

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma:
Suomen itsearviointiraportti

30.9.2014



1. Suomi ja avoin hallinto

Tässä itsearvioinnissa tarkastellaan Suomen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership) liittymisen taustaa, kansallisen toimintasuunnitelman laatimisprosessia, toimintasuunnitelman toimeenpanoa, ohjelman tähänastisia tuloksia, keskeisiä haasteita sekä jatkotoimenpiteitä. Arviointiluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja sitä on käsitelty yhdessä ohjelman hankeryhmän kanssa työpajassa (22.8.2014). Luonnos on ollut julkisesti kommentoitavana otakantaa.fi -sivustolla (25.8-8.9.2014).

Avoimuus on suomalaisen hallinnon perusarvo

Avoimuus on suomalaisen hallinnon perusarvo. Yksi sen keskeisiä tukijalkoja on julkisuuslaki, joka uusittiin vuonna 1999. Avoimuutta ja kansalaisten osallisuutta on muutoinkin kehitetty viime vuosikymmeninä voimakkaasti. Esimerkkejä kehittämistyöstä ovat muun muassa uudet sähköiset välineet kuten vuonna 1999 perustettu valtioneuvoston hankerekisteri ja vuonna 2000 käynnistetty otakantaa.fi –keskustelufoorumi sekä erilaiset pitkäaikaiset kehittämissankkeet kuten Kuule kansalaista – hankkeet (2000-2005), hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003-2007) ja sen työtä jatkava demokratiaverkosto (2007-).

Avoimuuden pitkästä perinteestä huolimatta sen edistäminen vaatii jatkuvaa, aktiivista työtä. Avoimuuden edistämisen aktiiviseksi esillä pitämiseksi ja hyvien käytäntöjen jakamiseksi Suomi päätti keväällä 2012 liittyä kansainväliseen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (OGP) ja laati vaadittavan toimintasuunnitelman. Suomi hyväksyttiin kumppanuusohjelman jäseneksi huhtikuussa 2013.

Avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaa on toimeenpantu keväästä 2013. Lisäksi Valtioneuvosto antoi maaliskuussa 2014 demokraatiaselonteon, jonka teemana on avoimuuden ja osallisuuden edistäminen. Valtioneuvosto on myös suunnannut strategisia tutkimusvaroja hallinnon avoimuuden ja osallisuuden edistämiseksi.



KUVA 1. SUOMEN LIITTYMISTÄ OGP:HEN JUHLISTETTIIN ASIANMUKAISELLA KAKULLA. KAKKUA LEIKKAAMASSA YHDYSVALTAIN SUURLÄHETYSTÖN JEREMY BARNUM.

Suomen toimintasuunnitelmassa on neljä osa-alueetta

Suomen toimintasuunnitelman päätavoitteena on osallisuuden edistäminen. Toimintasuunnitelma koostuu neljästä osa-alueesta, jotka ovat (1) avoin toiminta, (2) selkeä kieli, (3) avoin tieto ja (4) hallinto mahdollistajana. Suunnitelma sisältää kaikkiaan 18 eri osa-alueita koskevaa sitoumusta. Jokainen sitoumus pitää sisällään useita osallisuutta ja avoimuutta edistäviä toimenpiteitä. Avoimen toiminnan, selkeän kielen ja avoimen tiedon osa-alueilla hallinto pyrkii parantamaan toimintaansa yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Hallinto mahdollistajana – osa-alueella painopiste on enemmän kansalaisyhteiskunnan toiminnan kehittämisessä ja siinä, miten hallinto voi purkaa esteitä tämän toiminnan tieltä. Avoimen tiedon osa-alueella toteutetaan tiiviissä yhteistyössä hallituksen avoimen tiedon ohjelman kanssa. Avoimen tiedon ohjelma sisältää kolme osa-alueita, joista yksi on juuri demokratian edistäminen.



KUVA 2. HAVAINNEKUVA SUOMEN OGP-PROSESSISTA (ULKOKEHELLÄ OGP:N PERIAATTEET, KESKELLÄ SUOMEN TOIMINTAOHJELMAN TYÖ-ALUEET)

Toimintasuunnitelma korostaa avoimuutta yhtenä julkishallinnon keskeisistä ydinarvoista. Suomi on sijoittunut parhaiden maiden joukkoon Transparency Internationalin kansainvälisessä korruptiovertailussa. Tulosta voi pitää osoituksena hallinnon avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä: mitä avoimemmin hallinto toimii, sitä vähemmän jää tilaa epäeettisille toimintatavoille kuten korruptiolle. Valtion virkamieseettinen toimikunta on huomionut avoimen hallinnon kumppanuusohjelman sitoumukset ja toimenpiteet omissa suosituksissaan painottaen arvoperusteista lähestymistapaa virkamiesetiikkaan (7.2.2014).

