

ITSENÄINEN RAPORTOINTIMEKANISMI

SUOMEN EDISTYMISSRAPORTTI 2013–2014

Oxford Research
Ensimmäinen edistymisraportti



Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

ITSENÄINEN RAPORTOINTIMEKANISMI:

SUOMEN:

EDISTYMISRAPORTTI 2013-2014



EXECUTIVE SUMMARY.....	I
TIIVISTELMÄ	XVII
I SUOMEN OSALLISTUMINEN AVOIMEN HALLINNON KUMPPANUUSOHJELMAAN	1
II PROSESSI: TOIMINTASUUNNITELMAN KEHITTÄMINEN	5
III PROSESSI: TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO	9
IV TOIMINTASUUNNITELMAN SISÄLLÖNANALYYSI.....	11
TEEMA 1. AVOIN TOIMINTA – NÄKYVYYS	
1.1 LISÄTÄÄN VALMISTELUPROSESSIEN AVOIMUUTTA.....	14
1.2 PAINOTETAAN VUOROVAIKUTUSOSAAMISTA VIRANHALTIJOIDEN JA VIRKAMIESTEN TYÖN- JA TOIMENKUVISSA.....	20
1.3 VAHVISTETAAN ENNAKOIVAA JULKAISEMISTA JA VIESTINTÄÄ.....	23
1.4 EDISTETÄÄN OSALLISTUVAA BUDJETOINTIA.....	26
1.5 LISÄTÄÄN ICT:N JA SÄHKÖISEN ASIOINNIN KEHITTÄMISEN AVOIMUUTTA JA ASIAKASLÄHTÖISYYTTÄ.....	30
1.6 LISÄTÄÄN AVOIMIA JA ETÄSEURATTAVIA KOKOUKSIA.....	32
TEEMA 2. SELKEÄ KIELI - YMMÄRRETTÄVYYS	
2.1 HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ LAADITTAAN YLEISKIELISET OTSIKOT JA TIIVISTELMÄT	34





2.2 PÄÄTÖSTEN VISUALISOINTI.....	36
2.3 VIRKAMIEHILLE JA VIRANHALTIJOILLE JÄRJESTETÄÄN SELKEÄN KIELEN, SELKOKIELEN SEKÄ OLEMASSA OLEVIENTERMIEN JA KÄSITTEIDEN KÄYTTÖÖN OHJAAVA KOULUTUSTA.....	38
2.4 HALLINNON TUOTTAMIEN TEKSTIEN YMMÄRRETTÄVYYS TESTATAAN KANSALAISILLA JA PALVELUJEN KÄYTTÄJILLÄ.....	40
2.5 HELPOTETAAN TIEDON LÖYTÄMISTÄ JA YMMÄRTÄMISTÄ.....	42
2.6 SELKEYTETÄÄN ASIAKASKIRJEIDEN JA PÄÄTÖSTEN YMMÄRRETTÄVYYTTÄ ERITYISESTI SILLOIN, KUN KÄYTETÄÄN VAKIOTEKSTEJÄ.....	45
TEEMA 3. AVOIN TIETO – TIETO	
3.1 AVATAAN JA JULKAISTAAN UUSIA TIETOVARANTOJA SEKÄ MUUTETAAN NYKYISIÄ KONELUETTAVAAN MUOTOON.....	48
3.2 AVOIMEN DATAN JA TIEDON KÄYTTÖEHDOT SELKEIKSI.....	52
3.3 VAHVISTETAAN HENKILÖTIETOJEN, TIETOSUOJAN JA AVOIMEN DATAN YHTEENSOVITTAMISEEN TARVITTAVAA OSAAMISTA JA YMMÄRRYSTÄ.....	54
TEEMA 4. HALLINTO MAHDOLLISTAJANA	
4.1 KANSALAISSYHTEISKUNNAN OMAEHTOISEN TOIMINNAN ESTEIDEN PURKAMINEN.....	58
4.2 VIRKAMIESTEN ALOITTEELLINEN LÄSNÄOLO JA TAVOITETTAVUUS.....	62
4.3 VÄLINEIDEN JA KOULUTUKSEN TARJOAMINEN JÄRJESTÖILLE.....	65
V PROSESSI: ITSEARVIOINTI.....	69
VI MAAKOHTAINEN KONTEKSTI.....	71
VII YLEISET SUOSITUKSET.....	73
VIII METODOLOGIA JA LÄHTEET.....	77



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): FINLAND: PROGRESS REPORT 2013-2014

Finland's first action plan resulted from an open participatory process and covered a wide variety of relevant commitments. However, many commitments consisted of unspecific actions, and only seven commitments were considered of significant potential impact. If the next plan includes clearer and more ambitious goals, developed and monitored jointly with civil society, then OGP in Finland may become a more relevant process in changing the way the government and civil society interact.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Finland began its formal participation in May 2012, when Henna Virkkunen, Minister of Public Administration and Local Government, declared Finland's intention to participate in the OGP.

A single agency leads the OGP process in Finland, the Department of Administration Policy at the Ministry of Finance. This ministry appointed a working group to develop the action plan and to monitor implementation, which includes representatives from the other ministries involved in the OGP process, a representative from the Association of Finnish Local and Regional Authorities, an academic, and representatives from civil society organisations (CSOs). After the government approved the action plan, a working committee that included representation from two other ministries and several state agencies complemented this working group.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The working committee opened up the consultation to all stakeholders. The Ministry of Finance organised or joined over ten events in consultation with the multi-stakeholder OGP working group to promote the OGP process and gather feedback for developing the plan. Officials published invitations on the Otakantaa.fi consultation platform, the OGP Finland Facebook group, and the Ministry of Finance Twitter account. The IRM researchers estimate that 10–20 CSOs were actively involved in developing the plan.

The same OGP working group of CSOs and civil servants appointed to oversee development of the plan also monitored its implementation. The government organised several public events to inform participants about the contents of the plan and actions that it took, but with little influence on the implementation of OGP activities.

The government provided a detailed self-assessment in due time, but it lacked information on the implementation of commitments and milestones.

This report was prepared by Oxford Research.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2012
NUMBER OF COMMITMENTS: 18
NUMBER OF ACTIONS: 46

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	1 of 18
SUBSTANTIAL:	9 of 18
LIMITED:	7 of 18
NOT STARTED:	1 of 18

TIMING

ON / AHEAD OF SCHEDULE:	5 of 18
-------------------------	---------

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	13 of 18
CIVIC PARTICIPATION:	11 of 18
ACCOUNTABILITY:	5 of 18
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	3 of 18

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	18 of 18
OF MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	8 of 18
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	10 of 18

ALL THREE (🔄): 4 of 18

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The cross-cutting theme of the Finnish plan is citizens' participation. The plan includes four thematic clusters: Open Procedures, Clear Language, Open Knowledge, and Government as an Enabler. The four themes contain 18 commitments comprised of 46 actions. The following tables summarise each commitment, its aggregate potential impact, the level of completion of the commitment, and its milestones, and whether this completion falls within Finland's planned schedule. They also indicate whether future OGP action plans should include the commitment, in part or in whole.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
THEME 1: OPEN PROCEDURES										
★ 1.1 Enhancing the openness of preparatory processes									Behind schedule	Yes
1.1.1 Develop the government's online project register									Behind schedule	No
1.1.2 Making decision processes more traceable by publishing clear and popular process maps.									Behind schedule	No
1.1.3 Extend the principles of the consultation guidelines of legislative work to the rest of the state administration									Behind schedule	No
1.1.4 Endorse the "Open Government Principles for Civil Servants"									On schedule	Yes
1.1.5 Support and market the new citizens' participation portal									On schedule	No
1.1.6 Collect voluntary commitments from state agencies and municipalities on how they will promote openness									On schedule	No

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>✦ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
1.1.7 Join the Open Budget Index program in 2014					Withdrawn				N/A	No
1.1.8 Study other ways of increasing openness as part of the Local Government Act reform									On schedule	No
✦ 1.2 Emphasising dialogue skills in the job descriptions of civil servants									Behind schedule	Yes
1.2.1 Highlight dialogue skills									Behind schedule	Yes
1.2.2 Arrange trainings for customer-oriented service design									On schedule	No
1.3 Strengthening proactive publishing and communication									On schedule	Yes
1.3.1 Study regulatory ways to enhance proactive communication in municipalities									On schedule	Yes
1.3.2 Emphasise proactive communication in trainings for the Action Programme on eServices and eDemocracy (SADe)									On schedule	Yes
1.4 Promoting participatory budgeting									Behind schedule	Yes
1.4.1 Spread information about existing practices and experiences with participatory budgeting									Behind schedule	No
1.4.2 Study possibility of a game-like application for citizens for alternative budgeting									Behind schedule	No
1.4.3 Search for pilot municipality for participatory budgeting									On schedule	No

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
1.4.4 Search for pilot government agency for participatory budgeting									Behind schedule	Yes
1.4.5 Evaluate possibility to promote participatory budgeting through legislation									On schedule	No
1.5 Increasing openness and customer orientation in Information and Communication Technology and e-services development: Design, test, and implement user services with test groups									On schedule	Yes
1.6 Increasing the number of open and online meetings: Gather and share good practices of organising open meetings and co-production of texts									Behind schedule	Yes
THEME 2: CLEAR LANGUAGE										
2.1 Drafting standard language titles of government proposals: Give all draft legislation a concise title and, if possible, write the main content of the law in plain language									Behind schedule	Yes
2.2 Visualisation of decisions: Visualise the state budget "what do I get with my tax euros?" and the budget of the Programme of eServices and eDemocracy (SADe)									Behind schedule	Yes
2.3 Training for civil servants in the use of clear and plain language: Create a program to develop the use of plain text in government documents									On schedule	No
2.4 User testing of public administration texts: Test the comprehensibility of texts produced by the public administration, with citizens and service users									Behind schedule	No

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
<p>★ 2.5 Standardising and clarifying the terms used in public administration and services</p>									On schedule	No
<p>2.5.1 Provide a stable, sustainable operational environment and model for ontology work</p>									On schedule	No
<p>2.5.2 Make names of administrative organisations and programs comprehensible</p>									On schedule	No
<p>2.6 Increasing readability of standard texts in customer letters and decisions</p>									Behind schedule	Yes
<p>2.6.1 Organise a phrase-based writing seminar</p>									On schedule	Yes
<p>2.6.2 Developing a phrase-based writing pilot</p>					Withdrawn				N/A	Yes
<p>2.6.3 Include simple standard text in ICT guidelines</p>									Behind schedule	Yes
THEME 3: OPEN KNOWLEDGE										
<p>3.1 Opening and publishing new data and changing existing open data into a machine-readable form</p>									Behind schedule	Yes
<p>3.1.1 Study the possibility to open more documents in a structured form</p>									Behind schedule	Yes
<p>3.1.2 Publish data about government datasets in one portal</p>									Behind schedule	No
<p>3.1.3 Promote openness in ICT procurement and architectural principles</p>									Behind schedule	No

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
3.1.4 Consider publishing analytical tools and research									Behind schedule	No
3.1.5 Open data reserves central to government openness, like the project portfolio of State administration ICT projects									Behind schedule	Yes
★ 3.2 Clear terms of use of open data and knowledge: Produce a public sector recommendation of terms of use based on international practice									Behind schedule	Yes
3.3 Strengthening the citizen's right to personal information									Behind schedule	Yes
3.3.1 Study options for citizens to be able to check their registered personal information									Behind schedule	Yes
3.3.2 Build a viewing function for citizens' personal data and right to re-use personal data									Behind schedule	Yes
3.3.3 Organise a seminar on combining open data and data privacy, with the open data community and experts									Behind schedule	Yes
3.3.4 Create a stable operational environment to produce open data support services and tools									Behind schedule	Yes
THEME 4: GOVERNMENT AS AN ENABLER										
4.1 Removing barriers of action for civil society									Behind schedule	Yes
4.1.1 Launch campaign "inform about barriers" to report obstacles in the public administration					Withdrawn				N/A	Yes

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
4.1.2 Update consultation guidelines to always include a commitment to process results									Behind schedule	Yes
4.1.3 Monitor and report on the creations of open data apps									Behind schedule	No
4.2 Proactive presence and accessibility of civil servants									Behind schedule	Yes
4.2.1 Create a voluntary openness agent's role and spread to all agencies									On schedule	Yes
4.2.2 Award a yearly prize to agents of the public administration for enabling civic society action									Ahead of schedule	No
4.3.3 Offer training to civil servants in engaging citizens in consultation processes									Behind schedule	No
4.3 Providing web tools and training to civil society organisations									Ahead of schedule	No
4.3.1 Map need for tools and training									On schedule	No
4.3.2 Offer tools and training on using those web tools									Ahead of schedule	No

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ 1.1 Enhancing the openness of preparatory processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The decision-making processes in government and law drafting can often be complex. Two of the central goals of this commitment were making preparatory processes open at the earliest stage possible and improving electronic services such as the government's online project register HARE. The IRM researchers consider the commitment as a whole substantially complete. The government realised four milestones in accordance with the goals of the plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Development of the government's register project is advancing, but not complete. • The Permanent State Secretaries have signed common principles on open government, committing to act as their ministries' "openness leaders." • The draft on the reform of the Local Government Act, open for comments until late August 2014, includes the topic of openness of preparatory processes. • The Ministry of Justice has promoted e-participation platforms at events related to OGP. On the municipal level, they are included in the Kuntalaiset keskiöön project. <p>Two milestones were implemented differently from the action plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The government will implement publication of process maps in a separate project in 2015 as it updates and approves the core preparatory processes. • Officials published voluntary commitments from agencies and municipalities to promote openness on the online project register HARE, but communication to the public about these commitments has not been systematic. <p>Two milestones are behind schedule in their implementation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Officials are preparing the update of consultation guidelines. Work in the Ministry of Justice began late, in autumn 2014, due to the Lausuntopalvelu.fi platform for statutory consultation being delayed by a challenging procurement process. • Finland did not join the Open Budget Index. It had not previously investigated the procedures for joining, and it turned out that states are not eligible to join. <p>The government faced challenges from the variety of milestones and division of responsibility across agencies. While the commitment set ambitious goals, the milestones would have only minor or moderate impact. The IRM researchers recommend that this commitment be included in the next action plan with more concrete milestones and clear responsibilities. If the government completes the milestones, the IRM researchers recommend that the next plan involve the Permanent State Secretaries in ensuring the implementation of openness initiatives on a broader scale. The updated commitment should include an accountability mechanism so that civil society and civil servants alike can ensure the officials follow and implement openness principles. Furthermore, the IRM researchers suggest that officials continue to collect voluntary commitments, but the communication of these commitments to the public should be more systematic, for example, by publishing the commitments on a single webpage and also visibly linking the information on government and municipality websites.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ 1.2 Emphasizing dialogue skills in the job descriptions of civil servants</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aimed to change public recruitment and performance. The Ministry of Finance organised a workshop on communication skills for government employees. On the municipal level, officials organised training sessions for civil servants in conjunction with the Kuntalaiset keskiöön project, which included perspectives on service design. However, officials did not create the guidance materials or the recruitment criteria guidelines for assessing performance. The IRM researchers consider the commitment as a whole substantially complete. The idea behind the commitment is ambitious, but the milestones were not. One key challenge was the distribution of responsibility. The government should move forward with recruitment guidance criteria and should carry out training for civil servants responsible for recruitment, so they are able to implement the guidelines as intended. In the case of customer oriented service design, the IRM researchers consider this an important topic but suggest that it should not be included in the same commitment as recruitment criteria.</p>
<p>1.3 Strengthening proactive publishing and communication</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>Though limited in scope, this commitment aimed to enable proactive communication and consultation regarding projects in their earliest stages of development. Previously, officials made projects public only when becoming "official." The SADe program, focusing on the improvement of eServices and eDemocracy, emphasised proactive communication through training officials. The Ministry of Finance and the Association of Finnish Local and Regional Authorities are evaluating possible regulatory ways for including proactive communication in the updated Local Government Act. The current draft states that municipalities should proactively share projects, and it was up for comment until the end of August 2014. This could have a significant potential impact and should be included in the next plan. Which further municipal level measures to take depends on how the Local Government Act includes proactive communication. But proactive communication has to be part of the organisational culture, so the IRM researchers suggest measures like more focused training for civil servants.</p>
<p>1.4 Promoting participatory budgeting</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Participatory budgeting is a new tool whereby the government makes participation results visible and understandable through its resulting budgeting decisions. This commitment aimed to promote participatory budgeting through several activities. Officials are updating the Local Government Act to include participatory budgeting, and the current draft features a paragraph on this topic. Some municipalities are reportedly interested, but the majority is unlikely to try a process that is not set in legislation. A key challenge is the significant differences between municipalities in size, population, and budget. The government gathered information about participatory budgeting practices prior to the plan, for the reform of the Local Government Act. It distributed this information at events where citizen participation was a topic, but without a specific public seminar. Stakeholders did not conduct a research study on an alternative budget app. Officials identified two pilot cities, Tampere and Vantaa, but further program information is not available. Additionally, it did not find a pilot government agency. As a result, the IRM researchers consider the commitment as a whole only limitedly complete.</p> <p>The idea is ambitious, but the milestones focused on studying possibilities. The exception is the inclusion of participatory budgeting into the Local Government Act reform, which has the potential to impact participation in local government. If officials ratify the law, municipalities will be more aware of this method and could implement it more easily. Thus, the IRM researchers suggest including participatory budgeting in the next plan, if it sets clear goals. The next step in the reform of the Local Government Act would be educating municipalities on participatory budgeting or new participatory tools in general. One is the creation of a platform for municipalities to ease the setup process for participatory budgeting. However, implementing such a large-scale effort would require additional resources to be successful.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>1.5 Increasing openness and customer orientation in Information and Communication Technology and e-services development</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>Many services are built according to public administration needs, so this commitment included designing and implementing online services with user groups. In terms of outputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The new service for permits for the built environment included user testing. • Otakantaa.fi (participation) and Kansalaisaloite.fi (citizen initiatives) included a customer council and a developer community from the beginning. They also provide the option for citizens to participate in further development of the portals. • <i>Oma Yritys-Suomi</i>, aimed at new entrepreneurs, also included a customer council. <p>Still, a key challenge to the SADe program has been participation. While many developers participated, an appropriate forum for all interested parties is important. In addition, service development takes time and demands a substantial commitment. The scope of the program is also an issue; it includes seven projects across forty services. Resources are limited and many services have limited target groups. The commitment does not have to be included in the next action plan, as the pre-existing SADe program only runs until 2015 and the commitment will likely be completed as part of that program. However, the goal to further include users into development of public online services could be part of the next action plan, particularly to develop services relevant for open government. The IRM researchers recommend focusing a smaller range of services aimed at broader target groups to achieve greater impact. An example would be the eDemocracy services, such as Otakantaa.fi and Kansalaisaloite.fi.</p>
<p>1.6 Increasing the number of open and online meetings</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>Before joining OGP, some municipalities and agencies used online meetings, and the OGP process did not significantly change this. However, officials recorded many meetings, including those related to OGP, and made them available on the project website. Officials did not produce the main output, information on best practices for open meetings. Therefore, new commitments could focus on training relevant actors, so that they are able to implement the practices correctly. Online meeting streaming often relies on ad-hoc solutions, and as a result, the streams and subsequent records can be challenging to find. This could be solved by providing a platform that municipalities and agencies can use for streaming and systematically archiving meetings for public use. The IRM researchers suggest that platform development include a predefined pilot, which would create content for the platform and generate interest from other officials in such a solution. Efforts for promoting online meetings on social media and other channels should also be made, as videos currently reach only small audiences.</p>
<p>2.1 Drafting standard language titles of government proposals</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>From a citizen perspective, legislative texts can be challenging to understand. From a government perspective, providing clear language texts is a challenging task requiring much expertise. Before the OGP process, the government published some texts in clear language. The OGP process brought increased understanding of the importance of producing clear language text. While officials did not create guidelines or fully complete any of the several objectives, it did complete some pilots with clear language summaries. The idea behind the commitment is ambitious, but it included two clear parts and several less specific actions without timetables or measurable targets, and the milestones had a limited significance. The IRM researchers suggest that the commitment be restructured more clearly and focus on achievable goals. For example, pilot cases with a clear relevance to citizens' lives should be chosen at the time of action plan writing, preferably focusing on law drafts or government proposals that have significant societal impact. Training on clear language writing for civil servants could also be an achievable goal, specifically regarding law drafts and proposals.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>2.2 Visualisation of decisions</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The new Administrative Procedures Act requires public administration to use comprehensible forms of expression, for example visualisations. Before the OGP process, authorities did not commonly use visualisation. Through OGP, clear language gained momentum, but the new Administrative Procedures Act would have brought attention to clear language even without OGP. Visualisation is still not a common tool, but the government substantially met goals set in the commitment, despite challenges like officials' lack of visualisation skills. The SADe-budget was visualised and published in Autumn 2013 and will be updated in Autumn 2014. The visualisation of the state budget is planned for 2015, which falls outside of year 1 of the action plan, but officials have secured financing for this project. Additionally, the Ministry of Finance is rewarding the best visualisation of the 2015 state budget in the Apps4Finland competition. Since 2012, the government has released the state budget in machine-readable form with the 2015 budget published in September 2014. The IRM researchers suggest including the commitment in the next plan, as these actions are only first steps in increasing government use of visual communication. Officials can improve visualisation by recruiting graphic designers into agencies and providing training. They should take into account best visual communication practices; for example, they must consider continuity and visual identity, so that users can easily switch between different services and identify providers.</p>
<p>2.3 Training for civil servants in the use of clear and plain language</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aimed to organise training in the use of clear language in ministries and agencies and to develop the use of plain text in government documents and a plain language checklist for civil servants. Before the OGP process, there were few structured efforts to improve the language used by civil servants, though KOTUS, the Institute of Languages in Finland, had highlighted the issue. After the OGP action plan, this has improved to some extent, with KOTUS reporting an increased number of requests for clear language training. In terms of outputs, a working group has initiated an action program on the issue that includes guidelines for language use for civil servants. Officials included the drafting of this action program in the Government Program 2011–2015. As a follow up, they will start a campaign on civil servant language in Autumn 2014. Officials do not necessarily need to include the commitment in the next action plan, but they should include the clear language topic.</p>
<p>2.4 User testing of public administration texts</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Large agencies previously user-tested government texts, though agencies with fewer resources did not. However, the commitment made no significant changes in intra-agency learning, and there are no clear outputs, as testing was independent of the OGP process. The pilot was not started, as the government could not find a partner agency or secure funding. The main output on the municipal level is the customer council of the social services of the city of Tampere, part of the Kuntalaiset keskiöön project to increase municipal democracy, and which enables customers of social services to participate in the development of services, including testing of text produced. The government should include this commitment in the next plan only if it agrees upon a suitable pilot and concrete cases for testing. The current commitment is not specific. The theme could be pursued in more ambitious clear language commitments.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ 2.5 Standardising and clarifying the terms used in public administration and services</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>Information from the public administration can be hard to find and understand, and the terminology in many cases inconsistent. Ontologies are models where the terms used in a certain subject are put in a logical relation that is readable by computers, and eventually more easily accessible to citizens. Prior to the OGP, this ontology work was part of long-term research projects at the Ministry of Finance. A major challenge for this area is that ontology work has been project-based and the work would require greater long-term commitment due to the large scope of the task. So far, the government created an ontology service, with the national library coordinating the creation and implementation of several ontologies by other actors. However, it is difficult to assess whether this model provides the continuity required, as officials have not yet secured long-term funding. Regarding the comprehensibility of names and abbreviations, guidelines for this were included in the Report of the Working Group for Clear Administrative Language published as a result of this commitment. Thus, the government does not need to include this commitment in the next action plan. The ontology service is running but is still in need of funding necessary for continuous use.</p>
<p>2.6 Increasing readability of standard texts in customer letters and decisions</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Citizens may find government communication hard to understand due to technical "phrase-based writing," the inclusion of pre-written standardised texts. This commitment aimed to improve readability by organising a seminar, developing a pilot, and including the option to easily change phrase-based text in procurement and development of Information and Communications Technology (ICT) systems. The seminar took place in January 2014 and aimed to inform public servants, researchers, developers, and IT-experts. This seminar was also used, unsuccessfully, to search for a pilot municipality and agency. As only one of three milestones was completed, completion as a whole was only limited. The commitment can be considered far-reaching in its scope, but there are budgetary and coordination challenges to system wide changes. The researchers suggest including the commitment in the next plan. However, officials should identify a pilot case in advance, with required resources secured. The pilot could focus on experimenting with updated solutions to phrase-based writing. The results should be compiled for use by other agencies. If a pilot is too difficult, further training for good phrase-based writing could be more realistic.</p>
<p>3.1 Opening and publishing new data and changing existing open data into a machine-readable form</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Documents are not often published in machine-readable form, so that searching for a topic or reusing information can be challenging. Government data were also difficult to find without a portal. As a result of the following milestones, the commitment was only limitedly complete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The options for opening more documents in a structured form proved to be too ambitious of an effort with the resources available. • The portal Yhteentoimivuus.fi existed prior to OGP, and officials are updating and including it into the open-data service, which officials opened in September 2014. • The process for including open data and open application interface requirements in IT procurement was drafted and up for public comment until August 2014. • Finlex, a database of legislation, had not included structural data, but was released. • Publishing the project portfolio of state administration ICT projects and government program follow-up data proved challenging due to technical issues. Some data is classified and thus cannot be opened. Neither data were opened.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
	<p>While these results are relevant to both citizens and public administration, for the most part, other projects in the Ministry of Finance's open data program already pursued the milestones. Still, a commitment to open data would be relevant for the next plan, so the IRM researchers suggest that a similar commitment bring together all the different efforts for opening public data. Decisions to prioritise datasets should be in collaboration with civil society stakeholders.</p>
<p>★ 3.2 Clear terms of use of open data and knowledge texts</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The main output will be a Public Administration Recommendation, based on best practices, for terms of use of open knowledge. While this was planned for year 1, the work advanced more slowly than anticipated. Officials drafted the recommendation and set it up for comments, with the final step being the Finnish translation of the Creative Commons 4.0 license. Once the recommendation is complete, there will be a common standard based on a Creative Commons license. Public Administration Recommendations are not binding, but agencies generally strive to adhere to them. Thus, it is likely that the commitment will have the intended impact once the recommendation is finalised, and no further action is required.</p>
<p>3.3 Strengthening the citizen's right to personal information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>Before, citizens could inquire what information authorities held, but getting this information was challenging with few possibilities for re-use. In terms of outputs, evaluating options for checking citizens' own records is part of the Service Architecture project of the Ministry of Finance. Officials will release a beta portal in Autumn 2015 and will include the option to check registry data. But this is behind the planned schedule. The commitment also aimed to create a stable operational environment to produce open data services and tools via training, related to the Ministry of Finance's Open Knowledge Program and independent of OGP. However, the government did not organise a systematic training. The IRM researchers consider the commitment limitedly complete. Data re-use functionality would be transformative; this kind of re-use possibility is globally rare and would to a certain degree change the perception of who has ownership rights to the data gathered about citizens. Because the commitment is behind schedule, officials could use the same milestones in the next plan in a way that accounts for the progress made.</p>
<p>4.1 Removing barriers of action for civil society</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Government and civil society representatives agreed to include in the plan a focus on enabling civil society, which resulted in this campaign where citizens could report on obstacles in public administration. Creating concrete actions proved challenging, with disagreement on the correct approach. The focus on barriers was a compromise, but with no clear definitions, some feedback was not relevant. The campaign had no budget for a website or to market the campaign, so no clear communication channel existed. Only seven barriers were reported.</p> <p>Additionally, officials were to update the consultation guidelines for law drafting so that there is a commitment to process the results, as in the past, it has not been clear when and how the government uses consultation results. The Ministry of Justice updated its guidelines, though they have not yet published these. Finally, representatives of the open knowledge community committed to reporting on the creation of open data applications. But Open Knowledge Finland has not reported developments to government officials, according to interviews.</p> <p>The commitment could have been very ambitious, but the milestones were mostly small-scale. With the exception of the updated consultation guidelines, the commitment would do little to decrease government barriers. As government only substantially completed only one of three milestones, the IRM researchers consider the commitment only limitedly complete. If included in the next plan, the campaign requires marketing and a designated site where citizens can report barriers. Instead of forwarding reports to different agencies, it should be clear who distributes the messages and who in an agency responds. Preferably, the barriers should be publicly visible and monitored. All these issues require a designated budget and clear goals. Another option is to focus on only one agency. If no</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
	<p>resources are available, the topic should not be included. The Ministry of Justice leads the update to consultation guidelines, but the ministry and CSOs should actively monitor its implementation in other ministries. Communication between government actors and the open knowledge community could also be improved, but assigning civil society actors responsibility for commitments has been challenging due to unclear goals. Therefore, officials should not include that milestone.</p>
<p>4.2 Proactive presence and accessibility of civil servants</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>CSOs can find it challenging to respond to calls for consulting on legislative drafts and citizens can feel that they are only informed of public administration projects at a late stage. Proactive presence of civil servants can provide CSOs and citizens with better opportunities to participate. The commitment includes three milestones. As the government completed two of three milestones, the IRM researchers consider the commitment as a whole substantially complete.</p> <ul style="list-style-type: none"> • First, civil servants would voluntarily enlist as openness agents, tasked with being available to citizens. Officials asked all government agencies to appoint a responsible civil servant, contrary to the original voluntary plan. Officials also formed a network for developing open government, and they arranged three meetings between October 2013 and May 2014. They are implementing a similar municipal network. • For year 2, officials were awarding a prize to civil servants who enable civil society action in their work. Officials awarded the first annual prize ahead of schedule during Democracy Day 2013. • Additionally, civic organisations would provide training for citizen engagement in consultation processes to civil servants. Some training for civil servants has been organised, such as a course on open government data arranged by Open Knowledge Finland, but its focus does not match that of the commitment. <p>These efforts were promising but small-scale, so the IRM researchers suggest further action in the next plan. The yearly prize is already set to continue and, while successful, does not necessarily have to be included. Officials should continue appointment of open government representatives, because these networks of representatives may potentially have a larger impact, especially in the OGP process. For the next plan, they should define their tasks and responsibilities more clearly. Finally, instead of relying on CSOs to provide training, agencies could aim to, for example, organise training events where CSOs are invited as trainers.</p>
<p>4.3 Providing web tools and training to civil society organisations</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to provide tools and training to civil society organisations in the use of participatory platforms. In year 1, officials planned to map requirements for this and offer appropriate training and web tools. The Advisory Council for Civil Society Politics of the Ministry of Justice held discussions on types of training, and officials arranged a workshop on the topic. The conclusion was that organisations do not require additional training on the participatory tools but that there is a need to develop procedures for using what these tools offer. The Ministry of Justice organised a variety of trainings focusing on participatory methods, and officials organised more than 100 sessions by the project on participatory platforms between early 2012 and summer 2014. Some focused on presenting the platforms, but about 20 sessions focused directly on training.</p> <p>Prior to the OGP process, the participatory platforms were already under development, and training for CSOs would have been arranged independently, though OGP participation created channels for closer coordination between ministries working on the same topic. The IRM researchers do not suggest further action on the platforms for the next action plan. The Ministry of Justice dedicated resources for training that it will utilise in the future, regardless of the inclusion of this action in the next plan. The government should not halt the introduction of participatory platforms to a greater audience, which is a continuous project, but further action in the next plan should be more ambitious and have a clearer focus on specific issues related to web tools.</p>

RECOMMENDATIONS

In many ways, Finland can be considered a model of open government. However, it could still improve many issues. So far, stakeholders can generally consider the development and implementation of the first Finnish action plan a good effort. The action plan development process aimed to reach many people, and the action plan clearly included topics introduced by civil society representatives. Moreover, many activities saw some level of progress, even if overall the government did not implement many of the commitments as planned.

The IRM researchers' recommendations address the weaknesses that were mostly related to relatively poor participation by civil society, few commitments with significant potential impact, and the approaches towards government and civil society collaboration. Recommendations also emphasise leveraging and continuing those ambitious and promising activities from the first implementation period. The following box provides five "SMART" (specific, measurable, accountable, relevant, and timebound) recommendations for improving the OGP process in Finland.

TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

- 1. Increasing participation of civil society.** In order to enable participation by various civil society organisations in the OGP process, the Ministry of Finance could organise quarterly workshops during the development and implementation of the action plan, where government personally invites several civil society organisations. Online participation should also be possible. The government should document in detail the feedback received from the participants during the workshops and the way the feedback is taken into account and publish it for public monitoring on the dedicated OGP website.
- 2. Creating a dedicated website for OGP.** In order to increase the visibility of the OGP process in Finland and to enable easy access to information related to OGP, the IRM researchers recommend that the Ministry of Finance establish a dedicated website prior to next implementation period, to be the single point for OGP related information in Finland. Officials should acquire financing during plan development, and they should use professional web designers for design and implementation. The government should adopt co-design principles and involve OGP stakeholders. Finally, the government should use the website for all OGP-related information during action plan development and implementation in the future.
- 3. Promoting open procedures by means of accountability and training.** Increasing openness of procedures is highly dependent on the commitment of civil servants and organisational culture, which are difficult to change. The government could tackle this by means of accountability and training. In order to enforce the openness principles accepted by the Permanent State Secretaries, IRM researchers recommend that the government establish a service where both

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

BUDGET TRANSPARENCY:

4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:

Law enacted

4 OF 4

ASSET DISCLOSURE:

All senior officials

3 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:

9.71 OF 10



Oxford Research is a specialised knowledge company focusing on the areas of industrial and regional development and welfare. Within these areas we work with knowledge and innovation systems, development of municipalities and regions, and social, educational, and labour market policies. Oxford Research was established in 1995 and has now companies in Denmark, Norway, Sweden and Finland. Oxford Research is a part of The Oxford Group.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

citizens and civil servants can be informed about practices in national public administration that could do better against these principles. The government would make these issues public and address them to the right agency, with an expectation that officials would also reply to them publicly. The Ministry of Finance would be in charge of establishing a project to develop the service during the first year of the second action plan implementation. In addition, officials would procure training and workshops for the civil servants from experts in order to develop capabilities related to open procedures and to promote turning the openness principles to practice.

