2006; Wagenaar 2011). Tunnistimme kehukset analysoimalla, millaisten metaforien ja analogioiden kautta haastateltavat pyrkivät ottamaan haltuun ja konkretisoimaan uuden instrumentin merkitystä. Tällä perusteella erottelimme kolme laajempaa tulkintakehystä: ekosysteemisyyden ja markkinapohjaisuuden sanastoon nojaava vaikuttavuusinvestoimisen kehys, ympäristötukipolitiikan haastamisen kehys ja kokeilukulttuurikehys. Kehysten ja niiden välisten jännitteiden analyysin avulla pyrimme ymmärtämään paremmin dynamiikkaa, jota sisältyy EIB:n soveltamiseen: millaiseen ympäristöön se asettuu, mitkä piirteet erottavat sitä nykytoiminnasta ja miten se pyrkii muuttamaan olemassa olevaa toimintaa?

Analyyysi ja tulokset

Tunnistimme aineistosta kolme kehystä, joiden kautta ravinne-EIB:in transformatiivisuutta arvioitiin (Taulukko 1). Näistä ensimmäinen eli kehys 1 ilmensi selkeimmin EIB:in ”oppikirjamääritelmaa” IB:ien ja vaikuttavuusinvestoimisen soveltamisena. Sen ominaispiirteinä ovat vaikuttavuuteen, ekosysteemeihin ja markkinoihin liittyvät metaforat, analogiat ja ilmaisut. Kehys 2 perustuu maatalouden ympäristöpolitiikkaa systeemisenä toimintana käsitteleviin puhetapoihin, jotka osallistuivat ympäristötukipolitiikan haastamiseen. Kehys 3 taas on kokeilevan kehittämisen sanastoon nojaava kehys. Lisäksi tunnistimme näihin kehysiin liittyen kaksi läpileikkaavaa teemaa, tietopohjan ja mittakaavan, jotka näyttäytyivät jännitteisinä kehysten välillä.

Avaamme seuraavassa ensin yllä olevan taulukon kolmea kehystä, jonka jälkeen siirrymme tarkastelemaan kehyskäsitteitä läpileikkaavia jännitteitä. Läpi analyysin esitämme aineistostamme haastatteluotteita tarkoituksenamme havainnollistaa haastatteluissa ilmenneitä tulkintoja.

Kehys 1: EIB vaikuttavuusinvestoimisen transformatiivisena sovellutuksena

Aineistostamme kävi varsin selkeästi ilmi, kuinka vaikuttavuusinvestoinnista johdetut IB:it lähtevät liikkeelle varsin erilaisista lähtökohdista verrattuna transitiotutkimuksen klassiseen ajatukseen ruohonjuuritason innovaatioista ja niiden skaalaamisesta sosioteknisten murroksien airueina (Geels 2002). Ravinne-EIB tulkittiin ensimmäisessä tunnistamassamme kehyksessä ennen kaikkea jatkeena vaikuttavuusinvestoimisen yleisille tavoitteille ja ideaaleille: systeemisen muutoksen ja ekosysteemisyyden painottamiselle osana transformatiivista politiikkaa. Kehyksen kautta EIB:ia tulkitsivat eritoten VI-osaamiskeskuksen virkahenkilöt ja vaikuttavuusinvestoimiseen vihkiytyneet kansalliset viranomaiset, mutta myös muut valmisteluprosessiin osallistuneet.

Taulukko 1. EIB-kehukset & -jännitteet.

Table 1. The EIB frames and frictions.

	Kehys 1: EIB vaikuttavuus- investoimisen transformatiivisena sovellutuksena	Kehys 2: EIB maatalouden ympäristötukipolitiikan potentiaalisena haastajana	Kehys 3: EIB kokeilukulttuurin jatkumolla
Ydinsisältö	EIB soveltaa vaikuttavuusinvestoimisen logiikkaa ravinteiden kierrätykseen.	EIB haastaa nykyistä ravinteiden kierrätyksen toimintatapaa, maatalouden ympäristötukipolitiikkaa.	EIB näyttäytyy osana kokeilukulttuuria, muttei täysin sovi sen perinteisiin määritelmiin.
Jännite 1: Tietopohja	EIB:in tietopohja perustuu mallinnukselle.	EIB:in tietopohja suhteessa ympäristöpoliittisiin kokonaisuuksiin on liian kapea.	EIB kaipaisi onnistuneita esimerkkejä tietopohjakeseen.
Jännite 2: Mittakaava	EIB ekosysteemin uudistamisena/ muodostamisena.	EIB:in mittakaava on liian suppea sen toteuttaakseen todellisen systeemi muutoksen.	EIB:in systeeminen aloite tulisi pilkkoa pienempiin, kokeiltaviin osiin.

Vaikuttavuusinvestoinnin ajatteluun tiiviisti kytkeytyvä käsitys systeemisestä muutoksesta (Sitra 2018; Chiapello & Knoll 2020) toimi kehyksessä 1 perusteluna sille, miksi maanviljelyn ravinnepäästöjen ongelman nähtiin kaipaavan juuri Ravinne-EIB:in kaltaista ratkaisua. Kehyksessä kuvattiin keskeisimmäksi ongelmaksi ravinteiden kierrätyksen dynamiikassa se, kuinka nykyisellään investointituet paljolti kohdennetaan yksittäisiin toimijoihin, esimerkiksi ympäristötuet maanviljelijöille ja investointituet tehtaille. Tätä vasten Ravinne-EIB tulkittiin kehyksessä ”kokonaisuoptimointina”, jossa lähdetään liikkeelle kokonaisvaikuttavuudesta ja vaikuttavuutta tavoittelevasta ekosysteemistä. Tavoitteena nähtiin luoda sellaisia kannustimia, jotka tukisivat koko järjestelmää:

”... ja kyllähän sitä ekosysteemiä on sinänsä jo kohtuu hyvin hahmotettu, että minkälainen se tällä hetkellä on ja mitä sinne vielä tarvittais. Ja mun mielestä se olemassa olevakin on jo aika lähellä sitä. Et nyt vaan se pointti on, että miten sinne saadaan semmosia insentivejä, että ne lähtee osaoptimoimnin sijaan, ne rupee optimoimaan sen koko uuden kokonaisuuden kautta. Ja siihen tää EIB mun mielestä sopis hyvin.” (H5, kansallinen viranomainen)

Olennaista systeemisen muutoksen tavoittelemisessa oli, että EIB hahmotettiin taloudellisena, markkinoita luovana toimintamallina (vrt. Barman 2015; Chiapello & Knoll 2020), ja sitä johdettiin tästä lähtökohdasta. Samalla myös ravinteiden kierrätys näyttäytyi ennen kaikkea systeemisenä ongelmana, jonka suhteen nykyinen ympäristötukipolitiikka oli taloudellisesti hampaatonta, ja joka kaipaisi uudenlaisia taloudellisia kannustimia kääntämään tilannetta. Tätä pohdittiin esimerkiksi seuraavasti, nostaen esille EIB:in systeemisiä etuja lukkiutuneen tilanteen avaamisessa ja eri toimijoiden ”samaa pöytään” tuomisessa:

”Suomessa on vahva tää, millä nimellä se nyt sit nykyisin onkaan, ympäristötukijärjestelmä, et suurin osa viljelijöistä on siinä mukana. Ja sehän se logiikka on se, et siitä maksetaan siitä tappiosta minkä sä saat, kun sä teet jonkun ympäristötoimenpiteen, et tavallaan sübenkin on se sisäänkirjattuna, et sä aina häviät taloudellisesti kun sä teet jonkun [naurahtaan] ympäristötoimenpiteen [...] Mut joo, kannattavuus ja ympäristö niin ne on aika eri, tämmösissä keskusteluissa ja tietysti ne pitäis saada samaan pöytään. Niin ehkä sitten tää täntyyppinen, voisko sit edesauttaa myös sitä, tämmönen vaikuttavuusinvestointi.” (H9, kansallinen viranomainen)

Samankaltaista ajattelua tuotiin esille toisessa haastattelussa, jossa haastateltava kuvasi EIB:ia sen taloudellisen logiikan kautta ”koordinoituina tukena”. Sen sijaan, että monet eri julkisen sektorin toimijat tarjoaisivat erilaisia kannustimia eri sidosryhmille, EIB:in holistisuus seuraisi niin kutsuttua ”yhden luukun mallia”, jossa tukien organisointia rationalisoidaan ja tehostetaan (vrt. Belinskij ym. 2016). Eli tässä tapauksessa yhden tuen kautta pyritään tarjoamaan kannustimia koko ekosysteemille, jotta tuet täydentäisivät toisiaan paremmin. EIB:in tuki lisäksi jäsenyysi paitsi ekosysteemisesti myös tulosperusteisuuden logiikan mukaisesti, varmistaen toiminnan tehokkuutta entisestään:

”Mutta tää on just se, että ku meil eri viranomaiset antaa näitä tukia. Että osa, tai maanviljelijöitten tuki, tulee jostain – mä en tiää onks se Maa- ja metsätalousministeriö vai mikä on – ja sit Työ- ja elinkeinoministeriön joku juttu antaa nää investointituet näille tehtaille. Ja sit on viel joku kolmas taho, joka antaa sit taas tukia siihen, että saadaan jossain näitä ilmastopäästöjä alas. Ja ku nää kukaan ei oo koordinoitu, ni lopputulos on se et ne tuet ei toimi, koska niit ei oo mitenkään koordinoitu. Eli periaatteeshan tää oon vaan tietyl tavalla järkevämmin koordinoitua tukea, missä me seurataan sitten vaan näitä totenuneita päästöjä tai muita ja maksetaan vasta sitte ku me nähdään, että oikeesti on tapahtunu sitä mitä me ollaan haluttu.” (H12, kansallinen viranomainen)