Toimintasuunnitelman toimeenpano etenee suunnitellusti

Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toimeenpano on edennyt suunnitellusti. Kaksivuotisen suunnitelman toimeenpano on tätä itsearviointia laadittaessa kauden puolivälissä. Yksi Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman ansio on, että se on yhdistänyt avoimuuden ja osallisuuden edistämisen osa-alueita, joita aiemmin on tehty toisistaan erillään. Ohjelma on tuonut lisäarvoa esimerkiksi siihen, miten selkeä kieli linkittyy avoimuuden edistämiseen. Aiemmin

hallinnon avoimuuden kehittäminen on ollut ennen kaikkea oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön vastuulla, avoimesta tiedon kehittämisestä ovat vastanneet erityisesti valtiovarainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Selkeän kielen edistäminen on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Kotimaisten kielten keskuksen tehtävänä. Hallinto mahdollistajana on uudentyypinen työalue, jossa kansalaisjärjestöillä on erityisen suuri rooli. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma on tuonut eri osa-alueita kehittäneet toimijat saman pöydän ääreen. Tämä on lisännyt työn vaikuttavuutta ja edesauttanut osallisuuden kehittämistä aiempaa kattavampana kokonaisuutena.

Ohjelman yksi ansio on myös se, että on laajemminkin herätty huomaamaan, että avoin hallinto vaatii Suomessa jatkuvaa työtä ja kehittämistä. Se ei tule koskaan valmiiksi, sillä kansalaisten vaatimukset kasvavat ja uudet tietotekniset välineet tuovat uusia haasteita. Avoimen hallinnon yhteiset periaatteet haluttiin julkaista heti ohjelman alussa, jotta voitiin korostaa ylimmän johdon jatkuvaa sitoutumista avoimuuden edistämiseen.



Avoimen hallinnon yhteiset periaatteet

Avoimuus on keskeinen osa hyvää hallintoa. Avoimuus rakentaa vuoropuhelua ja on näin tärkeä osa toimivaa demokratiaa. Kansalaisilla on oikeus saada tietoa, antaa palautetta, tulla kuulluksi ja osallistua yhteisten ratkaisujen ja palvelujen kehittämiseen. Hallinto on myös avoin yhteiskunnassa esiin nouseville kehittämisideoille.

Sitoudumme avoimen hallinnon ja kansalaisten osallisuuden edistämiseen:

KANSALAISEN OIKEUDET

Vahvistamme kansalaisten oikeutta tietoon sekä osallistumista yhteisten ratkaisujen ja palvelujen kehittämiseen. Kerromme valmisteltavista asioista jo valmistelun alkuvaiheessa niin, että ratkaisuun on aidosti mahdollista vaikuttaa.

AVOIMUUS

Tarjoamme tietoja hallinnon toiminnasta ja hallinnon tietovarantoja tasapuolisesti. Tiedot ovat helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä.

VASTUULLISUUS

Huolehdimme, että kansalaisten näkemykset ovat mukana valmistelun ja toimeenpanon eri vaiheissa. Kerromme selkeästi etukäteen kuulemisen ja osallistumisen vaiheet, tavoitteet ja rajoitteet. Huolehdimme tarjottavan tiedon oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

KATTAVUUS

Tarjoamme kaikille kansalaisille mahdollisuutta osallistua asioiden valmisteluun ja kehittämiseen. Käytämme sekä erilaisia perinteisiä toimintatapoja että sähköisiä kanavia osallistumiseen ja tiedon tarjoamiseen.

YHTEENSOVITTAMINEN

Valmistelemme asioita yhdessä hallinnon eri toimijoiden kanssa niin, että vältämme valmistelun päällekkäisyydet, erisuuntaisuuden ja sirpaloitumisen.

VOIMAVARAT

Luomme avoimen hallinnon organisaatiokulttuurin, jossa meillä on riittävä osaaminen ja voimavarat avoimeen valmisteluun sähköisin ja perinteisin menetelmin.

ARVIOINTI JA JATKUVA KEHITTÄMINEN

Arvioimme säännöllisesti avoimen hallinnon toteutumista ja hyödynnämme arvioinnit kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa. Onnistumistamme määrittää se, että kansalaiset voivat olla aidosti vakuuttuneita siitä, että heitä on kuultu.

Ohjelman saavutuksia on myös, että sen kautta on saatu avoimen hallinnon toimenpiteitä entistä paremmin toimeenpantua. Tässä apuna on ollut valtionhallinnon avoimen hallinnon virkamiesverkosto. Verkoston tuella eri virastot ovat panostaneet avoimeen hallintoon sekä jakaneet hyviä käytäntöjä toisilleen.