- 4. Strengthening the citizen's rights to re-use his/her data by developing the government's My Data strategy.** Access to information is a key value of Open Government Partnership, and access to information regarding oneself is considered a new basic human right of the digital world. It is recommended that the Ministry of Transport and Communication jointly with Ministry of Finance take the lead in developing the government's My Data strategy based on a recent report on the issue. The government would use the dedicated OGP website as a platform for regular updates and monitoring implementation, with the whole strategy development timeline visible. The strategy should involve other relevant ministries, civil society, private sector, and research institutions, and it should aim for practical implementation through IT solutions and legislative changes.
- 5. Involving openness networks of civil servants and municipalities in action plan development and implementation.** The government has limited influence over open government issues in ministries, government agencies, and municipalities. In order to develop open government practices and further their implementation in the mentioned organisations without the need to rely on legislation, IRM researchers recommend that the networks of civil servants be used fully in developing and implementing the action plan. For example, the networks could have the responsibility of commenting on the feasibility of commitments from the viewpoint of their own agencies. In practice, the government should formalise the networks' role, develop their operating methods jointly with other OGP stakeholders, and allocate proper resourcing, particularly in terms of working time, in order to establish a solid organisation.

TIIVISTELMÄ

IITSENÄISEN RAPORTOINTIMEKANISMIN: SUOMEN: EDISTYMISRAPORTTI 2013-2014

Suomen ensimmäinen toimintasuunnitelma syntyi avoimen osallistumisprosessin tuotoksena, ja se sisälsi paljon relevantteja sitoumuksia. Monet sitoumuksista sisälsivät kuitenkin heikosti määriteltyjä toimia ja vain kahdeksalla katsottiin olevan huomattava potentiaalinen vaikutus. Mikäli seuraava toimintasuunnitelma sisältää selkeämpiä, kunnianhimoisempia ja yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa kehitettyjä ja valvottuja tavoitteita, voi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalla olla jatkossa merkittävä rooli hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen kanssakäymisen muuttamisessa Suomessa.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (Open Government Partnership, OGP) on vapaaehtoisuuteen perustuva kansainvälinen aloite. Sen pyrkimyksenä on saada hallinnot antamaan kansalaisilleen sitoumuksia läpinäkyvyyden parantamisesta, kansalaisten voimaannuttamisesta, korruption vastaisesta taistelusta ja uusien teknologioiden hyödyntämisestä hallinnon vahvistamiseksi. Itsenäinen raportointimekanismi (Independent Reporting Mechanism, IRM) tekee kahden vuoden välein arvion kunkin kumppanuusohjelmaan osallistuvan maan toimista.

Suomen virallinen yhteistyö kumppanuusohjelmassa alkoi toukokuussa 2012, kun kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen ilmoitti Suomen aikomuksen osallistua Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan.

Suomen OGP-prosessia johtaa yksi toimija, valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikan osasto. Ministeriö nimesi työryhmän valmistelemaan toimintasuunnitelmaa ja valvomaan sen toimeenpanoa. Työryhmään kuuluu edustajat muista prosessissa mukana olevista ministeriöistä ja Kuntaliitosta, tutkija ja kansalaisjärjestöjen edustaja. Toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen työryhmää täydennettiin työvaliokunnalla, johon kuuluu edustus kahdesta muusta ministeriöstä sekä useista valtion virastoista.

OGP-PROSESSI

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat noudattavat kuulemisprosessin ohjeistusta toimintasuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa.

Työryhmä avasi kuulemiset sidosryhmille. Valtiovarainministeriö järjesti tai osallistui yhteistyössä työryhmän muiden jäsenten kanssa yli kymmeneen tapahtumaan tiedottaakseen OGP-prosessista ja kerätäkseen palautetta toimintasuunnitelman kehittämiseksi. Viranomaiset julkaisivat kutsuja Otakantaa.fi-kuulemisalustalla, Suomen kumppanuusohjelman Facebook-ryhmässä sekä valtiovarainministeriön Twitter-tilillä. IRM-tutkijat arvioivat, että toimintasuunnitelman valmistelussa oli mukana 10–20 kansalaisjärjestöä.

Toimintasuunnitelman valmistelusta vastannut työryhmä valvoi myös sen toimeenpanoa. Hallinto järjesti useita julkisia tapahtumia jakaakseen osallistujille tietoa toimintasuunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimista, mutta tapahtumilla ei juuri ollut vaikutusta toimintasuunnitelman toimeenpanoon.

Hallinto julkaisi yksityiskohtaisen itsearvioinnin aikataulun mukaisesti, mutta itsearviointiraportista puuttui tietoa sitoumusten ja merkkipaalujen toimeenpanosta.

LYHYESTI

JÄSEN VUODESTA: 2012
SITOUMUSTEN MÄÄRÄ: 18
TOIMENPITEIDEN MÄÄRÄ: 46

VALMIUSASTE

VALMIS:	1/18
MERKITTÄVÄ:	9/18
RAJALLINEN:	7/18
EI ALOITETTU:	1/18

AJOITUS

AIKATAULUSSA TAI PIDEMMÄLLÄ:	5/18
------------------------------	------

SITOUKSEN PAINOTUS

TIEDON SAATAVUUS:	13/18
JULKINEN OSALLISTUMINEN:	11/18
VASTUUVELVOLLISUUS:	5/18
TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT:	3/18

SITOUMUSTEN LUKUMÄÄRÄ, JOTKA

OVAT SELKEÄSTI RELEVANTEJA OGP:N ARVOILLE:	18/18
OMAAVAT KESKITASON TAI MULLISTAVAN POTENTIAALISEN VAIKUTUKSEN:	8/18
VALMIUSASTE MERKITTÄVÄ TAI VALMIS:	10/18

KAIKKI KOLME (★): 4/18

SITOUMUSTEN TOIMEENPANO

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat tekevät sitoumuksia sisältävän kaksivuotisen toimintasuunnitelman. Poikkileikkaavana teemana Suomen suunnitelmassa on kansalaisten osallistuminen.

Suunnitelmassa on neljä teemaa: avoin toiminta, selkeä kieli, avoin tieto ja hallinto mahdollistajana. Nämä neljä teemaa sisältävät yhteensä 18 sitoumusta, joissa on yhteensä 46 toimenpidettä. Seuraava taulukko tiivistää jokaisen sitoumuksen, sitoumuskokonaisuuden potentiaalisen vaikutuksen, valmistumisasteen, merkkipaalut sekä sen, onko sitoumus toteutunut asetetussa aikataulussa. Lisäksi siinä kommentoidaan sitä, pitäisikö sitoumus sisällyttää osaksi tai kokonaan seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

Taulukko 1 | Sitoumuskohtainen edistymisarviointi

SITOUMUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
★ SITOUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.										PITÄISIKÖ SITOUMUS SISÄLLYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUNNITELMAAN?
TEEMA 1: AVOIN TOIMINTA										
★ 1.1 Lisätään valmisteluprosessien avoimuutta									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
1.1.1 Hallinnon hankerekisterin kehittäminen									Aikataulusta jäljessä	Ei
1.1.2 Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi									Aikataulusta jäljessä	Ei
1.1.3 Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön									Aikataulusta jäljessä	Ei
1.1.4 Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille									Aikataulussa	Kyllä
1.1.5 Uudet osallistumisportaalit									Aikataulussa	Ei
1.1.6 Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi									Aikataulussa	Ei
1.1.7 Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014								Peruttu	–	Ei
1.1.8 Kuntalain uudistus									Aikataulussa	Ei

SITOUUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
<p>★ SITOUUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.</p>										PITÄISIKÖ SITOUUMUS SISÄLLYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUN NITELMAAN?
<p>★ 1.2 Painotetaan vuorovaikutusosaamista viranhaltijoiden ja virkamiesten työn- ja toimenkuivissa</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
1.2.1 Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
1.2.2 Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus									Aikataulussa	Ei
<p>1.3 Vahvistetaan ennakoivaa julkaisemista ja viestintää</p>									Aikataulussa	Kyllä
1.3.1 Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämiseksi kunnissa lainsäädännön keinoin									Aikataulussa	Kyllä
1.3.2 SADe-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus									Aikataulussa	Kyllä
<p>1.4 Edistetään osallistuvaa budjetointia</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
1.4.1 Tietoa osallistuvasta budjetoinnista									Aikataulusta jäljessä	Ei
1.4.2 Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasoitteluksesta									Aikataulusta jäljessä	Ei
1.4.3 Pilottikuntien etsiminen									Aikataulussa	Ei
1.4.4 Valtionhallinnon pilotin selvittäminen									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
1.4.5 Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämiseksi lainsäädännön keinoin									Aikataulussa	Ei

SITOUUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
<p>★ SITOUUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.</p>										PITÄISIKÖ SITOUUMUS SISÄLTYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUN NITELMAAN?
<p>1.5 Lisätään ICT:n ja sähköisen asioinnin kehittämisen avoimuutta ja asiakaslähtöisyyttä: Palvelujen suunnittelu, testaus ja käyttöönotto yhdessä testiryhmien kanssa.</p>									Aikataulussa	Kyllä
<p>1.6 Lisätään avoimia ja etäseurattavia kokouksia: Avoimien kokouksien ja yhteiskirjoittamisen parhaiden käytäntöjen koonti ja levitys.</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>TEEMA 2: SELKEÄ KIELI</p>										
<p>2.1 Hallituksen esityksistä laaditaan yleiskieliset otsikot ja tiivistelmät: Kaikille esityksille laaditaan tiivis otsikko, ja mikäli mahdollista, keskeisin sisältö selkokielellä.</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>2.2 Päätösten visualisointi: Visualisoidaan valtion budjetti sekä SADe-ohjelman budjetti.</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>2.3 Virkamiehille ja viranhaltijoille järjestetään selkeän kielen, selkokielen ja visualisoinnin koulutusta molemmilla kotimaisilla kielillä: Toimintaohjelma viranomaiskielen selkeyttämiseksi.</p>									Aikataulussa	Ei
<p>2.4 Hallinnon tuottamien tekstien ymmärrettävyys testataan kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä: Testataan hallinnon tuottamia tekstejä kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä.</p>									Aikataulusta jäljessä	Ei
<p>★ 2.5 Helpotetaan tiedon löytämistä ja ymmärtämistä</p>									Aikataulussa	Ei
<p>2.5.1 Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle</p>									Aikataulussa	Ei

SITOUUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
★ SITOUUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.										PITÄISIKÖ SITOUUMUS SISÄLLYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUN NITELMAAN?
2.5.2 Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle									Aikataulussa	Ei
2.6 Selkeytetään asiakaskirjeiden ja päätösten ymmärrettävyyttä erityisesti silloin, kun käytetään vakiotekstejä (fraasipohjainen kirjoittaminen)									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
2.6.1 Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari									Aikataulussa	Kyllä
2.6.2 Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti					Peruttu				-	Kyllä
2.6.3 Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
TEEMA 3: AVOIN TIETO										
3.1 Avataan ja julkaistaan uusia tietovarantoja sekä muutetaan nykyisiä koneluettavaan muotoon									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
3.1.1 Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
3.1.2 Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan									Aikataulusta jäljessä	Ei
3.1.3 Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin									Aikataulusta jäljessä	Ei
3.1.4 Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa									Aikataulusta jäljessä	Ei
3.1.5 Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen									Aikataulusta jäljessä	Kyllä

SITOUUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
<p>★ SITOUUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.</p>										PITÄISIKÖ SITOUUMUS SISÄLLYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUNNITELMAAN?
<p>★ 3.2 Avoimen datan ja tiedon käyttöehdot selkeiksi: JHS-suositus avoimen tiedon käyttöehdoista pohjautuen kansainvälisiin käytäntöihin</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>3.3 Vahvistetaan henkilötietojen, tietosuojan ja avoimen datan yhteensovittamisen osaamista ja ymmärrystä (vrt. vahvistetaan kansalaisten oikeutta omiin tietoihinsa ja "oikeutta olla anonyymi")</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>3.3.1 Selvitys vaihtoehtoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>3.3.2 Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>3.3.3 Seminaari aiheesta</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>3.3.4 Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
TEEMA 4: HALLINTO MAHDOLLISTAJANA										
<p>4.1 Kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkaminen</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>4.1.1 Ilmoita esteestä -kampanja</p>					Peruttu				-	Kyllä
<p>4.1.2 Kuulemisohjeiden päivittäminen</p>									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
<p>4.1.3 Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi</p>									Aikataulusta jäljessä	Ei

SITOUUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMIUSASTE				AIKATAULU	TOIMENPITEET
	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS		
★ SITOUUMUS ON YKSITYISKOHTAINEN JA HELPOSTI MITATTAVA, SELKEÄSTI RELEVANTTI OGP:N ARVOILLE KIRJATUSSA MUODOSSAAN, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOIMEENPANTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.										PITÄISIKÖ SITOUUMUS SISÄLLYTTÄÄ OSIN TAI KOKONAAN SEURAAVAAN TOIMINTASUUN NITELMAAN?
4.2 Virkamiesten aloitteellinen läsnäolo ja tavoitettavuus									Aikataulusta jäljessä	Kyllä
4.2.1 Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi									Aikataulussa	Kyllä
4.2.2 Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies									Edellä aikataulusta	Ei
4.3.3 Koulutusta kuulemisesta ja osallistamisesta									Aikataulusta jäljessä	Ei
4.3 Välineiden ja koulutuksen tarjoaminen järjestöille									Edellä aikataulusta	Ei
4.3.1 Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys									Aikataulussa	Ei
4.3.2 Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä									Edellä aikataulusta	Ei

Taulukko 2: Sitoumuskohtainen tiivistelmä etenemisestä

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOISTA
<p>★ 1.1 Lisätään valmisteluprosessien avoimuutta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Hallinnon päätöksentekoprosessi ja säädösvalmistelu voivat usein olla monimutkaisia. Tämän sitoumuksen kaksi keskeistä tavoitetta oli tehdä valmisteluprosesseista avoimia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja parantaa hallinnon hankerekisteri HARE:n kaltaisia sähköisiä palveluita. IRM-tutkijoiden mielestä sitoumus on valmistunut merkittävästi. Hallinto toteutti neljä merkkipaalua toimintasuunnitelman mukaisesti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hallinnon hankerekisteriprojekti etenee, mutta ei ole vielä valmis. • Kansliapäälliköt ovat allekirjoittaneet avoimen hallinnon periaatteet ja lupautuneet toimimaan ministeriöidensä avoimuusjohtajina. • Uuden kuntalain luonnos, joka oli avoinna kommenteille elokuun 2014 loppuun asti ja joka ratifioidaan 2015, käsittelee myös valmisteluprosessien avoimuutta. • Oikeusministeriö markkinoi sähköisiä osallistumisalustoja kumppanuusohjelmaan liittyvissä tapahtumissa. Kuntatasolla alustat kuuluvat Kuntalaiset keskiöön -hankkeeseen. <p>Kaksi merkkipaalua toteutettiin toimintasuunnitelmasta poikkeavalla tavalla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hallinto toimeenpanee prosessikarttojen julkaisun erillisenä projektina vuoden 2015 aikana samalla, kun se päivittää ja hyväksyy keskeiset valmisteluprosessit. • Viranomaiset julkaisivat virastojen ja kuntien vapaaehtoisia avoimuussitoumuksia sähköisessä hankerekisteri HARE:ssa, mutta sitoumuksia koskeva viestintä ei ole ollut systemaattista. <p>Kahden merkkipaalun toimeenpano on aikataulusta jäljessä:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viranomaiset valmistelevat kuulemisohjeistuksen päivitystä. Työ oikeusministeriössä alkoi suunniteltua myöhemmin syksyllä 2014, mikä johtui Lausuntopalvelu.fi-kuulemisalustan haastavasta hankintaprosessista. • Suomi ei liittynyt Open Budget Index -ohjelmaan. Hallinto ei ollut tutustunut liittymiskäytänteisiin ja kävi ilmi, että valtiot eivät voi liittyä ohjelmaan. <p>Merkkipaalujen moninaisuus ja vastuullisuuden jakautuminen eri virastojen kesken aiheutti haasteita hallinnolle. Vaikka sitoumus asetti kunnianhimoiset tavoitteet, merkkipaaluilla olisi ollut vain pieni tai kohtalainen merkitys. IRM-tutkijat suosittelevat, että tämä suositus otetaan mukaan myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mutta merkkipaaluista tehdään konkreettisempia ja vastuuta selkeytetään. Mikäli hallinto saa merkkipaalut valmiiksi, IRM-tutkijat suosittelevat, että avoimuusaloitteiden laajemman toimeenpanon varmistamiseksi seuraavassa toimintasuunnitelmassa osallistetaan myös kansliapäälliköt. Päivitettyjen sitoumusten tulisi sisältää vastuuvollisuusmekanismi, jotta sekä kansalaisyhteiskunta että virkamiehet pystyvät seuraamaan viranomaisten avoimuuden periaatteiden toteutumista. Lisäksi tutkijoiden mielestä viranomaisten tulee jatkaa vapaaehtoisten sitoumusten keräämistä, mutta niitä koskevaa julkista viestintää tuli systematisoida esimerkiksi julkaisemalla sitoumukset yhdellä verkkosivulla ja myös linkittämällä tiedot näkyvästi hallinnon ja kuntien verkkosivuille.</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOKSISTA
<p>★ 1.2 Painotetaan vuorovaikutusosaamista viranhaltijoiden ja virkamiesten työn- ja toimenkuissa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Sitoumuksen tavoitteena on muuttaa hallinnon rekrytointiperusteita ja ammattitaidon arviointia. Valtiovarainministeriö järjesti viestintätaitoja koskevan työpajan hallinnon työntekijöille. Kunnallistasolla viranomaiset järjestivät palvelusuunnittelun koulutusta virkamiehille Kuntalaiset keskiöön -hankkeen yhteydessä. Viranomaiset eivät kuitenkaan laatineet ohjemateriaalia tai rekrytointiperusteiden ohjeistusta ammattitaidon arvioimiseksi. IRM-tutkijat pitävät sitoumusta kokonaisuudessaan pääosin valmiina. Ajatus sitoumuksen takana on kunnianhimoinen, mutta merkkipaalut ovat vaatimattomia. Yksi merkittävä haaste oli vastuiden jakautuminen. Hallinnon pitäisi edetä rekrytointiohjeistuksen laatimisessa, ja sen pitäisi jatkaa rekrytoinnista vastaavien virkamiesten kouluttamista, jotta nämä osaavat toimeenpanna ohjeistusta. Tutkijat pitävät myös asiakaslähtöistä palvelusuunnittelua tärkeänä aiheena, mutta sen ei tulisi olla samassa sitoumuksessa rekrytointiperusteiden kanssa.</p>
<p>1.3 Vahvistetaan ennakoivaa julkaisemista ja viestintää</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Tämä laajuudeltaan rajallinen sitoumus pyrki parantamaan ennakoivaa viestintää ja hankkeita koskevien kuulemisten järjestämistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua. Aikaisemmin viranomaiset julkistivat hankkeet vasta, kun ne olivat virallisia. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma SADE korosti ennakoivaa viestintää virkamiehiä kouluttamalla. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto arvioivat mahdollisia lainsäädännöllisiä keinoja sisällyttää ennakoiva viestintä kuntalain uudistukseen. Nykyisessä luonnoksessa esitetään, että kuntien tulisi julkaista hankkeet ennakoivasti. Luonnosta sai kommentoida vuoden 2014 elokuun loppuun asti, ja se ratifioidaan 2015. Sitoumuksella voisi olla merkittävä potentiaalinen vaikutus, ja se tulisi ottaa mukaan myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Tulevat toimet kuntatasolla riippuvat siitä, miten ennakoiva viestintä on mukana uudessa kuntalaisissa. Ennakoivan viestinnän tulee kuitenkin olla osa organisaatiokulttuuria, joten IRM-tutkijat suosittelevat lisätoimia, kuten virkamiehille suunnattua aiheeseen keskittyvää koulutusta.</p>
<p>1.4 Edistetään osallistuvaa budjetointia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Osallistuva budjetointi on uusi työkalu, jonka avulla hallinto tekee osallistumisen tuloksista näkyviä ja ymmärrettäviä budjetointipäätöksissä. Tämä sitoumus sisälsi useita toimia, joilla pyrittiin edistämään osallistuvaa budjetointia. Viranomaiset uudistavat kuntalakiä, ja nykyinen luonnos sisältää kappaleen osallistuvasta budjetoinnista. Jotkut kunnat ovat tietojen mukaan olleet kiinnostuneita, mutta suurin osa tuskin kokeilee prosessia, jos sitä ei sisällytetä lainsäädäntöön. Kuntien suuret erot niin koon, asukasluvun kuin budjetinkin suhteen aiheuttavat merkittäviä haasteita. Hallinto keräsi tietoa osallistuvasta budjetoinnista kuntalain uudistusta varten jo ennen toimintasuunnitelmaa. Kerättyä tietoa jaettiin kansalaisten osallistumista koskevissa tapahtumissa, mutta erillistä aihetta käsittelevää seminaaria ei järjestetty. Sidosryhmät eivät tehneet selvitystä vaihtoehtobudjetin laadintasoavelluksesta. Viranomaiset nimesivät Tampereen ja Vantaan pilottikohteiksi, mutta lisätietoa hankkeiden etenemisestä ei ole saatavilla. Hallinto ei myöskään löytänyt sopivaa virastoa pilottikohteeksi. IRM-tutkijat pitävät sitoumusta kokonaisuudessaan vain rajallisesti valmiina.</p> <p>Sitoumuksen ajatus on kunnianhimoinen, mutta merkkipaalut keskittyivät vain selvittämään mahdollisuuksia. Poikkeuksena tästä on osallistuvan budjetoinnin lisääminen kuntalakiin, millä on potentiaalia vaikuttaa osallistumiseen paikallishallinnossa. Mikäli viranomaiset ratifioivat lain, kunnat tulevat olemaan tietoisempia tästä keinosta ja voivat jalkauttaa sen käyttöön helpommin. IRM-tutkijat suosittelevatkin, että osallistuva budjetointi otetaan mukaan seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mikäli sitoumukselle asetetaan selkeät tavoitteet. Seuraavaksi kuntalain uudistuksessa tulisi kouluttaa kuntia osallistuvan budjetoinnin käyttöönotosta ja uusien osallistumistyökalujen hyödyntämisestä yleisemminkin. Yksi askel on kehittää osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa helpottava alusta kuntien käyttöön. Näin laaja-alainen pyrkimys tarvitsisi onnistuakseen kuitenkin lisää resursseja.</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOKSISTA
<p>1.5 Lisätään ICT:n ja sähköisen asiointin kehittämisen avoimuutta ja asiakaslähtöisyyttä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Monet palveluista on rakennettu hallinnon tarpeiden mukaan, joten tämä sitoumus sisälsi verkkopalveluiden kehittämisen ja jalkauttamisen yhdessä käyttäjäryhmien kanssa. Tuotosten osalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uutta rakennetun ympäristön lupapalvelua testattiin käyttäjillä. • Otakantaa.fi-osallistumisalusta ja Kansalaisaloite.fi-alusta kansalaisaloitteille sisälsivät asiakasraadin ja kehittäjien yhteisön alusta asti. Kansalaisten on mahdollista osallistua myös näiden portaalien jatkokehitykseen. • Myös uusille yrittäjille suunnatulla Oma Yritys-Suomi -palvelulla on asiakasraati. <p>SADe-ohjelman suurin haaste on ollut osallistuminen. Vaikka ohjelmaan osallistui useita kehittäjiä, kaikille kiinnostuneille osapuolille on ollut tärkeää sopivan alustan kehittäminen. Lisäksi palvelun kehittäminen vie aikaa ja vaatii merkittävää sitoutumista. Ohjelman laajuus on myös ongelma: se sisältää seitsemän hanketta neljänkymmenen palvelun alalta. Resurssit ovat rajallisia, ja monen palvelun kohderyhmä on kapea. Sitoumusta ei tarvitse ottaa mukaan seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä SADe-ohjelma jatkuu vain vuoteen 2015 asti ja sitoumuksen tavoitteet täyttyvät todennäköisesti osana ohjelmaa. Kuitenkin tavoite saada käyttäjät paremmin mukaan julkisten verkkopalveluiden kehittämiseen voisi olla osa myös seuraavaa toimintasuunnitelmaa erityisesti avoimen hallinnon kannalta relevanttien palveluiden kehittämiseksi. IRM-tutkijat suosittelivat keskittymään palveluiden määrään sijasta laajemman yleisön tavoittamiseen paremman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Esimerkkejä tällaisista ovat sähköisen demokratian palvelut, kuten Otakantaa.fi ja Kansalaisaloite.fi.</p>
<p>1.6 Lisätään avoimia ja etäseurattavia kokouksia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Ei aloitettu 	<p>Jotkin kunnat ja virastot järjestivät etäseurattavia kokouksia jo ennen kumppanuusohjelmaan liittymistä eikä OGP-prosessi muuttanut tilannetta merkittävästi. Viranomaiset kuitenkin taltioivat monia tapaamisia, myös kumppanuusohjelmaan liittyviä, ja julkaisivat ne hankkeen verkkosivuilla. Viranomaiset eivät julkaisseet tietoa avointen kokousten parhaista käytänteistä. Siksi uudet sitoumukset voisivat keskittyä keskeisten toimijoiden kouluttamiseen, jotta nämä osaisivat toimeenpanna käytänteitä oikein. Kokousten suoratoisto verkossa nojaa usein tilapäisratkaisuihin, ja sen takia lähetysten ja niiden taltiointien löytäminen voi olla haastavaa. Tämä voisi ratketa tarjoamalla kunnille ja virastoille alusta suoratoistoon ja taltiointien systemaattiseen arkistointiin julkista käyttöä varten. IRM-tutkijat suosittelivat, että alustan kehittämiseen kuuluisi esimääritelty pilottihanke, jossa luodaan alustalle sisältöä ja lisätään myös muiden viranomaisten kiinnostusta.. Lisäksi tällä hetkellä videoilla on vain vähän katsojia, joten etäseurattavia kokouksia tulisi myös markkinoida sosiaalisen mediassa ja muiden kanavien kautta.</p>
<p>2.1 Hallituksen esityksistä laaditaan yleiskieliset otsikot ja tiivistelmät</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Kansalaisen näkökulmasta lainsäädäntötekstejä voi olla vaikea ymmärtää. Hallinnon puolelta selkeäkielisten tekstien kirjoittaminen on haastavaa ja vaatii erityisosaamista. Ennen OGP-prosessia hallinto julkaisi joitakin tekstejä selkeällä yleiskielellä. Prosessi lisäsi ymmärrystä selkeän yleiskielen käyttämisen tärkeydestä. Vaikka hallinto ei tehnyt ohjeistusta tai saanut yhtään useista tavoitteista täytettyä, se sai valmiiksi joitakin selkokielellä kirjoitettuja tiivistelmiä pilottihankkeissa. Ajatus sitoumuksen taustalla on kunnianhimoinen, mutta se sisälsi selkeästi kaksi erillistä osaa ja monta toimenpidettä, joille ei määritelty aikataulua tai mitattavia tavoitteita. Merkkipaalujen vaikutus olikin rajallinen. IRM-tutkijat ehdottavat, että sitoumus jäsenellään uudelleen selkeämmäksi ja siinä keskitytään saavutettaviin tavoitteisiin. Esimerkiksi pilottikohteiksi tulisi jo toimintasuunnitelman kirjoittamisen aikana valita kansalaisten kannalta merkittäviä lakialoiteita tai hallituksen ehdotuksia, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Virkamiesten kouluttaminen selkeän yleiskielen käyttöön erityisesti lakiluonnosten ja ehdotusten osalta voisi myös olla mahdollinen tavoite.</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOXSISTA
<p>2.2 Päätösten visualisointi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Uusi hallintolaki edellyttää, että julkishallinnon tulee käyttää ymmärrettäviä ilmaisun muotoja, esimerkiksi visualisointeja. Ennen OGP-prosessia visualisointi ei ollut yleisesti käytössä viranomaisten keskuudessa. Selkeä yleiskieli sai näkyvyyttä kumppanuusohjelman kautta, mutta uusi hallintolaki olisi kiinnittänyt huomiota aiheeseen joka tapauksessa. Visualisoinnit eivät edelleenkään ole yleisesti käytössä, mutta hallinto lopulta täytti sitoumuksessa asetetut tavoitteet huolimatta virkamiesten puutteellisesta visualisointiosaamisesta. SADe-ohjelman budjetti visualisoitiin ja julkaistiin syksyllä 2013, ja se päivitetään syksyllä 2014. Valtion budjetin visualisointi ei toteutunut toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana, mutta se on suunnitteilla vuodelle 2015 ja rahoitus projektia varten on jo saatu. Lisäksi valtiovarainministeriö palkitsee parhaan visualisoinnin valtion vuoden 2015 budjetista Apps4Finland-kilpailussa. Vuodesta 2012 lähtien hallinto on julkaissut valtion budjetin koneluettavassa muodossa, ja vuoden 2015 budjetti julkaistiin syyskuussa 2014. IRM-tutkijoiden mielestä sitoumus tulisi sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä nämä toimet ovat vain ensiaskeleita hallinnon visuaalisen viestinnän lisäämisessä. Viranomaiset voivat parantaa visualisointeja rekrytoimalla graafisia suunnittelijoita virastoihin ja tarjoamalla koulutusta. Viranomaisten tulisi ottaa huomioon parhaat visuaalisen viestinnän käytänteet esimerkiksi visuaalisen ilmeen hyödyntämisestä eri palveluiden ja palveluntarjoajien tunnistamisessa.</p>
<p>2.3 Virkamiehille ja viranhaltijoille järjestetään selkeän kielen, selkokielen ja visualisoinnin koulutusta molemmilla kotimaisilla kielillä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Tämän sitoumuksen tavoitteena on järjestää koulutusta selkeän yleiskielen käytöstä ministeriöissä ja virastoissa. Lisäksi tavoitteena on kehittää selkokielen käyttöä hallinnon asiakirjoissa ja laatia selkokielen tarkistuslista virkamiesten käyttöön. Ennen OGP-prosessia järjestelmällisiä pyrkimyksiä viranomaisten käyttämän kielen parantamiseksi ei juuri ollut, vaikka Kotimaisten kielten keskus Kotus oli tuonut asiaa esille. Toimintasuunnitelman laatimisen jälkeen tilanne on parantunut hieman, ja Kotus raportoi selkeän kielen koulutusten lisääntyneen. Työryhmä käynnisti aiheeseen liittyvän toimintaohjelman, johon kuului paremman kielenkäytön ohjeistus viranomaisille. Toimintaohjelman valmistelu sisältyi jo kauden 2011–2015 hallitusohjelmaan, ja virkamiesten kielenkäyttöä koskeva kampanja aloitetaan syksyllä 2014. Sitoumusta ei tarvitse välttämättä sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mutta selkeä kielenkäyttö aiheena tulisi olla mukana.</p>
<p>2.4 Hallinnon tuottamien tekstien ymmärrettävyys testataan kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Suuret virastot testasivat tekstejään käyttäjillään, mutta pienemmät ja heikommin resursoituid virastot eivät tehneet näin. Sitoumus ei tuottanut merkittäviä muutoksia virastojen välisessä oppimisessa eikä se saanut aikaan selkeitä tuotoksia, sillä testaaminen oli OGP-prosessista riippumatonta. Pilottihanketta ei aloitettu, koska hallinto ei löytänyt sopivaa yhteistyövirastoa eikä onnistunut saamaan rahoitusta. Merkittävin tuotos kunnallistasolla oli osana paikallisdemokratian parantamiseen tähtävä Kuntalaiset keskiöön -hanketta toteutettu Tampereen kaupungin sosiaaliryö asiakasraati. Raadissa asiakkaat pääsivät osallistumaan sosiaalipalveluiden kehittämiseen, ja siihen kuuluu myös tuotettujen tekstien testilukeminen. Hallinnon tulisi sisällyttää tämä sitoumus seuraavaan toimintasuunnitelmaan vain, mikäli se saa järjestettyä sopivan pilottikohteen ja konkreettisia tapauksia testaamista varten. Nykyinen sitoumus ei ole selkeästi eritelty. Selkeän kielen teemaa voisi edistää kunnianhimoisemmilla sitoumuksilla.</p>
<p>★ 2.5 Helpotetaan tiedon löytämistä ja ymmärtämistä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Julkishallinnon tuottamaa tietoa voi olla vaikea löytää ja ymmärtää, ja monesti käytetty terminologia on epäohjonmukaista. Ontologiat ovat malleja, joissa tietyn aihealueen termit asetetaan tietokoneiden ymmärtämään loogiseen järjestykseen ja se tekee tuo tiedon helpommin kansalaisten saataville. Ennen OGP-prosessia ontologiatyö oli osa valtiovarainministeriön pitkän aikavälin tutkimusohjelmia. Merkittävän haasteen aiheuttaa ontologiatyön hankeperustainen luonne sekä työn laajuudesta johtuva pitkäaikaisen sitoutumisen tarve. Tähän mennessä on saatu aikaan ontologiapalvelu, jossa Kansalliskirjasto koordinoi muiden toimijoiden</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOKSISTA
	<p>ontologioiden luomista ja toimeenpanoa. On kuitenkin vaikea arvioida, onko tässä toimintamallissa tarvittavaa jatkuvuutta, sillä pitkän tähtäimen rahoitusta ei ole vielä saatu varmistettua. Hallinnon yksiköiden, alayksiköiden, toiminta- ja muiden ohjelmien nimien ja virkanimikkeiden ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen liittyvä ohjeistus sisältyy Hyvän virkakielen toimintaohjelmaan. Näin ollen hallinnon ei tarvitse sisällyttää sitoumusta seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Ontologiapalvelu on jo toiminnassa, vaikka se tarvitsee edelleen rahoitusta jatkuvuuden varmistamiseksi.</p>
<p>2.6 Selkeytetään asiakaskirjeiden ja päätösten ymmärrettävyyttä erityisesti silloin, kun käytetään vakiotekstejä (fraasipohjainen kirjoittaminen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Kansalaisten voi olla vaikea ymmärtää hallinnon viestintää teknisen fraasipohjaisen kirjoittamisen eli valmiiksi kirjoitettujen standardoitujen tekstien takia. Tämä sitoumus pyrki parantamaan hallinnon asiakirjojen luettavuutta järjestämällä aiheeseen liittyvän seminaarin, kehittämällä pilottiohjelman ja sisällyttämällä tietoteknisiä hankintoja ja kehityshankkeita koskevaan ohjeistukseen mahdollisuuden vaihtaa helposti fraasipohjaisia tekstejä. Seminaari järjestettiin tammikuussa 2014, ja se oli tarkoitettu virkamiehille, tutkijoille, kehittäjille ja IT-asiiantuntijoille. Seminaarissa etsittiin myös sopivaa pilottikuntaa tai -virastoa, mutta sellaista ei löytynyt. Valmiusastetta kokonaisuudessaan voi pitää rajallisena, koska vain yksi kolmesta merkkipaalusta saatiin valmiiksi. Sitoumusta voi pitää laajuudeltaan kauaskantoisena, mutta koko järjestelmän laajuiset muutokset törmäivät rahoituksellisiin ja koordinoimisiin haasteisiin. Tutkijat suosittelevat, että sitoumus otetaan mukaan myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Viranomaisten tulisi kuitenkin löytää sopiva pilottikohde etukäteen ja varata tarvittavat resurssit sen toteuttamiseen. Pilottihanke voisi keskittyä kokeilemaan uusia fraasipohjaisen kirjoittamisen sovellusratkaisuja. Pilotin tulokset tulisi koota ja tarjota myös muiden organisaatioiden käyttöön. Mikäli pilottihanke osoittautuu liian vaikeaksi toteuttaa, lisäkoulutuksen ja uusien seminaarien järjestämisen hyvästä fraasipohjaisesta kirjoittamisesta voisi olla realistisempi tavoite.</p>
<p>3.1 Avataan ja julkaistaan uusia tietovarantoja sekä muutetaan nykyisiä koneluettavaan muotoon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Asiakirjoja julkaistaan harvoin koneluettavassa muodossa, joten tietyn aihealueen hakeminen tai tietojen uudelleenkäyttäminen voi olla haastavaa. Hallinnon datan löytäminen on myös portaalin puuttumisen takia vaikeaa. Seuraavien merkkipaalujen takia sitoumus valmistui vain osittain:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uusien asiakirjojen avaaminen rakenteellisessa muodossa osoittautui liian kunnianhimoiseksi tavoitteeksi käytettävissä oleviin resursseihin nähden. • Yhteentoimivuus.fi-portaali oli olemassa jo ennen kumppanuusohjelmaa. Viranomaiset päivittävät portaalia, ja se kuuluu avoimen datan palveluun, joka avattiin syyskuussa 2014. • Avoimen datan ja avointen sovellusrajapintojen vaatimusten lisääminen tietojärjestelmien hankintaohjeistukseen valmisteltiin ja ohjeistusta pystyi kommentoimaan elokuuhun 2014 asti. • Lainsäädännön tietokanta Finlex ei sisältänyt aikaisemmin rakenteellista dataa, mutta nyt tietoa on julkaistu rakenteellisessa muodossa. • Hallinnon ICT-hankesalkun ja hankkeiden seurantatietojen julkaisu osoittautui vaikeaksi teknisten haasteiden takia. Osa tiedoista on myös salaista eikä siten avattavissa. Lopulta sekä salkku että seurantatiedot jäivät avaamatta. <p>Nämä tulokset ovat tärkeitä sekä kansalaisten että hallinnon kannalta ja merkkipaaluja toteutettiin suurilta osin valtiovarainministeriön avoimen tiedon ohjelmassa. Avoimen tiedon sitoumus olisi kuitenkin relevantti myös seuraavassa toimintasuunnitelmassa, joten IRM-tutkijat suosittelevat kehittämään samankaltaisen sitoumuksen, joka toisi yhteen kaikki eri pyrkimykset hallinnon tietovarantojen avaamiseksi. Tietovarantojen avaamisen priorisointipäätökset tulisi tehdä yhdessä kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien kanssa.</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOXSISTA
<p>★ 3.2 Avoimen datan ja tiedon käyttöehdot selkeiksi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Sitoumuksen tärkein tuotos tulee olemaan parhaille käytänteille perustuva JHS-suositus avoimen datan käyttöehdoista. Työn piti valmistua toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana, mutta se eteni odotettua hitaammin. Viranomaiset valmistelivat suosituksen ja jättivät sen kommentoitavaksi. Viimeinen vaihe on Creative Commons 4.0 -lisenssin kääntäminen suomeksi. Suosituksen valmistumisen myötä saadaan yhteinen, Creative Commons -lisenssille perustuva standardi. JHS-suositukset eivät ole sitovia, mutta virastot pyrkivät yleensä noudattamaan niitä. Valmistuttuaan sitoumuksella on todennäköisesti tavoiteltu vaikutus eikä lisätoimia tarvita.</p>
<p>3.3 Vahvistetaan henkilötietojen, tietosuojan ja avoimen datan yhteensovittamisen osaamista ja ymmärrystä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Mullistava • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Aiemmin kansalaisilla oli oikeus kysyä, mitä heitä koskevaa tietoa viranomaisilla oli, mutta tämän tiedon saaminen ja sen uudelleenkäyttäminen oli vaikeaa. Arviointi kansalaisten mahdollisuuksista tarkastaa omat tietonsa on osa valtiovarainministeriön palveluarkkitehtuurihanketta. Viranomaiset julkaisivat syksyllä 2015 portaalin betaversioon, johon kuuluu myös mahdollisuus tarkastaa omat rekisteritiedot. Tämä tapahtuu kuitenkin aikataulusta jäljessä. Sitoumuksen tavoitteena oli myös koulutuksen avulla luoda pysyvä toimintamalli avoimen tiedon tukipalvelujen ja apuvälineiden tuottamiseen. Tavoite liittyi kumppanuusohjelmasta erilliseen valtiovarainministeriön avoimen tiedon hankkeeseen. Hallinto ei kuitenkaan järjestänyt systemaattista koulutusta. IRM-tutkijoiden mielestä sitoumus on vain osittain valmis. Tiedon uudelleenkäyttämisen toiminto olisi mullistava muutos, sillä tämän kaltaisen mahdollisuus on maailmanlaajuisestikin harvinainen ja voisi muuttaa käsityksiä kansalaisista kerätyn tiedon omistajuudesta ja omistusoikeuksista. Koska sitoumus on aikataulusta jäljessä, viranomaiset voisivat käyttää samoja merkkipaaluja myös seuraavassa toimintasuunnitelmassa ja jatkaa toimia siitä, mihin edellisessä jäätin.</p>
<p>4.1 Kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Kohtalainen • Valmiusaste: Rajallinen 	<p>Hallinto ja kansalaisyhteiskunta sopivat, että toimintasuunnitelmaan kuuluu myös kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistamiseen keskittyvä teema. Sen tuloksena syntyi kampanja, jossa kansalaiset voivat ilmoittaa hallinnon esteistä. Konkreettisten toimien aikaansaaminen osoittautui haastavaksi, sillä oikeasta lähestymistavasta oltiin eri mieltä. Keskittyminen esteisiin oli kompromissi, koska esteitä ei ollut määritelty selkeästi, osa palautteesta ei ollut relevanttia. Kampanjalla ei ollut rahoitusta verkkosivuston tekemiseen tai markkinointiin, joten selkeä viestintäkanava puuttui. Kampanjan aikana saatiin vain seitsemän ilmoitusta esteistä.</p> <p>Lisäksi viranomaisten piti päivittää säädösvalmistelun kuulemisohjeistusta. Uusien ohjeiden tuli velvoittaa virkamiehet käsittelemään kuulemisen tulokset, koska aiemmin ei ole ollut selvää, miten ja milloin hallinto käytti kuulemisen tuloksia. Oikeusministeriö päivitti ohjeistuksensa, mutta sitä ei ole vielä julkaistu. Avoimen tiedon yhteisön edustajat sitoutuivat myös raportoimaan avoimen datan sovellusten rakentamisesta ja käyttöönosta, mutta sovellusten kehittämistä seuraava Open Knowledge Finland ei ole haastattelujen mukaan ollut yhteydessä viranomaisiin.</p> <p>Sitoumus olisi voinut olla hyvinkin kunnianhimoinen, mutta merkkipaalut olivat pääasiassa pienimuotoisia. Päivitettyä kuulemisohjeistusta lukuun ottamatta sitoumus ei olisi juuri vähentänyt hallinnon esteitä. Hallinto toteutti merkittävässä määrin vain yhden kolmesta merkkipaalusta, joten IRM-tutkijoiden mielestä sitoumus on vain rajallisesti valmis. Mikäli sitoumus otetaan mukaan seuraavaan toimintasuunnitelmaan, se tarvitsee markkinointia ja verkkosivuston, jossa kansalaiset voivat käydä ilmoittamassa esteistä. Sen sijaan, että raportit välitetään eri virastoille, tulisi olla selkeää, kuka jakaa viestit ja kuka virastossa vastaa niihin. Ilmoitettujen esteiden tulisi mieluiten olla julkisesti nähtävillä ja seurattavissa. Näihin haasteisiin vastaaminen vaatii rahoitusta ja selkeitä tavoitteita. Toinen vaihtoehto on keskittyä vain yhteen virastoon. Mikäli tarvittavia resursseja ei ole saatavilla, sitoumusta ei tulisi ottaa mukaan toimintasuunnitelmaan. Valtiovarainministeriö johtaa kuulemisohjeistuksen päivytystä, mutta ministeriön ja kansalaisjärjestöjen tulisi yhdessä aktiivisesti seurata sen toimeenpanoa myös muissa ministeriöissä. Hallinnon toimijoiden ja avoimen tiedon yhteisön välistä viestintää voisi myös parantaa, mutta vastuun antaminen kansalaisyhteiskunnan toimijoille on ollut vaikeaa epäselvien tavoitteiden takia. Näin ollen viranomaisten ei tulisi sisällyttää tätä merkkipaaluja seuraavaan toimintasuunnitelmaan.</p>