EIB nähtiin kehyksessä 1 oikeutettuna ja hyödyllisenä tapana pureutua lannan aiheuttamiin ravinneongelmiin ja Itämeren rehevöitymiseen sen perusteella, että se voisi luoda transformatiivisen väylän kohti markkinaehtoista toimintaa. Tämä kannustaisi ekosysteemiä kokonaisvaltaisesti toimimaan ravinteiden kierrätyksen ongelman kannalta edullisesti. Kehyksessä korostettiin näkökulman eroa perinteisempiin taloudellisen ohjauksen instrumentteihin, kuten hankerahaan ja yksittäisten toimijoiden tukemiseen. Kokonaisvaltaisuuden ja taloudellisten kannusteiden painotuksien lisäksi vaikuttavuusinvestoimislogiikan tarjoamaa systeemistä muutosta peilattiin nykytilanteeseen, jossa julkishallintoa tulisi muotoilla tehokkaammaksi ja rationaalisemmaksi. Uudistamisen fokus oli kehyksessä lisäksi nimenomaan hallinnoinnissa, ei niinkään ratkaisuisissa ravinteiden kierrättämisen substanssitasolla.

Kehys 2: EIB maatalouden ympäristökäytönä potentiaalisena haastajana

Toisessa tunnistamassamme kehyksessä Ravinne-EIB:ia ei tulkittu niinkään vaikuttavuusinvestoimiselle keskeisten piirteiden kuten ekosysteemisyyden ja markkinapohjaisuuden kautta, vaan yhtenä ympäristöpolitiikan instrumenttina, suhteessa laajempaan maatalouden ympäristöpolitiikan kokonaisuuteen. Tässä Ravinne-EIB näyttäytyi haastajana nykyisille ympäristöpolitiikalle toimille, erityisesti suhteessa lannan käsittelyä ohjaavaan ympäristökorvausjärjestelmään. Kehyksessä ilmeni paljon ympäristöasiantuntijuudelle perustuvia näkemyksiä, jotka korostivat ravinteiden kierrätyksen, maanviljelyn ja ympäristöpolitiikan kompleksisia ja muutoksia hylkiviä piirteitä (vrt. Dewulf ym. 2011). Suhteessa näihin, Ravinne-EIB:ia kuvattiin mielenkiintoisena nykytilanteen haastajana, mutta sen tarjoamaan muutokseen suhtauduttiin lähtökohtaisen varovaisesti tai skeptisesti. Tällaisia tulkintoja esitettiin käytännössä kaikista toimijapositioneista käsin, pois lukien VI-osaamiskeskusten virkahenkilöt, jotka tulkitsivat EIB:ia kaikista selkeimmin enemmän vaikuttavuusinvestoimisen kuin ympäristöpolitiikan näkökulmasta.

Yleisellä tasolla maanviljely nähtiin tässä kehyksessä hankalasti ja hitaasti muutokseen taipuvana kenttänä. Tätä perusteltiin niin maanviljelyyn liittyvien luonnontieteellisten seikkojen, viljelykäytäntöjen muuttumisen yleisen jähmyyden, kuin nykyisessä toiminnassa kiinni olevien ja radikaaleja muutoksia hidastavien taloudellisten investointienkin kautta:

”... niin, heidän [maanviljelijöiden] parissa on ihan ymmärrettävästi, tää on hirveen sitkeetä. Koska maanviljely on, se on geneeissä ja se on perinteissä ja asiat tehdään jollain tavalla ja sitten siks se ei muutu

nopeesti. Eikä se voikaan, koska se on kasvukaudet ja kaikkei tällasta. Ja myös kasvuolosuhteet muuttuu joka vuosi nykyisin. Niin se on aidosti haasteellista.” (H4, järjestötoimija)

”Kansallisel tasolla ymmärretään ministeriöissäkin, mä tarkoitan YM:ää ja mä tarkoitan MMM:ää, nää ilmastoon liittyvät kysymykset, ympäristöön liittyvät kysymykset. Mut täytyy muistaa, että tässä me tarvittais myöskin kymmenen vuoden aikajänne. Ku täytyy muistaa, että nyt näillä varsinkin eläintiloilla, ne ovat investoineet omaisuutensa siihen. Niin vaikka siel ois halukin, ni sen kääntäminen nopeesti ei oo mahdollista.” (H10, alueellinen viranomainen)

Samaan tapaan myös maanviljelyyn vaikuttava ympäristötukijärjestelmä nähtiin kehyksessä 2 EIB:in suhteen haastavana ja rihmastomaisena kenttänä, joka ylettyi ympäristöpolitiikassa osaksi laajempia poliittisia kokonaisuuksia kuten EU:n maataloustukipolitiikkaa. Nykyinen ympäristökorvausjärjestelmä, joka pyrkii estämään vesistöjen ravinnekuormitusta kompensoimalla lannan ohjeiden mukaisesta peltovetyksestä koituvia kustannuksia, palautui siis osaksi isompaa politiikkakokonaisuutta ja nähtiin hyvin kompleksisena. EIB sen sijaan nähtiin kehyksessä itsessään mielekkäänä instrumenttina ravinteiden kierrätyksen edistämisen kannalta, mutta mahdollisuudet sovittaa sitä nykyiseen järjestelmään nähtiin vähäisinä. Kehyksessä 2 korostui näin EIB:in rooli tukipolitiikan muovaajana ja haastajana sen suoran korvaamisen sijaan:

”Meillä on niin valtavan säädelty tää koko maataloustuotanto ja nää järjestelmät ovat jäykekiä. Ja nyt ku niitä muutetaan, nii vuosikaupalla tehdään töitä jonkun muutoksen aikaansaamiseksi. Niin isoja tämmöisiä muutoksia järjestelmiin, niin mä en näe, että se ois näköpiirissä mahdollista. Mutta järjestelmien sisällä näitten palikoitten säätäminen olis se realistinen mahdollisuus.” (H8, tutkija)

Ongelmallisena kehyksessä 2 nähtiin eritoten Ravinne-EIB:in taloudellisen logiikan yhteensovittaminen nykyiseen ympäristötukijärjestelmään. EIB voisi tuottaa ”tuplamaksun” tilanteen, jossa maanviljelijä pystyisi hyötymään sekä EIB:ista että olemassa olevasta ympäristötukijärjestelmästä. Tältä pohjalta tuotiin esiin myös EIB:iin mahdollisesti sisältyviä ongelmia liittyen alueelliseen oikeudenmukaisuuteen. EIB:in kautta valtio kohdistaisi taloudellista tukea yksittäiselle alueelle, jättäen muut alueet suhteellisesti huonompaan asemaan. Tasa-arvoisten markkinoiden luominen nähtiin kehyksessä transformatiivisena ideaalina, johon EIB ei välttämättä olisi paras tai riittävän oikeudenmukainen ratkaisu, koska se rajoittuu tietyille alueelle:

”Just tää alueellinen dynamiikka. Ja miks valtio tukis tietyllä alueella mut ei toisilla? Niin tähän tulee myös tämmösiä poliittisia tai oikeudenmukaisuuskysymyksiä eri alueiden välillä. Ja myöski tavallaan se, et miks me maksetaan semmosest mikä pitää hoitaa joka tapauksessa. Et tämmönen. Ja toisille ei makseta ja ne tekee samaa asiaa. Niin et jos me luodaan semmosest toimivat markkinat, nii tavallaan ne on tasa-arvoiset et siihen kaikkei voi osallistuu, joille se on järkevää. Mut jos me tehdään tämmönen alueellinen rahoitusmekanismi nii siin, vähän pistää miettimään myöski tää.” (H6, kansallinen viranomainen)

Kehys 3: EIB kokeilukulttuurin jatkumolla

Kolmannessa tunnistamassamme kehyksessä Ravinne-EIB:ia tulkittiin osana niin kutsuttua *kokeilukulttuurin* jatkumoa. Kehyksen taustat olivat käsityksissä, että sosioteknistä muutosta voitaisiin edistää erilaisten kokeilujen toteuttamisen ja skaalaamisen kautta (ks. esim. Berg ym. 2014; Kivimaa ym. 2017; Matchoss & Repo 2018; Antikainen ym. 2019). Ravinne-EIB:iäkin tarkasteltiin kehyksessä siitä näkökulmasta, miten se suhtautui kokeilukulttuurille keskeiseen ajattelutapaan, jossa onnistuneen toiminnan kriteerejä olivat esimerkiksi ketteryys, nopeus, kyky hyödyntää ja tuottaa esimerkkejä sekä toiminnasta oppiminen

yhteiskehittämisen välinein (Eckert & Börzel 2012; Ansell & Bartenberger 2016; Huitema ym. 2018). Kyseisen kaltaista vertailua tehtiin käytännössä kaikissa aineistomme haastatteluissa.