Avoimen hallinnon virkamiesverkosto

- 86 jäsentä eri valtion virastoista
- säännöllisiä tapaamisia
- tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa
- uutiskirjeitä
- verkoston tilaisuudet verkkolähettyksinä
- tilaisuuksien aineistot avoimen hallinnon sivuilla

Kuntalain uudistus

- Valtiovarainministeriössä valmisteilla oleva kuntalain kokonaisuudistus on tarjonnut mahdollisuuden arvioida lainsäädännön uudistamistarvetta kuntalaisten osallisuuden edistämiseksi.
- Uuden kuntalain tavoitteena on luoda edellytyksiä muun muassa aiempaa monipuolisempien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttöön.
- Valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota
 - lasten ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksiin,
 - kunnan ja kuntalaisten vuorovaikutukseen sekä e
 - simerkiksi tarkasteltu miten osallistuvaa budjetointia ja
 - valmisteluprosessien avoimuutta voidaan edistää lainsäädännön keinoin.
- Hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2014.

Sähköiset demokratiapalvelut

- kansalaisaloite.fi
- kuntalaisaloite.fi
- otakantaa.fi
- lausuntopalvelu.fi

ja muita demokratiapalveluja osoitteesta demokratia.fi

2. Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelman muodostuminen

Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma laadittiin yhteistyössä kansalaisjärjestöjen, kansalaisten, ministeriöiden, valtionhallinnon toimijoiden, kuntien edustajien ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Avoimia kokouksia pidettiin useilla eri paikkakunnilla ja kokouksiin oli mahdollista osallistua verkossa. Teemoja jatkokehiteltiin myös joukkoistamisen avulla. Tämän luvun alussa kuvataan aikajärjestyksessä toimintasuunnitelman muodostuminen ja luvun lopussa tarkastellaan siinä kohdattuja haasteita



KUVA 3. HANKEEN AIKATAULUTUKSEN TILANNE SYYSKUUSSA 2012.

Toimintasuunnitelman laadintaprosessi käynnistyi keväällä 2012. Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen allekirjoitti 30.5.2012 kirjeen, jolla informoitiin Open Government Partnership –hankkeen sihteeristöä Suomen kiinnostuksesta liittyä hankkeen jäsenmaaksi. Valtiovarainministeriö julkaisi 14.6.2012 asiaa koskevan tiedotteen. Ensimmäiset työstä kiinnostuneet tahot ilmoittautuivat hankkeeseen oma-aloittaisesti heti tiedotteen julkaisemisen jälkeen. Valtiovarainministeriö asetti liittymishanketta valmistelevan työryhmän 3.9.2012. Työryhmässä on jäseniä valtiovarainministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Kuntaliitosta, Kelasta, Kotimaisten kielten keskuksesta, Forum Viriumista (Helsingin kaupunki) sekä kansalaisjärjestöistä, joihin kuuluvat Avoin ministeriö ry, Open Knowledge Finland ry, SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Verkkodemokratiaseura ry ja Transparency Suomi ry. Lisäksi mukana on Stanfordin yliopiston Center for Democracy, Development and Rule of Law -yksikön tutkija. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin laatia Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma, tukea sen toimeenpanoa ja raportoida suunnitelman toteutumisesta. Työryhmän toimikausi jatkuu 31.12.2014 saakka.

Avoimia tilaisuuksia ja työpajoja

Avoimen hallinnon työryhmän työtä ja OGP:n tavoitteita esiteltiin syyskuussa 2012 Open Knowledge Festival -tilaisuudessa Helsingissä. Festivaaleilla oli myös ensimmäinen avoin työpaja Suomen toimintasuunnitelman teemojen hahmottamiseksi. Työpajaan osallistui 20 henkilöä. Tilaisuus lähetettiin verkossa. Myös osallistuminen oli mahdollista virtuaalisesti. Syyskuussa kansalaisjärjestö Avoin ministeriö ry esitteli valmistelua omassa tilaisuudessaan Joensuussa. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kansallinen Facebook-sivu perustettiin 29.8.2012.

Suomen OGP-työryhmä järjesti lokakuussa 2012 avoimen kokouksen Helsingissä. Tilaisuuteen kutsuttiin laajasti kansalaisjärjestöjä ja kutsu levisi lisäksi Facebook- tapahtumana. Tilaisuus lähetettiin myös verkkolähetyksenä. Kokoukseen osallistui 30 henkilöä, joista osa verkkolähetyksen kautta. Tilaisuuden yhteenveto julkaistiin otakantaa.fi –keskustelufoorumilla. Tilaisuus oli myös jälkikäteen katsottavissa verkossa. Lisäksi hanke järjesti avoimen kansalaistapaaminen Lempäälässä Ideaparkin ostoskeskuksessa lokakuussa viikonloppuna. Lisäksi hanketta esiteltiin Oulussa.