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOXSISTA
<p>4.2 Virkamiesten aloitteellinen läsnäolo ja tavoitettavuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä 	<p>Kansalaisjärjestöjen voi olla vaikea vastata säädösvalmistelun kuulemisiin. Kansalaiset saattavat puolestaan tuntea, että hallinnon hankkeista tiedotetaan heille liian myöhäisessä vaiheessa. Virkamiesten aloitteellinen läsnäolo voisi tarjota parempia osallistumismahdollisuuksia järjestöille ja kansalaisille. Sitoumuksessa on kolme merkkipaalua, joista hallinto sai valmiiksi kaksi. IRM-tutkijat pitävät sitoumuksen valmiusastetta kokonaisuudessaan merkittävänä.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ensinnä virkamiehet voisivat ilmoittautua vapaaehtoisesti avoimuusagenteiksi, joiden tehtävänä on olla kansalaisten tavoitettavissa. Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen hallinto pyysi kaikkia virastoja nimeämään vastuuvirkamiehen. Viranomaiset muodostivat myös avoimen hallinnon kehittämisen verkoston, joka järjesti kolme tapaamista lokakuun 2013 ja toukokuun 2014 välillä. Samanlainen verkosto ollaan ottamassa käyttöön myös kunnissa. • Toimintasuunnitelman toisesta vuodesta lähtien oli tarkoitus jakaa vuosittain palkinto virkamiehille, jotka mahdollistivat kansalaisyhteiskunnan toimintaa työllään. Ensimmäiset palkinnot myönnettiin aikataulusta edellä vuoden 2013 demokratiapäivänä. • Lisäksi kansalaisjärjestöt järjestäisivät koulutusta virkamiehille kansalaisten osallistamisesta ja kuulemisesta. Jotain koulutuksia on järjestetty, esimerkiksi Open Knowledge Finlandin järjestämä kurssi hallinnon avoimesta tiedosta, mutta ne eivät keskittyneet sitoumuksessa mainittuihin asioihin. <p>Toimet olivat lupaavia, mutta pienimuotoisia. IRM-tutkijat suosittelevat lisätoimia seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Vuosittainen palkinto jaetaan myös jatkossa, ja vaikka se oli onnistunut toimi, ei sitä tarvitse välttämättä ottaa mukaan seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Viranomaisten tulisi jatkaa avoimen hallinnon edustajien nimeämistä, sillä näillä verkostoilla voi olla suuri vaikutus erityisesti OGP-prosessissa. Seuraavaa toimintasuunnitelmaa varten näiden verkostojen tulisi määritellä tehtävänsä ja vastuunsa selkeämmin. Sen sijaan, että virastot odottavat kansalaisjärjestöjen tuottavan koulutusta, voisivat ne itse järjestää tilaisuuksia, joihin kansalaisjärjestöjen edustajia kutsutaan kouluttajiksi.</p>
<p>4.3 Välineiden ja koulutuksen tarjoaminen järjestöille</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Valmis 	<p>Tämä sitoumus pyrkii tarjoamaan kansalaisjärjestöille työkaluja ja koulutusta osallistumisalustojen käyttöön. Ensimmäisenä vuonna viranomaiset suunnittelivat selvittävänsä tarpeita ja tarjoavansa sopivaa koulutusta sekä toimivia verkkotyökaluja. Koulutuksesta on keskusteltu oikeusministeriön kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa, ja viranomaiset järjestivät aiheeseen liittyvän työpajan. Johtopäätös oli se, että kansalaisjärjestöt eivät kaipaa lisäkoulutusta osallistumistyökalujen käytöstä. Sen sijaan viranomaisten tulee kehittää käytänteitä työkalujen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Oikeusministeriö järjesti erilaisia osallistumismetodeihin keskittyneitä koulutustilaisuuksia. Yhteensä viranomaiset järjestivät yli 100 tapaamista alkuvuoden 2012 ja kesän 2014 välillä. Osassa niistä esiteltiin alustoja, mutta noin 20 tapaamista keskittyi koulutukseen.</p> <p>Osallistumisalustoja kehitettiin jo ennen OGP-prosessia, ja kansalaisjärjestöille suunnattua koulutusta olisi järjestetty siitä riippumatta. Kumppanuusohjelma loi kuitenkin koordinoitkkanavia saman aiheen parissa työskenteleville ministeriöille. IRM-tutkijat eivät suosittele lisätoimia osallistumisalustojen suhteen seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Oikeusministeriö on varannut resursseja koulutukseen, ja ne tullaan käyttämään jatkossa sitoumuksen kohtalosta riippumatta. Osallistumisalustojen esittely suuremmalle yleisölle on jatkuva prosessi, jota hallinnon tulee jatkaa, mutta seuraavan toimintasuunnitelman toimenpiteiden tulisi olla kunnianhimoisempia ja keskittyä tiettyihin verkkotyökaluihin liittyviin ongelmiin.</p>

SUOSITUKSET

Suomi on monessa suhteessa avoimen hallinnon mallimaa. Parantamisen varaa löytyy silti monessa avoimeen hallintoon liittyvässä kysymyksessä. Sidosryhmät voivat yleisesti pitää tähänastista toimintasuunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa hyvänä yrityksenä. Toimintasuunnitelman valmisteluprosessissa pyrittiin tavoittamaan paljon ihmisiä, ja toimintasuunnitelma sisältää selkeästi kansalaisyhteiskunnan edustajien esittelemiä aiheita. Lisäksi monet toimet etenivät ainakin jossain määrin, vaikka yleisesti hallinto ei toimeenpannut monia sitoumuksia suunnitelman mukaisesti.

IRM-tutkijoiden suositukset koskevat lähinnä heikkouksia, jotka liittyvät kansalaisyhteiskunnan vähäiseen osallistumiseen, merkittävän potentiaalisen vaikutuksen omaavien sitoumusten vähäiseen määrään sekä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöhön. Suositukset myös kannustavat hyödyntämään ja jatkamaan ensimmäisen toimintasuunnitelman kunnianhimoisempia ja lupaavampia toimia. Seuraavassa taulukossa esitetään viisi yksityiskohtaista, mitattavaa, vastuuvollista, relevanttia ja aikataulutettua eli niin sanottua "SMART"-suositusta (specific, measurable, accountable, relevant, timebound) Suomen OGP-prosessin parantamiseksi.

VIISI SMART-SUOSITUSTA

- Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisääminen.** Useampien kansalaisjärjestöjen saamiseksi mukaan OGP-prosessiin valtiovarainministeriö voisi toimintasuunnitelman valmistelun ja toimeenpanon aikana järjestää neljännesvuosittain työpajoja, joihin hallinnon edustajien tulisi henkilökohtaisesti kutsua eri kansalaisjärjestöjä. Myös etäosallistuminen verkon kautta tulisi olla mahdollista. Hallinnon tulisi dokumentoida tarkasti sekä työpajoissa saatu palaute että tapa, jolla se otetaan huomioon. Tiedot tulisi julkaista seuranta varten Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman omalla verkkosivulla.
- Oman verkkosivun luominen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle.** OGP-prosessin näkyvyyden parantamiseksi ja siihen liittyvän tiedon saatavuuden parantamiseksi IRM-tutkijat suosittelevat, että valtiovarainministeriö luo kumppanuusohjelmalle oman verkkosivun ennen seuraavaa toimeenpanovaihetta. Sivusto toimisi kumppanuusohjelmaan liittyvän tiedon keskipisteenä Suomessa. Viranomaisten tulisi varmistaa sivuston rahoitus toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa, ja sen suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi käyttää asiantuntevia verkkosuunnittelijoita. Hallinnon tulisi yhteissuunnittelun periaatteita noudattaen ottaa sidosryhmät mukaan verkkosivuston suunnitteluun. Hallinnon tulisi myös jatkossa käyttää verkkosivua kaiken kumppanuusohjelmaan liittyvän tiedon taltiointiin ja jakamiseen toimintasuunnitelman valmistelun ja toimeenpanon aikana.

KELPOISUUSVAA- TIMUKSET 2012

Osallistuakseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, hallintojen tulee osoittaa sitoutumisensa avoimeen hallintoon täyttämällä avoimen hallinnon avainulottuvuuksien minimivaatimukset. Kolmansien osapuolten indikaattoreita hyödynnetään kunkin maan edistyneisyyden arvioimiseen kullakin ulottuvuudella. Lisätietoja: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>

BUDJETIN LÄPINÄKYVYYS:

4/4

TIEDON SAATAVUUS:

Laki voimassa

4/4

SIDONNAISUUKSIEN JULKISUUS:

Korkeimmat virkamiehet

3/4

KANSALAIOSALLISTUMINEN:

9.71/10



Oxford Research on pohjoismainen konsultti-tyhtiö, jonka erikoisosaamista ovat alueiden ja elinkeinoelämän

kehittäminen sekä hyvinvoinnin laajamittainen edistäminen. Näillä alueilla Oxford Research tekee työtä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan sekä kunta- ja seutukehityksen parissa ja käsittelee sosiaalisia, koulutuksellisia ja työmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä. Oxford Research on perustettu 1995. Oxford Researchillä on oma maanorganisaationsa Suomessa, Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa. Oxford Research kuuluu The Oxford Groupiin.



Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (The Open Government Partnership, OGP) pyrkii saamaan hallinnot antamaan sitoumuksia läpinäkyvyyden

parantamisesta, kansalaisten voimaantumattamisesta, korruption vastaisesta taistelusta ja uusien teknologioiden hyödyntämisestä hallinnon vahvistamiseksi. Itsenäinen raportointimekanismi (The Independent Reporting Mechanism, IRM) arvio kansallisen toimintasuunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa sidosryhmien välisen keskustelun edistämiseksi ja vastuuvollisuuden parantamiseksi.

- 3. Avointen toimintatapojen edistäminen vastuuvollisuutta ja koulutusta lisäämällä.** Toimintatapojen avoimuuden lisääminen on hyvin riippuvaista virkamiesten sitoutumisesta ja organisaatiokulttuurista, jota on vaikea muuttaa. Hallinto voisi vastata haasteeseen lisäämällä vastuuvollisuutta ja koulutusta. Kansliapäälliköiden hyväksymien avoimuuden periaatteiden vahvistamiseksi IRM-tutkijat suosittelivat, että hallinto luo palvelun, jossa sekä kansalaiset että virkamiehet voisivat viestiä julkishallinnon käytänteistä, jotka näiden periaatteiden valossa kaipaisivat parannusta. Palvelussa hallinto julkaisisi nämä huomiot ja ohjaisi ne oikeille virastoille, joiden tulisi myös vastata niihin julkisesti. Valtiovarainministeriö johtaisi projektia, jossa palvelu kehitetään toisen toimintasuunnitelman toimeenpanon ensimmäisen vuoden aikana ketteriä kehitysmetodeja käyttäen. Lisäksi virkamiehille tulisi järjestää asiantuntevaa koulutusta ja työpajoja avoimiin toimintatapoihin liittyvän osaamisen parantamiseksi ja avoimuuden periaatteiden viemiseksi osaksi käytännön toimintaa.
- 4. Kansalaisten heitä koskevan datan uudelleenkäyttöoikeuksien parantaminen kehittämällä hallinnon Omadata-strategiaa.** Tiedon saatavuus on keskeinen arvo Avoimen hallinnon kumppanusohjelmassa, ja itseä koskevan tiedon saannin esteettömyyttä pidetään digitaalisen maailman perusoikeutena. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi yhdessä valtiovarainministeriön kanssa ottaa johtovastuu hallinnon Omadata-strategian kehittämisestä. Pohjana tulisi käyttää aiheesta hiljattain julkaistua raporttia. Hallinto käyttäisi kumppanusohjelman verkkosivuja säännölliseen tiedottamiseen ja strategian toimeenpanon tarkkailuun. Strategian valmistelun aikataulu olisi kokonaisuudessaan nähtävillä verkkosivulla. Strategiatyön tulisi ottaa mukaan relevantit ministeriöt, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori sekä tutkimuslaitokset, ja sen tulisi pyrkiä käytännön toimeenpanoon teknologisten ratkaisujen ja lainsäädännöllisten muutosten kautta.
- 5. Virkamiesten ja kuntien avoimuusverkostojen osallistaminen toimintasuunnitelman valmisteluun ja toimeenpanoon.** Hallinnolla on vain rajallinen vaikutusmahdollisuus avoimen hallinnon asioihin ministeriöissä, virastoissa ja kunnissa. IRM-tutkijat suosittelivat, että ministeriöiden, virastojen ja kuntien virkamiesverkostoja hyödynnetään täysimääräisesti toimintasuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Näin voidaan edistää avoimen hallinnon käytänteitä ja niiden toimeenpanoa mainituissa organisaatioissa ilman tarvetta nojautua lainsäädäntöön. Verkostoilla voisi esimerkiksi olla velvollisuus kommentoida sitoumusten käyttökelpoisuutta omien virastojensa näkökulmasta. Käytännössä hallinnon tulisi virallistaa verkostojen rooli, kehittää niiden toimintatapoja yhdessä muiden sidosryhmien kanssa ja kohdentaa tarvittavat resurssit erityisesti työajan suhteen kiinteän organisaation muodostamiseksi.

I | SUOMEN OSALLISTUMINEN AVOIMEN HALLINNON KUMPPANUUSOHJELMAAN

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (Open Government Partnership, OGP) on vapaaehtoisuuteen perustuva ja useita eri sidosryhmiä osallistava kansainvälinen aloite, jonka tavoite on saada hallinnot sitoutumaan läpinäkyvyyden parantamiseen, kansalaisten osallistamiseen, korruptionvastaiseen taisteluun ja uusien hallintoa parantavien teknologioiden käyttöönottoon. Tavoitteiden toteuttamiseksi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma tarjoaa kansainvälisen alustan keskustelulle ja kokemusten jakamiselle kaikille avoimen hallinnon edistämiseen osallistuville tahoille: hallinnoille, kansalaisjärjestöille ja yksityisen sektorin toimijoille. Sidosryhmiin kuuluvat ohjelmaan osallistuvien hallitusten lisäksi kumppanuusohjelman missiota ja periaatteita tukevat kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijat.

OSALLISTUMISEN HISTORIA

Suomi liittyi virallisesti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintaan toukokuussa 2012, kun kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen ilmoitti Suomen aikomuksen osallistua aloitteeseen¹.

Osallistuakseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan hallintojen tulee osoittaa sitoutumisensa avoimuuteen täyttämällä (minimi) kriteerit avoimen hallinnon avainalueilla, jotka ovat erityisen merkittäviä hallinnon reagoivuuden vahvistamiseksi, kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi ja korruption kitkemiseksi. Edistymistä arvioidaan puolueettomien kolmansien osapuolten indikaattoreilla, joista jaetaan pisteitä alla kuvatulla tavalla.

Liittyessään kumppanuusohjelmaan Suomi täytti minimivaatimukset helposti ja sai huippupisteet kaikilla mittareilla. Suomi sai parhaan mahdollisen sijoituksen viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevasta lainsäädännöstä² ja korkeimpien virkamiesten sidonnaisuuksien julkisuudesta³ sekä 9,71/10 pistettä The Economist Intelligence Unitin yhteiskunnallista vapautta mittaavan Democracy Indexin kansalaisvapautta koskevassa alakategoriassa⁴.

Kaikkien Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien hallintojen tulee kehittää maakohtainen toimintasuunnitelma, jossa esitellään konkreettisia sitoumuksia ensimmäiselle kahden vuoden jaksolle. Toimintasuunnitelmassa esitellään ensin olemassa olevia aikaansaannoksia liittyen suuriin haasteisiin (kts. Luku IV). Tämä vaihe sisältää myös avoimen hallinnon strategiat ja käynnissä olevat hankkeet. Seuraavaksi toimintasuunnitelmassa hahmotellaan hallinnon sitoumukset, joilla vastataan hallinnon käytänteiden nykytasoa parantaen suuriin haasteisiin. Nämä sitoumukset voivat rakentua olemassa olevien pyrkimysten varaan, tunnistaa käynnissä olevia uudistuksia täydentäviä toimenpiteitä tai käynnistää toimintaa kokonaan uudella alueella.

Suomen kansallinen toimintasuunnitelma luotiin syyskuun 2012 ja maaliskuun 2013 välisensä aikana. Huhtikuussa 2013 valmistuneen toimintasuunnitelman virallinen toimeenpano-aika on 1.7.2013–30.6.2015. Hallitus julkaisi itsearviointiraportin syyskuussa 2014. Tätä kirjoittaessa (lokakuu 2014) Suomi on juuri aloittanut seuraavan kansallisen toimintasuunnitelman valmistelutyöt.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman vaatimusten täyttämiseksi kumppanuusohjelman Riippumaton raportointimekanismi (Independent Reporting Mechanism, IRM) valitsi Oxford Researchin tekemään tämän Suomen ensimmäisen toimintasuunnitelman kehittämistä ja toteuttamista koskevan arvioinnin. Raportointimekanismin tavoite on antaa tietoa osallistujamaissa käynnissä olevista sitoumusten kehittämisistä ja toteuttamista koskevista keskusteluista. Arvioinnin metodeja ja lähteitä käsitellään niitä koskevassa liitteessä.

INSTITUTIONAALINEN KONTEKSTI

Suomi on edustuksellinen demokratia, jossa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja oikeudellinen valta on erotettu. Suomen OGP-prosessia johtaa yksi toimija, valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikan osasto. Valtiovarainministeriön vastuulla on kehittää kansallista hallintoa ja paikallishallinnon lainsäädännöllisiä ja taloudellisia vaatimuksia. Se on siis oikea taho johtamaan OGP-prosessia. Kunnat ovat keskushallinnosta erillisiä, ja niille taataan perustuslaissa ja kuntalaissa⁵ huomattava autonomia päätöksenteossa ja organisaatiossa. Myös valtion laitoksilla ja virastoilla on osittainen autonomia niitä valvovista ministeriöistä. Prosessin kannalta tämä merkitsee sitä, että valtiovarainministeriön OGP-tiimillä on rajatut mahdollisuudet vaikuttaa suoraan valtion laitoksiin ja virastoihin sekä kuntiin. OGP-tiimi ja valtiovarainministeriö voivat antaa suosituksia ja ohjeita, mutta näiden toimeenpano on paljolti riippuvainen valtion laitosten ja virastojen sekä kuntien halukkuudesta osallistua prosessiin ja toteuttaa muutoksia.

Valtiovarainministeriö asetti työryhmän⁶ kehittämään toimintasuunnitelmaa ja tarkkailemaan sen toimeenpanoa. Työryhmässä on edustajat muista OGP-prosessissa mukana olevista ministeriöistä (oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö), kansalaisjärjestöistä ja muista toimijoista (Kuntaliitto, Forum Virium, Avoin ministeriö, Transparency Finland, sekä myöhemmin myös Open Knowledge Finland). Lisäksi työryhmässä on joukkoistamiseen erikoistunut tutkija. Toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen

työryhmää täydennettiin työvaliokunnalla⁷, jossa oli edustajia liikenne- ja viestintäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä useista valtionhallinnon laitoksista ja virastoista.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaa ei ole viety lainsäädäntöön Suomessa, mutta toimintasuunnitelma hyväksyttiin virallisesti hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmässä. Valtiovarainministeriössä budjetoitiin hankkeeseen liittyviä töitä varten 10 000 euroa vuodelle 2013 ja 40 000 euroa vuodelle 2014. Henkilöstö- ja hallintopolitiikan osastolla neljä virkamiestä kohdentavat 20 prosenttia työajastaan hankkeeseen liittyviin tehtäviin.

Hallitus vaihtui 24.6.2014, kun pääministeri Alexander Stubbin useita uusia ministereitä sisältävä hallitus korvasi entisen, vuodesta 2011 vallassa olleen pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen. Hallituksen vaihtumisella ei kuitenkaan ollut merkittäviä vaikutuksia OGP-prosessin etenemiseen Suomessa.

HUOMIO METODOLOGIASTA

Riippumaton arviointimekanismi toimii yhteistyössä riippumattomien ja kokeneiden kansallisten tutkijoiden kanssa tuottaakseen ja välittääkseen raportteja OGP-prosessiin osallistuville hallinnoille. Suomessa IRM toimii yhteistyössä Oxford Researchin kanssa. Oxford Research kävi läpi hallituksen itsearviointiraportin, keräsi kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä ja haastatteli keskeisiä hallinnon edustajia ja muita sidosryhmiä. OGP:n henkilökunta ja asiantuntijapaneeli tarkastivat raportin.

Tehdäkseen arviointia tutuksi ja kerätäkseen useiden sidosryhmien mielipiteitä Oxford Research osallistui valtioneuvoston kanslian järjestämään Avoin Suomi 2014 -messutapahtumaan Helsingissä syyskuussa 2014. Lisäksi järjestettiin erillinen sidosryhmätapaaminen Helsingissä, jossa kuultiin sidosryhmien näkemyksiä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolisilta sidosryhmiltä kerättiin palautetta myös Otakantaa.fi-foorumia kautta.

Oxford Research tutki Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman Suomen yhteyshenkilön toimittamat dokumentit, joihin kuuluivat Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma⁸, hallituksen

itsearviointiraportti⁹, toimintasuunnitelman valvontaraportit, hallinnon OGP-verkkosivut sekä laaja joukko muita dokumentteja ja verkkosivuja. Tässä raportissa viitataan useasti näihin dokumentteihin. On myös hyvä tuoda esille, että alkuperäisessä toimintasuunnitelmasta saatuja, sitoumuksiin liittyviä tietoja on täydennetty kumppanuusohjelman kansainvälisiltä kotisivuilta ja seurantadokumentista saaduilla lisätiedoilla.

¹ Valtiovarainministeriö, "Open Government Partnership", Open Government Partnership, <http://bit.ly/1z2d1Hi>.

² Finlex, "Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta," Finlex, <http://bit.ly/17uVhOd>.

³ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (working paper, Tuck School of Business, 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries", (World Bank, Washington, DC, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>.

⁴ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", The Economist Intelligence Unit (London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁵ Finlex, "Kuntalaki", Finlex, <http://bit.ly/1AWNwNf>

⁶ Valtiovarainministeriö, "Open Government Partnership, Suomen toimintaohjelman laatiminen", Hare, <http://bit.ly/17ZhXHx>

⁷ Valtiovarainministeriö, "Työvaliokunnan asettaminen OGP -hankkeeseen", Hare, <http://bit.ly/1zqa5FN>

⁸ Valtiovarainministeriö, "Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma", Valtiovarainministeriö: <http://bit.ly/17uVvVN>

⁹ Valtiovarainministeriö, "Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma: Suomen itsearviointiraportti", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/17uVAc2>

II | PROSESSI: TOIMINTASUUNNITELMAN KEHITTÄMINEN

Suomen hallitus käytti useita eri kanavia parantaakseen tietoutta toimintasuunnitelman valmistelusta. Kansalaisten kuulemisia järjestettiin pääkaupunkiseudulla ja myös muualla maassa. Vaikka kansalaisyhteiskunta pyrittiin ottamaan mukaan prosessiin, kuultiin vain rajattua määrää kansalaisjärjestöjä.

Osallistujamaat seuraavat määrättyä kuulemisprosessia toimintasuunnitelman valmistelun aikana. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman hallintoartikloiden mukaan maan täytyy:

- Saattaa yleistä kuulemisprosessia koskevat tiedot ja aikataulut nähtäväksi (vähintään verkossa) ennen kuulemisia.
- Kuulla laajasti eri toimijoita mukaan luettuna kansalaisjärjestöt ja yksityiset toimijat; etsiä erilaisia näkökantoja ja; saattaa kuulemisista tehty yhteenveto ja kaikki yksittäiset kirjalliset kommentit saataville verkossa.
- Sitoutua parantamaan tietoisuutta toimintasuunnitelman valmistelusta lisätäkseen kansalaisten osallistumista kuulemisiin.
- Ilmoittaa kuulemisista ajoissa ja järjestää ne eri tavoilla, mukaan luettuna verkossa ja

henkilökohtaisin tapaamisin, varmistaakseen yhtäläiset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle.