Merkillepantavaa kehyksessä 3 oli ensinnäkin, että sen näkökulma sosioteknisen muutoksen toteuttamiseen oli käytännössä käänteinen verrattuna systeemistä muutosta painottaneeseen kehykseen 1. Kokeilukulttuurikehyksen sisältönä toistui, kuinka vaikuttavuusinvestoiminen ja EIB tarvitsisivat systeemisen muutoksen suunnittelemisen sijaan esimerkkejä ja niistä oppimista, ennen kuin muutosta voitaisiin saavuttaa. Aiempien esimerkkien puute ja instrumentin huono tunnettavuus nähtiin tässä esteinä transformatiivisuudelle:

”Ei kukaan tiedä täst yhtään mitään. Jos te puhutte nyt EIB:istä mekanismina, onks se oikein... Kenellekään ei oo... Et jos meette tonne kadulle ja sanotte sanat EIB, niin kenelläkään ei oo mitään bajua tästä. Eli nyt must se merkittävin asia olis se, et täytyy luoda joku, josta voitaa alkaa keskustelemaan.” (H4, järjestötoimija)

Kehyksessä painottui yleisemminkin ottaen konkreettisen tekemisen arvostaminen. Tätä perusteltiin sen kautta, että ilman konkreettisia kokeiluja ja niiden perusteella toteutettuja tapaukskimuksia IB:it ja niiden taustalla oleva vaikuttavuusajattelu eivät ”lähde liikkeelle”, sillä niiden toimivuutta on ennen esimerkkejä vaikeaa, ellei mahdotonta, arvioida. Tämän nähtiin haittaavan myös yksityisten sijoittajien houkuttelemista rahoittamaan toimintaa, koska heille ei ole toistaiseksi mahdollista tarjota näyttöä instrumentin toiminnasta:

”Mä uskon että me tarvittais Suomeen, myöskin ehkä EU:hun, hyviä esimerkkejä, hyviä et miten lähtis liikkeelle. Eli et tapaukskimuksia kun pystyisi tekemään riittävästi, mis vois vähän mallioppia, et se kuitenkin antais aika paljon siinä et se yleistyis.” (H10, alueellinen viranomainen)

”Sit ku taas sijoittajat haluu, ja yleensäki kaikki haluu nähä ne, et mitä te ootte aikasemmin saanu aikaan, sitä track recordia, niin se puuttuu. Niin se on yks semmonen iso, minkä kans täs sitte joutuu kans jossain määrin kamppaileen. Et jos meil on kilpailutus ja me halutaan tehdä jotain mist ei oo oikeen mitään näyttöä vielä hirveesti, niin se on aika riskaabelii kaikille osapuolille lähtee sitte tekemään semmosta.” (H11, kansallinen viranomainen)

Esimerkkien puute selittääkin suurilta osin, miksi Ravinne-EIB:iin suhtauduttiin kehyksessä melko skeptisesti. Esimerkkien puute yhdistettiin lisäksi kokeilukehyksessä näkemykseen siitä, että EIB oli etenemisessään verrattaen hidasa, mikä ei sopinut kokeilukulttuuriin liitettävään ajatukseen ketteryydestä. Esiin nostettiin huoli, että sijoittajat eivät kiinnostu Ravinne-EIB:ista, jos investoimisen tulokset tulevat ilmi liian hitaasti. Samaan tapaan kehyksessä painotettiin, että IB:in hallinnointiin – mallintamiseen, ekosysteemin organisoimiseen ja tulosten mittaamiseen – menee suhteellisen paljon resursseja. Tämä tekee siitä raskaan ja välttämättä myös kokonaisuutena suuremman ja kalliimman käytännön verrattuna ”perinteisempään” kokeilutoimintaan:

”Se tuotto, niin se on niinku pitkissä kantimissa. Että tokihan tää rahoitusmuoto on tarkoitettukin siihen, että se voi olla pitkäaikainen mut että, sen sijoittajan kannalta, niin sen pitää jotain ymmärtää tästä kuviosta, että se tietää että miksi se on niin kaukana ja pystyy niinku motivoituu siihen. Että jos puhutaan tällasista isommista laitoksista, joissa oikeesti pystytään prosessoimaan merkittävämpi määrä lantaa, ja merkittävämpi osa siitä saada uudenlaiseen muotoon lannotevalmisteksi kuljettavaksi versioksi, joka loppukäyttäjää kiinnostaa, niin se että tosiaan se laitos pyörii kunnolla, niin se on niinku vuosiakin. Ja sit tätä toimintaa ei hirveesti oo vielä.” (H2, tutkija)

”Vaikuttavuusinvestointi on kuitenkin subteellisen raskas malli siinä muodossa mitä nyt on esimerkiksi SIB:ejä tehty. Et se vaatii käytännössä usempien miljoonien kokonaisuuden että se tulee, jotta siin pystytään maksamaan ne hallinnoinnin palkkiot ynnä muut.” (H5, kansallinen viranomainen)

Lisäksi riippumatta siitä, nähtiinkö näitä EIB:ia perinteisestä kokeilutoiminnasta merkittävästi erottavia piirteitä loppuen lopuksi raskauden ja hitauden arvoisina, EIB:in sovittaminen uudenaikaisena toimintamallina muuhun julkisen sektorin ja valtionhallinnon toteuttamaan politiikkaan näyttäytyi kehyksessä joka tapauksessa ongelmallisena. Verrattuna kokeilujen rahoittamiseen, tulosperusteiset rahoitus sopimukset vaativat jo suunnitteluvaiheessa suurempia panostuksia ja syvällisempää ymmärrystä ongelmasta, jota pyritään ratkaisemaan. Muutos tämän suhteen nähtiin kehyksessä 3 hitaana prosessina, jota ei aktiivisesti tueta julkishallinnossa. Siinä missä julkishallinto saattaisi hyvinkin tukea ja tukeekin kokeilukulttuuria, sen oma kyky kokeiluihin nähtiin heikkona:

”No se on edelleen just tää muutosvastarinta ku halutaan pysy vanhassa, ni sitte tämmönen uusien asioiden kokeilu ei oo ihan maailman nopeinta tuolla valtionhallinnossa. Että ku on 50 vuotta menty jollain vanhalla tukimuodolla niin sit ku pitäis kokeilla jotain vähän uudempaa tapaa tehdä asioita, ni siel on kohtuullisen kovaa tendenssiä pysy siin vanhassa.” (H14, kansallinen viranomainen)

Kehysten väliset jännitteet

Aineistostamme oli tunnistettavissa paitsi eri tapoja kehystää Ravinne-EIB:ia myös selvää eriparisuutta kehysien avulla tuotettujen perusteluiden ja tavoitteiden välillä. Tämä ei varsinaisesti ole yllätys, sillä Ravinne-EIB:in rakennustyössä oli mukana toimijoita varsin erilaisista taustoista ja motiiveista käsin – mille siis koko ajatus tulosperusteisen rahoitus sopimuksen ekosysteemistä ja sen mahdollisesta transformatiivisuudesta monissa määrin perustuikin (vrt. Dewulf ym. 2011; FitzGerald ym. 2020). Erittelemme seuraavassa tarkemmin eri kehysien välillä ilmenneitä jännitteitä. Tämän myötä on mahdollista käsittää paremmin, millaisessa rajapinnassa EIB:in kehukset liikkuvat sekä suhteessa toisiinsa että suhteessa laajempiin kestävyysmurroksen toteuttamista koskeviin kysymyksiin. Keskeisinä läpileikkaavina jännitteinä tunnistimme tässä kehysten tulkinat EIB:in tietopohjasta ja mittakaavasta.

Tietopohja: mihin mallintaminen riittää?

Ensimmäisenä erona tunnistamiemme kehysten välillä näyttäytyi se, millaisena kehyksissä nähtiin sosioteknisen muutoksen kannalta tarvittava *tietopohja*. Lähtökohta tietopohjan merkitykselle oli Ravinne-EIB:in rakentaminen vaikuttavuusinvestoimiselle tyypillisen tulosperusteisuuden logiikan varaan. Ajatus systeemisestä muutoksesta perustui siihen, että ilmiön nykytilanne on tiedettävä ja ymmärrettävä kokonaisvaltaisesti, jotta sitä voitaisiin muuttaa (vrt. Valovirta ym. 2011). Tietopohjaa tuotettiin EIB:iin ensisijaisesti *mallintamisen* kautta. Mallintaminen onkin jo lähtökohtaisesti kytketty IB-ajatteluun. Kaikki tulosperusteiset rahoitus sopimukset perustuvat jonkinlaiselle ongelman ja ratkaisun mallinnukselle, josta sopimuksen yksityiskohdat ja tulostavoitteet johdetaan ennen toiminnan aloittamista (Clifford & Jung 2017; FitzGerald ym. 2020).

Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että ravinteisiin liittyvien toimien mallintaminen olisi ollut automaattinen tai helppo prosessi. Päinvastoin, kompleksisuutta toimintaan tuottivat sekä itse ravinnetematiikka, EIB-instrumentin taloudellinen logiikka, että ekosysteeminen organisointimuoto. Ravinne-EIB:in taustalla oli ravinteiden kierrätyksen mallintaminen kahdesta suunnasta: tarkastelemalla luonnontieteellisesti ravinnehuhtoutumien vesistövaikutuksia sekä taloustieteellisesti sitä, miten ravinteiden kierrätys jäsentyy

taloudellisesti kohti tulosperusteista rahoittamista. Vesistövaikutuksien ja lannan käsittelyn ympäristöllinen mallintaminen näyttäytyi kompleksisena, mutta kuitenkin tieteellisesti vakaalla perustalla olevana ja vankkaa tutkimustietoa hyödyntävänä toimenä, joka oli toteutettu alaan erikoistuneiden tutkijoiden toimesta. Tämän yhdistäminen ekosysteemin eri jäsenten toimintaan ja päätöksentekoon sekä EIB:in tulosperusteiseen logiikkaan taas näyttäytyi merkittävänä organisatorisena haasteena. Mukana ollut haastateltava toi esimerkiksi esille, kuinka kyseinen mallinnuksen paikalleen asettaminen oli pitkä ja vaikeas prosessi ja kuinka tietopohjan tulisi olla vieläkin vankempi:

”Täs Ravinne-jutussa haasteena oli se, että se mallinnus, minkälaisen mallin me luomme, se oli se isoin haaste. Ku aikaa kulu ja uus palaveri saatiin ja – betäinen, nyt ei voidakaan pitää ku ei saatukaan mallia, laskelmia tehtyä. Ni se vaan on niin, et jos asiat kovin kovin kovin menee pitkälle, ni tuppa se sitoutuminen vähenemään ja mä lähetänkin mun sijaisen sinne ja ku sijainkaan ei pääse, ni sijaisen sijainen, joka on ihan pihal asiast eikä oikeesti päätä mistään. Se on, et kyl siin se aikajänne on yks mikä täytyy pitää järkevänä ja se tietopohja eli meil täytyy olla vankka tietopohja asioille, koska siit tietopohjasta me voimme rakentaa sen mallin.” (H10, alueellinen viranomainen)

Aineistostamme olikin huomattavissa, kuinka käytännössä vain tulosperusteisten rahoitussopimusten parissa pidempään toimineet haastateltavat kuten TEM:in VI-osaamiskeskuksen virkahenkilöt olivat syvällisesti perillä siitä, miten tulosperusteiset rahoitussopimukset yksityiskohtiaan myöten toimivat ja millainen kokonaisuus IB:eihin kytkeytyvä ”vaikuttavuusajattelu” tulosperusteisine mallinnuksineen ja mittauskonventioineen on. Vaikuttavuusinvestoimisen ajatusta jatkaneen kehyksen 1 vaatimukset tietopohjalle olivat siis varsin kunnianhimoiset ja niiden täyttäminen nähtiin haastavana sekä ympäristötukipolitiikan haastamisen että kokeilukulttuurin jatkamisen kehysten suunnista.

Suhteessa ympäristötukipolitiikan haastamiseen eli kehykseen 2, EIB:iin sisältyvä ongelman mallintamisen painottaminen näyttäytyi vääjäämättä liian rajattuna toimenä. Tulosperusteisuutta kuvattiin ympäristötukipolitiikan kehyksestä edistyksellisenä ja tarpeellisenä suuntauksena, joka on transformatiivinen. Sen tietopohja koettiin kuitenkin riittämättömäksi huomioimaan laajempia ympäristöpolitiikan poliittikkakokonaisuuksia kuten EU:n yhteisen maatalouspolitiikan CAP-strategiaa. Näkemyksissä korostui, kuinka tietopohjassa tulisi huomioida laajempi ympäristöpolitiikka ennen kuin sitä voitaisiin viedä yksittäisten teemojen kuten ravinteiden kierrätyksen pariin. Yksittäisten teemojen pitäisi osua eritoten julkisen sektorin näkökulmasta samaan, laajempaan kokonaisuuteen:

”Et tää vesiensuojeluban on kuitenkin ollu meidän semmonen iso kysymys ympäristövaikutusten puolella ja se ois hirveen hienoo jos siit pystyttäs pääsee tähän tulosperustaisuuteen. Mut se ei varmaan oikeesti onnistu. [...] Kaikki ministeriön rahat menee tän yhteisen maatalouspolitiikan ja siihen liittyvän tän, maaseudun kehittämishojelman CAP-strategian kautta. Eliikkä kaikki ympäristövaikutukset täytyy tulla sitä kautta. Sen lisäksi, että täytyy tuottaa ruokaa ja olla taloudellisia ja tasa- ja maaseudun elinvoimaisuus ja kaikki nää muut, ruoan turvallisuus ja kaikki nää muut asiat, ni nää kaikki ympäristötavotteet – ilmasto, vesistö – ne on, istutettu tähän samaan kokonaisuuteen.” (H6, kansallinen viranomainen)

Selkeä kontrasti näyttäytyi myös suhteessa kokeilukulttuuria korostaneen kehyksen 3 tietopohjaan. Koska esimerkkejä ja kokemuksia IB:eista oli vain vähän, koko tietopohja aihetta koskien näyttäytyi epävarmana, eikä mallintaminen vaikuttanut täysin vakuuttaneen kaikkia ekosysteemin toimijoita. Kiinnostusta EIB:ia ja vaikuttavuusinvestoimista kohtaan riitti, mutta kokemusten kautta saavutettu ja ensisijaisena pidetty konkreettinen tietopohja puuttui. Siinä missä kokonaisvaltaisen ympäristöpolitiikan kehyksen perspektiivistä tietopohjan tulisi ottaa huomioon paljon enemmän ja laajempia asioita, kokeilukulttuurin kehyksestä katsottaessa EIB:in transformatiivisuus olisi vaatinut selkeämpää tietopohjaa

ja kykyä viestiä toiminnasta ruohonjuuritasolta lähtien. Nykytilanne nähtiin tätä vasten haasteellisena siitä näkökulmasta, että kehyksen korostamaa käytännön kokemusta tai syvällistä ymmärrystä EIB:ista ei vielä ekosysteemissä ollut:

”No mun käsityksen mukaan ne, kenen kanssa oon ite jutellu ja ketä on ollu niissä työpajoissa mitä on pidetty, niin kaikki on ollu tosi kiinnostuneita. Mutta kaikki on eikä ollu myös sillai pikkeksen hämillään, että minkälainen tää nyt niinku käytännössä oikeesti on ja kuka toimii ja miten siitä maksetaan ja tällä lailla.” (H2, tutkija)

Mittakaava: sosioteknisen muutoksen dynamiikasta ja koosta

Tietopohjan lisäksi kehykset näyttäytyivät kitkaisina myös suhteessa kysymykseen mittakaavasta, jolla Ravinne-EIB voisi toimia transformatiivisesti. Myös tässä EIB:in kehystäminen vaikuttavuusinvestoimisen laajentamisen perspektiivistä näyttäytyi väli-
muotona ympäristöpoliittisen holistisuuden ja ruohonjuuritason kokeilukulttuurin välillä.

Vaikuttavuusinvestoimisen konseptin näkökulmasta, eli kehyksessä 1, tarvittavan sosioteknisen muutoksen mittakaava oli systeemitasoinen. Tämä oli kirjoitettu sisään EIB:in logiikkaan. Kehyksessä 1 mittakaava siis oli tulosperusteisuuden logiikan kytkeminen ravinteiden kierrätyksen ratkaisemiseen tietyllä alueella. Näkemystä ilmentää seuraava haastattelulainaus, jossa korostuu ero yksittäisten toimenpiteiden ja laajemman toimintamallien transformatiivisen muutoksen välillä. Näkemys korostaa, että vaikuttavuusinvestoimiselle pohjautuva Ravinne-EIB ei itsessään tarjoa tai määritä toimenpiteitä, joilla toivottu vaikuttavuus voitaisiin saavuttaa. Sen sijaan EIB pyrki luomaan kannustinmekanismin, jonka myötä toimenpiteet määrittyivät tulosperusteisesti prosessin myötä. Täten kehyksessä 1 EIB:in transformatiivinen voima siis nähtiin käytännön tasoa ”yhtä ylempänä”, toimenpiteiden tuottamisen innovaationa ja politiikkainstrumenttina, mitä kuitenkin ei vielä olla esimerkiksi kuntatasolla täysin ymmärretty:

”Kun aletaan puhuun kuntien kanssa tästä, nii he haluis heti alkaa määritellä ne toimenpiteet. Sehän on myös ajattelun muutos, mitä pitää paljon tehdä, että nyt ei oo kyse... Monet sanoo et: ”No, mikä se on se toimenpide mitä te tarjootte?” Ku mehän ei olla tarjoamassa mitään toimenpidettä, vaan erilaista rahoitus-, sopimus- ja bankinta-ajattelua ja -logiikkaa, jolla taas siihen tuloksellisuuteen voidaan tarjota erilaisia toimenpiteitä.” (H13, kansallinen viranomainen)

Keskeistä kehyksessä 1 siis oli, että Ravinne-EIB skaalaisi ja tekisi hallinnoitaviksi olemassa olevia innovaatioita – ei siis varsinaisesti kehittäisi uusia. Varsinaiset, esimerkiksi ravinteiden kierrätykseen liittyvät teknologiset innovaatiot olisivat korkeintaan täydentäviä. Itse peruslogiikan, toimijoiden ja infrastruktuurin kuten ravinteita prosessoivien laitosten täytyisi olla käytännössä toimintavalmiita heti prosessin alussa:

”Niin, en tiedä, että onko siinä sit oltava kuitenkin aika valmiit ne järjestelmät. Tietysti aina kun joiain tehdään, niin se herättää uusia ajatuksia ja voidaan käynnistää pilotoiteja ja muita. Että tossa nyt todennäköisesti täytyy olla tietysti aika valmis järjestelmä, joka toimii ja jonka tiedetään toimivan, että se ei sit niinku kariudu siihen, että ensimmäiset viis vuotta niinku yritetään saada sitä laitosta toimimaan, jonka piti toimia.” (H3, tutkija)

Kokeilukulttuuria korostaneen kehyksen 3 perspektiivistä Ravinne-EIB:in tavoittelema muutos olikin liian hidas ja raskas. EIB:in suunnitteluprosessi oli venynyt jo useampien vuosien pituiseksi, ja haastatteluissa tuotiin esille, että EIB:in transformatiivinen mittakaava oli liian iso. Vaihtoehtona kehyksessä esitettiin perinteisemmille kokeiluille tyypillisempää ongelman pilkkomista pienempiin, nopeampiin ja helposti lähestyttävempiin

kokonaisuuksiin, mikä oli ristiriidassa systeemisen muutoksen ajatukselle perustuvan vaikuttavuusinvestoimisen kehysten 1 kanssa:

”No mun mielest eihän siin päästy es alkuun valitettavasti. Ihan tällöinen perinteinen juttu, et tutkitaan, bukitaan, pyöritään, haastatellaan, väännetään, käännetään. Sit ku tuli se betki et nyt täytyy jotain tehdä nii [äännähtää]. Eli ei olla päästy siin prosessis alkuun. Sit toinen asia mikä mulle tuli jo beti sillan oli se, et voisko tätä yrittää portaittain. Et ois saanu nopeesti jonku pienen yksinkertasen sillain, et sen ois vaikka valtio rahottanu ja näin pois päin. Nün ku testiin sillai et me nähään et se on jo, et tapabtuu.” (H4, järjestötoimija)

Kehykset menevät mittakaavan kannalta mielenkiintoisesti lisäksi ristiin toistensa kanssa: ympäristöpolitiikan kehyksessä 2 EIB:iä kuvattiin juuri kokeiluna, jonka kautta vähittäiset muutokset tukipolitiikkaan tulisivat perustelluiksi. Siinä missä siis vaikuttavuusinvestointien soveltamisen ja kokeilujen mittakaavat palautuivat ravinteiden kierrätyksen paikalliseen ongelmaan ja niiden ratkaisemiseen joko ekosysteemisesti tai kokeilujen kautta, ympäristöpolitiikan kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta EIB:in tavoittelemaa muutosta ei nähty riittävän systeemisenä. Itse instrumenttia kuvattiin potentiaalisesti transformatiivisena, mutta sen ei nähty olevan riittävä ratkaistakseen ravinteiden kierrätyksen ongelmaa:

”Siis tää EIB:än on varmasti semmonen tulevaisuuden rahoitusmekanismi. Ja se on hirveen hyvä et siin kokeillaan, sitä etsitään myös tätä ympäristöalueelle tällöisiä uusia rahoitusmekanismeja – niit ilman muuta, varmaan tulee. Mut, ehkä mä en nää et tää ravinteiden kierrätys ois mikään, yksösjuttu tässä. Et siihen liitty paljon ongelmia, että se voi olla että se kannattaa ratkasta jollain muulla tavalla.” (H6, kansallinen viranomainen)

Diskussio: EIB:in transformatiivinen potentiaali

Kestävyysemurrokset edellyttävät uusia politiikkainstrumentteja, jotka saavat aikaan laajoja, transformatiivisia muutoksia eri sosioteknisissä järjestelmissä (Chaffin ym. 2016; Schot & Steinmueller 2018). Näiden instrumenttien toimeenpanon edellytyksenä on, että keskeiset sidosryhmät tulkitsevat ne hyväksyttäväksi ja tarkoituksenmukaisiksi (Weber & Rohrer 2012). Tapaustutkimuksemme Ravinne-EIB:in valmistelusta tuo näkyviin uuden, mahdollisesti transformatiivisen politiikkainstrumentin – tulospurusteisen rahoitussovimuksen – piirteitä ja sen toimeenpanon kohtaamia esteitä, ja tuottaa näin uutta ymmärrystä kestävyysmurrosten ohjaamisen edellytyksistä ja mahdollisuuksista.

Siinä missä kaikki haastateltavamme suhtautuivat sinänsä optimistisesti EIB:in tarjoamiin mahdollisuuksiin, aineistossamme korostui uuden politiikkainstrumentin vaikeus asettaa vallitsevaan politiikkaympäristöön. Tunnistamamme erot eri kehysten välillä myötäilivät sitä aiemmissa tutkimuksissa esitettyä huomiota, että sosioteknisten järjestelmien uudistaminen on usein erittäin vaikeaa olemassa olevia järjestelmiä vakaana pitävien jäykkyystekijöiden takia, minkä vuoksi puolestaan pienimuotoisia kokeiluja ja niiden skaalaamista pidetään olennaisena keinona edistää kestävyysmurroksia (Geels 2002; Schot & Steinmueller 2018; Köhler ym. 2019). Ravinne-EIB:in tarkastelu tuo kuitenkin näkyviin jännitteitä suhteessa sekä ylhäältä alaspäin suuntautuviin suuren mittakaavan reformeihin että kokeilukulttuurin mukaiseen vähittäiseen uudistumiseen (vrt. Matchoss & Repo 2018). Ravinne-EIB asettuu näiden kahden politiikanteon lähestymistavan väliseen tilaan, yhtäältä yksittäisiä kokeiluja laajempaan, toisaalta ympäristöpolitiikkakokonaisuuksia pienempänä instrumenttina. Se näyttyy yhtenä potentiaalisena lisävaihtoehtona kestävyysmurroksien tavoittelemisen työkalupakissa, mutta samanaikaisesti se kohtaa etenemisen esteitä molemmista suunnista. Kiteytämme seuraavassa näitä haasteita analyysimme pohjalta.

Ensinnäkin kokeilemisen ja EIB:in suhteesta. Vaikka IB-ajattelun voi nähdä saaneen vipuvoimaa Suomessa 2010-luvulla poliittiseen ja hallintokulttuuriin jalkautetusta kokeilukulttuuriin ideasta, sen jakaessa kokeiluille keskeiset premissit eli sektorirajojen ylittämisen ja vuorovaikutuksen korostamisen (ks. Antikainen ym. 2019, 6), suhtautuu se kuitenkin eri tavalla sosiotekniseen muutokseen. Siinä missä kokeilemisen keskiössä ovat ennustamattomuus ja toiminnasta oppiminen kokeiluprosesseissa, IB:it lähtevät vahvasti liikkeelle toiminnan suunnittelemisesta, mallintamisesta ja sopimuksellisuudesta: transformatiivisuus on paremminkin toiminnan lähtökohta kuin jotain, mitä kohti pyritään.

Kysymys mittakaavasta on tässä suhteessa määrittävä. Kokeilut on nähty pyrkimyksinä vaikuttaa paikallisella tasolla käytäntöihin ja näiden oppimisten perusteella mahdollisesti vaikuttaa eteenpäin laajentamalla kokeilujen mittakaavaa. IB:eissa lähtökohtana sen sijaan on tietyn kokonaisvaikuttavuustavoitteen kuten nuorten syrjäytymisen tai vesistöjen ravinnekuormituksen hahmottaminen ja mallintaminen ekosysteeminä ongelmana ja tästä kokonaiskuvasta yksittäisten interventoiden skaalaaminen alaspäin: näkökulmana on siis vahvasti systeemisen muutoksen tavoittelemisen (Loorbach & Rotmans 2010; Valovirta ym. 2011; Laakso ym. 2017; Sitra 2018). Viimeaikaisessa transformatiivisen politiikan tutkimuksessa on korostunut näkökulma, jonka mukaan yksinomaan kokeilujen tukeminen ei ole riittävää merkittävän murroksen aikaansaamiseksi – tarvitaan myös politiikkaa, joka horjuttaa tai uudistaa merkittävästi vallitsevia järjestelmiä ja käytäntöjä (Kivimaa & Kern 2016; Leipprand & Flaschland, 2018; Ghosh ym. 2021). Ravinne-EIB kytkeytyy tähän keskusteluun uutena politiikkainstrumenttina, sillä sen transformatiivisuus näyttäytyy pyrkimyksessä määritellä uudelleen eri toimijoiden välisiä suhteita ja kannustimia ja luoda näin tilaa uusien toimintamallien käyttöönotolle.