Toimintasuunnitelman kehittämistä joukkoistamalla

Lokakuussa valtiovarainministeriö julkaisi tiedotteen ”Kansalaiset mukana avoimen hallinnon toimintaohjelman valmistelussa” (15.10.2012). Viestinnällä houkuteltiin kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä osallistumaan otakantaa.fi-foorumilla käytävään keskusteluun ja joukkoistamisprosessiin suomijoukkoistaa.fi –alustalla tavoitteena toimintaohjelmaluonnoksen edelleen kehittäminen. Viiden viikon mittainen joukkoistamisprosessi eteni neljässä vaiheessa aihealueiden mukaan. Kansalaisille esitettiin kysymyksiä eri alueisiin liittyen ja heitä pyydettiin jakamaan ideoita painopistealueiksi. Joukkoistaminen tuotti kaiken kaikkiaan 15 ideaa, joiden kehittämisessä osallistui noin 50 käyttäjää. Suurin osa ideoista oli selkeän kielen osa-alueeseen. Äänestyksissä ääniä annettiin 110, Facebook-tykkäyksiä kertyi 200 ja twiittejä 25. Kommenttien perusteella prosessi tavoitti sekä hallinnon asiantuntijoita että tavallisia kansalaisia. Otakantaa.fi –foorumin keskusteluun tuli kaiken kaikkiaan 15 kommenttia.

Marraskuussa 2012 toimintasuunnitelman valmistelua esiteltiin Rovaniemellä, Vaasassa, Turussa ja Vantaalla pidetyissä tilaisuuksissa. Helsingissä järjestettiin yhteinen kuulemistilaisuus demokraatiaselontekoa valmistelevan oikeusministeriön kanssa. Loppuvuodesta toimintasuunnitelma käytiin läpi Kuntaliiton asiantuntijaverkoston kanssa.

Tammikuussa 2013 järjestettiin toimintasuunnitelmaa koskeva avoin seminaari ja työpaja Helsingissä. Kutsua levitettiin laajasti eri kanavia pitkin. Paikalla seminaarissa oli 30 henkilöä, joista valtaosa oli virkamiehiä. Tilaisuutta oli mahdollista seurata myös verkossa suorana ja tilaisuuden jälkeen. Yhteenveto työpajan annista julkaistiin verkossa. Ministeri Virkkunen avasi tilaisuuden ja hänen puheestaan julkaistiin tiedote samana päivänä: ”Hallinnon on edistettävä avoimuutta jatkuvasti” (18.1.2013). Tammikuussa toimintasuunnitelmaluonnosta esiteltiin myös kansainvälisen hallintotieteellisen instituutin IIAS:n Suomen osaston tilaisuudessa.

Helmikuussa 2013 toimintasuunnitelmaa kehitettiin eteenpäin Open Knowledge Finlandin järjestämän foorumin työpajassa Tuusulassa. Työpajaan osallistui kymmenkunta henkilöä avoimen tiedon yhteisöstä.

Toimintasuunnitelmaluonnosta esiteltiin lisäksi useissa hallinnon tilaisuuksissa. Maaliskuussa 2013 lähetettiin sähköposti kansalaisjärjestöille. Sähköposti poiki kolme kansalaisjärjestötapaamista, joiden kohteena olivat Suomen Nuori-soyhteistyö - Allianssi, Monika-Naiset liitto ry ja Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto.

Toimintasuunnitelma hyväksytään keväällä 2013

Toimintasuunnitelma viimeisteltiin maaliskuussa 2013. Se esiteltiin hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmälle. Ministeriryhmä hyväksyi 14.3.2013 esityksen Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaksi Open Government Partnershipiin liittymiseksi. Toimintasuunnitelman toimeenpano käynnistyi jo ennen varsinaisen toimeenpanokauden alkua Avoimen hallinnon yhteisillä periaatteilla, jotka ministeriöiden kansliapäälliköt ja Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja allekirjoittivat 15.4.2013. Suomi hyväksyttiin kumppanuusohjelmaan 23.4.2013 Lontoossa pidetyssä kumppanuusohjelman ohjausryhmän kokouksessa. Samalla Suomi sitoutui avoimen hallinnon kumppanuusohjelman julkistukseen.

Toimintasuunnitelman laatimisessa myös haasteita

Toimintasuunnitelman laatimisen keskeinen haaste oli kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kytkeminen valmisteluprosessiin, Toinen keskeinen haaste oli hankkeen resursointi, joka oli erityisesti vuoden 2012 osalta hyvin tiukka. Suomi on maantieteellisesti suuri maa. Alueellinen osallistuminen pyrittiin varmistamaan järjestämällä tilaisuuksia ja osallistamalla sidosryhmien järjestämiin tilaisuuksiin eri paikkakunnilla. Työpajat lähetettiin verkkolähetysinä, jotta voitiin tarjota mahdollisuus etäosallistumiseen. Avointen työpajojen ja kuulemistilaisuuksien aikataulut julkaistiin hankkeen, valtiovarainministeriön ja otakantaa.fi -foorumin verkkosivuilla suomeksi. Hankkeella on myös ruotsinkieliset verkkosivut. Kutsuja tilaisuuksiin lähetettiin myös erilaisten kansalaisjärjestöjen postituslistojen ja facebookin kautta. Työpajat lähetettiin verkkolähetysinä. Lisäksi niistä tehtiin yhteenvedot, jotka julkaistiin verkkosivuilla ja keskustelufoorumissa.