Hallintoartikloissa nimetään myös viides kuulemisten aikainen edellytys. Tätä edellytystä käydään tarkemmin läpi osassa "III: Kuulemiset ja toimeenpano":

- Maan tulee osoittaa alusta, joka mahdollistaa säännöllisen sidosryhmien kuulemisen suunnitelman toimeenpanoa koskien. Alusta voi olla jo valmiiksi olemassa oleva tai kokonaan uusi.

Tätä edellytystä tarkastellaan seuraavassa luvussa, mutta kuulemisia koskeva aineisto sekä ennen että jälkeen toimeenpanon on tiedon hakemisen helpottamiseksi taulukkoon 1.

Taulukko 1 | Toimintasuunnitelman kuulemisprosessi

TOIMINTASUUNNITELMAN VAIHE	OGP-PROSESSIN EDELLYTYS (HALLINTOARTIKLAN KOHTA)	TÄYTTIKÖ HALLINTO EDELLYTYKSEN?
Valmisteluvaihe	Olivatko aikataulu ja prosessin tiedot saatavilla ennen kuulemista?	Kyllä
	Oliko aikataulu saatavilla verkossa?	Kyllä
	Oliko aikataulu saatavilla muuta kautta?	Kyllä
	Linkki aikatauluun.	Otakantaa.fi-foorumi: http://bit.ly/1rBDB6c
	Tiedotettiin kuulemisista etukäteen?	Kyllä
	Kuinka monta päivää etukäteen kuulemisista tiedotettiin?	11
	Oliko tiedotus riittävää?	Kyllä
	Tekikö hallinto tietoisuutta lisääviä toimia?	Kyllä
	Linkki tietoisuutta lisääviin toimiin	Lista tietoisuutta lisäävistä tapahtumista Otakantaa.fi-foorumilla: http://bit.ly/1rBDB6c Suomen OGP-Facebook-ryhmä: http://on.fb.me/1ubXliB
	Järjestettiin kuulemisia verkossa?	Kyllä
	Linkkejä verkkokuulemisiin.	Otakantaa.fi ja suomijoukkoistaa.fi-alustat, Suomen OGP-Facebook-ryhmää ja valtiovarainministeriön Twitter-tiliä käytettiin verkkokuulemisissa: http://bit.ly/1IOHC4M http://on.fb.me/1ubXliB http://bit.ly/1MAoKXT Yleiskatsaus kuulemisista löytyy otakantaa.fi-palvelusta: http://bit.ly/1od20Vc
	Järjestettiin henkilökohtaisia kuulemisia?	Kyllä
	Oliko tiivistelmä kuulemisista saatavilla?	Muu, katso tekstiosuus alla.

	Linkejä tiivistelmiin.	Tiivistelmä viimeisestä isosta kuulemisesta Helsingissä tammikuussa 2013: http://bit.ly/1rBFNe2 Video kuulemisista toisessa isossa tapahtumassa lokakuussa 2012: http://bit.ly/1rghGBL
	Olivatko kuulemiset avoimia vai vain kutsutuille?	Avoimia
	Kuulemiset IAP2 -asteikolla.	Osallistava (Involve)
Toimeenpanovaihe	Toimiko pysyvä alusta kuulemisille toimeenpanon aikana?	Kyllä
	Olivatko kuulemiset avoimia vai vain kutsutuille?	Avoimia
	Kuulemiset IAP2 -asteikolla.	Kuuleminen (Consult)

ETUKÄTEISTIEDOTUS JA TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN

Valtiovarainministeriö kutsui kansalaisjärjestöt osallistumaan OGP-prosessiin julkaisemalla lehdistötiedotteen¹ 10.15.2012, 11 päivää ennen ensimmäistä kuulemistapahtumaa. Ennen tätä virallista ilmoitusta oli kuitenkin jo järjestetty joitakin tietoisuuden lisäämiseen tähtäviä kampanjoita. Kansalaisjärjestöt perustivat Suomen OGP-prosessille omistetun Facebook-ryhmän hyvissä ajoin ennakkoon 29.8.2012. Lisäksi Open Knowledge Festival -tapahtumassa Helsingissä 19.9.2012 järjestetty työpaja² lisäsi omalta osaltaan tietoisuutta OGP-prosessista.

Valtiovarainministeriö yhdessä monisidosryhmäisen työryhmä kanssa tiedotti Suomen OGP-prosessista ja keräsi palautetta toimintasuunnitelman kehittämiseksi järjestämällä tai osallistumalla yli kymmeneen eri tapahtumaan³. Useimmat tapahtumat olivat Helsingissä, mutta niitä järjestettiin myös muualla Suomessa: Lempäälässä, Rovaniemellä, Porvoossa, Oulussa ja Vaasassa.

KUULEMISTEN SYVYYS JA LAAJUUS

Kuulemiset olivat pääsääntöisesti avoimia. Avoimet kutsut julkaistiin Otakantaa.fi-alustalla, OGP Finland -Facebook-ryhmässä ja valtiovarainministeriön Twitter-tilin kautta. Lisäksi joillekin ryhmille lähetettiin

osallistumiskutsu sähköpostitse. Näitä tahoja olivat tietyt hallinnon kanssa aikaisemmin yhteistyötä tehneet kansalaisjärjestöt, sidosryhmät muista hallinnon projekteista ja virkamiehet. Esimerkiksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukuntaan oltiin yhteydessä. Tähän neuvottelukuntaan kuuluu joukko vakiintuneita kansalaisjärjestöjä, ja se pyrkii parantamaan viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä. OGP-yhteyshenkilön mukaan kolme kansalaisjärjestöä vastasi kutsuun, ja niitä kuultiin kasvokkaisissa tapaamisissa: Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi, Monika-Naiset liitto sekä Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto HYOL.

Haastattelujen ja osallistujalistojen perusteella erilaisia näkemyksiä ei ollut kovin monimuotoisesti esillä kuulemisissa ja niihin liittyvissä tapahtumissa. Yksityisen sektorin edustusta ei ollut havaittavissa. Hallituksen itsearvioinnin ja sidosryhmäpalautteen perusteella kuulemisiin osallistui vaatimaton määrä virkamiehiä ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Mahdollisia syitä alhaiseen osallistumiseen on useita: tiedon puute OGP-prosessista ja sen merkityksestä sekä rajoitettu kiinnostus osallistua kuulemisiin käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa. Verkkokuulemisten osallistujalistoja tai tarkkoja tapahtumatietoja ei ollut arvioinnin aikaan enää saatavilla, mutta IRM-tutkijat arvioivat hallinnon ja sidosryhmien haastatteluihin perustuen, että toimintasuunnitelman valmistelussa oli mukana 10–20 vaihtelevassa määrin

aktiivista kansalaisjärjestöä. Määrää voidaan pitää pienenä, sillä Suomessa työskentelee arviolta 82 000 ihmistä 70 000 rekisteröidyssä yhdistyksessä ja 1000 liitossa⁴.

Vaikka valtiovarainministeriö päätti toimintasuunnitelman teemoista ja sitoumuksista, aktiivisesti prosessissa mukana olleiden kansalaisjärjestöjen intressit näkyvät teemoissa. Kaikki neljä teemaa ja suurin osa sitoumuksista valittiin kuulemisten aikana yhdessä tapahtumiin osallistuneiden kanssa. Näin ollen teemoja ei valittu niinkään tietoiseen avoimuuteen liittyvän analyysin perusteella, vaan ennemminkin osallistujien ehdotusten perusteella. IRM-tutkijoiden arvioinnin aikana kansalaisjärjestöjen edustajat ilmaisivat kuitenkin huolensa siitä, että toimintasuunnitelman kehittämisprosessi dokumentoitiin huonosti. Heille jäi epäselväksi, minkälaisia ajatuksia esitettiin kuulemisten aikana, kuka niitä esitti ja miten ajatukset prosessoitiin.

Tapahtumien saavutettavuus on yleisesti ongelma Suomessa, koska maa on suuri ja pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta harvaan asuttu. Ongelmaa

pyrittiin kiertämään järjestämällä videoyhteys muutamista tapahtumista ja järjestämällä kuulemisia pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Osallistujamäärät alueellisissa tapahtumissa jäivät kuitenkin alhaisiksi ja on epäselvää, miten näissä tilaisuuksissa saatu palaute vaikutti toimintasuunnitelmaan.

Mahdollisuus kuulemisiin pyrittiin tarjoamaan mahdollisimman monelle, mutta pyrkimykset olivat rajallisia johtuen ajallisista ja työryhmän ja valtiovarainministeriön OGP-tiimin resursseihin liittyvistä seikoista. Myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvia pyrittiin kuulemaan, vaikka osallistujamäärät kuulemisissa jäivät alhaisiksi. Yleisesti julkisissa kuulemisissa pyrittiin osallistamaan tapahtumiin osallistuneet ja ottamaan huomioon heidän ehdotuksensa ja näkemyksensä, mutta prosessiin jäi vielä parannettavaa liittyen useampien eri alojen kansalaisjärjestöjen tavoittamiseen ja osallistamiseen sekä saadun palautteen vaikutusten dokumentointiin.

¹ International Association for Public Participation, "IAP2 Spectrum of Political Participation", International Association for Public Participation, <http://bit.ly/1kMm1YC>.

² Valtiovarainministeriö, "Kansalaiset mukana avoimen hallinnon toimintaohjelman valmistelussa", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/ZGA6Fg>

³ Valtiovarainministeriö, "Avoin hallinto – Info ja talkoot", otakantaa.fi, <http://bit.ly/1xWjoxB>.

⁴ Valtiovarainministeriö, "Esitykset Avoimen hallinnon ja Avoimen tiedon ohjelmien yhteisestä tilaisuudesta Turussa 19.11.2013", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1rBDB6c>.

⁵ Aaro Harju, "Kansalaisyhteiskunnan nykyinen laajuus", Kansalaisfoorumi, <http://bit.ly/1wc8um6>.

III | PROSESSI: TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO

Suomen hallitus järjesti toimeenpanon aikana useita tapahtumia, joissa kerrottiin OGP-prosessista. Näiden lisäksi julkistettiin kumppanuusohjelman valvontaraportti verkossa. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet vaikuttaa toimeenpanoon olivat kuitenkin rajalliset.

Hallinnot sitoutuivat osana OGP-prosessia osoittamaan alustan säännöllisille sidosryhmien kuulemisille suunnitelman toimeenpanoa koskien. Alusta sai olla jo valmiiksi olemassa oleva tai kokonaan uusi. Tässä luvussa käsitellään alustaan liittyvää tietoa.

SÄÄNNÖLLISET SIDOSRYHMIEN KUULEMISET

Toimintasuunnitelman valmistelua valvomaan asetettu työryhmä seurasi myös sen toimeenpanoa. Työryhmään kuului edustajat muista OGP-prosessissa mukana olevista ministeriöistä (oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö), kansalaisjärjestöistä ja muista toimijoista (Kuntaliitto, Avoin ministeriö, Transparency Finland, Forum Virium ja vuonna 2013 mukaan liittynyt Open Knowledge Finland) sekä joukkoistamiseen erikoistunut tutkija. Suomen OGP-kotisivuilla julkaistiin valvontaraportti¹, joka sisältää tietoa merkkipaaluista, työtehtävistä, aikatauluista ja sitoumusten toimeenpanon tilanteesta. Lisäksi Otakantaa.fi-foorumilla tiedotettiin työryhmän tapaamisista ja kuultiin kansalaisia muutamista toimeenpanoon liittyvistä yksityiskohtista². Tapaamisten yksityiskohtia ei kuitenkaan julkaistu.

Toimeenpanon aikana hallinto järjesti useita julkisia tapahtumia, joiden luonne vaihteli huomattavasti. Esimerkiksi Tampereella järjestettiin lokakuussa 2013³ tapahtuma, jossa osallistujilla oli mahdollisuus keskustella ministeriöiden kansliapäälliköiden kanssa.

Tapahtuma oli suunnattu kaikille kansalaisille, ja paikalla oli yli 100 osallistujaa. Pietarsaassa toukokuussa 2013 järjestettiin pienempi, niin ikään kansalaisille tarkoitettu tapahtuma, mutta paikalla oli lähinnä paikallisia tiedotusvälineiden edustajia ja päätöksentekijöitä. OGP-tiimin järjestämät viisi Paja-seminaaria keskittyivät eri aiheisiin, joista muutamat, esimerkiksi seminaari fraasipohjaisesta kirjoittamisesta, liittyivät suoraan toimintasuunnitelman sitoumuksiin. Lisäksi perustettiin OGP-prosessia tukeva virkamiesverkosto, joka tapasi kolmesti. Joistain tapahtumista saatua materiaalia julkaistiin, mutta julkaisutoiminta ei ollut yhdenmukaista eikä materiaalia kerätty samaan paikkaan. Joitakin tapahtumia pystyi seuraamaan suoraan videolähetyksenä verkossa.

Tapahtumissa pääasiassa jaettiin osallistujille tietoa toimintasuunnitelman sisällöstä ja tehdyistä toimista, eikä toteutukseen voinut juurikaan vaikuttaa. Virkamiesverkoston tapaamisia lukuun ottamatta tapahtumiin kuului yleensä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman lisäksi myös muita aiheita. Esimerkiksi Turussa⁴ järjestetyssä tapahtumassa käsiteltiin myös valtiovarainministeriön avoimen tiedon ohjelmaa.

Kuten myös hallituksen itsearviointiraportissa todetaan, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen OGP-prosessiin oli rajallista. Suuri yleisö ei näyttänyt olevan tietoinen prosessista, jonka näkyvyys valtiovarainministeriön verkkosivuilla, Otakantaa.fi-alustalla ja hallituksen projektirekisterissä oli pieni.

Ministeriöllä oli vain vähän resursseja prosessin markkinoimiseen, tiedottamiseen. Osallistuneilla kansalaisjärjestöillä oli vaikeuksia prosessin vaatiman pitkän sitoutumisen kanssa, erityisesti rajallisten voimavarojen takia. Lisäksi jotkin kansalaisjärjestöt pitivät osallistumismahdollisuuksia rajallisina, mikä vähensi motivaatiota. Yleisesti vain pieni joukko suomalaisia kansalaisjärjestöjä käsittelee avoimen hallinnon kysymyksiä.

¹ Valtiovarainministeriö, "Avoimen hallinnon toimitasuunnitelman toimeenpanotaulukko", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1Dvhgmi>

² Valtiovarainministeriö, "Avoimen hallinnon toimitasuunnitelman toimeenpano", otakantaa.fi, <http://bit.ly/1phzBli>.

³ Valtiovarainministeriö, "Avoin hallinto -tilaisuus Tampereella 15.10.2013", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/17hkCeU>

⁴ Valtiovarainministeriö, "Esitykset Avoimen hallinnon ja Avoimen tiedon ohjelmien yhteisestä tilaisuudesta Turussa 19.11.2013", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1Esr9hF>

IV | TOIMINTASUUNNITELMAN SISÄLLÖNANALYYSI

Kaikkien Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien hallintojen tulee kehittää maakohtainen toimintasuunnitelma, jossa käsitellään tarkemmin konkreettisia sitoumuksia ensimmäiselle kahden vuoden jaksolle. Toimintasuunnitelmassa esitellään ensin olemassa olevia aikaansaannoksia liittyen valittuihin suuriin haasteisiin. Tämä vaihe sisältää myös avoimen hallinnon strategiat ja käynnissä olevat hankkeet. Seuraavaksi toimintasuunnitelmassa hahmotellaan hallinnon sitoumukset, jotka kehittävät suuriin haasteisiin liittyviä käytänteitä pidemmälle kullakin hallinnonalalla. Nämä sitoumukset voivat rakentua olemassa olevien pyrkimysten päälle, tunnistaa käynnissä olevia uudistuksia täydentäviä toimenpiteitä tai aloittaa toiminnan kokonaan uudella aihealueella.

Sitoumukset rakennetaan viiden suuren haasteen ympärille. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmassa ymmärretään, että osallistuvat maat lähtevät liikkeelle eri lähtökohdista. Maat veloitetaan valitsemaan ne suuret haasteet ja niihin liittyvät sitoumukset, jotka sopivat kunkin maan omaan ainutkertaiseen kontekstiin. Mitään maata ei pakoteta käyttämään tiettyä toimintasuunnitelmaa, standardia tai sitoumusta.

Viisi suurta haastetta ovat:

- 1. Julkisten palveluiden parantaminen.** Toimet jotka kohdistuvat kaikkiin kansalaisten palveluihin mukaan luettuna terveystalvelut, koulutus, oikeuslaitos, vesi, sähkö, telekommunikaatio ja muut oleelliset palvelut edistämällä julkisten palveluiden tehostamista tai yksityisen sektorin innovaatioita.
- 2. Edistää julkista rehellisyyttä ja lahjomattomuutta.** Toimet jotka pyrkivät vähentämään korruptiota ja lisäämään julkistoimintojen eettisyyttä, helpottamaan pääsyä tietoon, ajamaan uudistuksia kampanjarahoitukseen ja edistämään median ja kansalaisyhteiskunnan vapauksia.
- 3. Julkisvarantojen tehokkaampi hoito.** Toimet jotka koskevat budjettia, rahan käyttöä, luonnonvaroja ja ulkomaanapua.
- 4. Turvallisempien yhteisöjen luominen.** Toimet jotka vahvistavat julkista turvallisuutta, turvallisuussektoria, kykyä vastata suuronnettomuuksiin ja kriiseihin ja ympäristöuhkiin.

- 5. Parantaa yritysten vastuuvollisuutta.** Toimet jotka edistävät yritysten vastuullisuutta esimerkiksi ympäristön, korruptionvastaisuuden, kuluttajansuojan ja yhteisöjen kuulemisten saralla.

Suurten haasteiden alle kuuluvat konkreettiset sitoumukset voidaan muotoilla joustavasti kunkin maan tilanteen mukaisesti. Sitoumusten tulee kuitenkin heijastaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman hallintoartikloista ja Avoimen hallinnon julistuksesta löytyviä arvoja, jotka kaikki osallistujamaat ovat hyväksyneet. IRM käyttää seuraavia ohjeita arvioidessaan sitoumusten relevanssia keskeisiin avoimen hallinnon arvoihin nähden:

- **Tiedon saatavuus.** Nämä sitoumukset:
 - o koskevat hallintojen tietovarantoja;
 - o eivät rajoitu vain dataan, vaan koskevat kaikkea tietoa;
 - o koskevat proaktiivista ja reaktiivista tiedon vapauttamista;
 - o voivat koskea tiedonsaannin oikeuden vahvistamista; ja
 - o tarjoavat vapaan pääsyn tietoon (tiedon ei tule olla ensisijaisesti tai ainoastaan hallinnon sisäiseen käyttöön).

- **Kansalaisten osallisuus.** Hallinnot yrittävät saada kansalaiset mukaan julkiseen keskusteluun, antamaan palautetta ja panoksensa vastuullisemman, innovatiivisemman ja tehokkaamman hallinnon luomiseksi. Sitoumukset koskien tiedon saatavuutta:
 - o avaavat päätöksenteon kaikille asiasta kiinnostuneille; tällaiset foorumit ovat yleensä hallinnon (tai hallinnon valtuuttamien toimijoiden) ylhäältä alaspäin luomia ja niiden tarkoituksena on kerätä tietoa päätöksenteon tueksi;
 - o sisältävät usein tiedon saatavuutta koskevia elementtejä varmistaakseen merkityksellisen, päätöksentekoa koskevan palautteen keräämisen kaikilta kiinnostuneilta;
 - o sisältävät usein oikeuden tulla kuulluksi, mutta ei välttämättä takaa palautteen huomioon ottamista.
 - **Julkinen vastuuvollisuus.** Nämä säädökset ja mekanismit edellyttävät hallinnon toimijoita oikeuttamaan toimensa, ottamaan huomioon kritiikin ja vaatimukset toimiaan kohtaan sekä ottamaan vastuun, mikäli eivät pysty toimimaan lakien ja sitoumusten mukaisesti. Avoimessa hallinnossa näihin sitoumuksiin kuuluu avoin elementti, eli ne eivät ole vain sisäisiä vastuuvollisuuden järjestelmiä ilman julkista puolta.
 - **Läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta parantavat teknologiat ja innovaatiot.** Teknologia- ja innovaatio- ja sitoumukset edistävät uusia teknologioita sekä tarjoavat mahdollisuuksia tiedon jakamiseen, julkiseen osallistumiseen ja yhteistyöhön. Teknologia- ja innovaatio- ja sitoumusten:
 - o Tulee tarjota enemmän tietoa julkisesti saataville tavoilla, jotka edistävät kansalaisten kykyä ymmärtää hallinnon toimia sekä heidän mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon;
 - o Voivat tukea hallintojen ja kansalaisten kykyä käyttää teknologiaa avoimuuteen ja vastuuvollisuuteen;
 - o Voivat tukea sekä hallinnon työntekijöiden että kansalaisten teknologian käyttöä.
 - o Voivat kohdistua kansalliselle tai paikalliselle tasolle — missä ikinä näistä toimista vain on eniten hyötyä.
- Koska avoimen hallinnon sitoumusten toteuttaminen on usein monivuotinen prosessi, hallintojen tulee aina, kun se on mahdollista liittää sitoumuksiin toteuttamisen aikataulut sekä kriteerit, jotka osoittavat vuosittaisen edistymisen.
- Tässä osassa käydään läpi kaikki ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan sisällytetyt sitoumukset.
- Suurin osa arvioinnissa käytetyistä indikaattoreista ovat itsestään selviä. Muutama niistä kannattaa kuitenkin avata tarkemmin.
1. Relevanssi: IRM-tutkija arvioi jokaisen sitoumuksen relevanssin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen ja suurten haasteiden kannalta.
 - o Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvot: Tutkija lukee huolellisesti sitoumustekstin tunnistaakseen sitoumukset, joiden suhde kumppanuusohjelman arvoihin on epäselvä. Tämä arviointi paljastaa sitoumukset, jotka voivat tuoda paremmin esille selkeän yhteyden avoimuuden keskeisiin haasteisiin.
 - o Suuret haasteet: Jotkin sitoumukset voivat olla relevantteja useamman kuin yhden suuren haasteen kannalta, mutta arvioija huomioi vain ne haasteet, jotka hallinto on itse nimennyt.
 2. Ambitiotaso: IRM-tutkija arvioi, kuinka kunnianhimoisesti sitoumusten uudet tai olemassa olevat aktiviteetit pyrkivät kehittämään hallinnon käytänteitä lähtötasoa pidemmälle.
 - o Potentiaalinen vaikutus: Ambition käsitteen laajan määritelmän mukaisesti IRM-tutkija arvioi, kuinka potentiaalisesti käänteen tekevä kukin sitoumus on. Tämä perustuu tutkijan löytöihin ja kokemukseen julkishallinnon asiantuntijana.

- o Uusi vai olemassa oleva: IRM-tutkija arvioi perustuuko sitoumus toimenpiteisiin, jotka ovat olleet olemassa jo ennen toimintasuunnitelma tekemistä.
3. Aikataulu: IRM-tutkija arvioi jokaisen sitoumuksen aikataulun, vaikka selkeitä tuotoksia tai vuosittaisia merkkipaaluja ei olisi annettu.
- o Projektin valmistuminen: Tapauksissa, joissa tämä tieto ei ollut saatavilla, tutkija teki parhaan arvion sen mukaan, kuinka pitkällä sitoumuksen toteuttaminen voisi olla arviointijakson lopulla.

YLEISKATSAUS SITOUUMUKSIIN

Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelman läpileikkaavana teemana on Osallisuuden edistäminen. Toimintasuunnitelman koostuu neljästä osa-alueesta: Avoin toiminta, Selkeä kieli, Avoin tieto ja Hallinto mahdollistajana. Kolmen ensimmäisen kategorian alle kuuluvat sitoumukset toteuttaa hallinto, kun taas neljännen kategorian, Hallinto mahdollistajana, sitoumukset toteutetaan yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Monet sitoumukset liittyvät jo olemassa oleviin hallinnon ohjelmiin ja hankkeisiin. Lisäksi kaikkien sitoumsten aloitus- ja valmistumispäivät olivat virallisen OGP aikataulun mukaisia, vaikka jotkin merkkipaalut oli tarkoitus aloittaa vasta tulevinä vuosina.

TEEMA 1. AVOIN TOIMINTA – NÄKYVYYS

1.1 | Lisätään valmisteluprosessien avoimuutta

Tämä on tähtisitoumus (★)¹

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna selkeytetään valtioneuvoston hankerekisterin, HARE:n, omistajuus ja mahdollisuudet sen kehittämiseen, mukaan lukien hankerekisterin käytettävyyden ja tunnettuuden parantaminen. Selvitetään myös mahdollisuudet luoda julkisen hallinnon yhteinen hankerekisteri.

Toimintasuunnitelman kahden ensimmäisen vuoden aikana valtioneuvoston ja ministeriöiden keskeisistä valmistelu- ja päätöksentekoprosesseista laaditaan selkeät ja kansantajuiset prosessikartat sekä vuosikello kokonaisuuden hahmottamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Kuuleminen lainvalmistelussa -ohjeen periaatteiden soveltamista laajennetaan myös muuhun valtionhallinnon valmisteluun. Ohjetta päivitettäessä korostetaan luonnosten ja vaihtoehtoisten ratkaisujen julkaisemista valmisteluvaiheessa. Samoin korostetaan monipuolisten menetelmien käyttöä kuulemisessa ja kaiken ikäisten kansalaisten kuulemista. Päivitys käynnistyy toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden kuluessa.

Kansliapäälliköt ovat vuonna 2005 allekirjoittaneet sitoumuksen avoimuuden ja kuulemisen edistämisestä omissa ministeriössään ja hallinnonalallaan. Kansliapäälliköt uudistavat sitoumuksensa vuonna 2013 toimien näin myös ministeriöidensä ”avoimuusjohtajina”, jotka vastaavat avoimuuden edelleen kehittämisestä ministeriössään, hallinnonaloillaan ja yhtenäisessä valtioneuvostossa sekä levittävät hyviä käytäntöjä omalta hallinnonalaltaan.

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuotena tuetaan Osallistumisympäristön ja Otakantaa.fi:n eri toiminnallisuuksien markkinointia ja käyttöönottoa sekä valtion- että kuntahallinnossa. Valtionhallinnon virastoilta ja kunnilta kerätään vapaaehtoisia sitoumuksia avoimuuden edistämiseksi. Virastot viestivät kotisivuillaan, miten ja millaisin toimenpitein avoimuutta virastoissa edistetään.

Suomi liittyy kansainväliseen Open Budget Index-ohjelmaan vuonna 2014.

Toimintasuunnitelman ensimmäisen ja toisen vuoden aikana, kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetään keinoja lisätä myös muilla keinoin valmisteluprosessien avoimuutta.

SITOUUKSEN KUVAUS

ASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kunnat Kuntaliitto oikeusministeriö valtioneuvoston kanslia Avoin ministeriö ry
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä

TARKKUUS JA MITATTAVUUS	1.1.1. Hallinnon hankerekisterin kehittäminen	Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotteita)				
	1.1.2. Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi	Keskitaso				
	1.1.3. Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön	Keskitaso				
	1.1.4. Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille	Hyvä (Sitoumustekstissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalut tavoitteen täyttämiseksi)				
	1.1.5. Uudet osallistumisportaalit	Heikko (Sitoumustekstiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)				
	1.1.6. Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi	Keskitaso				
	1.1.7. Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014	Hyvä				
	1.1.8. Kuntalain uudistus	Keskitaso				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	1.1.1. Hallinnon hankerekisterin kehittäminen	X				
	1.1.2. Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi	X				
	1.1.3. Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön		X			
	1.1.4. Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille	X	X	X		
	1.1.5. Uudet osallistumisportaalit		X			
	1.1.6. Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi	X		X		
	1.1.7. Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014	X				
1.1.8. Kuntalain uudistus	X	X				

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
1.1.1. Hallinnon hankerekisterin kehittäminen	Olemassa oleva	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
1.1.2. Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi	Uusi	Pieni
1.1.3. Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön	Olemassa oleva	Pieni
1.1.4. Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille	Olemassa oleva	Pieni
1.1.5. Uudet osallistumisportaalit	Uusi	Pieni
1.1.6. Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi	Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.
1.1.7. Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014	Uusi	Kohtalainen
1.1.8. Kuntalain uudistus	Olemassa oleva	Pieni

VALMIUSASTE

1.1.1. Hallinnon hankerekisterin kehittäminen	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.2. Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.3. Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.4. Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.5. Uudet osallistumisportaalit	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

1.1.6. Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.7. Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.1.8. Kuntalain uudistus	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET

1.1.1. Hallinnon hankerekisterin kehittäminen	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.2. Hallinnon päätöksenteon tekeminen helpommin jäljitettäväksi	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.3. Kuulemisohjeistus lainsäädäntötyöhön	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.4. Avoimen hallinnon periaatteet viranhaltijoille	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.5. Uudet osallistumisportaalit	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.6. Vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.7. Open Budget Index -ohjelmaan liittyminen 2014	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.1.8. Kuntalain uudistus	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Hallinnon edustajat pitävät valmisteluprosessien avoimuuden parantamista pidempiaikaisena tavoitteena. Prosesseihin kuuluvat hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosessit sekä lakien valmistelu- ja kuulemisprosessit. Hallinnon ulkopuoliselle valmistelu näyttäytyy usein monimutkaisena prosessina, jonka aikataulut ja vastuuvollisuudet ovat epäselviä. Haastatellut hallinnon edustajat myöntävät ongelman. He kokivat mahdollisimman avoimen ja saavutettavan valmisteluprosessin tarjoamisen vastuukseen. Prosessien läpinäkyvydessä on edelleen parantamisen varaa, mutta haastateltujen virkamiesten mielestä kumppanuusohjelman sitoumus nosti aiheen näkyvämmiin esille. Jotkin kansalaisjärjestöjen edustajat olivat huolissaan menettelytapojen läpinäkyvyydestä, ja tarve kehittämiselle on edelleen olemassa.

Kaksi keskeistä tavoitetta ovat valmisteluprosessin saattaminen avoimeksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä parantaa HARE:n kaltaisia sähköisiä palveluita. HARE on vanhentunut ja tarvitsee päivityksen täyttääkseen nykystandardit.

Tulosten suhteen neljä merkkipaalua on toteutunut toimintasuunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Hallinnon hankerekisteriprojekti etenee¹, mutta se ei ole vielä valmis. Ministeriöiden kansliapäälliköt ovat allekirjoittaneet avoimen hallinnon yleiset periaatteet² ja sitoutuneet toimimaan ministeriöidensä "avoimuusjohtajina". Uudistetun kuntalain luonnos oli avoin kommentille elokuuhun 2014 asti ja astuu voimaan 2015. Hallinnon mukaan se pyrkii parantamaan kaikkien paikallishallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosessien avoimuutta. Esimerkkinä voi mainita kansalaisraatien perustamisen³. Oikeusministeriö on esitellyt Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittyvissä tapahtumissa erilaisia e-osallistumisen alustoja. Paikallistasolla nämä ovat sisällytetty Kuntalaiset keskiöön -hankkeeseen, joka pyrkii vahvistamaan paikallista ja alueellista demokratiaa.

Kaksi merkkipaalua oli toteutettu toimintasuunnitelmassa esitetystä poikkeavalla tavalla. Prosessikarttojen julkaiseminen toteutetaan erillisenä projektina⁴. Tavoitteena on julkaista kartat vasta loppukesästä 2015, sillä keskeisiä valmisteluprosesseja päivitetään edelleen ja ne odottavat hyväksyntää, mikä

tekee niiden visualisoinnista tässä vaiheessa vaikeaa. Valtion toimijoiden ja kuntien vapaaehtoiset sitoumukset avoimuuden edistämiseksi on koottu ja julkaistu HARE:ssa⁵, mutta tiedottaminen sitoumuksista ei ole ollut systemaattista.

Kuulemisten ohjeisiin valmistellaan päivitystä, mutta toimintasuunnitelmassa asetetusta aikataulusta on jääty jälkeä. Valmistelutyö oikeusministeriössä alkoi syksyllä 2014. Myöhästymisen syy on lakisäätöisiä kuulemisia varten tehdyn, vielä pilottivaiheessa olevan Lausuntopalvelu.fi-alustan julkaisu. Kuulemisten ohjeet tarvitsevat päivityksen uuden alustan suhteen, mutta sen toteuttaminen on viivästynyt haastavasta ja monimutkaisesta hankintaprosessista johtuen.

Suomi ei ole liittynyt kansainväliseen Open Budget Index -ohjelmaan. Merkkipaalua tehdessä liittymisen menettelytavat eivät olleet selvillä ja myöhemmin kävi ilmi, että valtiot eivät voi liittyä ohjelmaan.

Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan haasteita toimeenpanossa aiheuttivat merkkipaalujen monimuotoisuus ja vastuuvollisuuden jakautuminen eri toimijoille. Tämä teki sitoumusten edistymisen seuraamisesta vaikeaa, koska kumppanuusohjelman kokonaisuudesta vastuulliset hallinnon toimijat eivät olleet mukana kaikkien merkkipaalujen toteutuksessa.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumus asetti kunnianhimoiset tavoitteet: tehdä lainsäädännön ja hallinnon hankkeiden valmisteluprosesseista avoimempia, jotta kansalaisyhteiskunnan osallistuminen olisi helpompaa, sekä muuttaa ajattelutapoja ja saada myös virkamiehet ymmärtämään avoimuuden merkitys. Merkkipaaluilla olisi kuitenkin vain vähäinen tai keskinkertainen vaikutus näiden tavoitteiden toteutumisessa. Laajempaa ajattelutavan muutosta on vaikea mitata, ja vain kaksi merkkipaalua on saavutettu. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan edustajien haastattelut osoittivat, että parantamisen varaa on edelleen. Esimerkiksi hallinnon edustajat painottivat, että HARE tulee päivittää vastaamaan nykyisiä teknisiä normeja, kun taas kansalaisyhteiskunnan edustajat korostivat HARE:n johdonmukaista käyttämistä julkishallinnossa.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Kansalaisyhteiskunnan edustajat painottivat tämän aiheen merkitystä ja korostivat, että valmisteluprosessien avaamisessa on vielä paljon tehtävää. IRM-tutkijat suosittelevat tämän sitoumuksen sisällyttämistä seuraavaan toimintaohjelmaan, sillä valmisteluprosessien avoimuuden parantaminen on tärkeä ja vielä käynnissä oleva projekti. Hallinnon läpinäkyvyyden parantamiseksi virkamiesten tulisi olla sitoutuneita avoimuuteen ja kansalaisyhteiskuntaa tulisi tiedottaa paremmin kanavista, joita pitkin valmisteluprosesseihin voi osallistua. Tutkijat suosittelevat kuitenkin tarkentamaan sitoumustekstejä niin, että ne sisältävät konkreettisia merkkipaaluja ja selkeän vastuunjaon. Nämä korjaukset auttaisivat aikaansaamaan kohdistetumpia muutoksia pienten, monille eri alueille keskittyneiden vaikutusten sijaan.

Kansliapäälliköt ovat sitoutuneet edistämään avoimuutta omissa ministeriöissään. Mikäli jäljellä olevat merkkipaalut saavutetaan toisen vuoden loppuun mennessä, IRM-tutkijat suosittelevat

kansliapäälliköiden osallistamista avoimen hallinnon aloitteiden toimeenpanon varmistamiseksi myös laajemmassa mittakaavassa. Päivitettyjen sitoumusten tulisi sisältää vastuuvollisuusmekanismi, jotta sekä kansalaisyhteiskunta että virkamiehet itse voivat valvoa avoimuuden periaatteiden seuraamista ja toimeenpanoa kaikissa ministeriöissä.

IRM-tutkijat suosittelevat myös vapaaehtoisten sitoumusten keräämisen jatkamista kunnilta ja valtionhallinnon toimijoilta. Näiden sitoumusten julkisen tiedottamisen tulisi kuitenkin olla tehokkaampaa ja systemaattisempaa, jotta valvonta ja keskustelu olisivat mahdollisia. Sitoumukset voitaisiin esimerkiksi julkaista yhdellä verkkosivustolla ja linkittää tieto näkyvästi myös hallinnon ja kuntien nettisivuille.

¹ Tähtisitoumukset ovat esimerkillisiä OGP-sitoumuksia. Tähtien ansaitakseen sitoumuksen täytyy täyttää useampi kriteeri. (1) Sen täytyy olla niin tarkasti kuvattu, että sen potentiaalista vaikutusta voidaan arvioida. Tähtisitoumuksen tarkkuuden täytyy olla joko keskitasoa tai hyvä. (2) Sitoumustekstistä tulisi käydä ilmi sen relevanssi avoimelle hallinnolle. Tarkasti ottaen sen tulee liittyä vähintään yhteen OGP:n arvoon: tiedon saatavuuteen, julkiseen osallistumiseen tai vastuuvollisuuteen. (3) Sitoumuksen potentiaalisen vaikutuksen tulee olla toteutuessaan kohtalainen tai mullistava. (4) Viimein sitoumuksen tulee edistyä hyvin toimintasuunnitelman toteutusaikana eli saada Valmiusasteeksi merkittävä tai valmis.

² Valtiovarainministeriö, "Valtioneuvoston hanketiedon esiselvityshanke", Hare, <http://bit.ly/1MAS9Gh>.

³ Valtiovarainministeriö, "Avoimen hallinnon yhteiset periaatteet", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1rgoLIQ>.

⁴ Valtiovarainministeriö, "Kuntalain kokonaisuudistus", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1vK3WTh>.

⁵ Valtiovarainministeriö, "Valtion ohjaujärjestelmän kehittäminen -hanke", Hare, <http://bit.ly/1vjMCJV>.

⁶ Valtiovarainministeriö et al., "Suomen liittymistä Open Government Partnership (OGP) -aloitteeseen valmisteleva työryhmä – Asiakirjat", Hare, <http://bit.ly/1DvJFy>.

1.2 | Painotetaan vuorovaikutusosaamista viranhaltijoiden ja virkamiesten työn- ja toimenkuissa

Tämä on tähtisitoumus (★)¹

Toimintasuunnitelman ensimmäisen vuonna määritellään avoimen hallinnon edistämiseksi tarvittava osaaminen. Korostetaan vuorovaikutusosaamisen merkitystä sitä edellyttävien työkuvien laadinnassa, rekrytointiperusteissa ja ammattitaidon arvioinnissa koko julkisessa hallinnossa. Kuntien osalta aloitetaan myös käyttäjälähtöiseen palvelujen uudistamiseen tähtäävän koulutuksen järjestäminen yhdessä kuntalaisten kanssa.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto				
	YHTEYSHENKIÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	1.2.1. Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen	Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa toimia, jotka ovat objektiivisesti vahvistettavissa, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
	1.2.2. Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus	Keskitaso				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	1.2.1. Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen	X	X			
	1.2.2. Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus	X	X			
AMBITIOTASO						
MERKKIPAALU		UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS			
1.2.1. Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen		Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.			
1.2.2. Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus		Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.			

VALMIUSASTE				
1.2.1. Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	<p>EI ALOITETTU RAJALLINEN MERKITTÄVÄ VALMIS</p>
1.2.2. Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	<p>EI ALOITETTU RAJALLINEN MERKITTÄVÄ VALMIS</p>
SEURAAVAT ASKELEET				
1.2.1. Virkamiesten vuorovaikutusosaaminen	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			
1.2.2. Käyttäjälähtöisen palvelusuunnittelun koulutus	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumuksen tavoitteena on vaikuttaa julkishallinnon rekrytointiin ja ammattitaidon arviointiin ohjeistuksilla, jotka korostavat vuorovaikutusosaamisen merkitystä.

Yleisesti kansalaisten ja virkamiesten kanssakäyminen on lisääntynyt esimerkiksi sähköisten keskustelukanavien ja sähköpostin yleistymisen myötä. Suomessa virkamiesten oletetaan olevan usein suorassa yhteydessä kansalaisiin, sidosryhmiin ja myös muiden valtion virastojen työntekijöihin, mutta heillä ei välttämättä ole näissä tilanteissa tarvittavaa vuorovaikutusosaamista.

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna valtiovarainministeriö järjesti kommunikaatiotaitoja käsittelevän työpajan valtion työntekijöille. Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan valtiovarainministeriön henkilöstöosaston asiantuntijat vetivät työpajan. Kuntatasolla virkamiehille suunnattuja, myös palvelusuunnittelun opetusta sisältäneitä valmennuksia järjestettiin Kuntalaiset keskiöön -hankkeen yhteydessä¹. Koulutusmateriaalia julkaistiin hieman myöhässä suunnitellusta aikataulusta. Poliittisille toimijoille ja virkamiehille suunnattu työkalupakki sisälsi 30 erilaista keinoa kansalaisten osallistamiseen.²

Keskeinen haaste sitoumuksen toteuttamisessa on ollut vastuiden jakaminen. Valtiovarainministeriön henkilöstötiimi järjesti työpajan, mutta he eivät osallistuneet muilta osin sitoumuksen kehittämiseen ja toimeenpanoon, vaikka heillä on siihen tarvittavat taidot ja mandaatti toimia.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Ajatus sitoumuksen takana on kunnianhimoinen, sillä rekrytoinnin ja henkilökohtaisten taitojen arvioinnin toimintatapojen muuttaminen vaikuttaa koko julkiseen sektoriin. Sitoumukseen valitut merkkipaaluut eivät kuitenkaan olleet kunnianhimoisia, ja ne saavutettiin pienen virkamiesjoukon työpanoksella. Arviointia tehdessä ei ollut näyttöä sitoumuksen tavoitteiden täyttymisestä, sillä rekrytointiperusteita tai ohjeita henkilöstön ammattitaidon arviointiin ei ole luotu tai julkaistu.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Hallinnon tulisi jatkossa kehittää ja toimeenpanna rekrytointiohjeet ja -kriteerit. IRM-tutkijat ehdottavat, että rekrytoinnista ja ammattitaidon arvioinnista vastaavia virkamiehiä koulutetaan, jotta palkkaamisesta

vastuussa olevat osaisivat myös toimeenpanna uudet ohjeet tarkoitettulla tavalla. Myös asiakaslähtöinen palvelusuunnittelu on tärkeää, mutta IRM-tutkijoiden mielestä sen ei tulisi olla samassa sitoumuksessa rekrytointiperusteiden kanssa, sillä palvelusuunnittelu ei liity suoraan yksittäisten virkamiesten vuorovaikutusosaamisen kehittämiseen.

¹ Tähtisitoumukset ovat esimerkillisiä OGP-sitoumuksia. Tähtien ansaitakseen sitoumuksen täytyy täyttää useampi kriteeri. (1) Sen täytyy olla niin tarkasti kuvattu, että sen potentiaalista vaikutusta voidaan arvioida. Tähtisitoumuksen tarkkuuden täytyy olla joko keskitasoa tai hyvä. (2) Sitoumustekstistä tulisi käydä ilmi sen relevanssi avoimelle hallinnolle. Tarkasti ottaen sen tulee liittyä vähintään yhteen OGP:n arvoon: tiedon saatavuuteen, julkiseen osallistumiseen tai vastuuvollisuuteen. (3) Sitoumuksen potentiaalisen vaikutuksen tulee olla toteutuessaan kohtalainen tai mullistava. (4) Viimein sitoumuksen tulee edistyä hyvin toimintasuunnitelman toteutusaikana eli saada Valmiusasteeksi merkittävä tai valmis.

² Kuntaliitto, "Kuntalaiset keskiöön -koulutusohjelma", Kuntaliitto, <http://bit.ly/1H7sHmM>.

³ Kuntaliitto, "Kuntalaiset keskiöön - Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon", Kuntaliitto, <http://bit.ly/1BDFF5G>

1.3 | Vahvistetaan ennakoivaa julkaisemista ja viestintää

Toimintasuunnitelman kahden ensimmäisen vuoden kuluessa kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kartoitetaan, tulisiko kuntien tiedotus-, vuorovaikutus- ja kuulemiskäytäntöjä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä muuttaa ja millaisin lainsäädännön keinoin ennakoivaa ja vuorovaikutteisempaa viestintää voidaan tukea. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe) korostetaan ennakoivan viestinnän tärkeyttä. Teemasta järjestetään hankkeiden toteuttajille koulutusta.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	1.3.1. Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämisestä kunnissa lainsäädännön keinoin	Keskitaso (sitoumuksetki kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
	1.3.2. SADe-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus	Hyvä (Sitoumuksetkistissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalut tavoitteen täyttämiseksi)				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	1.3.1. Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämisestä kunnissa lainsäädännön keinoin	X	X			
	1.3.2. SADe-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus	X	X			
AMBITIOTASO						
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				
1.3.1. Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämisestä kunnissa lainsäädännön keinoin	Olemassa oleva	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.				
1.3.2. SADe-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus	Olemassa oleva	Pieni				

VALMIUSASTE				
1.3.1. Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämistä kunnissa lainsäädännön keinoin	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
1.3.2. SAdE-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
SEURAAVAT ASKELEET				
1.3.1. Kartoitus ennakoivan viestinnän edistämistä kunnissa lainsäädännön keinoin	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			
1.3.2. SAdE-ohjelman hankkeiden toteuttajien koulutus	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumuksen tavoitteena on lisätä osallistumista julkisten kuulemisten varhaisimpiin vaiheisiin tiedottamalla ennakoivasti hankkeista jo niiden alkuvaiheessa. Haastatellut hallinnon edustajat sanoivat, että kansalaisyhteiskuntaa tulisi tiedottaa mahdollisimman aikaisin vuorovaikutteisuuden parantamiseksi. Ennakoivalla viestinnällä hallinnon ulkopuolisille toimijoille voitaisiin antaa enemmän aikaa valmistella parempia lausuntoja luonnoksiin ja osallistua valmisteluun aikaisemmassa vaiheessa.

Ennen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toteutusta ennakoiva viestintä ei ollut tyypillistä, sillä hankkeet julkaistiin yleensä vasta, kun niistä tuli virallisia. Sitoumuksella ei ollut merkittävää vaikutusta, koska sen laajuus oli rajallinen. Hallituksen ehdotus uudesta kuntalaista sisältää kuitenkin ennakoivan viestinnän elementtejä paikallistasolla ja kunnissa. Luonnos oli avoinna kommentoijille elokuuhun 2014 asti, ja uusi laki ratifioidaan vuonna 2015.

Vaikka sitoumus ei muuttanut nykytilannetta, merkkipaalut toimeenpantiin suunnitelman mukaisesti. Haastateltujen hallinnon toimijoiden mukaan tavoite järjestää ennakoivan viestinnän koulutusta hanketoimijoille toteutui. Sähköisen asioinnin ja

demokratian vauhdittamisohjelma SAdE korosti ennakoivaa viestintää, ja aiheesta järjestettiin koulutusta hankkeen parissa toimiville virkamiehille. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto arvioivat mahdollisia lainsäädännöllisiä keinoja sisällyttää ennakoiva viestintä kuntalain uudistukseen. Luonnoksessa¹ todetaan, että kuntien tulisi olla velvoitettuja julkaisemaan hankkeitaan ennakoivasti kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Hallituksen ehdotus uudeksi kuntalaiksi julkaistiin tämän arviointiraportin arvioiman ajankohdan jälkeen. Se velvoittaa kunnat jakamaan julkiset asiakirjat ja hankkeet ennakoivasti.²

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen merkkipaalut saavutettiin suunnitellun mukaisesti, mutta niillä ei todennäköisesti ole suurta vaikutusta. Viestintäkoulutukseen osallistui vain pieni joukko virkamiehiä, ja sitoumuksessa ainoastaan tarkasteltiin mahdollisuuksia sisällyttää ennakoivan viestinnän elementtejä kuntalain uudistukseen. Kuntalain uudistuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia, mikäli se menee läpi. Näitä vaikutuksia voidaan arvioida vasta, kun laki on pantu toimeen käytännössä.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Mikäli ennakoivaa viestintää halutaan edistää, tulee sitoumus sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaa, mutta ambitiotason tulisi olla korkeampi. Asian edistäminen paikallistasolla riippuu siitä, miten ennakoiva viestintä lopulta toteutuu kuntalain uudistuksessa. Ennakoivan viestinnän edistäminen ei voi kuitenkaan nojata vain lainsäädäntöön, vaan se pitää saada osaksi hallinnon organisaatioiden kulttuuria. Ennakoivan viestinnän yleistymiseksi ja viestinnän kulttuurin muuttamiseksi IRM-tutkijat ehdottavat lisätoimia, esimerkiksi keskitetympiä koulutuksia virkamiehille.

¹ Valtiovarainministeriö, "Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1CZhZbo>.

² Valtiovarainministeriö, "Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja kunnan taloudenpito kuntalain keskiössä", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1CHeUyF>.

1.4 | Edistetään osallistuvaa budjetointia

Toimintaohjelman ensimmäisestä vuodesta alkaen levitetään tietoa olemassa olevista kotimaisista ja kansainvälisistä käytännöistä sekä kokeiluista. Selvitetään mahdollisuudet luoda valtion ja kuntien budjetointiin avoin, pelinomainen vaihtoehtobudjetin laadintasovellus kansalaisten ja järjestöjen käyttöön. Etsitään mukaan pilottikuntia, jotka kehittävät osallistuvaa budjetointia.

Lisäksi selvitetään onko valtion puolella mahdollista löytää pilottia, jossa osa (esim. 1%) määrärahasta voitaisiin käyttää osallistuvan budjetoinnin kautta.

Toimintasuunnitelman ensimmäisen ja toisen vuoden aikana tarkastellaan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaanko osallistuvaa budjetointia edistää lainsäädännön keinoin.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto Verkkodemokratiaseura ry				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	1.4.1. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista	Heikko (Sitoumustekstiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)				
	1.4.2. Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasovelluksesta	Heikko				
	1.4.3. Pilottikuntien etsiminen	Heikko				
	1.4.4. Valtionhallinnon pilotin selvittäminen	Heikko				
	1.4.5. Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämisestä lainsäädännön keinoin	Heikko				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	1.4.1. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista		X			
	1.4.2. Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasovelluksesta		X			
	1.4.3. Pilottikuntien etsiminen		X			
	1.4.4. Valtionhallinnon pilotin selvittäminen		X			
1.4.5. Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämisestä lainsäädännön keinoin		X				

AMBITIOTASO

MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
1.4.1. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista	Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
1.4.2. Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasovelluksesta	Uusi	Pieni
1.4.3. Pilottikuntien etsiminen	Uusi	Pieni
1.4.4. Valtionhallinnon pilotin selvittäminen	Uusi	Pieni
1.4.5. Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämisestä lainsäädännön keinoin	Olemassa oleva	Pieni

VALMIUSASTE

	ALOITUS-PÄIVÄ:	VALMISTUMISPÄIVÄ:	Ennustettu Valmiusaste	
1.4.1. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista	01-07-2013	30-09-2014	Toteutunut Valmiusaste	
1.4.2. Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasovelluksesta	01-07-2013	30-09-2014	Toteutunut Valmiusaste	
1.4.3. Pilottikuntien etsiminen	01-07-2013	30-09-2014	Toteutunut Valmiusaste	
1.4.4. Valtionhallinnon pilotin selvittäminen	01-07-2013	30-09-2014	Toteutunut Valmiusaste	
1.4.5. Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämisestä lainsäädännön keinoin	01-07-2013	30-09-2014	Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET

1.4.1. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.4.2. Selvitys pelinomaisen vaihtoehtobudjetin laadintasovelluksesta	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.4.3. Pilottikuntien etsiminen	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.4.4. Valtionhallinnon pilotin selvittäminen	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
1.4.5. Tarkastelu osallistuvan budjetoinnin edistämisestä lainsäädännön keinoin	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Osallistuva budjetointi on uusi keino lisätä kansalaisten osallistumista päätöksentekoon. Yksi sen hyvistä puolista on, että osallistumisen tulokset ovat ymmärrettäviä ja näkyvät budjettipäätöksissä. Kunnissa budjetointi voi olla kiistanalaista ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä kansalaisten osallistaminen voivat hyödyttää niin paikallishallintoa kuin kansalaisiakin.

Kuntalain uudistuksen yhteydessä arvioidaan lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia edistää osallistuvaa budjetointia. Uudistus sisältää myös parannuksia kansalaisten osallistumista koskevaan lainsäädäntöön. Osallistuva budjetointi on mukana yhtenä uutena keinona osallistaa kuntalaisia.

Tämä sitoumus pyrkii lisäämään osallistuvan budjetoinnin useilla eri keinoilla. Useimmat näistä ovat keskittyneet selvittämään kotimaisia ja kansainvälisiä käytänteitä, arvioimaan osallistuvan budjetoinnin sovellusten käytettävyyttä sekä panemaan alulle kokeiluja pilottikunnissa. Osallistuvaa budjetointia on käytetty muutamissa pilottihankkeissa jo ennen OGP-prosessia. Esimerkiksi Helsingin uuden keskustakirjaston suunnittelussa vuonna 2012 budjetoitiin 100 000 euroa kansalaistyöpajoissa¹. Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan jotkut kunnat ovat kiinnostuneita osallistuvasta budjetoinnista, mutta valtaosassa prosessi jäänee testaamatta, mikäli sitä ei kirjata lakiin, johtuen joko kuntien haluttomuudesta tai tietämättömyydestä. Suurin haaste kuntalainsäädännössä on kuntien suuret erot koossa, väestömäärässä ja budjetin suuruudessa.

OGP-prosessi ei muuttanut tilannetta merkittävästi, sillä sitoumus sisälsi lähinnä selvityksiin perustuvia merkkipaaluja. Haastateltujen viranomaisten mukaan sitoumus kuitenkin toi asialle huomiota.

Kuntalain luonnoksessa on kappale osallistuvasta budjetoinnista². Lakiuudistus on kumppanuusohjelmasta riippumaton prosessi, joten on todennäköistä, että osallistuva budjetointi olisi lisätty lakiin OGP-sitoumuksesta huolimatta.

Useimmat sitoumuksen merkkipaaluista eivät sisällä helposti mitattavia tuloksia, sillä ne tuottavat lähinnä lisäselvityksiä osallistuvasta budjetoinnista. Tietoa kerättiin kuitenkin jo ennen toimintasuunnitelmaa kuntalain uudistuksen pohjaksi³. Ensimmäisen arviointijakson aikana tätä tietoa jaettiin useissa kansalaisten osallistamiseen liittyvissä tapahtumissa, mutta erillistä aihetta käsittelevää seminaaria ei järjestetty. Vaihtoehtobudjetin laadintasovellusta koskevaa tutkimusta ei tehty. Hallinnon edustajien mukaan Tampere ja Vantaa nimettiin pilottikohteiksi, mutta tietoa pilottiohjelmien tilanteesta ei ollut saatavilla. Sopivaa valtion virastoa tai laitosta osallistuvan budjetoinnin kokeilukohteeksi ei ole toistaiseksi löytynyt. Osallistuvan budjetoinnin sisällyttämistä kuntalakiin selvitettiin, ja se myös sisällytettiin lakiluonnokseen.

Kaksi merkkipaaluja ovat tuottaneet konkreettisia tuloksia: kunnalliset pilottihankkeet ja osallistuvan budjetoinnin sisällyttäminen kuntalakiin.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Tavoite sitoumuksen takana on kunnianhimoinen, sillä osallistuva budjetointi ei ole laajasti käytössä julkishallinnossa. Merkkipaalut kuitenkin keskittyivät selvittämään ja arvioimaan mahdollisuuksia, ja niiden vaikutus oli rajallinen. Merkkipaaluissa tyydyttiin vain jakamaan tietoa mahdollisuuksista, eikä sitouduttu osallistuvaan budjetointiin sellaisenaan. Osallistuvan budjetoinnin sisällyttäminen kuntalain uudistukseen voi kuitenkin vaikuttaa kansalaisten osallistumiseen paikallishallinnossa. Mikäli laki menee läpi eduskunnassa, kunnat ovat tietoisempia tästä osallistamiskeinosta ja osallistuvan budjetoinnin toimeenpano helpottuu.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Nykymuodossaan sitoumus on heikosti mitattavissa, sillä merkkipaalut koskevat erilaisten osallistuvan budjetoinnin edistämistapojen selvittämistä ja tutkimista. Osallistuva budjetointi sinällään on kuitenkin kelpo keino lisätä kansalaisten osallistumista ja julkista

vastuuvollisuutta. Siksi IRM-tutkijat ehdottavat, että se tulisi sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mikäli sen toimeenpanemiseksi asetetaan selkeät tavoitteet. Lisäksi hallinnon mukaan Vantaalla alkaa osallistuvan budjetoinnin pilotti keväällä 2015, kun taas Tampereella olla edelleen suunnitteluvaiheessa.

Seuraava looginen askel kuntalain uudistuksessa olisi kuntien kouluttaminen osallistuvan budjetoinnin ja uusien osallistavien keinojen käytöstä ylipäänsä. Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan monet kunnat ovat epäileviä osallistuvan budjetoinnin suhteen. Paikallishallinnon virkamiesten kouluttaminen näistä metodeista voisi lisätä niiden käyttöä. Yksi mahdollisuus on kehittää kunnille osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa helpottava alusta. Näin laaja pyrkimys tarvitsisi onnistuakseen kuitenkin lisäresursseja.

¹ Virve Miettinen, "Osallistuva budjetointi – kaupunkilaiset päättivät rahastia – kirjasto käynnistää valitut pilotit ensi vuonna", Keskuskirjasto, <http://bit.ly/1Aouo9d>

² Valtiovarainministeriö, "Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1CZhZbo>.

³ Valtiovarainministeriö, "Alueellista demokratiaa - Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa, 27/2012," Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/15D9qld>.

1.5 | Lisätään ICT:n ja sähköisen asiointin kehittämisen avoimuutta ja asiakaslähtöisyyttä

Toimintasuunnitelman kahden ensimmäisen vuoden kuluessa SADe-ohjelmassa palveluita suunnitellaan, testataan ja käyttöönotetaan yhteistyössä palvelujen tulevien käyttäjien kanssa. Tätä varten luodaan suunnitelma ja toteutetaan sen mukaiset toimenpiteet ja panostetaan yhteiseen viestintään yhteisille kohderyhmille SADe-ohjelmasta valmistuvista palveluista.

SITOUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Palveluita tuottavat virastot		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Keskitaso (sitoumusksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLI-SUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
		X		
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Olemassa oleva		Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus sähköisen asiointin kehittämisen avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämisestä liittyy läheisesti sähköisen asiointin ja demokratian vauhdittamisohjelma SADe:en. Ohjelman tavoitteena on tuottaa kansalaisten,

yritysten ja viranomaisten käyttöön asiakaslähtöisiä ja yhteen toimivia sähköisiä palvelukokonaisuuksia, jotka vahvistavat julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua¹. Sitoumus sisältää pyrkimyksen ottaa testiryhmät mukaan käyttäjäpalveluiden suunnitteluun, testaamiseen

ja käyttöönottoon. Toimet eivät löydy ainoastaan OGP-sitoumuksesta, vaan ovat osa jo aikaisemmin olemassa ollutta SADe-ohjelmaa. Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan niiden sisällyttäminen toimintasuunnitelmaan on keino lisätä sitoutumista ja käyttäjien tietoutta ohjelmasta. Sitoumus keskittyy kuitenkin ennen kaikkea sähköisiin palveluihin ja käyttäjätesteihin, joten sen yhtymäkohdat Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin rajoittuvat kansalaisten osallistamiseen.

Suurin osa nykyisistä palveluista on rakennettu julkishallinnon tarpeiden mukaisesti. Tämän sitoumuksen myötä SADe-ohjelma pyrkii huomioimaan käyttäjien näkökulman ottamalla käyttöön käyttäjäkeskeisen lähestymistavan palvelusuunnitteluun. Suomessa oli tarjolla paljon verkkopalveluita jo ennen OGP-prosessia. Yksi tuore esimerkki, jossa keskityttiin nimenomaan tuottamaan palvelu käyttäjille, on Verohallinnon verkkopalvelu². OGP-sitoumuksen myötä SADe-ohjelma pyrkii tuottamaan asiakaslähtoisempiä palveluita. Mutta kuten edellä on todettu, ohjelma käynnistyi jo ennen Suomen liittymistä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, joten nämä pyrkimykset ovat riippumattomia kumppanuusohjelman toimintasuunnitelmasta.

SADe-ohjelmassa luotiin useita palveluita³, jotka osallistavat tulevia käyttäjiä suunnitteluun ja toteutukseen. Esimerkiksi uutta verkkopalvelua rakennetun ympäristön lupien hakemiseen testattiin käyttäjien kanssa jo kehityksen alkuvaiheessa. Otakantaa.fi ja Kansalaisaloite.fi-palveluissa oli mukana kansalaisraati ja kehittäjien yhteisö heti alusta lähtien. Nämä verkkopalvelut tarjoavat mahdollisuuden osallistua kehittämiseen myös jatkossa⁴. Myös uusille yrittäjille suunnattuun Oma Yritys-Suomi -palveluun kuuluu asiakasraati⁵.

Suurin haaste SADe-ohjelmassa on ollut osallistujien motivointi. Vaikka kehittäjäyhteisö osallistui laajasti, on tärkeää tarjota sopiva alusta kaikkien kiinnostuneiden tahojen osallistamiseksi palveluiden kehittämiseen. Lisäksi kehitystyö vaatii pitkäaikaista sitoutumista.

SADe-ohjelman laajuus on myös ongelma, sillä se

sisältää seitsemän projektia ja 40 palvelua. Resurssit ovat kuitenkin rajalliset, ja monien palveluiden kohderyhmä on pieni. Siksi laajan osallistumisen saavuttaminen oli toisinaan vaikeaa. Esimerkiksi asiakasraateja käytettiin usein kansalaisten ja pienyritysten tavoittamiseksi, mutta koulutuslaitosten palautteen keräämiseen oli tarjolla vain verkkotyökalu.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen tavoitteena oli lisätä julkisen sektorin verkkopalveluiden laatua ja käyttäjäkuntaa osallistamalla tulevat käyttäjät näiden palveluiden kehitystyöhön.

Otakantaa.fi ja Kansalaisaloite.fi-palveluihin kuuluu kaksi kertaa vuodessa kokoontuva ja muuten verkossa toimiva 31-henkinen asiakasneuvosto. Siihen pyritään saamaan mahdollisimman monipuolinen joukko käyttäjiä huomioiden osallistujien alue, ikä, taidot, sukupuoli ja kieli. Palveluiden kehittämisen tueksi järjestettiin myös useita tapaamisia 100–200 kehittäjäyhteisön jäsenen kanssa. Käyttäjien palautteen vaikutus on selkeä näissä suosituissa palveluissa. SADe-ohjelma sisälsi kuitenkin seitsemän projektia ja 40 vuosien 2012–2015 aikana kehitettyä palvelua, joiden kehitystyössä ei käyttäjäpalautetta hyödynnetty samassa mittakaavassa.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumusta ei tarvitse sisällyttää tulevaan toimintasuunnitelmaan, sillä SADe-ohjelma päättyi 2015 ja sitoumuksen tavoitteet täyttyivät osana ohjelmaa. Tavoite sisällyttää käyttäjät julkishallinnon verkkopalveluiden kehittämiseen voisi kuitenkin olla osa seuraavaa toimintasuunnitelmaa, erityisesti jos tavoitteena on kehittää avoimeen hallintoon liittyviä palveluita. Paremman vaikutuksen aikaansaamiseksi IRM-tutkijat suosittelivat keskittymään palveluiden määrän sijasta laajemman yleisön tavoittamiseen, esimerkiksi Otakantaa.fi- ja Kansalaisaloite.fi-alustojen kaltaisiin sähköisen demokratian palveluihin. Keskittyminen näiden palveluiden käyttäjälähtöiseen kehittämiseen olisi keino lisätä niiden toiminnallisuutta.

¹ Valtiovarainministeriö, "SADe-ohjelma – Toimintasuunnitelma 2013", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1yW4x9v>.

² Verohallinto, "Verohallinto", Verohallinto, <http://bit.ly/1LeHCZ7>

³ SADe, "SADe-ohjelman palvelukartta – Käyttöön otetut palvelut", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1DvulvS>

⁴ Oikeusministeriö, "Kansalaisraati ja kehittäjäyhteisö", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/1Lc6nHY>.

⁵ Ira Alanko, "Valtakunnallista kehitystyötä – missä mennään SADe-ohjelma?", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/15Dcbcy>

1.6 | Lisätään avoimia ja etäseurattavia kokouksia

Toimintasuunnitelman ensimmäisestä vuodesta alkaen kootaan ja levitetään tietoa hyvistä käytännöistä avointen ja etäseurattavien kokousten järjestelyistä sekä yhteiskirjoittamisesta.

SITOUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Keskitaso (sitoumuseksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotteita)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVOLLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
		X		
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi		Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2014	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Avointen ja etäseurattavien kokousten lisäämistä lupaavalla sitoumuksella hallinto pyrkii tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuden seurata kiinnostavia aiheita tarkemmin. Suomi on harvaan asuttu maa, joten henkilökohtainen osallistuminen tapaamisiin voi olla hankalaa. Sitoumus pyrkii myös lisäämään kiinnostusta osallistumiseen. Etäseurattavat kokoukset parantavat hallinnon ulkopuolisten henkilöiden mahdollisuuksia seurata hallinnon prosesseja. Sitoumus sisältää myös pyrkimyksen kerätä ja jakaa hyviä käytänteitä avointen ja etäseurattavien kokousten järjestämisestä sekä tekstien yhteiskirjoittamisesta.

Jotkin kunnat ja valtion laitokset käyttivät etäseurattavia kokouksia jo ennen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittymistä. Esimerkiksi Jyväskylässä kunnanvaltuuston tapaamiset videoidaan, ja niitä voi seurata verkossa. OGP-prosessi ei juuri tuonut muutoksia olemassa oleviin toimiin, sillä sitoumuksen tavoitteena oli lähinnä tarjota opastusta etäseurattavien kokousten järjestämiseen. Monet tapaamiset, mukaan luettuna kumppanuusohjelmaan liittyvät, nauhoitettiin, ja niitä voi katsoa hankkeen nettisivuilla¹.

Toistaiseksi tärkeintä tulosta, eli tietoa avointen ja etäseurattavien kokousten järjestämisen parhaista käytänteistä, ei ole saatu aikaan. Tavoite osoittautui haasteelliseksi, sillä ohjeiden tulee olla sovellettavissa moniin erilaisiin tilanteisiin. Yleisesti avointen ja etäseurattavien kokousten järjestäminen vaatii lisäresursseja riippuen kokouksen laajuudesta. Tässä vaiheessa hallinnon on usein hankittava tekniset ratkaisut itse, mikä vaatii lisärahoitusta. Toinen haaste on toimintakulttuurin muutoksen toteuttaminen: avoimissa ja etäseurattavissa kokouksissa järjestäjät voisivat ottaa etänä kokousta seuraavan yleisön huomioon jo tapahtumaa suunniteltaessa.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen tavoitteena oli kerätä tietoa avointen ja etäseurattavien kokousten parhaista käytänteistä, mutta ohjemateriaalia ei julkaistu. Sitoumuksen mahdollinen vaikutus on pieni, sillä parhaiden käytänteiden jakaminen ei edellytä näiden käytänteiden ottamista käyttöön.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Hallinnon tulisi edetä avointen ja etäseurattavien kokousten parhaiden käytänteiden julkaisemisessa. Seuraavan toimintasuunnitelman uusissa sitoumuksissa voitaisiin keskittyä kouluttamaan keskeisiä toimijoita, jotta nämä osaisivat toimeenpanna käytänteitä oikein ja tehokkaasti. Tällä hetkellä kokousten suoratoisto verkossa nojaa usein tilapäisratkaisuihin, ja lähetysten ja niiden taltiointien löytäminen on vaikeaa. Tämä voidaan ratkaista tarjoamalla alusta, jota kunnat ja valtion laitokset voivat käyttää kokousten suoratoistoon ja jonne kokousten nauhoitteet taltioidaan julkista käyttöä varten.