Ympäristötukipolitiikan kehityksen kautta aineistossamme kuitenkin ilmeni, kuinka systeeminen muutos tietyssä järjestelmässä, kuten maatalouden toimintatavoissa, ei ole irrallaan laajemmasta toimintaympäristöstä (vrt. esim. Bergek ym. 2015). Ympäristötukipolitiikan kehiksestä tulkittuna näyttäytyikin, että spesifit IB:n sisällöt, kuten toiminnan mallintamisen logiikka ja pyrkimys sen nojalla luoda kannustimia markkinoille, nähtiin hankalina siksi, että samankaltaisia mekanismeja ei hyödynnetä ympäristöpolitiikassa laajemmin. Tämän suhteen ongelmina nähtiin yhtäältä eriävä tietopohja ympäristöpolitiikasta ja esimerkiksi tilallisten mahdollisuuksista muuttaa toimintaansa, toisaalta liian pieni tarkastelun mittakaava. Täten ympäristötukipolitiikan näkökulmasta EIB:in potentiaali näytti tydynlaisena laajemman järjestelmän sparraamisena: kokeiluna, joka voisi joltain piirteiltään, kuten tulospäristeisuudensä kautta, osin auttaa tarkastelemaan ympäristöpolitiikkaa uudella tavalla. Suhteessa vaikuttavuusinvestoimisen kehikseen kyseessä on kuitenkin monissa määrin tyypistetty versio IB:iden tavoitteesta. Vaikka Ravinne-EIB kykenisi synnyttämään transformatiivisia vaikutuksia (Ghosh ym. 2021), herää kysymys, millaisia politiikkainstrumenttien yhdistelmiä sen koko potentiaalın hyödyntäminen edellyttäisi (Flanagan ym. 2011; Kivimaa & Kern 2016).

Nähdäksemme silti juuri ”rajatumpi” systeeminen tarkastelu tekee EIB:stä uudenlaisen vaihtoehdon lannan ravinnekierrätysten ongelmaan, jonka ratkaisuyritykset ovat toistuvasti törmänneet siihen, että uudet kierrätysten mahdollistavat teknologiat, liiketoimintamallit ja tuotteet eivät istu toimintaympäristön asettamiin rajoitteisiin (esim. Åkerman ym. 2020). Kuten edellä mainitsimme, transformatiivinen politiikka edellyttää uusien, sektorirajat ylittävien toimijasuhdeiden muotoutumista ja yhteistoimintaa (Weber & Rohrer 2012), ja juuri tällaisessa asiantuntijoiden törmäyttämisessä piilee EIB:n transformatiivinen potentiaali, johon perinteisemmät ja pienimuotoisemmat kokeilut eivät välttämättä yllä. Ravinnekierrätystä oli Suomessa ennen EIB:n valmistelua jo edistetty ohjelmallisesti ja pitkäjänteisesti useiden hankkeiden ja kokeilujen avulla. Vaikka projektien kautta tapahtuva kehittäminen on tuottanut ravinnekierrätysten alueelle muutostoimijuuutta, on hanketyö kuitenkin aina väistämättä pirstaleista (Nylén 2021). Lisäksi aiempi maatalouden vesistökuormituksen vähentämiseen tähtääviä kokeiluja koskeva tutkimus on osoittanut,

että paikkaperustaisten kokeilujen avulla on mahdollisuutta vaikuttaa kuormitukseen ainoastaan rajallisesti. Niiden rinnalle tarvitaan ylipaikallista vaikuttamista (ks. Kaljonen 2016).

EIB:n valmisteluprosessi toi yhteen paikallisia ja yleisemmän tason laajempiin maatalouden ympäristöpolitiikkaan kytkeytyviä toimijoita sekä tulosperustaisen ohjaamisen asiantuntijoita pohtimaan yhdessä koko ravinnekierrätyksen toimivuuteen vaikuttavaa toimintaympäristön kokonaisuutta. Näihin kohtaamisiin toki liittyivät myös uuden instrumentin kehittämisen hankaluudet, mutta olennainen huomio nähdäksemme silti on, että vaikka tunnistamamme kehykset näyttäytyivät kitkaisina, tarkoitti se myös sitä, että EIB on onnistunut tuomaan yhteen muuten omissa poliittisen toiminnan sfääreissään toimivia toimijoita ja tematiikkoja. Onkin nähdäksemme mielenkiintoinen tutkimuksemme tulos, että vaikka tunnistimme tulkinnallisen politiikka-analyysin kautta toisistaan eroavia kehyksiä EIB:in transformatiivisuudesta, nämä kehykset eivät juurikaan jäsenyneet aineistossamme toimijapositoiden mukaisesti, eikä niistä mikään varsinaisesti dominoinut muita, vaikka lähtökohdat koko EIB:iin olivat toki kehyksessä 1. Tämän voi ajatella olevan seurausta onnistuneesta yhteistoiminnasta, vaikkakin osittain tulos liittyynee myös siihen, että EIB oli instrumenttina niin uusi, että sen tulkintakehykset eivät vielä olleet vakiintuneet. Uudenlaista yhteisymmärrystä luova vuorovaikutus ja jaettujen tulkintakehyksen muodostaminen on hidaskäyttöinen prosessi (vrt. Dewulf ym. 2011), joskin edellytys systeemitason muutoksesta lähtevän EIB-instrumentin etenemiselle ja kyvyllä sovittaa kunnianhimoinen, mutta toistaiseksi kehittämätön ajatus tulosperustaisuudesta ympäristöpolitiikan agendalle.

Johtopäätökset

Nykyisen politiikkaympäristön ajattelu- ja toimintamalleja haastavan Ravinne EIB:in eteneminen on ollut hidasta. Kuvassimme edellä uuden instrumentin sisältöihin ja toimintalogiikkaan liittyvien tulkintakehysten välisiä eroja ja niihin liittyviä jännitteitä, mitkä omalta osaltaan tekivät instrumentista hankalasti omaksuttavan ja instrumentin omaksumista hidastavan. Näiden lisäksi Ravinne-EIB:n etenemistä on leimannut poliittisen vipuvoiman puute. EIB:illa ja sitä pohjustavalla vaikuttavuusinvestointiajattelulla ei ainakaan toistaiseksi ole ollut Suomessa laajaa poliittista tukea ja kiinnostusta takanaan, mikä olisi edellytys transformatiivisten instrumenttien menestykselle. Logiikka toimii myös toiseen suuntaan ja kuvaa yleistä kestävyysmurroksien jähmeyden ongelmaa uusien instrumenttien ja innovaatioiden suhteen: jos EIB:ien ja IB:ien toimivuudesta olisi selkeitä todisteita ja sen sisällöt olisivat vakiintuneita ja helposti hyödynnettävissä, se toki edesauttaisi instrumentin leistyä. Jostain on kuitenkin aloitettava. Euroopan ensimmäisenä ja maailmanlaajuisestikin vasta kolmantena EIB:ina, Ravinne-EIB toimii merkittävänä avauksena, mikäli se saadaan toteutettua.

Tutkimuksemme tulosten arvioinnin kannalta on kuitenkin olennaista huomata, että monet Ravinne EIB:in transformatiiviseen potentiaaliin liittyvät kysymykset jäivät tutkimusasetelmamme ulottumattomiin instrumentin varhaisen kehityksen takia. Emme esimerkiksi päässeet vielä tarkastelemaan sitä tulosperusteisten rahoitussopimusten kynnyskysymystä, toimivatko (E)IB:it lopulta lupaustensa mukaan: onko niiden myötä tosiaan mahdollista saavuttaa niin kutsuttuja win-win-win-tuloksia? SIB:ejat koskevat tutkimukset ovat osoittaneet, että yksinkertaista vastausta kysymykseen ei toistaiseksi ole. Vaikuttavuuden arvioinnin syvällisyys on vaihdellut SIB:eissa laajasti, minkä vuoksi niiden tuloksellisuudesta verrattuna muihin instrumentteihin ei toistaiseksi ole selkeitä todisteita (ks. esim. Fox & Morris 2021). Suhteessa olemassa oleviin esimerkkeihin suomalainen versio IB:eista, jota myös Ravinne-EIB seurasi, näyttäytyy kuitenkin arviointinsa suhteen verrattaen perusteellisena. Siinä missä ongelmakohtaksi useissa SIB:eissa on esimerkiksi Iso-Britanniassa tunnistettu vaikeus löytää toimivia tulosindikaattoreita ja riittämätön vuorovaikutus ekosysteemeissä (Neyland 2018; Fox & Morris 2021), nämä komponentit

vaikuttaisivat olevan Sitran ja Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen Suomeen tuomassa versiossa lupaavalla tasolla. Tämäkään ei silti vielä tarkoita sitä, että toteutuessaan EIB automaattisesti täyttäisi lupauksensa. Ravinne-EIB esimerkiksi nojaa vahvasti markkinoiden kykyyn tarttua ravinteiden kierrätyksen ongelmaan ilman juurikaan todisteita siitä, että maanviljelijät olisivat lopulta kiinnostuneita kierrätettyjen ravinteiden käytöstä. Tässä mielessä korostuukin (E)IB:ien olemus ainakin toistaiseksi juuri kokeellisena politiikkainstrumenttina.

Tästä huolimatta Ravinne-EIB:issa ja sitä pohjaavassa tulosperusteisten rahoitus-sopimusten toimintamallissa selvästi ilmenee piirteitä, jotka näyttäytyvät lupaavilta sosioteknisten muutoksien edistämisen kannalta. Näihin kuuluvat muiden muassa ison mittakaavan vaikuttavuuden analysoinnin ja ennakoinnin, mallintamisen ja eri sidosryhmien osallistamisen huomiointi, joita kaikkia on pidetty keskeisinä osina sosioteknisen muutoksen strategista tavoittelemista (Nieminen & Hyytinen 2015). Lisäksi IB:ien peruslähtökohta, jossa pyritään kytkemään uusia toimijoita – eritoten sijoittajia – osallistumaan kestävyysmurroksien edistämiseen on tärkeä. On kuitenkin olemassa selkeä tarve lisätutkimukselle, joka selvittää, millaisia mahdollisuuksia ja kykyjä yhteiskunnan eri toimijoilla on osallistua IB:ien toimeenpanoon – ja millä nopeudella. Nähtäväksi myös jää, ovatko tulosperusteiset rahoitussopimukset instrumenttina määrittävä osa laajasti osallistavaa ja vaikuttavuuteen nojaavaa kestävyysmurroksien tukemista, vai voisivatko ne tulla osaksi yhteiskunta- ja ympäristöpolitiikkaa joltain toista kautta.