Tapahtumista ja verkkokeskusteluista viestittiin laajasti, mutta osallistujamäärät jäivät vähäisiksi. Eniten palautetta saatiin selkeän kielen osa-alueeseen. Resurssien käytön kannalta tehokkainta oli pääsy toisten järjestämiin tilaisuuksiin. Open Knowledge Festival ja Open Knowledge Forum olivat rohkaisevia esimerkkejä tällaisista tilaisuuksista.

Joukkoistamisen käyttö ideointiin ja ideoiden jalostamiseen oli positiivinen kokemus. Se tuotti toteuttamiskelpoisia toimenpide-ehdotuksia. Joukkoistamisen onnistumista edesauttoi, että työryhmässä oli joukkoistamiseen perehtynyt tutkija. Hän toimi joukkoistamisosuuden fasilitaattorina.

3. Suunnitelmasta tuloksiin: Suomen kansallisen toimintaohjelman toimeenpano

Suomen toimintasuunnitelman päätavoitteena on osallisuuden edistäminen. Toimintasuunnitelma koostuu neljästä osa-alueesta, jotka ovat (1) avoin toiminta, (2) selkeä kieli, (3) avoin tieto ja (4) hallinto mahdollistajana. Suunnitelma sisältää kaikkiaan 18 eri osa-alueita koskevaa sitoumusta. Jokainen sitoumus pitää sisällään useita avoimuutta edistäviä toimenpiteitä. Esimerkiksi valmisteluprosessien avoimuuden lisäämistä koskeva sitoumus sisältää kahdeksan toimenpidettä. Näitä ovat esimerkiksi hankerekisterin kehittäminen, valtioneuvoston keskeisten prosessien kansantajuinen kuvaaminen, sekä kansainväliseen Open Budget Index -ohjelmaan liittymisen vuoden 2014 aikana.

Toimintasuunnitelman toimeenpano aloitettiin maaliskuussa 2013 jo ennen virallisen toimintakauden aloittamista. Hankeryhmän sihteeristö vieraili jokaisessa ministeriössä tapaamassa kansliapäällikköä. Tapaamisten tavoitteena oli käydä läpi mitä toimenpiteitä ministeriöiden olisi hyvä tehdä omilla hallinnonaloillaan avoimen hallinnon osalta. Toinen tavoitteena oli kartoittaa mitä ministeriöt toivoivat Avoimen hallinnon hankkeelta. Suunnitelman toimeenpano käynnistettiin toimeenpanokirjeellä, joka lähetettiin ministeriöille, valtion virastoille ja laitoksille 27.8.2013. Kunnille vastaava kirje lähetettiin 10.1.2014. Kirjeessä tuotiin esille ohjelman painopistealueet. Kirje korosti myös, että suunnitelman toimeenpano on koko julkisen hallinnon yhteinen tehtävä. Virastoja ja kuntia pyydettiin nimeämään avoimuusyhteyshenkilönsä. Tätä kautta syntyneessä valtion virkamiesverkostossa on 86 viranomaisen edustajat. Kuntapuolen verkostona on alkuvaiheessa hyödynnetty Kuntaliiton hankkeen ”Kuntalaiset keskiöön”-verkostoa, jossa jäseniä on noin 20 kunnasta. Kuntapuolen virkamiesverkoston toiminta on käynnistymässä laajamittaisempana syksyllä 2014. Ohjelman käytännön toimeenpanon kannalta virkamiesverkostot ovat olleet keskeisiä toimijoita sekä sitoumusten toimeenpanoon että raportoinnin kannalta.

Taulukko 1. Yhteenvedo toimeenpanokirjeessä mainituista toimenpiteistä

Toimenpide	Koskee
Ilmoita viraston avoimuuden edistämisen yhteyshenkilö valtiovarainministeriöön	Ministeriöt, virastot, laitokset
Jaa tietoa avoimen hallinnon yhteisistä periaatteista virkamiehille	Ministeriöt, virastot, laitokset
Tee viraston päätöksentekoprosessi läpinäkyväksi	Ministeriöt, virastot, laitokset
Kirjoita selkeästi ja ymmärrettävästi	Ministeriöt, virastot, laitokset
Kerro viraston hyvistä käytännöistä avoimuuden edistämässä ja siitä, millä tavoin avoimuutta on tarkoitus edistää vuosina 2014-2015 viraston verkkosivuilla. Raportoi näistä valtiovarainministeriöön.	Ministeriöt, virastot, laitokset
Vie kaikki hankkeet materiaaleineen valtioneuvoston hankerekisteri HAREen.	Ministeriöt
Julkaise vaihtoehtoisia ratkaisumalleja jo hankkeiden valmistelun aikana.	Ministeriöt
Laadi hallituksen esityksille viestintää varten yleiskielinen otsikko ja tiivistelmä	Ministeriöt
Kuule sidosryhmiä ja kansalaisia jo hankkeiden valmisteluvaiheessa.	Ministeriöt, virastot, laitokset