IRM-tutkijat suosittelevat, että alustan kehittämiseen sisältyy myös ennalta määrätty pilottihanke, joka loisi sisältöä ja lisäisi muiden viranomaisten kiinnostusta ratkaisua kohtaan. Pilottiin voisi kuulua tietyn tyyppisiä kokouksia, esimerkiksi kunnanvaltuustojen kokouksia useista kunnista tai joukko tapahtumia yhdestä valtion laitoksesta. Näiden etäseurattavien kokousten tulisi käsitellä kansalaisten kannalta merkityksellisiä asioita. Lainsäätämisen valmisteluprosessi voisi olla hyvä esimerkki. Etäseurattavista kokouksista tulisi tiedottaa myös sosiaalisen median ja muiden kanavien kautta, koska tällä hetkellä videoita seuraa vain pieni yleisö. Kansalaisjärjestöt kritisoivat näitä käytänteitä, sillä järjestöjen mielestä pelkkä etäseurattavuus netissä ei tee kokouksesta avointa, vaan avoimessa kokouksessa kaikki osallistujat voivat vapaasti osallistua valmisteluun ja editointiin.

¹ Valtiovarainministeriö, "Materiaaleja ja taustaa", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1JrCAg4>

TEEMA 2.SELKEÄ KIELI - YMMÄRRETTÄVYYS

2.1 | Hallituksen esityksistä laaditaan yleiskieliset otsikot ja tiivistelmät

Kaikille hallituksen esityksille laaditaan viestintää varten jo valmistelun alkuvaiheessa yleiskielinen tiivis otsikko. Jokaisesta hallituksen esityksestä tehdään yleiskielinen tiivistelmä. Jos mahdollista, uuden lain keskeisestä sisällöstä ja sen ydinkohdista tehdään myös selkokielinen versio. Yleiskielisten nimien ja tiivistelmien laadinnassa käytetään joukkoistamista ja testilukuryhmiä. Tarve valmisteltavan lain toimeenpanoon liittyvän ohjeistuksen päivittämiseen arvioidaan jo lainvalmistelun alkuvaiheessa, jotta ohjeiden päivittämiseen osataan varautua ajoissa. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna laaditaan ohjeet otsikoinnista ja tiivistelmästä. Toimintasuunnitelman toisena vuonna ohjeet lisätään hallituksen esitysten laadintaohjeisiin ja lainlaatijan oppaisiin.

SITOUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Oikeusministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Keskitaso (sitoumusk teksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVOLLI-SUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
	X			
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi		Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumuksen pyrkimyksenä on tarjota selkeät, yleiskieliset otsikot ja tiivistelmät hallituksen esityksistä. Päämääränä on toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana luonnostella ohjeet ja toisena vuotena lisätä ne osaksi lainlaatijan opasta. Sitoumuksessa on useita tavoitteita, kuten laatia hallituksen esityksille selkeä yleiskielinen otsikko jo valmistelun alkuvaiheessa, hyödyntää testilukuryhmiä selkokielisen tekstin tuottamisessa ja arvioida tarvetta päivittää lainvalmistelutyöhön liittyvää ohjeistusta.

Kansalaisen näkökulmasta lainsäädännölliset tekstit voivat olla vaikeasti ymmärrettäviä, sillä niissä käytetään usein lakitekniistä ja hankalaa kieltä. Hallinnon näkökulmasta yleiskielisen tekstin tuottaminen on haastavaa, sillä niiden valmistelu edellyttää usein sekä asiantuntemusta käsiteltävästä aiheesta että kokemusta selkeästä kirjoittamisesta.

Ennen kumppanuusohjelmaan liittymistä hallinto julkaisi joitakin tekstejä yleiskielisinä. OGP-prosessi lisäsi ymmärrystä selkeän kielen merkityksestä.

Ohjeistusta ei kuitenkaan luotu. Muutamia selkokielisyyden pilottiohjelmiä kuitenkin toteutettiin, esimerkiksi oikeusministeriön demokratian tilasta Suomessa kertovan raportin¹ sekä valtioneuvoston tulevaisuusselonteon² yhteydessä tarjottiin selkokieliset tiivistelmät. Hallinto raportoi myös pyrkineensä selkeän kielen käyttöön lainvalmistelussa, mutta IRM-tutkijat eivät löytäneet esimerkkejä tästä. Keskeisin haaste selkeiden, yleiskielisten tekstien tuottamisessa ovat kustannukset, sillä tekstin yksinkertaistaminen alkuperäinen merkitys säilyttäen on aikaa vievä prosessi. Viestintäosastoilla ei ole välttämättä tarvittavaa osaamista asiantuntijoiden laatimien tekstien yksinkertaistamisesta siten, että niiden alkuperäinen merkitys säilyy. Kansalaisten ja järjestöjen saaminen testilukuryhmiin on myös osoittautunut vaikeaksi. Lukuisista tavoitteista yksikään ei täytynyt kokonaan.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen taustalla oleva ajatus on kunnianhimoinen: se käsittelee selkeän kielen merkitystä lakien

laatimisessa, mikä voisi edistää hallinnon hankkeiden julkisuutta ja helpottaa näiden arviointia kansalaisten toimesta. Merkkipaaluun vaikutus oli kuitenkin vähäinen. Sitoumuksen tavoitteena oli yleiskielisten otsikoiden ja tiivistelmien käyttäminen hallituksen esityksissä, mutta vain kaksi pilottiprojektia toteutui. Täten sitoumuksen vaikutusta voidaan pitää pienenä. On kuitenkin syytä huomata, että ymmärrys selkeiden yleiskielisten tekstien edellytyksistä on parantunut prosessin ansiosta.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumus tulisi sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä selkeän ja yleiskielisen kirjoittamisen saattaminen osaksi lainlaadintaa ja hallituksen esityksiä vaatii vielä paljon toimia. Nykyisessä sitoumuksessa oli kaksi selkeää tavoitetta sekä joukko joille ei ollut määritelty aikatauluja tai mitattavia tavoitteita. Mikäli sitoumus sisällytetään seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sen tulisi IRM-tutkijoiden mielestä olla selkeämmin jäsenneily ja keskittyä saavutettavissa oleviin tavoitteisiin. Toimintasuunnitelmaa laadittaessa voitaisiin esimerkiksi tunnistaa pilottihankkeita, joilla on selkeä merkitys kansalaisten elämään. Näiden tulisi keskittyä yhteiskunnallisesti merkittäviin lakiluonnoksiin tai hallituksen esityksiin. Pilottihankkeissa käytettävät menetelmät, kuten testiryhmät, tulisi myös suunnitella etukäteen, jotta niiden toteutukseen vaadittavien resurssien saatavuus voidaan varmistaa. Sitoumuksen tavoitteiden saavuttamista vaikeutti myös rahoituksen puute. Seuraavassa toimintasuunnitelmassa pitäisi joko varmistaa tarvittava rahoitus tai jättää pois merkkipaaluun, joiden saavuttaminen ilman rahoitusta on mahdotonta. Virkamiesten kirjoitustaitojen parantaminen selkeän yleiskielisen kirjoittamisen koulutuksilla, erityisesti lakiluonnosten ja hallituksen esitysten osalta, voisi myös olla saavutettavissa oleva tavoite.

¹ Pertti Rajala, "Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen - Valtioneuvoston demokratiapolitiittisen selonteon 2014 tiivistelmä selkosuomeksi", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/1C8kTOm>.

² Valtioneuvoston kanslia, "Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon pääkohtia selkosuomeksi", Valtioneuvoston kanslia, <http://bit.ly/1BqgKoQ>

2.2 | Päätösten visualisointi

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna visualisoidaan valtion budjetti ”mitä saat veroeuroillasi?” sekä sähköisen asiointin ja demokratian kehittämissuunnitelman (SADe) budjetti. Toimintasuunnitelman toisena ja kolmantena vuonna budjettien visualisointia levitetään julkisessa hallinnossa.

SITOUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Keskitaso (sitoumusk teksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVOLLI-SUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
	X	X		
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi		Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus päätösten visualisoinnista liittyy selkokielisyyden teemaan, mutta keskittyy visuaaliseen viestintään. Tärkein yhteiskunnallinen ongelma, johon sitoumus vastaa, on tarkoituksenmukaisen, selkeän ja ymmärrettävän ilmaisun käyttö julkishallinnossa. Uusi hallintolaki¹ edellyttää viranomaisia käyttämään kieltä, jota kansalaiset pystyvät ymmärtämään. Visualisointi on yksi tapa tämän tavoitteen saavuttamisessa, sillä visualisointia voidaan hyödyntää

monimutkaisten kokonaisuuksien selittämisessä ymmärrettävästi.

Hallinnon kannalta selkeä ilmaisu tehostaa viestintää sekä hallinnon toimijoiden että ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Visualisoinnin avulla voidaan tehdä erityisesti monimutkainen tieto helpommin ja nopeammin ymmärrettäväksi. Hallinnon ulkopuolisten toimijoiden näkökulma on hyvin samankaltainen, mutta tarve selkeälle ilmaisulle on vielä suurempi, sillä tavallisten kansalaisten

on vaikeampaa ymmärtää hallinnon viestintää kuin koulutettujen ja kokeneiden virkamiesten.

Ennen Suomen OGP-prosessia visualisointi ei ollut hallinnossa yleisesti käytössä lukuun ottamatta joitakin kokeiluja. Esimerkiksi Jyväskylän kaupunki² visualisoi vuoden 2013 budjettinsa ja Helsingin Sanomat teki valtion budjetista visualisoinnin. Selkeään ilmaisun kysymykset ovat saaneet nostetta ja näkyvyyttä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kautta. Uuteen hallintolakiin sisältyy kuitenkin selkokieliisyyden vaatimukset, joten voidaan olettaa, että aihe olisi noussut esille ilman kumppanuusohjelmaakin. Visualisointi ei edelleenkään ole laajasti käytössä, mutta sitoumuksessa asetetut tavoitteet on täytetty.

Tähän mennessä hallinto on kohdannut useita haasteita sitoumuksen toimeenpanossa. Suurin este on ollut viranomaisten visualisointiosaamisen puute. Suuret, valtion budjetin kaltaisten monimutkaisten tietojen visualisoinnit täytyy joka tapauksessa tuottaa ulkoisten palveluntarjoajien kautta, joten osaamisaukossa on kyse ennemminkin pienemmän mittakaavan visualisoinneista.

Kuten useimmissa muissakin Suomen toimintasuunnitelman sitoumuksissa, sitoumuksen toteuttamisen vaiheet on eritelty kullekin suunnitelman vuodelle erikseen. Toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden pääasialliset toimet ovat valtion budjetin sekä sähköisen asioinnin ja demokratian kehittämisohjelma SADe:n budjetin visualisoinnit.

Toisen ja kolmannen vuoden aikana tavoitteena on jatkaa julkisen sektorin budjettienvisualisointia. SADe-ohjelman budjetti visualisoi³ ja julkaistiin syksyllä 2013. Se tullaan päivittämään syksyllä 2014. Valtion budjetin visualisointi ei toteudu toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana, mutta se suunnitellaan tehtäväksi vuoden 2015 budjetille. Rahoitus budjetin visualisoinnille on varmistettu, ja hanke tulee toteutumaan. Lisäksi valtiovarainministeriö palkitsee parhaan visualisoinnin valtion vuoden 2015 budjetista Apps4Finland-kilpailussa⁴. Valtion budjetti on julkistettu koneluettavassa muodossa vuodesta 2012, ja vuoden 2015 budjetti julkaistaan syyskuussa 2014.

Tiivistäen toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden suurin tuotos on SADe-ohjelman budjetin visualisointi. Valtion budjetin visualisoinnin julkaisussa ollaan aikataulusta jäljessä.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumus pyrki parantamaan tiedon saavutettavuutta ja nopeuttamaan sen prosessointia, mikä puolestaan parantaisi hallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta. SADe-ohjelman ja valtion budjettien visualisointi on luonnollisesti vasta ensimmäinen vaihe tässä pyrkimyksessä, mutta varsinkin valtion budjetin visualisointia voi pitää hyvänä esimerkkitapauksena, sillä valtion varojen jakaminen koskee useita sidosryhmiä. Yleisemmin sitoumus pyrkii reagoimaan varsinkin nuorten muuttuneeseen tapaan etsiä ja käyttää tietoa.

Kapeasti katsottuna sitoumusta ei voi pitää erityisen kunnianhimoisena, koska ensimmäisen vuoden merkkipaalu voidaan toteuttaa julkisella hankinnalla eikä seuraavien vuosien merkkipaaluja ole määritelty tarkasti. Laajassa mittakaavassa, jota tosin ei toimintasuunnitelmassa erikseen käsitellä, sitoumuksessa pyritään lisäämään visualisoinnin käyttöä hallinnon viestinnässä. Tätä voi pitää kunnianhimoisena tavoitteena, sillä se vaatii merkittäviä muutoksia virkamiesten menettelytapoihin ja asenteisiin.

Arviointia tehtäessä vain SADe-ohjelman budjetin visualisointi oli valmis, joten näyttöä toimintasuunnitelmassa mainittujen tarkkojen tavoitteiden tai laajemman visualisoinnin yleistymiseen liittyvien vaikutusten toteutumisesta on vaikea löytää.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

IRM-tutkijat ehdottavat, että sitoumus tulisi sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä nyt toteutuneet tavoitteet ovat vasta ensimmäisiä askelia visuaalisen viestinnän lisäämiseksi hallinnossa. Pienet kokeilut eivät riitä visualisoinnin käytänteiden laajaan levittämiseen julkishallinnossa. Yleisesti viranomaisilta puuttuu visualisoinnin osaamista. Siksi visualisoinnin käyttöä voidaan edistää palkkaamalla graafisia suunnittelijoita sekä tarjoamalla koulutusta ja visualisoinnin välineitä virkamiesten käyttöön. Jotta visualisoinnista saataisiin varteenotettava työkalu, tulisi visualisoinnin parhaat käytänteet ottaa käyttöön, esimerkiksi visuaalisen ilmeen hyödyntäminen eri palveluiden ja palveluntarjoajien tunnistamisessa.

¹ Finlex, "Hallintolaki", Finlex <http://bit.ly/17vclDY>

² Jyväskylän kaupunki, "Veropuu", Jyväskylän kaupunki, <http://bit.ly/17vcqrq>

³ SADe, "Sade-ohjelman budjetti", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1cwK5Rw>

⁴ Apps4Finland, "Apps4Finland-pääkilpailu", Forum Virium Helsinki, <http://bit.ly/17ZFus7>

2.3 | Virkamiehille ja viranhaltijoille järjestetään selkeän kielen, selkokielen sekä olemassa olevien termien ja käsitteiden käyttöön ohjaava koulutusta

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä työryhmä laatii toimintaohjelman ehdotuksineen menettelytavoista, joita käyttämällä julkishallinnossa voidaan turvata mm. viranomaiskielen selkeys ja ymmärrettävyys ja joilla virkakielen ja siihen kuuluvan nimistön toimivuuden tarkastelusta tulee osa jokapäiväistä työtä. Toimintaohjelma toteutetaan ministeriössä ja virastoissa asiantuntijoiden tukemana. Toimeenpano voi sisältää koulutusta toimintasuunnitelman toisena ja kolmantena vuonna. Koulutusta tukemaan ja virkamiesten työn tueksi laaditaan selkeän kielen ja selkokielen tarkistuslista.

SITOUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kotimaisten kielten keskus		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Hyvä (Sitoumusehdotuksissa on selkät ja mitattavissa olevat merkkipaalat tavoitteen täyttämiseksi)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLI-SUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
	X			EPÄSELVÄ
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi		Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Kansalaisten voi olla vaikea ymmärtää viranomaisten käyttämää kieltä. Tämän sitoumuksen tavoitteena on järjestää selkeän kielen ja selkokielen koulutusta ministeriöiden, virastojen ja laitosten virkamiehille. Lisäksi tavoitteena on luoda ohjelma, jolla edistetään selkeän kielen ja selkokielen käyttöä hallinnon asiakirjoissa ja laaditaan selkokielen tarkistuslista virkamiesten käyttöön.

Ennen OGP-prosessia järjestelmällisiä pyrkimyksiä viranomaisten käyttämän kielen parantamiseksi ei juuri ollut olemassa, vaikka Kotimaisten kielten keskus Kotus oli tuonut asian esille. Toimintasuunnitelman laatimisen jälkeen tilanne on parantunut hieman, ja Kotus raportoi selkeän kielen koulutusten lisääntyneen.

Näkyvimpänä tuotoksena työryhmä¹ käynnisti toimintaohjelman, joka sisältää paremman kielenkäytön ohjeistuksen viranomaisille². Toimintaohjelman valmistelu sisältyi jo kauden 2011–2015 hallitusohjelmaan³. Viranomaisten kielenkäyttöä koskeva kampanja aloitetaan syksyllä 2014⁴.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen tavoitteena oli järjestää selkeän kielen ja selkokielen koulutusta virkamiehille. Tavoite on toteutunut yksittäisten ministeriöiden, valtion laitosten ja virastojen aloitteina, mutta OGP-työryhmä ei ole koordinoinut näitä toimia. Hyvän virkamieskielen toimintaohjelma käynnistettiin. Näillä konkreettisilla toimilla on vähäinen vaikutus hallinnon toimijoiden ja kansalaisten välisen kommunikaation parantamiseen.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumusta ei välttämättä tarvitse sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä kielenkäytön ohjeistus on jo kirjoitettu ja selkeän kielen ja selkokielen koulutusta järjestetään sitoumuksesta riippumatta. Selkeään kielenkäyttöön liittyviä sitoumuksia tulisi kuitenkin sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä kaikki haastatellut hallinnon toimijat katsoivat, että selkeän kielen sisällyttäminen toimintasuunnitelmaan toi asialle lisää näkyvyyttä ja sen suhteen on vielä paljon tehtävää.

¹ Kotus, "Working group appointed to prepare action plan promoting plain language in administration and legislation", Kotus, <http://bit.ly/1uTpguL>.

² Opetus- ja kulttuuriministeriö, "Hyvän virkakielen toimintaohjelma", Opetus- ja kulttuuriministeriö, <http://bit.ly/1LeLfOt>

³ Kotus, "Hyvän virkakielen toimintaohjelma", Kotus, <http://bit.ly/1AX3WVR>

⁴ THL, "Virkakielikampanja käynnistyy (Selkokeskus)", THL, <http://bit.ly/1uTpmIX>.

2.4 | Hallinnon tuottamien tekstien ymmärrettävyys testataan kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä

Hallinnon tuottamien tekstien, ohjeiden, lomakkeiden jne. ymmärrettävyyttä parannetaan testauttamalla tekstejä kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä ennen niiden julkaisemista. Virastot pyytävät palautekanaviinsa palautetta ja korjausehdotuksia olemassa olevien tekstien ymmärrettävyysongelmista ja muista viestinnän ongelmista. Työ käynnistetään piloteilla toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna. Keskeisten uusien tekstien testaamiseksi kerätään käyttäjäraati ymmärrettävyyttestausta varten ja haetaan pilottikunnat ja -virastot.

SITOUKSEN KUVAUS					
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö			
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole			
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä			
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)			
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu			
	OGP:N ARVOT				
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	X	X			
AMBITIOTASO					
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA			POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi			Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE					
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste			
SEURAAVAT ASKELEET					
Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.					

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus pyrkii parantamaan hallinnon tekstien ymmärrettävyyttä käyttäjätestien avulla. Tavoitteena on parantaa hallinnon ja kansalaisten välistä kommunikaatiota tekemällä julkisista asiakirjoista helpommin ymmärrettäviä sekä virkamiehille että kansalaisille.

Ennen OGP-prosessia suuret valtion organisaatiot, kuten Kela ja Verohallinto, testasivat tekstejään palveluidensa käyttäjillä. Pienemmät ja heikommin resursoitujen virastot eivät järjestäneet käyttäjätestejä. Sitoumuksen tavoitteena on jossain määrin myös isojen toimijoiden hyvien käytänteiden jakaminen pienemmille virastoille. Sitoumus ei kuitenkaan ole vaikuttanut merkittävästi organisaatioiden sisäiseen oppimiseen.

Hallinnon osalta sitoumuksessa ei ole selkeitä tuotoksia, sillä valtion virastojen testit tehtiin tästä sitoumuksesta riippumattomina. Pilottihanketta ei saatu aikaiseksi, koska hallinto ei löytänyt sopivaa yhteistyöorganisaatiota eikä onnistunut varmistamaan rahoitusta. Merkittävin tuotos on osana Kuntalaiset keskiöön -hanketta toteutettu Tampereen kaupungin sosiaalityön asiakasraati¹, joka pyrkii edistämään demokratiaa paikallistasolla. Asiakasraadissa sosiaalipalveluita käyttävät asiakkaat voivat osallistua palveluiden kehittämiseen, johon sisältyy myös sosiaalityön tuottamien tekstien testaaminen.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumus pyrkii parantamaan julkisen hallinnon tekstien, ohjeiden ja lomakkeiden ymmärrettävyyttä testiryhmien ja pilottihankkeen avulla. Sitoumus ei ollut kovin kunnianhimoinen, sillä useat valtion organisaatiot testaavat jo tekstejään palveluiden käyttäjillä ja kansalaisilla. Suunniteltua pilottihanketta ei myöskään toteutettu. Siksi tämän sitoumuksen vaikutukset jäivät vähäisiksi. Tampereen sosiaalityön asiakasraatia lukuun ottamatta ei ole selkeää näyttöä, että sitoumuksen tavoitteet olisi saavutettu.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumus tuotti vain vähän todellisia tuloksia. Se sisälsi pienimuotoista testaamista ja pilottihankkeen, joka jäi toteutumatta, kun sopivaa testikohdetta ei löytynyt. Mikäli sitoumus sisällytetään seuraavaan toimintasuunnitelmaan, tulee sopiva pilottihanke ja konkreettiset testikohteet sopia etukäteen. Muussa tapauksessa se tulisi jättää pois. Nykymuodossaan sitoumus ei ole riittävän yksityiskohtainen. Mikäli se ei tule seuraavaan toimintasuunnitelmaan, hallinnon tekstien ymmärrettävyyttä voidaan koettaa parantaa uusien ja kunnianhimoisempien selkeän kielen teeman alle sijoittuvien sitoumusten avulla.

¹ SOS II -hanke, "Kiinnostaako sosiaalipalveluiden kehittäminen? Tuo ideasi asiakasraatiin!", SOS II -hanke, <http://bit.ly/1AX4Emc>

2.5 | Helpotetaan tiedon löytämistä ja ymmärtämistä

Tämä on tähtisoumus (★)¹

Määritellään julkisen hallinnon yhteiset käsitteet ja käsitteiden väliset suhteet täsmällisesti tietokoneen ymmärtämällä tavalla. Tämä määrittelytyö (ontologiatyö) tarvitaan, koska samaa palvelua tai tietoa voidaan hakea useilla eri termillä. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna luodaan nykyiselle hankemuotoiselle ontologiatyölle pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli.

Huolehditaan siitä, että hallinnon yksiköiden, alayksiköiden, toiminta- ja muiden ohjelmien nimet sekä virkanimikkeet ovat ymmärrettäviä ja läpinäkyviä. Nimien ja nimikkeiden lyhenteitä käytetään harkiten eikä lyhennettä oteta ensisijaiseksi käyttönimeksi.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole				
	YHTEYSHENKIÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	2.5.1. Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle			Heikko (Sitoumustekstiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)		
	2.5.2. Ymmärrettävät nimet ja lyhenteet käyttöön			Heikko		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	2.5.1. Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle	X				
	2.5.2. Ymmärrettävät nimet ja lyhenteet käyttöön	X				
AMBITIOTASO						
MERKKIPAALU			UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
2.5.1. Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle			Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.		
2.5.2. Ymmärrettävät nimet ja lyhenteet käyttöön			Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.		

VALMIUSASTE

2.5.1. Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
2.5.2. Ymmärrettävät nimet ja lyhenteet käyttöön	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET

2.5.1. Pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli ontologiatyölle	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
2.5.2. Ymmärrettävät nimet ja lyhenteet käyttöön	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus pyrkii selkeyttämään ja standardoimaan julkishallinnon käyttämiä termejä ja käsitteitä luomalla pysyvä toimintaympäristö ja kestävä toimintamalli määrittelytyölle (ontologiatyölle). Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että hallinnon yksiköiden, alayksiköiden, toimintaohjelmien ja muiden ohjelmien nimet sekä virkanimikkeet ovat ymmärrettäviä ja läpinäkyviä.

Hallinnon tuottaman tiedon löytäminen ja ymmärtäminen voi olla vaikeaa, koska termejä ja käsitteitä käytetään usein epäjohdonmukaisesti. Tiedon löytäminen ja käsitteleminen, erityisesti teknologian avulla, on vaikeaa, kun samasta asiasta käytetään eri termejä. Ontologiatyössä määritellään termejä ja niiden suhteita. Ontologiat voidaan ymmärtää malleina, joissa tietyn aihealueen termit asetetaan loogiseen järjestykseen suhteessa toisiinsa. Tämä parantaa tiedon koneluettavuutta, mikä lopulta tekee siitä kansalaisille helpommin löydettävää.

Ennen OGP-prosessia ontologiatyö oli osa valtiovarainministeriön pitkän aikavälin tutkimusohjelmia. Sitoumus pyrkii lisäämään ontologiatyön jatkuvuutta ja laajentamaan termien johdonmukaista käyttöä julkishallinnossa.

Merkittävä haaste on ontologiatyön hankeperustainen luonne sekä työn laajuudesta johtuva pitkäaikaisen sitoutumisen tarve. Tärkein tuotos sitoumuksessa on pysyvän toimintaympäristön ja kestävä toimintamallin luominen ontologiatyölle. Tähän mennessä on saatu aikaan ontologiapalvelu, jossa Kansalliskirjasto koordinoi muiden toimijoiden ontologiatyötä ja sen toimeenpanoa¹. Asiantuntijaryhmät luovat oman alansa ontologioita esimerkiksi museoalalla. On kuitenkin vaikea arvioida, onko tässä toimintamallissa tarvittavaa jatkuvuutta, sillä pitkän tähtäimen rahoitusta ei ole vielä saatu varmistettua.

Toinen tavoite sitoumuksessa on parantaa hallinnon yksiköiden, alayksiköiden, toiminta- ja muiden ohjelmien nimien sekä virkanimikkeiden ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Aiheen ohjeistus sisältyy Hyvän virkakielen toimintaohjelmaan². Ohjeistuksia oli olemassa jo ennen OGP-prosessia, mutta haastateltujen hallinnon virkamiesten mukaan nämä eivät olleet toimivia, koska nimeäminen pysyi epäjohdonmukaisena. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman sitoumus johti Hyvän virkakielen toimintaohjelman julkaisuun. Siinä asetetaan puitteet eri organisaatioiden nimeämiskäytännöille.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumus saavutti tavoitteensa osittain ontologiapalvelun ja Hyvän virkakielen toimintaohjelman muodossa. Näillä molemmilla on potentiaalia vaikuttaa koko julkiseen sektoriin parantamalla tiedon saatavuutta. Mikäli ontologiapalvelu saa pitkän aikavälin toimintaan tarvittavan rahoituksen, voi sitoumuksella olla kestävä vaikutus.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumusta ei tarvitse sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, koska hallinto saa todennäköisesti merkkipaalat valmiiksi. Ontologiapalvelu on jo toiminnassa, vaikka se tarvitsee edelleen rahoitusta jatkuvaa toimintaa varten. Ymmärrettävä ja läpinäkyvä nimeäminen voi vaatia jonkinlaista seurantaa, mutta sitä ei välttämättä tarvitse sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

¹ Tähtisitoumukset ovat esimerkillisiä OGP-sitoumuksia. Tähtien ansaitakseen sitoumuksen täytyy täyttää useampi kriteeri. (1) Sen täytyy olla niin tarkasti kuvattu, että sen potentiaalista vaikutusta voidaan arvioida. Tähtisitoumuksen tarkkuuden täytyy olla joko keskitasoa tai hyvä. (2) Sitoumustekstistä tulisi käydä ilmi sen relevanssi avoimelle hallinnolle. Tarkasti ottaen sen tulee liittyä vähintään yhteen OGP:n arvoon: tiedon saatavuuteen, julkiseen osallistumiseen tai vastuuvollisuuteen. (3) Sitoumuksen potentiaalisen vaikutuksen tulee olla toteutuessaan kohtalainen tai mullistava. (4) Viimein sitoumuksen tulee edistyä hyvin toimintasuunnitelman toteutusajankautana eli saada Valmiusasteeksi merkittävä tai valmis.

² Finto, "Tervetuloa Finto-palveluun!", ONKI-projekti, <http://finto.fi>.

³ Opetus- ja kulttuuriministeriö, "Hyvän virkakielen toimintaohjelma", Opetus- ja kulttuuriministeriö, <http://bit.ly/1LeLfOt>

2.6 | Selkeytetään asiakaskirjeiden ja päätösten ymmärrettävyyttä erityisesti silloin, kun käytetään vakiotekstejä

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna nostetaan fraasipohjainen kirjoittaminen näkyväksi järjestämällä asiaa koskeva seminaari. Kehitetään fraasipohjaista kirjoittamista pilottihankkeessa, johon kutsutaan mukaan eri alojen asiantuntijoita ja toimijoita, joilla on monipuolista osaamista. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna tietojärjestelmien hankinta- ja kehittämissuosituksissa otetaan huomioon se, että vakiotekstit tulee olla tarvittaessa helposti muutettavissa.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Kotimaisten kielten keskus				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kansaneläkelaitos valtiovarainministeriö Kuntaliitto				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	2.6.1. Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari		Keskitaso (sitoumuskirje kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)			
	2.6.2. Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti		Keskitaso			
	2.6.3. Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa		Keskitaso			
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	2.6.1. Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari	X				
	2.6.2. Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti	X				
2.6.3. Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa					X	

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
2.6.1. Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari	Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
2.6.2. Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti	Uusi	Pieni
2.6.3. Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa	Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.

VALMIUSASTE				
2.6.1. Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
2.6.2. Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
2.6.3. Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2014	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET	
2.6.1. Fraasipohjaisen kirjoittamisen seminaari	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
2.6.2. Fraasipohjaisen kirjoittamisen pilotti	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
2.6.3. Vakiotekstien huomioiminen tietojärjestelmäsuosituksissa	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus pyrkii parantamaan asiakaskirjeiden ja -päätösten ymmärrettävyyttä erityisesti vakioteksteissä. Tavoitteeseen pyrittiin pääsemään järjestämällä aiheeseen liittyvä seminaari, kehittämällä pilottiohjelmaa ja sisällyttämällä tietoteknisiä hankintoja ja kehityshankkeita koskevaan ohjeistukseen mahdollisuus vaihtaa helposti fraasipohjaisia tekstejä.

Kansalaisten voi olla vaikea ymmärtää hallinnon teknisiä ja monimutkaisia sanamuotoja sisältävää viestintää.

Tämä voi olla seurausta fraasipohjaisesta kirjoittamisesta eli tavasta sisällyttää valmiiksi kirjoitettuja, standardoituja tekstejä asiakaskirjeisiin ja -päätöksiin. Fraasipohjaista kirjoittamista käytetään julkisella sektorilla laajasti, esimerkiksi Kelassa. Fraasipohjaiset tekstit voivat olla vaikeasti ymmärrettäviä, ja ne kuluttavat hallinnon resursseja, kun kansalaiset vaativat viranomaisia selventämään tekstin sisältöä. Viranomaisten fraasipohjaisen kirjoittamisen työkalut ovat usein vanhentuneita, eikä niillä pysty luomaan

helposti ymmärrettävää tekstiä.

Fraasipohjainen kirjoittaminen oli nostettu esille jo ennen OGP-prosessia. Haastateltujen hallinnon edustajien mukaan toimintasuunnitelma kuitenkin lisäsi virkamiesten, tutkijoiden, kehittäjien ja IT-asiantuntijoiden tietoisuutta aiheesta.

Sitoumuksessa mainittu seminaari järjestettiin tammikuussa 2014¹. Tapahtuma oli tarkoitettu virkamiehille, tutkijoille, kehittäjille ja IT-asiantuntijoille. Seminaarissa keskusteltiin mm. IT-järjestelmien vaikutuksesta viranomaisten kieleen ja teksteihin sekä näiden kirjoitusjärjestelmien mahdollisuuksista ja rajoitteista.