Kiitokset

Tätä tutkimusta ovat rahoittaneet Koneen Säätiö sekä Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto (327768).

Lähteet

- Agrawal, A. & Hockerts, K. (2021) Impact investing: review and research agenda. *Journal of Small Business & Entrepreneurship* 33(2) 153–181. <https://doi.org/10.1080/08276331.2018.1551457>
- Andersen, N.Å. (2008) *Partnerships: Machines of Possibility*. Polity Press, Bristol. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgkj4>
- Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016) Varieties of experimentalism. *Ecological Economics* 130 64–73. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.05.016>
- Antikainen, R., Kangas, H., Alhola, K., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P & Poskela, J. (2019) Kokeilukulttuuri Suomessa - nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019. <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161281>>.
- Arrona, A. & Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2019) On the study and practice of regional innovation policy: the potential of interpretive policy analysis. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 32(1) 148–163. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1528141>
- Balboa, C.M. (2016) Accountability of environmental impact bonds: The future of global environmental governance? *Global Environmental Politics* 16(2) 33–41. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00352
- Barman, E. (2015) Of Principle and Principal: Value Plurality in the Market of Impact Investing. *Valuation Studies* 34(1) 51–79. <https://doi.org/10.3384/VS.2001-5592.15319>
- Belinskij, A., Wärsta, M., Ekroos, A., Soininen, N., Määttä, T., Pölönen, I., Heinonen, H. & Malin, K. (2016) Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2016(29). <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79590/yhden%20luukun%20periaatteen%20toteuttaminen.pdf>>.
- Berg, A. & Hildén, M. & Lahti, K. (2014) Kohti kokeilukulttuuria: Analyysi Jyväskylän resurssiviisaista kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina. Sitran selvityksiä 77. <<https://www.sitra.fi/julkaisut/kohti-kokeilukulttuuria/>>.
- Bergek, A., Hekkert, M., Jacobsson, S., Markard, J., Sanden, B. & Truffer, B. (2015) Technological innovation systems in contexts. Conceptualizing contextual structures and interaction dynamics. *Environmental Innovations and Societal Transitions* 16(1) 51–64. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2015.07>
- BIOS-tutkimusyksikkö (2020) BIOS:n lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle: Agenda 2030. Kirjallinen asiantuntijalausunto. 3.12.2020. <<https://bios.fi/bios-lausunto-eduskunnan-ymparistovaliokunnalle-agenda->

2030/>.

- Carè, R. & De Lisa, R. (2019) Environmental Impact Investing: An Overview. *International Journal of Accounting and Financial Reporting* 9(3) 75–84. <https://doi.org/10.5296/ijaf.v9i3.15045>
- Chaffin, B. C., Garmestani, A. S., Gunderson, L. H., Benson, M. H., Angeler, D. G., Arnold, C. A., Cosens, B., Craig, R.K., Ruhl, J.B. & Allen, C. R. (2016) Transformative environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources* 41 399–423. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085817>
- Chiapello, E. & Knoll, L. (2020) Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization. *Historical Social Research* 45(3) 7–30. <<https://www.jstor.org/stable/26918402>>.
- Christophers, B. (2018) Risk capital: Urban political ecology and entanglements of financial and environmental risk in Washington, DC. *Environment and Planning E: Nature and Space* 1(1–2) 144–164. <https://doi.org/10.1177/2514848618770369>
- Clifford, J. & Jung, T. (2016) Social Impact Bonds: Exploring and Understanding an Emerging Funding Approach. Teoksessa Lehner, O.M. (toim.) *Routledge Handbook of Social Finance* 161–176. Routledge, London & New York.
- Creed, W., Langstraat, J. & Scully, M. (2002) A Picture of the Frame: Frame Analysis as Technique and as Politics. *Organizational Research Methods* 5(1) 34–55. <https://doi.org/10.1177/1094428102051004>
- Dewulf, A., Mancero, M., Cárdenas, G. & Sucozhañay D. (2011) Fragmentation and connection of frames in collaborative water governance: a case study of river catchment management in Southern Ecuador. *International Review of Administrative Sciences* 77(1) 50–75. <https://doi.org/10.1177/0020852310390108>
- Eckert, S. & Börzel, T.A. (2012) Experimentalist governance: an introduction. *Regulation & Governance* 6(3) 371–377. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01163.x>
- Edmiston, D. & Nicholls, A. (2018) Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning. *Journal of Social Policy* 47(1) 57–76. <https://doi.org/10.1017/S0047279417000125>
- Eisenberg, E.M. (1984) Ambiguity as Strategy in Organizational Communication. *Communication Monographs* 51(3) 227–242. <https://doi.org/10.1080/03637758409390197>
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008) The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing* 62(1) 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- FitzGerald, C., Fraser, A. & Kimmitt, J. (2020) Tackling the Big Questions in Social Impact Bond Research through Comparative Approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 22(2) 85–99. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1726177>
- Fox, C. & Morris, S. (2021) Evaluating outcome-based payment programmes: Challenges for evidence-based policy. *Journal of Economic Policy Reform* 24(1) 61–77. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1575217>
- Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M. & Mays, N. (2018) Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy and Administration* 52(1) 4–28. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>
- Geels, F. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy* 31(8–9) 1257–1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8)
- Geobey, S., Westley, F. R., & Weber, O. (2012) Enabling social innovation through developmental social finance. *Journal of Social Entrepreneurship* 3(2) 151–165. <https://doi.org/10.1080/19420676.2012.726006>
- Ghosh, B. & Kivimaa, P. & Ramirez, M. & Schot, J. & Torrens, J. (2021) Transformative outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation policy. *Science and Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/scipol/scab045>
- GO Lab Government Outcomes Lab (2021) International Network for Data on Impact and Government Outcomes (INDIGO). <<https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/>>. 30.9.2021.
- Goffman, E. (1974) *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press, Cambridge.
- Golka, P. (2019) *Financialization as Welfare. Social Impact Investing and British Social Policy, 1997–2016*. Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06100-5>
- Goodin, R.E., Moran, M. & Rein, M. (2006) The Public and Its Policies. Teoksessa Moran, M., Rein, M. & Goodin R.E. (toim.) *Oxford Handbook of Public Policy* 3–35. Oxford University Press, New York.
- Hajer, M.A. & Laws, D. (2006) Ordering Through Discourse. Teoksessa Moran, M., Rein, M. & Goodin, R.E. (toim.) *The Oxford Handbook of Public Policy* 251–268. Oxford University Press, New York.
- Hebson, G. & Grimshaw, D. & Marchington, M. (2003) PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. *Work, employment and society* 17(3) 481–501. <https://doi.org/10.1177/09500170030173005>
- Hess, D. (2014) Sustainability transitions: A political coalition perspective. *Research Policy* 43(2) 278–283. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.008>
- Hickel, J. (2020) The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene. *Ecological Economics* 167 106331. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.05.011>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001) *Tutkimusbaastattelu. Teemahaastattelun teoria & käytäntö*. Gaudeamus, Helsinki.
- Huitema, D., Jordan, A., Munaretto, S. & Hildén, M. (2018) Policy experimentation: core concepts, political