Suunnitelmasta laaditun toimeenpanotaulukon (13.8.2013) mukaan 18 sitoumukseen liittyviä toimenpiteitä on kaikkiaan 46 kappaletta. Suurin vastuu suunnitelman toteuttamisesta on valtiovarainministeriöllä, joka on mukana 35:ssä (76 %) toimenpiteessä. Toiseksi vastuutetuin toimija on Suomen Kuntaliitto, joka osallistuu 19 (41 %) toimenpiteen toteuttamiseen. Toimeenpano-ohjelman toteuttamiseen osallistuvat toimijat voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Valtionhallinnon toimijat eli ministeriöt sekä valtion virastot ja laitokset osallistuvat 41 (89 %) toimenpiteen toteuttamiseen. Kunnallishallinnon toimijat eli Suomen Kuntaliitto ja kunnat ovat mukana kaikkiaan 20:ssä (43 %) toimessa ja kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat mukana kuuden (13 %) toimenpiteen toteutuksessa.

Toimeenpanotaulukko

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0238_ogp/index.jsp

Suunnitelman seuranta

Suunnitelmasta on laadittu seurantataulukko, josta käy ilmi missä vaiheessa sitoumusten toimeenpano on. Heinäkuun alussa 2014 päivitetyn taulukon mukaan suurin osa sitoumuksista (11/18) edistyy aikataulun mukaisesti, kolmasosassa (6/18) ollaan hieman aikataulusta jäljessä. Yhden sitoumuksen toimeenpano on osoittautunut erityisen hankalaksi: valtionhallinnon osallistavan budjetoinnin kokeiluun ei ole löydetty toteuttajaa. Kokonaisuutena arvioiden Suomen toimintasuunnitelman toimeenpano etenee hyvin aikataulussa.

Toimintasuunnitelman toimeenpanokauden aikana on järjestetty useita tapahtumia. Hankeryhmä järjesti 15.10.2013 Tampereella tilaisuuden, jonka osallistujilla oli mahdollisuus keskustella ministeriöiden kansliapäällikköjen kanssa. Samassa yhteydessä pidettiin Yhdessä yli esteiden – ilmoita avoimuuden esteestä -kampanjan avaustilaisuus. Tampereen tilaisuuteen saapui yli sata osallistujaa sekä kolmen tiedotusvälineen edustajat (kuva alla). Avoimuuden esteitä koskevan kampanjan aikana 15.10.2013 - 31.5.2014 ilmoitetusta seitsemästä esteestä lähestyttiin asianomaisia viranomaisia ja heitä pyydettiin selvittämään voiko ilmoitettu avoimuuden estettä purkaa tai, vaihtoehtoisesti, ilmoittamaan mitkä seikat estävät sen purkamisen. Puhe avoimuuden esteistä jäi melko abstraktiksi. Tätä kuvastaa se, että ehdotukset esteiden purkamisesta jäivät varsin yleiselle tasolle. Kampanja ei saavuttanut tavoitteitaan.



Kuva 4. Yhdessä yli esteiden –kampanja ei onnistunut – yrityksestä huolimatta

Osana avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaa valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto myönsivät demokratiatunnustuksen ansiokkaasta työstä avoimen hallinnon, osallisuuden ja demokratian edistämiseksi. Valtion virkamiehille ja kuntien viranhaltijoille osoitettava demokratiatunnustus jaetaan jatkossa vuorovuosina demokratiapalkinnon kanssa, jonka oikeusministeriö myöntää kansalaisjärjestöille. Vuoden 2013 tunnustuksen teemana oli selkeä kieli. Selkeä ja ymmärrettävä kieli on yksilön oikeus ja osallistumisen perusedellytys. Hyvässä ja avoimessa hallinnossa on pitkälti kysymys hyvästä kielestä. Demokratiatunnustus jaetaan seuraavan kerran syksyllä 2015 ja silloin eritysteemana on hallinto mahdollistajana.

Suomi osallistui 31.10–1.11.2013 avoimen hallinnon kumppanuushankkeen huippukokoukseen Lontoossa hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkusen johdolla. Kukin osallistujamaa julkisti huippukokouksessa uuden sitoumuksen. Suomi ilmoitti käynnistävänsä selkeän virkakielen kampanjan vuonna 2014. Kampanja toteutetaan valtionhallinnon ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Keskeisenä toimijana on kotimaisten kielten keskus. Lontoon kokouksessa ministeri Virkkunen totesi myös, että jatkossa Suomessa painopistealueena on lasten ja nuorten osallisuus, erityisesti valtionhallinnon osalta.