Seminaarissa myös etsittiin pilottikuntaa kehittämään fraasipohjaista kirjoittamista. Tampereen kaupunki ilmaisi kiinnostuksensa, mutta konkreettisen sisällön määrittely osoittautui hankalaksi. Lisäksi Tampere käyttää samoja tietojärjestelmiä kuin monet muut kaupungit, joten merkittävien muutosten tekeminen ei olisi järjestelmien standardisoinnin takia ollut mahdollista. Toinen harkittu pilottiprojekti oli Työterveyslaitoksen FlowIT-hanke, jonka tavoitteena on tehdä julkisen sektorin tietojärjestelmien hankinnasta helpompaa. Taloudelliset rajoitteet estivät kuitenkin yhteistyön. Pilottihankkeen vaatimaa työn määrää ei osattu arvioida oikein, kun se sisällytettiin toimintasuunnitelmaan. Tietojärjestelmien hankintojen ja kehittämisen suosituksiin ei lisätty muokattavan fraasipohjaisen kirjoittamisen mahdollisuutta.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumusta voi pitää laajuudeltaan kauaskantoisena, sillä se olisi edellyttänyt merkittäviä muutoksia julkisen sektorin tietojärjestelmiin. Valituista merkkipaaluista kuitenkin vain julkisten tietojärjestelmien hankinta- ja kehitysohjelmien päivityksellä olisi voinut olla

keskitasoisia vaikutuksia. Pilottihanke osoittaa, että systeemin laajuisten muutosten aikaansaamisessa on taloudellisia ja koordinaatioon liittyviä haasteita. Kolmesta merkkipaalusta vain seminaari toteutui suunnitellusti. Yleensä yhdellä tapahtumalla ei ole suurta vaikutusta, mutta tässä tapauksessa seminaari nosti esiin heikosti tunnetun aiheenalueen. Haastateltujen viranomaisten mukaan fraasipohjaisen kirjoittamisen vanhentuneista ohjelmista ei ole keskusteltu aikaisemmin. Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että nyt tietoisuus aiheesta on levinnyt virkamiesten, tutkijoiden, kehittäjien ja IT-asiantuntijoiden keskuudessa. Kotimaisten kielten keskuksen edustajat kertovat Kotuksen koulutusten ja konsultaatioiden kysynnän kasvaneen, mikä on osoitus tietoisuuden lisääntymisestä.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

IRM-tutkijat suosittelevat sitoumuksen sisällyttämistä seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä toistaiseksi tehdyt toimet ovat onnistuneet vain lisäämään tietoisuutta aiheesta, mutta eivät ole saaneet aikaan muutosta julkisen sektorin tietojärjestelmiin. Pilottihanke olisi mahdollinen ratkaisu budjetin ja koordinaation puutteen aiheuttamiin rajoitteisiin. Uudessa toimintasuunnitelmassa pilotti tulisi kuitenkin tunnistaa jo etukäteen ja varata sen toteuttamiseen riittävät taloudelliset ja muut resurssit. Kuten haastatteluista kävi ilmi, nykyiset fraasipohjaisen kirjoittamisen järjestelmät ovat vanhentuneita, joten pilotti voisi keskittyä päivitettyjen sovellusten testaamiseen ja kokeilemiseen. Pilotin tulokset tulisi koota ja tarjota myös muiden organisaatioiden käyttöön. Mikäli pilottihanke on liian vaikea toteuttaa, lisäkoulutuksen ja uusien seminaarien järjestäminen hyvästä fraasipohjaisesta kirjoittamisesta voisi olla realistisempi tavoite.

¹ Valtiovarainministeriö, "Tietojärjestelmät ja kirjoittaminen -seminaari 14.1.2014", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/17vhNXc>

TEEMA 3. AVOIN TIETO – TIETO

3.1 | Avataan ja julkaistaan uusia tietovarantoja sekä muutetaan nykyisiä koneluet-tavaan muotoon

Osana valtiovarainministeriön Avoimen tiedon ohjelmaa selvitetään asiakirjamuotoisen tiedon avaamista rakenteellisena. Avoimen tiedon ohjelma käynnistetään yhtäaikaaisesti Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toimeenpanon kanssa. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna kootaan tieto julkisen hallinnon tietovarannoista ja niiden sisältämistä tiedoista linkittämällä virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan. Avoimen datan ja avoimen rajapinnan vaatimus sisällytetään toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin niin, että tietojärjestelmiin on mahdollista rakentaa vaihtoehtoisia käyttöliittymiä. Analyysityökaluja ja tutkimuksia hankittaessa otetaan huomioon mahdollisuus julkistaa työkalut, menetelmät ja data avoimena.

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna avataan hallinnon avoimuuden kannalta keskeisiä tietovarantoja: valtion ICT- hankesalkku ja hallitusohjelman seurantatietokanta julkaistaan verkkopalveluna. Selvitetään mahdollisuus lakikokoelmien julkaisemiseksi koneluettavassa muodossa. Toimintasuunnitelman toisena ja kolmantena vuonna avataan lisää tietovarantoja.

SITOUKSEN KUVAUS		
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	3.1.1. Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena	Heikko (Sitoumustekstiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)
	3.1.2. Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan	Hyvä (Sitoumustekstissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalut tavoitteen täyttämiseksi)
	3.1.3. Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin	Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)
	3.1.4. Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa	Heikko
	3.1.5. Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen	Hyvä

RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIO	EPÄSELVÄ
	3.1.1. Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena	X				
	3.1.2. Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan	X			X	
	3.1.3. Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin	X			X	
	3.1.4. Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa	X			X	
3.1.5. Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen	X			X		

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
3.1.1. Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena	Olemassa oleva	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
3.1.2. Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan	Uusi	Pieni
3.1.3. Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin	Uusi	Pieni
3.1.4. Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa	Uusi	Pieni
3.1.5. Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen	Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.

VALMIUSASTE				
3.1.1. Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.1.2. Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.1.3. Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.1.4. Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.1.5. Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET	
3.1.1. Selvitys asiakirjamuotoisen tiedon avaamisesta rakenteellisena	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.1.2. Virastojen ja kuntien tietojärjestelmäselosteet yhteen paikkaan	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.1.3. Avoin data ja rajapinnat tietojärjestelmähankintoihin ja arkkitehtuuriperiaatteisiin	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.1.4. Avoimuus analyysityökaluissa ja tutkimuksissa	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.1.5. Hallinnon keskeisten tietovarantojen avaaminen	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus pyrkii parantamaan julkishallinnon päätöksiin liittyvän tiedon ja hallinnon datan saatavuutta. Tavoitteena on tutkia mahdollisuuksia avata asiakirjoja rakenteellisessa muodossa ja hallinnon avoimuuden kannalta keskeisiä tietovarantoja.

Suomessa asiakirjat julkaistaan usein muodossa, jossa niiden konelukeminen ei ole mahdollista (esimerkiksi skannattuina asiakirjoina). Tämä voi tehdä tiedon löytämisestä ja uudelleenkäyttämistä hankalaa niin kansalaisille kuin virkamiehillekin. Hallinnon jo avaaman datan löytäminen oli verkkoportaalin puuttumisen takia

vaikeaa. Sitoumus pyrkii osana valtiovarainministeriön avoimen tiedon ohjelmaa parantamaan tilannetta huomattavasti mahdollistamalla datan avaamisen tietojärjestelmien avulla ja tarjoamalla datan saataville yhden verkkoportaalin kautta. Sitoumus pyrkii myös avaamaan muutamia keskeisiä tietovarantoja, jotka edustavat kuitenkin vain pientä osaa hallinnon datasta.

Mahdollisuutta avata lisää asiakirjoja rakenteellisessa muodossa ei selvitetty kunnolla. Tämä osoittautui liian kunnianhimoiseksi tavoitteeksi käytettävissä olevilla resursseilla. Koska asiakirjojen tiedot luodaan automaattisesti julkishallinnon tietojärjestelmissä, niiden avaaminen rakenteellisessa muodossa vaatisi merkittäviä muutoksia järjestelmiin.

Toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana kerätään tietoa julkisen sektorin tietokannoista ja tietovarannoista linkkaamalla IT-järjestelmien tekniset tiedot yhteen portaaliin. Yhteentoimivuus.fi-portaali oli olemassa jo ennen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaa¹, ja sitä päivitetään parhaillaan. Portaalia ollaan lisäämässä² myös avoimen tiedon palveluun, joka avattiin syyskuussa 2014³. Haastateltujen hallinnon edustajien mielestä sopivaa tapaa kerätä tietoa yhteen paikkaan ei löytynyt, koska kaikki kohderyhmät eivät käyttäneet Yhteentoimivuus.fi-portaalia.

Avoimen datan ja avointen sovellusrajapintojen vaatimusten sisällyttäminen tietojärjestelmien hankintaohjeistukseen ja arkkitehtuuriperiaatteisiin valmisteltiin, ja ohjeistusta pystyi kommentoimaan ennen julkaisua aina elokuuhun 2014 asti.⁴

Sitoumuksen viimeinen merkkipaalu pyrkii avaamaan hallinnon avoimuuden kannalta keskeisiä tietovarantoja. Finlex⁵ on suomalaisen lainsäädännön tietokanta, joka ei aikaisemmin sisältänyt rakenteellista tietoa. Nyt tietoja on julkaistu rakenteellisessa muodossa. Hallinnon ICT-hankesalkun ja hankkeiden seurantatietojen julkaisu osoittautui haastavaksi teknisten ongelmien takia. Hankesalkun haasteena on myös se, että osa tiedoista

on salaista eikä näin ollen avattavissa. Muut tiedot ovat kuitenkin julkisia julkisuuslain nojalla, joten mahdolliset luokitteluongelmat tulisi olla ratkaistavissa.⁶ Sekä salkku että seurantatiedot jäivät avaamatta tässä raportissa arvioitun toimeenpanoajan sisällä. Hallinto avasi kuitenkin seurantatiedot aikataulusta jäljessä syyskuussa 2014 järjestetyillä Avoin Suomi -messuilla.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Sitoumuksen tavoite oli parantaa julkishallinnon päätöksiin liittyvän tiedon ja hallinnon datan saatavuutta. Tässä vaiheessa vaikutusta on vaikea mitata, koska sitoumus on kokoelma erityyppisiä toimia. Toteutuneet toimet ovat vähäisiä suhteutettuna julkishallinnon avattavissa olevan tiedon määrään.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumuksessa asetettiin konkreettisia ja selkeitä merkkipaaluja, joista osa toteutui ja osa jäi toteutumatta. Muihin sitoumuksiin verrattuna tämä sitoumus oli luonteeltaan teknisempi keskittyen back end -ratkaisuihin. Vaikka niiden tulokset ovat sekä hallinnon että kansalaisten näkökulmasta merkityksellisiä, niin ratkaisujen suunnittelu- ja toimeenpanoprosessit eivät ole yhtä relevantteja. Merkkipaaluja pyrittiin toteuttamaan pääosin muissa valtiovarainministeriön avoimen tiedon ohjelman hankkeissa. Sitoutuminen pitkäaikaiseen tiedon avaamiseen olisi kuitenkin merkityksellistä myös seuraavassa toimintasuunnitelmassa. IRM-tutkijat ehdottavatkin, että vastuuvollisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi samankaltainen, kaikki hallinnon tietojen avaamisen pyrkimykset yhteen tuova sitoumus sisällytetään myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Päätökset ensimmäiseksi avattavista tietovarannoista tulisi tehdä yhdessä hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Tämä vaatii lisäselvityksiä olennaisimpien tietolähteiden tunnistamiseksi.

¹ Yhteentoimivuuden tietopankki, "Yhteentoimivuus.fi", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/17ZQCVS>

² Yhteentoimivuuden tietopankki, "Yhteentoimivuus.fi-portaalin aineistoja mukana uudessa Avoindata.fi-portaalissa", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/15Mdyqg>.

³ Avoindata.fi, "Avoindata.fi", Valtori, <http://bit.ly/1vKn2Zl>

⁴ JUHTA, "JHS 166 Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot - Liite 8. Erityisehtoja tilaajan sovellushankinnoista avoimen lähdekoodin ehdoin", JUHTA, <http://bit.ly/1JvgqP>.

⁵ Finlex, "Finlex-tietopankki", Finlex, <http://bit.ly/17hvppo>

⁶ Finlex, "Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta", Finlex, <http://bit.ly/1MAKByS>

3.2 | Avoimen datan ja tiedon käyttöehdot selkeiksi

Tämä on tähtisitous (★)¹

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna laaditaan JHS-suositus avoimen tiedon käyttöehdoista pohjautuen kansainvälisiin käytäntöihin.

SITOUUKSEN KUVAUS				
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö		
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Ei ole		
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä		
TARKKUUS JA MITATTAVUUS		Hyvä (Sitoumusehdotuksessa on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalat tavoitteen täyttämiseksi)		
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu		
	OGP:N ARVOT			
	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT
	X			EPÄSELVÄ
AMBITIOTASO				
UUSI VAI OLEMASSA OLEVA		POTENTIAALINEN VAIKUTUS		
Uusi		Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.		
VALMIUSASTE				
ALOITUSPÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste		
SEURAAVAT ASKELEET				
Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.				

MITÄ TAPAHTUI?

Sitoumus pyrkii tuottamaan selkeät käyttöehdot avoimelle datalle ja tiedolle tekemällä kansainvälisiin parhaisiin käytänteisiin nojautuvia suosituksia julkiselle sektorille. Sitoumus pyrkii myös standardoimaan julkisen sektorin avoimen datan lisensointikäytänteet, jonka johdosta avoimen datan ja tiedon pitäisi olla helpommin myös hallinnon ulkopuolisten toimijoiden käytettävissä.

Sitoumuksen tärkein tuotos tulee olemaan JHS-suositus, jonka oli tarkoitus valmistua toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden aikana. Työ on kuitenkin edennyt odotettua hitaammin. Hallinto on valmistellut suosituksen, ja se on lähetetty kommentoitavaksi. Viimeinen vaihe on suosituksen pohjana olevan Creative Commons 4.0-lisenssin suomenkielinen käännös¹. Kääntäminen on osoittautunut lainsäädännöllisten vaatimusten takia haastavaksi.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

JHS-suositus on valmistelussa, mutta sitä ei vielä ole saatu valmiiksi. Ennen OGP-prosessia mitään yhteistä julkisen sektorin standardia ei ollut olemassa. Suosituksen valmistuessa saadaan Creative Commons -lisenssin pohjalle rakennettu yhteinen standardi. JHS-suositukset eivät ole sitova, mutta julkishallinto pyrkii yleensä noudattamaan niitä. Sitoumuksella on todennäköisesti haluttu vaikutus, kun JHS-suositus saadaan valmiiksi. Sitoumusta voi pitää melko kunnianhimoisena. Suosituksen valmistelu ei vaadi suuria ponnisteluja, mutta sitoumuksen vaikutus voi kuitenkin olla kohtalainen, mikäli hallinto onnistuu standardoimaan lisensointikäytänteen.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Koska suositus on valmisteltu ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA ratifioi sen vuoden 2014 loppuun mennessä, seuraavaan toimintasuunnitelmaan ei tarvita jatkotoimenpiteitä.

¹ Tähtisitoumukset ovat esimerkiksi OGP-sitoumuksia. Tähtien ansaitakseen sitoumuksen täytyy täyttää useampi kriteeri. (1) Sen täytyy olla niin tarkasti kuvattu, että sen potentiaalista vaikutusta voidaan arvioida. Tähtisitoumuksen tarkkuuden täytyy olla joko keskitasoa tai hyvä. (2) Sitoumustekstistä tulisi käydä ilmi sen relevanssi avoimelle hallinnolle. Tarkasti ottaen sen tulee liittyä vähintään yhteen OGP:n arvoon: tiedon saatavuuteen, julkiseen osallistumiseen tai vastuuvollisuuteen. (3) Sitoumuksen potentiaalisen vaikutuksen tulee olla toteutuessaan kohtalainen tai mullistava. (4) Viimein sitoumuksen tulee edistyä hyvin toimintasuunnitelman toteutusajana eli saada Valmiusasteeksi merkittävä tai valmis.

² JHS-suositukset, "JHS 189 Avoimen tietoaineiston käyttöluupa", JUHTA, <http://bit.ly/1yJAQR8>.

3.3 | Vahvistetaan henkilötietojen, tietosuojan ja avoimen datan yhteensovittamiseen tarvittavaa osaamista ja ymmärrystä

Kansalaisella tulisi olla mahdollisuus tarkistaa mihin rekistereihin hänestä on tallennettu tietoja. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna selvitetään vaihtoehdot tämän toteuttamiseksi. Toimintasuunnitelman toisena ja kolmantena vuonna rakennetaan keskeisiin viranomaisrekistereihin omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus.

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna selvitetään avoimen tiedon koulutustarpeita ja järjestetään seminaari yhdessä avoimen datan yhteisön, julkisuuslain asiantuntijoiden sekä tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa.

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna luodaan pysyvä toimintamalli avoimen tiedon tukipalvelujen ja apuvälineiden tuottamiseksi: systemaattinen koulutus avattavan tiedon löytämiseen, jalostamiseen, harmonisointiin, julkaisuun ja hyödyntämiseen.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Open Knowledge Finland ry				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	3.3.1. Selvitys vaihtoehdoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi	Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
	3.3.2. Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus	Hyvä (Sitoumustekstissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalut tavoitteen täyttämiseksi)				
	3.3.3. Seminaari aiheesta	Keskitaso				
	3.3.4. Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta	Keskitaso				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOIT	EPÄSELVÄ
	3.3.1. Selvitys vaihtoehdoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi	X			X	
	3.3.2. Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus	X		X	X	
	3.3.3. Seminaari aiheesta	X				
3.3.4. Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta	X					

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
3.3.1. Selvitys vaihtoehdoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi	Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
3.3.2. Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus	Uusi	Mullistava: Uudistus, joka potentiaalisesti mullistaa hallinnon toimintatapoja.
3.3.3. Seminaari aiheesta	Uusi	Pieni
3.3.4. Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta	Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.

VALMIUSASTE

3.3.1. Selvitys vaihtoehdoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.3.2. Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.3.3. Seminaari aiheesta	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
3.3.4. Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALM-ISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET

3.3.1. Selvitys vaihtoehdoista kansalaisesta talletettujen tietojen tarkistamiseksi	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.3.2. Omien tietojen katselutoiminto ja uudelleenkäyttöoikeus	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.3.3. Seminaari aiheesta	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
3.3.4. Toimintamalli avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisesta	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Tällä sitoumuksella on useita erityyppisiä tavoitteita.

- Ensinnä sitoumus pyrkii vahvistamaan kansalaisten henkilösuojan, tietosuojan ja avoimen tiedon yhteensovittamiseen tarvittavaa osaamista selvittämällä koulutustarpeita ja järjestämällä seminaarin.
- Toisekseen sitoumus pyrkii vahvistamaan kansalaisten omistusoikeutta itseään koskevaan tietoon selvittämällä kansalaisten mahdollisuuksia tarkistaa hänestä kerättyä tietoa ja sisällyttämällä keskeisiin viranomaisrekistereihin tarkistustoiminto ja jopa omien tietojen uudelleenkäyttömahdollisuus.
- Kolmanneksi sitoumus pyrkii luomaan avoimen tiedon tukipalveluiden ja apuvälineiden tuottamisen pysyvän toimintamallin systemaattisen koulutuksen avulla. Kolmas tavoite on hieman epämääräisempi, ja haastatellut hallinnon edustajat tarkensivat sen liittyvän Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmasta erillisenä toteutettavaan valtiovarainministeriön Avoimen tiedon ohjelmaan.

Kaksi ensimmäistä tavoitetta koskevat yksityisyyden suojaan ja "omadataan" liittyviä kysymyksiä, kuten kansalaisten mahdollisuutta käyttää uudelleen viranomaisten ja yksityisten yritysten heistä keräämää tietoa. Hallinnon näkökulmasta hallinto omistaa keräämänsä datan. Kansalaisen kannalta hallinnon taltioiman datan kuitenkin omistaa se henkilö, johon data liittyy. Hallinnon ja kansalaisten välillä on siis potentiaalinen eturistiriita tiedon omistajuudesta. Open Knowledge Finlandin tekemä ja liikenne- ja viestintäministeriön hiljattain julkaisema tutkimus pyrkii muodostamaan kompromissin näiden kahden näkökannan välillä¹.

Selvitys kansalaisten mahdollisuuksista tarkistaa omat tietonsa on suunniteltu toteutettavaksi valtiovarainministeriön Kansallinen palveluarkkitehtuuri-hankkeessa. Syksyllä 2015 julkaistava betaversio kansalaisen dataportaalista pitää sisällään mahdollisuuden tarkistaa jossain määrin rekistereissä

olevaa tietoa². Tiedon tarkastelutoimintoa tai uudelleenkäyttömahdollisuuksia ei kuitenkaan saada sisällytettyä keskeisiin rekistereihin suunnitellusti, koska toimeenpano on ollut tehotonta ja alkuperäinen aikataulu oli ylioptimistinen. Toistaiseksi valtiovarainministeriö, avoimen tiedon yhteisö tai muu järjestö ei ole järjestänyt systemaattista koulutusta avattavan tiedon löytämisestä, jalostamisesta, harmonisoinnista, julkaisusta ja hyödyntämisestä. Avoimen datan tukipalvelut ja apuvälineet ovat sisällytetty muihin hankkeisiin, kuten edellä mainittuun dataportaaliin.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Ennen OGP-prosessia kansalaisilla oli henkilötietolain³ nojalla oikeus saada selville julkishallinnon hänestä keräämät tiedot. Käytännössä näiden tietojen saaminen voi kuitenkin olla vaikeaa, ja mahdollisuudet tietojen uudelleenkäyttöön ovat rajalliset. Sitoumus on edistänyt itseä koskevan tiedon saatavuutta hieman, mutta merkittäviä parannuksia ei ole tapahtunut.

Sitoumus pyrki vahvistamaan kansalaisten henkilösuojan, tietosuojan ja avoimen tiedon yhteensovittamiseen tarvittavaa osaamista, parantamaan mahdollisuuksia tarkistaa ja uudelleenkäyttää hallinnon tallentamaa tietoa sekä järjestämään systemaattista koulutusta avoimesta tiedosta. Se pyrki perustavalla tavalla muuttamaan kansalaisten mahdollisuuksia päästä käsiksi itseä koskevaan dataan. Tiedon uudelleenkäyttötoiminto olisi jopa mullistava uudistus, sillä sen avulla kansalaisilla olisi mahdollisuus hallita itseä koskevaa dataa ja käyttää sitä myös muissa palveluissa. Tällainen uudelleenkäyttömahdollisuus on maailmanlaajuisestikin harvinainen ja muuttaisi jossain määrin käsitystä kansalaisista kerätyn tiedon omistajuudesta. Tässä vaiheessa sitoumuksen vaikutus on kuitenkin ollut pieni rajallisesta toimenpanosta johtuen. Kansallinen palveluarkkitehtuuri-ohjelma selvittää mahdollisuuksia tarkistaa kansalaisten omia tietoja, ja betaversio dataportaalista on tarkoitus julkaista syksyllä 2015.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumus vaatii lisätoimia seuraavassa toimintasuunnitelmassa, sillä se ei saavuttanut tavoitteitaan. Lisäksi tietosuojaan ja tiedon saatavuuteen liittyvää työtä pitäisi jatkaa julkishallinnossa. Koska sitoumuksen toteuttamisessa on jääty aikataulusta jälkeen, samoja merkkipaaluja voidaan käyttää myös seuraavassa toimintasuunnitelmassa jatkamaan toimia siitä, mihin ne ovat siihen mennessä toteutuneet. Tiedon kerääminen ja käyttäminen on keskeinen kysymys sekä hallinnon että kansalaisten kannalta. Se tulisikin sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä aihe liittyy läheisesti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin, kuten julkiseen vastuuvollisuuteen ja tiedon saatavuuteen.

¹ Antti Poikola, Kai Kuikkaniemi ja Ossi Kuittinen, "My Data – johdatus ihmiskeeseen henkilötiedon hyödyntämiseen", Liikenne- ja viestintäministeriö, <http://bit.ly/15DhHw7>.

² Valtiovarainministeriö, "Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA)", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/15DGgJa>.

³ Finlex, "22.4.1999/523 – Henkilötietolaki", Finlex, <http://bit.ly/1LhxiBv>

TEEMA 3. HALLINTO MAHDOLLISTAJANA

4.1 | Kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkaminen

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna käynnistetään ”Ilmoita esteestä -kampanja”, jossa voi ilmoittaa havaitsemistaan esteistä tai hidasteista julkisessa hallinnossa. Tämä auttaa priorisoimaan avointa kansalaiskeskustelua tai uusien palveluiden kehittämistä estävien tai hidastavien asioiden muuttamista. Muutostarpeet voivat liittyä esimerkiksi lainsäädäntöön, hallinnollisten ohjeistusten tai verkkopalveluiden päivittämiseen tai uudistamiseen. Varmistetaan, että kaikkiin kuulemisiin sisältyvät kuulemisen tulosten käsittely ja yhteenvedon julkaisu. Avoimen tiedon yhteisö seuraa aktiivisesti ja raportoi avointa tietoa hyödyntävien sovellusten rakentamisesta ja niiden käyttöönotosta.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto Avoin ministeriö ry oikeusministeriö Verkkodemokratiaseura ry				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	4.1.1. Ilmoita esteestä -kampanja	Hyvä (Sitoumuskstissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalu tavoitteen täyttämiseksi)				
	4.1.2. Kuulemisohjeiden päivittäminen	Keskitaso (sitoumuskstiksi kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
	4.1.3. Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi	Heikko (Sitoumuskstiksiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVOLVOLLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	4.1.1. Ilmoita esteestä -kampanja		X			
	4.1.2. Kuulemisohjeiden päivittäminen		X	X		
4.1.3. Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi	X			X		

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
4.1.1. Ilmoita esteestä -kampanja	Uusi	Kohtalainen: Merkittävä mutta laajuudeltaan rajallinen askel eteenpäin toimintatapojen muutoksessa.
4.1.2. Kuulemisohjeiden päivittäminen	Uusi	Kohtalainen
4.1.3. Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi	Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.

VALMIUSASTE				
4.1.1. Ilmoita esteestä -kampanja	ALOITUS-PÄIVÄ: 15-10-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 31-05-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
4.1.2. Kuulemisohjeiden päivittäminen	ALOITUS-PÄIVÄ: 15-10-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 31-05-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	
4.1.3. Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi	ALOITUS-PÄIVÄ: 15-10-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 31-05-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET	
4.1.1. Ilmoita esteestä -kampanja	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
4.1.2. Kuulemisohjeiden päivittäminen	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
4.1.3. Avoimen tiedon sovellusten seuraaminen ja raportointi	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Toimintasuunnitelman valmistelun kuulemisvaiheessa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon edustajat sopivat, että yksi neljästä teemasta keskittyä kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistamiseen, koska kolme muuta pyrkivät lisäämään avoimuutta valtionhallinnossa ja kunnissa. Sopimuksen tuloksena syntyi tämä sitoumus, jonka yhtenä tavoitteena on purkaa kansalaisyhteiskunnan toiminnan esteitä järjestämällä kampanja, jonka puitteissa kansalaiset voivat raportoida hallinnossa kohtaamistaan esteistä.

Toinen ja kolmas merkkipaalu pyrkivät samaan tavoitteeseen toisella tavalla. Valtioneuvoston ohjeistusta kuulemisesta säädösvalmistelussa päivitetään siten, että kuulemisen tulokset myös ohjeistetaan prosessoimaan. Ongelmana on ollut se, että aikaisemmin ei aina ole ollut selvää koska ja miten kuulemisten tuloksia on käytetty säädösvalmistelussa. Lisäksi avoimen tiedon yhteisön edustajat sitoutuivat raportoimaan avoimen datan sovellusten rakentamisesta ja käyttöönotosta.

Ilmoita esteestä -kampanja jäi pienimuotoiseksi ja vaikutuksiltaan rajalliseksi, joten se lopetettiin nopeasti. Haastateltujen hallinnon virkamiesten mielestä kansalaisyhteiskunnan mahdollistamiseen liittyvien konkreettisten merkkipaalujen luominen osoittautui haastavaksi. Hallinnolla ja kansalaisyhteiskunnalla oli vaikeuksia yhteisen näkemyksen muodostamisessa. Kansalaisyhteiskunnan toimijat halusivat voimakassanaisen kampanjan, joka keskittyisi hallinnon virheisiin ja huonoihin käytänteisiin, kun taas hallinto kannatti positiivisempaa lähestymistapaa. Keskittyminen avoimuuden esteisiin oli kompromissi. Avoimuuden esteitä ei kuitenkaan määritelty selkeästi, joten osa saadusta palautteesta koski aihealueen ulkopuolisia kysymyksiä. Kampanjalla ei myöskään ollut rahoitusta, joten esteistä kertovan ja kampanjaa markkinoivan verkkosivun tekeminen oli mahdotonta. Kampanjalla ei siis ollut selkeää viestintäkanavaa. Kampanjan aikana esteistä saatiin vain seitsemän ilmoitusta joko tapahtumissa tai sähköpostin kautta. Ilmoitukset välitettiin virastoille, mutta vain muutamaan viestiin vastattiin.

Oikeusministeriö päivitti kuulemisten ohjeistusta niin, että se sisältää velvollisuuden käsitellä kuulemisten tulokset. Päivitettyjä ohjeita ei kuitenkaan ole vielä julkaistu. Niiden toimeenpanoa seurataan ministeriön tutkimustyöryhmässä. Avoimen tiedon sovellusten kehittämistä seuraava Open Knowledge Finland ei haastateltujen mukaan ole juuri ollut yhteydessä viranomaisiin eikä näin ollen ole raportoinut kehityksestä.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Ennen OGP-prosessia hallintoa ei nähty kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistajana. Toimintasuunnitelma tuskin muuttaa tilannetta, sillä merkkipaalut liittyivät löyhästi päätavoitteeseen ja jäivät suurimmilta osin toteutumatta.

Sitoumus olisi voinut olla kunnianhimoinen, mutta merkkipaalut toteutuivat pienimuotoisina ja olivat vaikutuksiltaan vähäisiä. Kuulemisen ohjeistuksen päivittämistä lukuun ottamatta sitoumukset eivät juuri edistäneet esteiden purkamista hallinnossa. Esimerkki tästä oli Ilmoita esteestä -kampanja, joka keräsi vain kourallisen vastauksia ja osoitti, että hallinto ei pystynyt täyttämään kansalaisyhteiskunnan edustajien odotuksia näkyvyyden ja vastuuvollisuuden lisäämisestä sekä huonojen käytänteiden esiinnostamisesta.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

IRM-tutkijoiden mielestä kansalaisyhteiskunnan esteiden purkaminen on kunnianhimoinen tavoite sinänsä, ja se tulisi sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Mikäli toimeenpanossa onnistutaan, sitoumuksella voi olla merkittävä vaikutus yhteiskuntaan. Ilmoita esteestä -kampanja voisi myös kuulua seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mutta useita ongelmia tulisi korjata, jotta sillä olisi laajemmat vaikutukset. Ensinnäkin kampanjaa tulisi markkinoida, ja se tarvitsee oman verkkosivun, jossa kansalaiset voivat ilmoittaa esteistä. Myös tiedon käsittelyn tulee olla tehokkaampaa. Sen sijaan, että kansalaisten ilmoituksia vain välitetään edelleen virastoihin, tulee määritellä selkeät vastuut viestien jakamisesta ja niihin vastaamisesta. Vastuuvollisuuden lisäämiseksi

raportoitujen esteiden tulisi mieluiten olla julkisesti nähtävillä ja kaikkien seurattavissa. Näiden ongelmien korjaaminen vaatii korvamerkittyä budjettia sekä selkeitä seurantatavoitteita. Toinen vaihtoehto on pienimuotoinen lähestymistapa, jossa avoimuuden esteisiin vain yhdessä ministeriössä tai virastossa. Tämä tekisi vastuiden jakamisesta yksinkertaisempaa. Mikäli tarvittavia resursseja ei ole saatavilla, sitoumusta ei tulisi sisällyttää tulevaan toimintasuunnitelmaan.

Oikeusministeriö johtaa kuulemisen ohjeistuksen päivitystä, mutta kansalaisjärjestöjen tulisi seurata sen toimeenpanoa muissa ministeriöissä. Hallinnon toimijoiden ja avoimen tiedon yhteisön välistä, avointa dataa hyödyntäviä sovelluksia koskevaa viestintää voisi myös parantaa. Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen toimeenpanoon on ollut kuitenkin vaikeaa epäselvien tavoitteiden takia. Niinpä tähän liittyvää merkkipaalua ei tulisi sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

¹ Oikeusministeriö, "Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/15Fjf8S>

4.2 | Virkamiesten aloitteellinen läsnäolo ja tavoitettavuus

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna määritellään vapaaehtoisen avoimuusagentin rooli: mitä avoimuusagenteilta odotetaan ja millainen heidän roolinsa on. Levitetään käytäntö kaikkiin virastoihin. Halukkaat virkamiehet ja viranhaltijat voivat ilmoittautua omasta tahdostaan avoimuusagenteiksi. Tiedotetaan kaikille virastoille avoimuudesta ja pyydetään johtajia ja päälliköitä sitoutumaan avoimuusjohtajiksi. Avoimuusagentit ja -johtajat ovat kansalaisten tavoitettavissa ja pitävät myös toisiinsa yhteyttä avoimuuden edistämiseksi julkisessa hallinnossa.

Toimintasuunnitelman toisesta vuodesta lähtien palkitaan vuosittain esimerkiksi demokraatiapalkinnon yhteydessä keskus-, alue- ja paikallishallinnon edustaja, joka on omassa toiminnassaan mahdollistanut kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Palkinnon saa vuosittain yksi kunnallishallinnon, aluehallinnon ja valtionhallinnon edustaja.

Kansalaisjärjestöt tarjoavat virkamiehille koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen. Virkamiehiä rohkaistaan osallistumaan näihin koulutuksiin.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Valtiovarainministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Kuntaliitto oikeusministeriö Avoin ministeriö ry Open Knowledge Finland ry				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	4.2.1. Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi	Hyvä (Sitoumuskstessissä on selkeät ja mitattavissa olevat merkkipaalut tavoitteen täyttämiseksi)				
	4.2.2. Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies	Hyvä				
	4.2.3. Koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen	Keskitaso (sitoumuskstessi kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	4.2.1. Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi			X		
	4.2.2. Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies		X			
4.2.3. Koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen		X	X			

AMBITIOTASO		
MERKKIPAALU	UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS
4.2.1. Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi	Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.
4.2.2. Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies	Uusi	Pieni
4.2.3. Koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen	Uusi	Pieni

VALMIUSASTE

	ALOITUS-PÄIVÄ:	VALMISTUMISPÄIVÄ:	Ennustettu Valmiusaste	Valmiusaste
4.2.1. Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi	01-07-2013	30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste	
4.2.2. Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies	01-07-2013	30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste	
4.2.3. Koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen	01-07-2013	30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste	

SEURAAVAT ASKELEET

4.2.1. Avoimuusagentin roolin määrittely ja rekrytointi	Tarvitsee jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
4.2.2. Palkitaan kansalaisyhteiskuntaa mahdollistanut virkamies	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.
4.2.3. Koulutusta kuulemiseen ja osallistamiseen	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

MITÄ TAPAHTUI?