- dynamics, governance and impacts. *Policy Sciences* 51 143–159. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9321-9>
- Hyvönen, T., Heliölä, J., Koikkalainen, K., Kuussaari, M., Lemola, R., Miettinen, A., Rankinen, K., Regina, K. & Turtola, E. (2020) Maatalouden ympäristötoimenpiteiden ympäristö- ja kustannustehokkuus (MYTTEHO): Loppuraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 2020(12). Luonnonvarakeskus, Helsinki. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-919-4>>.
- Häikiö, L. & Leino, H. (2014) *Tulkinnan mahdi: jobdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere University Press, Tampere. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9560-1>>.
- Jacob, K. & Ekins, P. (2020) Environmental policy, innovation and transformation: affirmative or disruptive? *Journal of Environmental Policy & Planning* 22(5) 709–723. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1793745>
- Jordan, A. & Huitema, D. (2014) Policy innovation in a changing climate: Sources, patterns and effects. *Global Environmental Change* 29 387–394. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.09.005>
- Kaljonen, M. (2016) Katse koetteluihin: Maaseudun kumppanuushankkeista kokeilevaan ympäristöpolitiikkaan. *Alue ja Ympäristö* 45(2) 34–44. <<https://aluejymparisto.journal.fi/article/view/60669>>.
- Kauppila, J., Ekholm, P., Niskanen, O., Valve, H. & Iho, A. (2017) Muuttuva kotieläintalous ja vesistökuormituksen sääntely. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X, 227–273. <https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/18358>.
- Kivimaa, P., Hildén, M., Huitema, D., Jordan, A. & Newig, J. (2017) Experiments in climate governance – A systematic review of research on energy and built environment transitions. *Journal of Cleaner Production* 169(15) 17–29. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.01.027>
- Kivimaa, P. & Kern, F. (2016). Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy* 45(1) 205–217. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.09.008>
- Köhler, J., Geels, F.W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., Alkemade, F., Avelino, F., Bergek, A., Boons, F., Fünfschilling, L., Hess, D., Holtz, G., Hyysalo, S., Jenkins, K., Kivimaa, P., Martiskainen, M., Mcmeekin, A., Susan, M., Nykvist, B., Pel, B., Raven, R., Rohracher, H., Sandén, B., Schot, J., Sovacool, B., Turnheim, B., Welch, D. & Wells, P. (2019) An agenda for sustainability transitions research: state of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 31(1) 1–32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Laakso, S., Berg, A. & Annala, M. (2017) Dynamics of experimental governance: A meta-study of functions and uses of climate governance experiments. *Journal of Cleaner Production* 169(15) 8–16. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.04.140>
- Lazarevic, D. & Valve, H. (2017) Narrating expectations for the circular economy: towards a common and contested European transition. *Energy Research and Social Science* 31 60–69. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.006>
- Leippland, A. & Flaschland, C. (2018) Regime destabilization in energy transitions: The German debate on the future of coal. *Energy Research & Social Science* 40 190–204. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.02.004>
- Loorbach, D. & Rotmans, J. (2010) The practice of transition management: examples and lessons from four distinct cases. *Futures* 42(3) 237–246. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.009>
- Luostarinen, S. & Tampio, E. & Berlin, T. & Grönroos, J. & Kauppila, J. & Koikkalainen, K. & Niskanen, O. & Rasa, K. & Salo, T. & Turtola, E. & Valve, H. & Ylivainio, K. (2019) Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019(5). <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-941-8>>.
- Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy* 41(6) 955–967. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.013>
- Matchoss, K. & Repo, P. (2018) Governance experiments in climate action: empirical findings from the 28 European Union countries. *Environmental Politics* 27(4) 598–620. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1443743>
- McGoey, L. (2012) Philanthrocapitalism and its critics. *Poetics* 40(2) 185–199. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2012.02.006>
- NAO National Audit Office (2015) Outcome-Based Payment Schemes: Government's Use of Payment by Results. NAO, Lontoo. <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-governments-use-of-payment-by-results.pdf>>.
- Neyland, D. (2018) On the transformation of children at-risk into an investment proposition: A study of social impact bonds as an anti-market device. *The Sociological Review* 66(3) 492–510. <https://doi.org/10.1177/0038026117744415>
- Nieminen, M. & Hyytinen, K. (2015) Future-oriented impact assessment: Supporting strategic decision-making in complex socio-technical environments. *Evaluation* 21(4) 448–461. <https://doi.org/10.1177/1356389015606540>
- Nylén, Erkki-Jussi. 2021. Projectified governance and sustainability transitions: How projects and framework programmes can accelerate transition processes. *Environmental Policy and Governance*. On-line preprint. <https://doi.org/10.1002/eet.1957>

- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (2015) *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- Peltoniemi, M. & Vuori, E. (2004) Business ecosystem as the new approach to complex adaptive business environments. *Proceedings of eBusiness research forum* 22(2) 267–281. <<https://asset-pdf.scinapse.io/prod/174598537/174598537.pdf>>.
- Pennanen, P. (2020) *Sosiaalinen tulorabotus hyvinvointiyhteiskunnan uudistamisen välineenä Suomessa*. Akateeminen väitöskirja, valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 150. Helsingin yliopisto, Helsinki. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3454-7>>.
- Ruokavirasto (2020) Ympäristökorvaus – enemmän vaikuttavuutta maatalouden ympäristötoimiin. <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/oppaat-ja-esitteet/ymparistokorvaus-14-20_esite.pdf>.
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy* 47(9) 1554–1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>
- Sitra (2015) SIB-opas julkiselle sektorille. Tulospohjainen rahoitussopimus käytännössä. Kirjoittajat: Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen, T., Pyykkö, M. & Rautio, S. Sitran selvityksiä 106. 27.11.2015. <<https://www.sitra.fi/julkaisut/sib-opas-julkiselle-sektorille/>>.
- Sitra (2017a) Kohti Suomen ensimmäistä EIB-ympäristörahaa. 20.12.2017. <<https://www.sitra.fi/uutiset/kohti-euroopan-ensimmaista-eib-rahastoa/>>. 30.9.2021.
- Sitra (2017b) Vaikuttavuusarviointi 2: Talouden muutosajuri ja pelinrakentaja. Sitran Talous uudistavaksi ja yhteisölliseksi -vaikuttavuustavoitteen arviointi. Kirjoittajat Halme, K. ym. Sitran selvityksiä 127. 29.11.2017. <<https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuusarviointi-2-talouden-muutosajuri-ja-pelinrakentaja/>>.
- Sitra (2018) Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Kirjoittajat: Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tontteri, A. & Tykkyläinen, S. Sitran selvityksiä 130. 27.3.2018. <<https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuuden-askelmerkit/>>.
- Smith, K. (2013) *Beyond Evidence Based Policy in Public Health: The Interplay of Ideas*. Palgrave Macmillan, London.
- Smith, K. (2017) Beyond 'Evidence-Based Policy' in a 'Post-Truth' world: The Role of Ideas in Public Health Policy. Teoksessa Hudson, J., Needham, C. & Heins, E. (toim.) *Social Policy Review 29: Analysis and Debate in Social Policy* 151–176. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t8953p.14>
- Stirling, A. (2011) Pluralising progress. From integrative transitions to transformative diversity. *Environmental Innovations and Societal Transitions* 1(1) 82–88. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.03.005>.
- Suomen ympäristökeskus (2019) Vesistöjen kuormitus ja luonnon huuhtoutuma. Päivitetty 27.10.2020. <https://www.ymparisto.fi/fi-fi/kartat_ja_tilastot/vesistojen_kuormitus_ja_luonnon_huuhtouma> .
- Tan, S., Fraser, A., McHugh, N. & Warner, M. (2021) Widening perspectives on social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform* 24(1) 1–10. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1568249>
- Tiikkainen, O. (2019) *Vaikuttavuuden ekosysteemiä rakentamassa. Systemiteoreettinen tutkielma vaikuttavuusinvestoimisesta & Sitraa sen suomalaisena edistäjänä*. Pro gradu -tutkielma, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto. <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201906282315>>.
- Tiikkainen, O. & Virtanen, M.J. (2021) Taloustieteen performatiivisuudesta moniperformatiivisuuteen: tapaustutkimuksena vaikuttavuusinvestoiminen. *Tiede & Edistys* 46(1–2) 5–27. <https://doi.org/10.51809/te.109598>
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012) Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory* 30(3) 167–186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Tynkkynen, L. (2013) *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Academic dissertation, University of Tampere. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9023-1>>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö TEM (2021) SIB-hankkeet. <<https://tem.fi/sib-hankkeet>>. 30.9.2021.
- Valovirta, V., Nieminen, M., Pelkonen, A., Turkama, P., Heikura, T., Lindman, J., Inkinen, S. & Kaivo-Oja, J. (2011) Systemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet. Tapaustutkimuksia ja poliittikkänäkökulmia. Tekesin katsaus 286. <<https://research.aalto.fi/en/publications/systemisen-muutoksen-haasteet-ja-innovaatiotoiminnan-mahdollisuus>>.
- Voß, J. (2007) Innovation processes in governance: the development of 'emissions trading' as a new policy instrument. *Science and Public Policy* 34(5) 329–343. <https://doi.org/10.3152/030234207X228584>
- Voß, J. & Simons, A. (2014) Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. *Environmental Politics* 23(5) 735–764. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2014.923625>.
- Wagenaar, H. (2011) *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Routledge, New York. <https://doi.org/10.4324/9781315702476>
- Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012) Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy* 41(6) 1037–1047. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.015>
- Weber, O. (2017) Impact investing. Teoksessa Lehner, O.M. (toim.) *Routledge Handbook of Social Finance* 85–101.

- Routledge, London & New York.
- WEF World Economic Forum (2013) From Ideas to Practice, Pilots to Strategy. Practical Solutions and Actionable Insight on How to Do Impact Investing. Industry Agenda, World Economic Forum Investors Industries. <http://www3.weforum.org/docs/WEF_IL_SolutionsInsights_ImpactInvesting_Report_2013.pdf>.
- Williams, J.W. (2020) Recidivists, Rough Sleepers and the Unemployed as Financial Assets: Social Impact Bonds and the Creation of New Markets in Social Services. Teoksessa Birch, K. & Muniesa, F. (toim.) *Assetization. Turning Things into Assets in Technoscientific Capitalism* 268–291. The MIT Press, Cambridge & London. <<https://mitpress.mit.edu/books/assetization>>.
- Yanow, D. (2000) *Conducting Interpretive Policy Analysis*. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Ylivainio, K., Sarvi, M., Lemola, R., Uusitalo, R. & Turtola, E. (2015) Regional P stocks in soil and in animal manure as compared to P requirement of plants in Finland. MIT Reports. <www.mtt.fi/mtrraportti/pdf/mtrraportti124.pdf>.
- Åkerman, M., Humalisto, N. & Pitzen, S. (2020) Aineellisen politiikka kiertotaloudessa: lantaylijäämän mutkikas matka resurssiksi. *Alue ja Ympäristö* 49(1) 53–68. <https://doi.org/10.30663/ay.80320>