Virkakielikampanja

- **Virkakielikampanja käynnistyy syksyllä 2014 ja jatkuu vuoden 2015 loppuun**
- **Kampanja koostuu**
 - **piloteista ja kummeista**
 - **tukimateriaalista julkisen hallinnon organisaatioille**
 - **huoneentaulusta ja muusta tuesta virkamiehille**
 - **tilaisuuksista piloteille**
 - **kampanjasivustosta ja tietokorteista**

Valtiovarainministeriö järjesti yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa Avoimen hallinnon ja Avoimen tiedon ohjelmien yhteisen tilaisuuden Turussa 19.11.2013. Tilaisuudessa keskusteltiin siitä, mitä ovat avoin hallinto ja avoin tieto, mitä toimia parhaillaan tehdään hallinnon ja tiedon avaamiseksi sekä pohdittiin, mitä jatkossa voitaisiin tehdä. Tilaisuuteen osallistui noin 40 henkilöä. Palautekyselyyn vastanneet pitivät tilaisuutta hyödyllisenä (keskiarvo 4,08 asteikolla 1-5). Toinen vastaavanlainen tilaisuus pidettiin Lahdessa 18.3.2014. Kumppanuusohjelmasta järjestettiin myös kaksi ruotsinkielistä tilaisuutta, jotka pidettiin Pietarsaareissa 5-6.5.2014. Tilaisuuksiin kutsuttiin erityisesti valtion virkamiehiä, kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä ympäröivistä maakunnista. Tilaisuus sai merkittävää huomiota paikallisessa lehdistössä.

Avoimen hallinnon hanke järjesti avoimen hallinnon ja avoimen tiedon työpajan osana liikenne- ja viestintäministeriön KIDE-ohjelman (kasvu, innovaatiot, digitaaliset palvelut ja evoluutio) tilaisuutta 14.5.2014. Päivän osallistujat tulivat niin hallinnosta, järjestöistä kuin pienistä ja suurista yrityksistä. Työpajatyöskentelyssä pohdittiin digitalisaation tuomia haasteita ja etsittiin uusia virikkeitä ja ideoita eri hallinnonalojen digikehitykseen.

Avoimen hallinnon ohjelma järjesti myös Paja-seminaarisarjan. Seminaarisarjaan kuuluivat kaksi Mallipohjainen päätöksentekoa -seminaria valtion virkamiehille, kuntien viranhaltijoille, tutkijoille ja kansalaisjärjestöille Helsingissä. Paja-seminaarisarjan ensimmäinen osa käsitteli talousmalleihin perustuvaa päätöksentekoa (10.12.2013) ja toinen osa rakennetun ympäristön sekä liikenne- ja ekopolitiikan vaikutusarviointiin ja suunnitteluun liittyviä malleja (13.5.2014). Paja-seminareihin kuului myös 14.1.2014 Helsingissä järjestetty tietojärjestelmät ja kirjoittaminen –seminaari valtion ja kuntien henkilöstölle sekä virkakielen ja kirjoittamisen tutkijoille, kehittäjille ja it-asiiantuntijoille. Lisäksi sarjassa oli kansalais- ja opiskelijajärjestöille järjestetty seminaari avoimen päätösvalmistelun menetelmistä ja välineistä Helsingissä 12.3.2014 sekä erityisesti nuorille suunnatun Parempi Hietsu -tilaisuuden 16.6.2014. Näistä seminaareista suosituin oli tietojärjestelmät ja kirjoittaminen –seminaari, jossa oli yli 100 osallistujaa.

Paja-seminaarit

- **10.12.2013 Talousmalleihin perustuvaa päätöksentekoa**
- **14.1.2014 Tietojärjestelmät ja kirjoittaminen –seminaari**
- **12.3.2014 Kansalais- ja opiskelijajärjestöille järjestetty seminaari avoimen päätösvalmistelun menetelmistä ja välineistä**
- **13.5.2014 Liikenne- ja ekopolitiikan vaikutusarviointiin ja suunnitteluun liittyviä malleja**
- **16.6.2014 Nuorille suunnattu Parempi Hietsu -tilaisuus**

Avoimen hallinnon ohjelman verkostotapaamisia on järjestetty kolme kertaa. Ensimmäinen tapaaminen pidettiin 10.10.2013, ja siihen osallistui 53 henkilöä eri viranomaisista kuten Kela, liikenteen turvallisuusvirasto ja oikeusministeriö. Tilaisuudessa käytiin läpi Suomen toimintasuunnitelma ja hahmoteltiin sen toteuttamista. Toisessa verkostotapaamisessa 11.2.2014 käsiteltiin erityisesti virastojen toimenpiteitä avoimen hallinnon edistämiseksi. Paikalla oli 38 henkilöä ja etäyhteydellä 11 henkilöä. Kolmas verkostotapaaminen pidettiin 15.5.2014. Tilaisuudessa puhuttiin mm. avoimen hallinnon edistämisestä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla sekä lasten ja nuorten kuulemisesta tieto- ja kokemuskorttien avulla. Paikalla oli parikymmentä osallistujaa. Tilaisuutta oli mahdollista seurata myös videoyhteydellä. Tammikuussa 2014 julkaistussa Hyvän virkakielen toimintaohjelmassa ehdotettiin, että avoimen hallinnon virkamiesverkoston jäsen toimisi myös viraston virkakielivastaavana.

Lisäksi toimintasuunnitelman toimeenpano on ollut laajasti esillä yksittäisiin sitoumuksiin tai erillishankkeisiin liittyvissä tilaisuuksissa. Esimerkiksi kuntalain uudistamisesta on keskusteltu eri valmisteluvaiheissa eri ministeriöiden, Kuntaliiton ja muun muassa kuntien järjestämissä tilaisuuksissa, jolloin palautetta on saatu monipuolisemmin.

Kumppanuusohjelman nimeämistä suurista haasteista toimintasuunnitelma vastaa ensisijaisesti hallinnon vastuullisuuden haasteeseen. Kuten arvioinnin alussa tuotiin ilmi, kansainvälisessä vertailussa Suomessa ja muissa pohjoismaissa esiintyy erittäin vähän hallinnollista ja poliittista korruptiota. Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman valmistelun alussa todettiin, että Suomen keskeisin haaste avoimuuden alueella on osallisuuden edistäminen. Vaikka tällä alueella on tehty kehittämistyötä Suomessa jo pitkään, ovat kansalaisten odotukset kasvaneet samanaikaisesti. Sama havainto nousi esille OECD:n Suomen hallintopolitiikan maa-arvioinnissa vuodelta 2010. Siksi osallisuuden edistäminen on koko ohjelman päätavoite.

4. Päätelmät ja jatkotoimet

Kansalaisjärjestöjä kuultiin monin tavoin toimintasuunnitelman valmistelu- ja toimeenpanoprosessin kuluessa. Yrityksistä huolimatta erilaisten järjestöjen mukaan saaminen oli haasteellista. Järjestöjen resurssit osallistua ovat rajalliset ja saattavat kohdistua enemmän tilaisuuksiin, jotka liittyvät suuremmin järjestöjen substanssiin. Toisaalta kutsut eivät aina tavoita esimerkiksi uudempia ja löyhemmin organisoituneita yhteenliittymiä. Jatkotoimissa on mietittävä myös, mikä näkökulma avoimeen hallintoon saisi liikeyritykset kiinnostumaan avoimen hallinnon edistymisestä.

Yksittäisten kansalaisten mukaan saaminen työpajoihin onnistui jossain määrin. Avoimen hallinnon tilaisuudet on hyvä saada osaksi muita tilaisuuksia. Viestintään on seuraavalla valmistelukierroksella panostettava entistäkin enemmän.

Valmisteluryhmässä valmistelun loppua kohti kansalaisjärjestöjen pieni määrä osoittautui haavoittuvuudeksi. Jatkossa pyritään siihen, että valmisteluryhmään saadaan saada lisää järjestöjen edustajia. Samalla on tärkeää varmistaa, että toimijoiden roolit ovat selkeät. Jatkotyötä varten olisi hyödyllistä löytää lisäjäsen valmisteluryhmään myös kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan demokratiatyöryhmästä. Tämä varmistaisi avoimen hallinnon ohjelman säännöllisen käsittelyn myös näissä elimissä.

Työpajojen lähettäminen verkkolähetyksinä oli hyvä tapa mahdollistaa alueellisesti laaja osallistuminen työpajoihin, sillä Suomessa etäisyydet ovat pitkiä ja laajat alueet ovat harvaan asuttuja. Harkittavana on, tulisiko kaikkien valmisteluryhmän kokousten olla jatkossa verkkokokouksia, jolloin kansalaiset voisivat halutessaan seurata niitä. Tämä olisi hyvä esimerkki avoimuuden edistämistä, mutta se saattaa osoittautua kustannuksiltaan haasteelliseksi. Saavutettavuuteen ja esteettömyyteen kiinnitetään jatkossakin huomiota. Tilaisuuksiin voi osallistua verkon välityksellä.

Toimintaohjelman valmisteluun ja toteutukseen osoitettu rahoitus on ollut rajallinen. Vuonna 2013 hankkeelle keskitetysti kohdennettu rahasumma oli 10 000 euroa ja vuonna 2014 hankerahoituksen määrä oli 40 000 euroa.

Vuosi	Avoimen hallinnon hankkeen käytössä ollut keskitetty kehittämisraha hankkeen toimintaan
2013	10 000 e
2014	40 000 e

Valmisteluprosessin hallinta kolmella kielellä on haasteellista. Raportointi ja yhteydenpito kumppanuusohjelman sihteeristöön hoidettiin englanniksi. Suomessa työtä tehtiin valtaosin suomeksi, joskin alkuvuodesta 2013 sitoumusluonnokset käännettiin myös toiselle kotimaiselle kielelle eli ruotsiksi. Toimintasuunnitelman kolmen eri kieliversion ylläpito samansisältöisinä valmisteluvaiheessa osoittautui työlääksi.

Valmisteluryhmä arvioi itsearviossaan, että valmistelutyössä ollaan kansainvälisellä tasolla hyvä. Uuden toimintasuunnitelman (2015-2016) valmistelutyöt on käynnistetty kesällä 2014.



Kuva Ministeriöiden kansliapäälliköt Avoimen hallinnon tilaisuudessa Tampereella 15.10.2013