Virkamiesten aloitteellisen läsnäolon ja tavoitettavuuden sitoumus pyrkii parantamaan julkishallinnon avoimuutta. Kansalaisjärjestöjen voi olla vaikea vastata säädösvalmistelun kuulemisiin. Kansalaiset saattavat puolestaan kokea, että hallinnon hankkeista tiedotetaan heille liian myöhäisessä vaiheessa. Tämä yleinen huoli nousi esiin kansalaisjärjestöjen haastatteluissa. Virkamiesten aloitteellinen läsnäolo voisi tarjota paremmat vaikutusmahdollisuudet kansalaisjärjestöille ja kansalaisille.

Sitoumus sisältää kolme merkkipaalua. Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna viranhaltijoille tarjotaan mahdollisuus ilmoittautua virastonsa avoimuusagenteiksi, joiden tehtävänä on olla kansalaisten tavoitettavissa. Heidän odotetaan olevan yhteydessä myös toisiin avoimuusagentteihin. Toisesta vuodesta lähtien palkitaan vuosittain virkamiehiä, jotka ovat toiminnallaan mahdollistaneet kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Lisäksi kansalaisjärjestöt tarjoavat virkamiehille koulutusta kuulemisesta ja osallistamisesta.

Avoimuusagentteja koskevaa merkkipaalua ei siitä vastuussa olevien virkamiesten päätöksellä toimeenpantu toimintasuunnitelmassa esitetyllä tavalla. Alkuperäisen suunnitelman mukaan avoimuusagentin rooli oli vapaaehtoinen, mutta nyt kaikkia hallinnon virastoja pyydettiin nimeämään vastuuhenkilö. Haastatellut hallinnon edustajat katsoivat tämän olleen tehokkaampi tapa tuoda avoimen hallinnon periaatteita virastoihin. Viraston edustaminen on osa virkamiehen työtehtäviä, ja siihen myös kohdennetaan työaikaa. Sen sijaan perustettiin avoimen hallinnon kehittämiseen tähtäävä verkosto, johon kuului edustajat kaikista hallinnon virastoista. Toistaiseksi verkosto on tavannut kolme kertaa: lokakuussa 2013, helmikuussa 2014 ja toukokuussa 2014¹. Jäseniä rohkaistaan jakamaan verkoston jäsenten kokemuksia omissa virastoissaan. Samanlaista verkostomallia kehitetään myös paikallishallinnon käyttöön.

Toisen toimintavuoden aikana jaettavaksi suunniteltu palkinto myönnettiin itse asiassa ensimmäisen kerran jo vuonna 2013 oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja kuntaliiton lanseeraamassa Demokratiapäivässä. Samalla määriteltiin palkinnon myöntämisen kriteerit. Kansalaisjärjestöt järjestivät avoimen tiedon kuntakiertueen, Open Knowledge Roadshow 2013:n, lisäksi muutamia koulutustilaisuuksia virkamiehille. Keväällä 2014 Open Knowledge Finland järjesti Avoin julkishallinnon data -mestarikurssi², mutta se ei keskittynyt sitoumuksessa mainittuihin asioihin. Haastatellut hallinnon edustajat eivät olleet tietoisia muista tilaisuuksista.

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Virkamiesten yhteystiedot olivat julkisia jo ennen OGP-prosessia. Toimintasuunnitelman toimeenpanon jälkeen tilanne ei ole juurikaan muuttunut, sillä pyrkimykset olivat pienimuotoisia. Kahta tuotosta, avoimuusjohtajia ja virkamiesten palkintoa, ei ollut olemassa ennen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaa, ja ne ovatkin suoria seurauksia sitoumuksista.

Avoimuusjohtajilla on todennäköisesti ollut vaikutus omien virastojensa toimintaan, sillä he pyrkivät

viestimään työyhteisöissään avoimen hallinnon arvoista ja kumppanuusohjelman olemassaolosta, sekä edistämään näitä toimissaan. Virkamiesten palkinnolla on näkyvyyttä ainakin kohderyhmässään, ja se mahdollisesti motivoi viranhaltijoita mahdollistamaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Koska kansalaisjärjestöjen järjestämien koulutusten määrä jäi vähäiseksi, myös niiden vaikutusten voidaan katsoa jääneen pieniksi. Näyttöä julkishallinnon asenteiden tai toimintakulttuurin muutoksesta on vaikea löytää. Suuren muutoksen tapahtuminen vain vuosi sitoumuksen alkamisen jälkeen on tietenkin epätodennäköistä, mutta avoimuusjohtajien verkostot ovat lupaava alku.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

IRM-tutkijat ehdottavat lisävaikutusten aikaansaamiseksi toimenpiteitä myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan, sillä pyrkimykset ovat olleet tähän mennessä lupaavia huolimatta pienestä mittakaavasta. Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa määritellyt merkkipaalut ovat suurimmilta osin saavutettu, joten näiden toimien kehittäminen vaikuttaa hyvältä vaihtoehdolta. Vuosittaisen palkinnon jakaminen jatkuu. Palkintoa ei tarvitse välttämättä enää sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, vaikka näin on onnistuttu rohkaisemaan virkamiehiä avoimuuteen. Virastojen ja kuntien tulee jatkaa avoimen hallinnon vastuuhenkilöiden nimeämistä, sillä heidän verkostoilla on potentiaalia vaikuttaa suuresti myös koko Suomen OGP-prosessin suunnitteluun ja toteuttamiseen. Seuraavassa toimintasuunnitelmassa vastuuhenkilöiden roolit, tehtävät ja vastuut tulisi määritellä selkeämmin, jotta saataisiin aikaan haluttu vaikutus virastojen toiminnassa. Koska kansalaisjärjestöt järjestivät vain vähän koulutuksia virkamiehille, vaihtoehdoisen lähestymistavan etsiminen lienee tarpeellista. Sen sijaan, että virastot ja kunnat odottavat kansalaisjärjestöjen tuottavan koulutusta, ne voisivat pyrkiä tarjoamaan koulutuksille sopivan alustan esimerkiksi järjestämällä tilaisuuksia, joihin kansalaisjärjestöjen edustajia kutsutaan kouluttajiksi.

¹ Valtiovarainministeriö, "Virkamiesverkosto", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/17vtrl4>

² Open Knowledge Finland ry, "Avoin julkishallinnon data – mestarikurssi", Open Knowledge Finland ry, <http://bit.ly/1zqveiW>

4.3 | Välineiden ja koulutuksen tarjoaminen järjestöille

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä vuonna selvitetään kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen tarpeita verkkotyökalujen ja koulutuksen suhteen. Tarjotaan järjestöille ja kansalaisyhteiskunnan edustajille koulutusta sekä verkkotyökaluja ja niihin liittyvää koulutusta esimerkiksi oikeusministeriön osallistumisympäristön kautta.

SITOUKSEN KUVAUS						
VASTUULLISUUS	JOHTAVA ORGANISAATIO	Oikeusministeriö				
	AVUSTAVAT ORGANISAATIOT	Open Knowledge Finland ry.				
	YHTEYSHENKILÖ NIMETTY?	Kyllä				
TARKKUUS JA MITATTAVUUS	4.3.1. Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys	Heikko (Sitoumustekstiä joutuu tulkitsemaan, jotta sen kuvailemia toimia voidaan mitata)				
	4.3.2. Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä	Keskitaso (sitoumusteksti kuvaa objektiivisesti vahvistettavissa olevia toimia, mutta ei sisällä tarkkoja merkkipaaluja tai tuotoksia)				
RELEVANSSI	OGP:N SUURET HAASTEET	Ei mainittu				
	OGP:N ARVOT					
	MERKKIPAALU	TIEDON SAATAVUUS	JULKINEN OSALLISTUMINEN	VASTUUVELVOLISUUS	TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOT	EPÄSELVÄ
	4.3.1. Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys		X			
	4.3.2. Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä		X			
AMBITIOTASO						
MERKKIPAALU		UUSI VAI OLEMASSA OLEVA	POTENTIAALINEN VAIKUTUS			
4.3.1. Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys		Uusi	Pieni: Positiivinen mutta vähäinen askel toimintatapojen muutoksessa.			
4.3.2. Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä		Olemassa oleva	Pieni			

VALMIUSASTE				
4.3.1. Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	<p>EI ALOITETTU RAJALLINEN MERKITTÄVÄ VALMIS</p>
4.3.2. Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä	ALOITUS-PÄIVÄ: 01-07-2013	VALMISTUMISPÄIVÄ: 30-09-2014	Ennustettu Valmiusaste Toteutunut Valmiusaste	<p>EI ALOITETTU RAJALLINEN MERKITTÄVÄ VALMIS</p>
SEURAAVAT ASKELEET				
4.3.1. Verkkotyökalujen ja koulutuksen tarpeiden selvitys	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			
4.3.2. Koulutusta verkkotyökalujen käytöstä	Ei tarvitse jatkotoimenpiteitä seuraavassa toimintasuunnitelmassa.			

MITÄ TAPAHTUI?

Oikeusministeriössä on käynnissä useita eri osallistumisalustoja koskeva hanke¹. Mukana ovat esimerkiksi Otakantaa.fi-palvelu avointa lainvalmisteluprosessia ja muita julkisia kuulemisia varten, Kansalaisaloite.fi- ja Kuntalaisaloite.fi-palvelut kansalaisten aloitteille ja Lausuntopalvelu.fi-palvelu lakisääteisten kuulemisten toteuttamista varten. Tämä sitoumus pyrkii tarjoamaan kansalaisjärjestöille työkaluja ja koulutusta näiden palveluiden käyttöön. Ensimmäisenä vuonna oli tarkoitus selvittää kansalaisjärjestöjen tarpeita koulutuksen ja verkkotyökalujen suhteen.

Osallistumisalustat ovat välineitä, joilla niin kansalaiset kuin järjestökin voivat olla yhteydessä hallintoon. Koska useimpien alustojen on tarkoitus olla vuorovaikutteisia, tarvitaan sekä hallinnon toimijoita että ulkopuolisia käyttäjiä. Keskeisin haaste on luoda yhteisymmärrys alustojen käyttötavoista sidosryhmien välille. Yleisesti niillä pyritään tekemään kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisesta avoimempaa ja helpompaa. Koulutuksesta on keskusteltu oikeusministeriön kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa. Aihetta käsittelevä työpaja järjestettiin toimintasuunnitelman ensimmäisen vuoden

aikana. Työpajassa todettiin, että kansalaisjärjestöt eivät kaipaa lisäkoulutusta osallistumistyökalujen käytöstä. Sen sijaan viranomaisten tulee kehittää käytänteitä työkalujen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Oikeusministeriö järjesti erilaisia koulutuksia virkamiehille, järjestöille ja kansalaisille. Koulutukset keskittyivät osallistaviin metodeihin ja niiden hyödyntämiseen sekä osallistumistyökalujen käytön opastamiseen. Projektin aikana järjestettiin yli 100 tapaamista alkuvuoden 2012 ja kesän 2014 välillä. Osassa niistä esiteltiin alustoja, mutta noin 20 tapaamista keskittyi koulutukseen².

OLIKO SILLÄ MERKITYSTÄ?

Ennen OGP-prosessia osallistumisalustat olivat jo kehitysvaiheessa. Toimintasuunnitelman toimeenpanon jälkeen useimmat alustat ovat myös käytössä. Kansalaisjärjestöjen koulutusta olisi järjestetty myös ilman OGP-prosessia, mutta kumppanuusohjelmaan liittyminen loi uusia mahdollisuuksia yhteistyöhön ja parempaan koordinaatioon aiheen parissa työskentelevien ministeriöiden välillä. Esimerkiksi kansalaisaloitealusta lisäsi huomattavasti hallinnon ja kansalaisjärjestöjen kanssakäymistä.

Sitoumus liittyy läheisesti osallistumisalustahankkeisiin eikä koulutustapahtumien määrälle asetettu tavoitteita. Koulutuksia ja opastusta työkalujen käyttöön oli kuitenkin paljon, ja alustoja esiteltiin laajalle yleisölle, joten on mahdollista, että sitoumuksella oli vaikutusta alustojen käyttöön.

TÄSTÄ ETEENPÄIN

Sitoumuksen merkkipaalu toteutuivat suunnitellusti. Niinpä seuraavassa toimintasuunnitelmassa ei tarvita jatkotoimenpiteitä. Oikeusministeriön koulutuksiin varatut resurssit käytetään jatkossa huolimatta siitä, kuuluuko sitoumus seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Osallistumisalustojen esittely suurelle yleisölle on jatkuva prosessi myös tulevaisuudessa, mutta seuraavan toimintasuunnitelman toimenpiteiden tulisi olla kunnianhimoisempia ja keskittyä tiettyihin verkkotyökaluihin liittyviin ongelmiin.

¹ Oikeusministeriö, "Osallistumisympäristö-hanke", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/1BjHwdg>.

² Tämä perustuu valtiovarainministeriön esittämään listaan osallistumisympäristön puitteissa järjestetyistä tapahtumista. Tutkijat tutustuivat julkaisemattomaan listaan.

V | PROSESSI: ITSEARVIOINTI

Hallinto teki yksityiskohtaisen itsearviointiraportin aikataulun mukaisesti, mutta siitä puuttui tietoa sitoumusten ja merkkipaalujen toimeenpanosta.

V.1: Itsearviointin tarkistuslista

Julkaistiinko vuosittainen edistymisraportti?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Julkaistiinko se aikataulun mukaisesti? (30.9. mennessä useimmille hallinnoille, ja 1. kohortti 30.3. mennessä.)	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Onko raportti saatavilla virallisella kielellä?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Onko raportti saatavilla englanniksi?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Oliko raportin luonnos julkisesti kommentoitavissa vähintään kahden viikon ajan?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Saatiinko kansalaisilta kommentteja?	<input type="checkbox"/> Kyllä <input checked="" type="checkbox"/> Ei
Onko raportti talletettu OGP-portaaliin?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Sisälsikö itsearviointiraportti arvion toimintasuunnitelman valmistelun aikaisista kuulemisista?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Sisälsikö itsearviointiraportti arvion toimintasuunnitelman toimeenpanon aikaisista kuulemisista?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Sisälsikö itsearviointiraportti kuvauksen itsearviointin valmistelun aikaisesta kommentointivaiheesta?	<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä <input type="checkbox"/> Ei
Käsittelikö raportti kaikkia sitoumuksia?	<input type="checkbox"/> Kyllä <input checked="" type="checkbox"/> Ei
Arvioiko raportti sitoumusten valmiusastetta toimintasuunnitelmassa asetettuihin aikatauluihin ja merkkipaaluihin nähden?	<input type="checkbox"/> Kyllä <input checked="" type="checkbox"/> Ei

TIIVISTELMÄ LISÄTIEDOISTA

Hallinto julkaisi itsearviointiraportin 30.9.2014. Julkisten kuulemisten alustana käytettiin Otakantaa.fi-foorumia. Hallinto avasi toimintasuunnitelman toimeenpanolle omistetun keskustelun sivustolla, mutta keskusteluun ei tullut yhtään kommenttia.

Palautteen puuttumiselle voi olla kolme syytä:

1. suuri yleisö ja kansalaisjärjestöt eivät tiedä verkkosivua tai eivät halua käyttää sitä
2. kansalaiset eivät ole kiinnostuneita avoimen hallinnon kysymyksistä, tai
3. kommentoinnilla ei koeta olevan vaikutusta lopputulokseen. Kansalaisjärjestöjen edustajien mukaan järjestöt eivät tienneet itsearvioinnista eivätkä kuulemissivustosta.

Viranomaiset laittoivat itsearviointiraportin luonnoksen avoimeen keskusteluun kommentoitavaksi.¹

Itsearviointiraportissa arvioidaan lyhyesti sitoumusten valmiusastetta, mutta siinä ei anneta tarkempaa tietoa siitä, mitkä sitoumukset ovat aikataulussa ja mitkä ovat jääneet siitä jälkeen. Itsearviointiraportti ei sisällä tietoa yksittäisistä merkkipaaluista. Itsearviointiraportissa on yleinen yhteenveto kaikista Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittyneistä toimista Suomessa. Osaa arviointiraportissa käsitellyistä toimista ei ole toimintasuunnitelmassa. Raportti kuvailee tarkasti hallinnon järjestämiä tapahtumia, mutta kuvausta ei välttämättä ole liitetty tiettyyn sitoumukseen. Raportti käsittelee myös toimeenpanon keskeisimpiä ongelmia, kuten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vähäistä osallistumista, mutta näitä ongelmia ei välttämättä ole liitetty tiettyyn sitoumukseen.

¹ Oikeusministeriö, "Avoimen hallinnon Suomen 1. Toimintasuunnitelman itsearviointi", otakantaa.fi, <http://bit.ly/1ENsG2d>.

VI | MAAKOHTAINEN KONTEKSTI

Tässä osiossa asetetaan toimintasuunnitelma laajempaan kansalliseen kontekstiin ja käsitellään konkreettisia tavoitteita seuraavaa toimintasuunnitelmaa varten.

MAAKOHTAINEN KONTEKSTI

Suomi on monessa suhteessa avoimen hallinnon mallimaa. Tiedon vapautta koskevaa lainsäädäntöä on ollut olemassa jo vuodesta 1766.¹ Viime vuosina hallinto on toteuttanut useita hankkeita ja ohjelmia, joilla pyritään edistämään avointa hallintoa, demokratiaa ja julkisia palveluita, esimerkiksi tässäkin raportissa usein mainittu sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe). Avoimuus on yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman keskeisistä mainituista arvoista².

Suomella on kuitenkin vielä parantamisen varaa monessa avoimeen hallintoon liittyvässä kysymyksessä. Tuoreessa raportissa suomalaisen demokratian keskeiseksi haasteeksi nostetaan kansalaisten vähäinen osallistuminen³. Suomalaiset ovat kiinnostuneita poliittisista kysymyksistä, mutta he eivät hyödynnä perinteisiä demokraattisen osallistumisen tapoja yhtä laajasti kuin muut pohjoismaalaiset. Vaikka Suomi on sitkeästi pysytellyt maailman vähiten korruptoituneiden valtioiden joukossa⁴, maassa on koettu useita pieniä ja suurempia korruptioskandaaleja vuoden 2007 jälkeen⁵, ja aiheeseen on kohdistunut suurta julkista kiinnostusta. Siksi onkin yllättävää, että hallinto ei ole käsitellyt toimintasuunnitelmassa korruptiota, vaalikampanjarahoitusta ja julkisen toiminnan eettisyyttä. Toinen puuttuva aihe on yritysten vastuuvollisuus, mikä on jatkuvan keskustelun aihe uutisissa ja sosiaalisessa mediassa.

SIDOSRYHMIEN TAVOITTEET

Ylipäätään Suomen toimintasuunnitelman teemat vastaavat hyvin OGP-prosesseissa mukana olevien kansalaisjärjestöjen päämääriä. Kuitenkin vain hyvin pieni osa kansalaisyhteiskunnasta osallistui toimintasuunnitelman valmisteluun ja IRM:n arviointiprosessiin. Siksi on mahdotonta arvioida

kansalaisyhteiskunnan tavoitteita yleisesti. Hallinnon pyrkimyksistä arvioida, kuinka hyvin itse sitoumukset kuvastavat sidosryhmien intressejä tai niiden tavoitteita teemojen sisällä, ei juurikaan löydy näyttöä.

Tämän arviointiprosessin aikana sidosryhmätapaamisiin osallistuneet kansalaisyhteiskunnan edustajat korostivat avointen toimintatapojen merkitystä kansalaisyhteiskunnalle, erityisesti säädösvalmistelussa ja siihen liittyvissä kuulemisprosesseissa. Lisäksi heidän mielestään julkisiin prosesseihin, hankkeisiin ja hankintoihin liittyvän tiedon ja datan avaaminen on tärkeää. Nykyinen toimintasuunnitelma käsittelee näitä aiheita rajallisesti. Sidosryhmät toivoivat, että nämä aiheet ovat mukana myös seuraavassa toimintasuunnitelmassa. Kansalaisyhteiskunnan edustajat toivoivat myös, että seuraavassa toimintasuunnitelmassa keskitytään yritysten vastuuvollisuuden ja yksityisen sektorin läpinäkyvyyden lisäämiseen ylipäänsä. Lisäksi he korostivat rakenteellisen korruption vastaisen taistelun ja ilmiäntajien suojelun merkitystä.

TOIMINTASUUNNITELMAN LAAJUUS KANSALLISESSA KONTEKSTISSA

Suomen kansallisen kontekstin, arviointiprosessin tulosten ja edellä mainittujen sidosryhmien tavoitteiden valossa IRM-tutkijat tunnistavat nykyisen toimintasuunnitelman sisältävän useita tärkeitä teemoja, joista avointen toimintatapojen ja avoimen tiedon teemat olisi erityisen loogista sisällyttää myös seuraavaan toimintasuunnitelmaan. Lisäksi yritysten vastuuvollisuuteen ja julkishallinnon lahjomattomuuteen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä lisäyksiä avoimen hallinnon kehittämiseen Suomessa ja näin ollen ne tulisi sisällyttää seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

¹ Juha Mustonen (ed.), The World's First Freedom of Information Act - Anders Chydenius' Legacy Today. Kokkola. Anders Chydenius Foundation 2006. <http://bit.ly/1JA2eff>.

² Valtioneuvoston kanslia, "Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma", Valtioneuvoston kanslia, <http://bit.ly/1uG16hy>.

³ Oikeusministeriö, "Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen – Valtioneuvoston demokatiapoliittinen selonteko 2014", Oikeusministeriö, <http://bit.ly/1CuDh2E>.

⁴ Transparency International, "Corruption perception index", Transparency International, <http://bit.ly/1vKyq7E>.

⁵ "Vaalihohtaja: Vaalirahoituslain rikkominen melko yleistä," YLW, <http://bit.ly/1A9JdgU>.

VII | YLEISET SUOSITUKSET

Tässä osioissa esitetään yleisiä suosituksia Suomen OGP-prosessin jatkoa varten.

LÄPILEIKKAAVAT SUOSITUKSET

Suomen ensimmäisen toimintasuunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa tähän mennessä voi pitää hyvänä yrityksenä. Valmisteluprosessissa pyrittiin tavoittamaan mahdollisimman laaja yleisö, ja toimintasuunnitelma sisälsi selkeästi kansalaisyhteiskunnan esittämiä aihealueita. Lisäksi toimintaa oli paljon, vaikka hallinto ei toteuttanut kaikkia sitoumuksia toimintasuunnitelman mukaisesti. IRM-tutkijat kuitenkin esittävät muutamia yleisiä ehdotuksia Suomen OGP-prosessin parantamiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisääminen

Keskeinen huolenaihe on kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisen vähäisyys, johon seuraavassa toimintasuunnitelmavaiheessa tulisi saada parannus. Useista tapahtumista ja markkinointipyrkimyksistä huolimatta prosessiin osallistui vain vähän kansalaisia tai kansalaisjärjestöjä. Tähän on monia mahdollisia syitä, joista voi vetää erilaisia johtopäätöksiä.

Yksi haaste on Suomen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman heikko näkyvyys verkossa. Haastatellut sidosryhmät korostivat, että kumppanuusohjelmalla pitäisi olla sille omistettu ja hyvin suunniteltu verkkosivusto, josta kiinnostuneiden on helppo löytää tietoa. Nykyinen sivusto on vaikeakäyttöinen eikä siitä ole juurikaan apua markkinoinnissa. Toimintasuunnitelman toimeenpanoa koskeva tieto on hajaantunut useisiin lähteisiin: valtiovarainministeriön kumppanuusohjelman verkkosivustolle, Otakantaa.fi-alustalle ja hallinnon hanketietokantaan monen muun paikan lisäksi. IRM-tutkijat suosittelivat, että hallinto varaa rahoitusta uuden verkkosivuston suunnitteluun ja julkaisuun sekä ammattilaisten palkkaamiseen sivuston toteuttamiseen. On myös tärkeää tehdä päätös, että sivustosta tulee pääasiallinen Suomen kumppanuusohjelmaa koskevan tiedon lähde.

Kuten itsearvioinnissakin tuodaan esille, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistaminen osoittautui hankalaksi niin toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa kuin toimeenpanossakin. Haastatellut hallinnon ja kansalaisjärjestöjen edustajat olivat samaa mieltä siitä, että osallistuminen näin pitkään prosessiin on haastavaa erityisesti rajallisilla resursseilla toimiville järjestöille. Hallinnon tulisikin harkita kevyempiä osallistumisen muotoja. Yksi hyvä vaihtoehto kansalaisjärjestöille voisi olla työpajat, joissa pyritään tuottamaan konkreettisia tuloksia lyhyessä ajassa ja rakentamaan suhteita hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välille.

Ylipäänsä sähköisiä osallistumisalustoja tulee markkinoida enemmän, jotta kansalaiset ja järjestöt saadaan käyttämään niitä enemmän. Alustoista vastaavien virkamiesten voisi olla käytännöllistä opetella käyttämään sosiaalista mediaa näiden ryhmien tavoittamisessa. Kuten useat esimerkit Facebookia käyttävistä virkamiehistä osoittavat, virkamiesten aktiivinen henkilökohtainen läsnäolo ja halukkuus keskustella kansalaisten kanssa voivat olla tehokas tapa aikaansaada keskustelua ja palautetta. Verkoaktiivisuuden lisääminen on hyödyllisintä silloin, kun se yhdistetään kasvokkain tapahtuvan hallinnon ja kansalaisjärjestöjen välisen vuorovaikutuksen parantamiseen.

Sitoumusten selkeämpi muotoilu

Ensimmäinen toimintasuunnitelma on ymmärrettävästi oppimisprosessi, ja todistetusti toimintasuunnitelman vaatimukset muuttuivat Suomen toimintasuunnitelman laatimisen aikana. On kuitenkin tärkeää mainita, että sitoumusten laadun suhteen Suomen toimintasuunnitelmassa on vielä paljon parantamisen varaa. Sitoumusten temaattisella ryhmittämisellä on hyvät puolensa, mutta on selvää, että jotkin sitoumukset ja niiden yksittäiset merkkipaalut sopivat teemoihin paremmin kuin toiset. Jotkin sitoumukset sisältävät paljon erilaisia ja usein varsin erillisiä merkkipaaluja, kun taas osassa oli vain yksi toimenpide.

IRM-tutkijat suosittelevat, että hallinto muotoilee sitoumukset vastaamaan yhteen selkeästi määriteltyyn ja hyvin kuvailtuun avoimeen hallintoon liittyvään yhteiskunnalliseen haasteeseen. Lisäksi he suosittelevat, että mahdollisesti asetettavien merkkipaalujen tulisi sisältää vain yksi toimenpide, jotta tavoiteltuun tulokseen päästään. Mikäli merkkipaalun tuoma lisäpanos ei ole selkeä, sitä ei tulisi sisällyttää sitoumukseen. Selkeämpi muotoilu ja toimien parempi ryhmittely parantaisi huomattavasti toimintasuunnitelman ymmärrettävyyttä sekä seurattavuutta ja helpottaisi toimeenpanoa. Lisäksi IRM-tutkijat suosittelevat, että hallinto käyttäisi virallista Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintasuunnitelman mallia.¹

Useat toimintasuunnitelman sitoumukset ja merkkipaalut liittyivät jo aiemmin asetettuihin hallinnon hankkeisiin. Ylipäänsä tämä ei ole ongelma, kunhan otetaan huomioon muutamia asioita. Mikäli yksi useista merkkipaaluista on osa hanketta, tulisi määritellä, miten se liittyy sitoumukseen ja sen tavoitteisiin. Viranomaisten tulisi sitoumuskstissä tuoda selkeämmin esille, miten merkkipaalu liittyy toiseen hankkeeseen. Sitoumuksen tulisi sisältää myös hankkeen suunniteltu aikataulu, mikäli se on toimintasuunnitelman kirjoittamisen aikaan saatavilla. Lisäksi hankkeesta vastaavien henkilöiden tulisi varmistaa hankkeen etenemisen dokumentointi myös kumppanuusohjelman kontekstissa.

Useat sitoumukset sisälsivät pilottihankkeita, joista osa ei toteutunut. Mikäli pilotti on osa sitoumusta, tulisi sen sisällön olla selvillä. Vain näin tiedetään, kuka toteuttaa pilotin ja kenen kanssa, millä resursseilla ja milloin se on valmis.

Kunnianhimoisemmat sitoumukset, enemmän keskustelua ja lisää resursseja

Monet sitoumukset olisivat toteutuneet, vaikka niitä ei olisi sisällytetty toimintasuunnitelmaan, koska ne olivat osa jotain toista hanketta. Hallinto oli ilmeisesti ottanut monet sitoumuksista ja yksittäisistä merkkipaaluista mukaan vain siksi, että ne olivat helppoja toteuttaa. Kansalaisyhteiskunnan toiveita siitä, miten yhteisiä päämääriä tulisi edistää, ei otettu täysin huomioon. Hyvin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta sitoumukset eivät sisältäneet kiistanalaisia tai paljon keskustelua

aiheuttaneita aiheita. Yksi poikkeuksista oli sitoumus, jolla pyritään helpottamaan kansalaisten pääsyä heistä rekistereihin tallennettuihin henkilökohtaisiin tietoihin. Sitoumus käsittelee tärkeitä kysymyksiä yksityisyydestä ja datan omistajuudesta. Tämän kaltaisilla sitoumuksilla on mahdollista saada aikaan pidemmälle meneviä vaikutuksia. Lisäksi ne voivat lisätä OGP-prosessin arvoa ja avoimen hallinnon kysymysten kiinnostavuutta ylipäänsä edistämällä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä keskustelua.

OGP-prosessi voisi olla tarpeellinen alusta hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan väliseen keskusteluun. Arvioinnissa kerätty aineisto osoittaa, että huolimatta hallinnon pyrkimyksistä kehittää avointa hallintoa ja tavoittaa eri sidostyymiä, prosessiin ei liittynyt juurikaan hallintoon kriittisesti suhtautuvia kansalaisjärjestöjä. IRM-tutkijoiden mielestä hallinnon pitäisi tietoisesti pyrkiä osallistamaan prosessiin enemmän kriittisiä ääniä, jotka voisivat haastaa hallinnon tekemään kunnianhimoisempia sitoumuksia.

Jotta OGP-prosessi toimisi keskustelualustana, toimintasuunnitelman valmisteluun ja toimeenpanovaiheeseen tulisi saada lisää vastuuvollisuuselementtejä. Haastatellut sidosryhmät kiinnittivät huomiota hallinnon saaman palautteen ja sen jatkokäsittelyn huonoon dokumentointiin. On tärkeää huomata, että toimintasuunnitelma sisältää sitoumuksen, jossa pyritään parantamaan näitä asioita säädösvalmistelujen kuulemisissa. Sen lisäksi toimeenpanoprosessissa pitäisi olla enemmän vastuuvollisuuden elementtejä. Esimerkiksi Ilmoita esteestä -kampanjalla olisi voinut olla suurempi vaikutus, jos hallinto olisi julkisesti käsitellyt vaikeita, mutta tärkeitä kysymyksiä.

IRM-tutkijat huomasivat, että hallinto usein vetosi rajallisiin resursseihin toimintasuunnitelman toteuttamisen jäädessä vajavaiseksi. IRM-tutkijat suosittelevat, että normaalien ohjelasuunnittelukäytänteiden mukaisesti tarvittava työaika, rahoitus ja muut resurssit budjetoidaan toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä, koska sitoumusten toimeenpanosta vastuussa olevilla henkilöillä on usein lukuisia muita tehtäviä ja organisaatioilla on rajalliset budjetit. Lisäksi tutkijat

suosittelevat, että toimintasuunnitelmaan otetaan vähemmän sitoumuksia ja niille varmistetaan tarvittavat resurssit sekä rahoituksen että henkilöstön osalta.

Positiivisten kehityskulkujen hyödyntäminen

Suomen OGP-prosessi tuotti tuloksia, joita toimintasuunnitelmassa ei mainittu. Näistä huomattavin oli viranomaisten avoimen hallinnon verkosto. 86 jäsentä eri ministeriöistä ja virastoista tapasivat säännöllisesti vaihtaakseen tietoa avoimesta hallinnosta. Verkoston työ on dokumentoitu valtiovarainministeriön kumppanuusohjelman verkkosivuilla.² Monen haastatellun hallinnon edustajan mielestä verkosto on huomattavasti lisännyt avoimen hallinnon arvojen

tuntemusta ministeriöissä ja virastoissa. Positiivisesta palautteesta päätellen hallinnon tulisi antaa verkostolle virallisempi rooli seuraavassa toimintasuunnitelmassa.

IRM-tutkijat huomioivat myös, että jotkin OGP-prosessin ulkopuolelle jääneet ministeriöt tekivät silti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kannalta relevantteja toimia. Esimerkki tästä on ulkoministeriön ”korruptionappi”.³ Tutkijat suosittelivat näiden ministeriöiden, valtion virastojen ja kuntien osallistamista OGP-prosessiin varsinkin, koska nämä ymmärtävät jo valmiiksi aiheen merkityksen.

VIISI SMART-SUOSITUSTA

<p>1. Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisääminen.</p>	<p>Useampien kansalaisjärjestöjen saamiseksi mukaan OGP-prosessiin valtiovarainministeriö voisi toimintasuunnitelman valmistelun ja toimeenpanon aikana järjestää neljännesvuosittain työpajoja, joihin hallinnon edustajien tulisi henkilökohtaisesti kutsua eri kansalaisjärjestöjä. Myös etäosallistuminen verkon kautta tulisi olla mahdollista. Hallinnon tulisi dokumentoida tarkasti sekä työpajoissa saatu palaute että tapa, jolla se otetaan huomioon. Tiedot tulisi julkaista seurantaan varten Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman omalla verkkosivulla.</p>
<p>2. Oman verkkosivun luominen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle.</p>	<p>OGP-prosessin näkyvyyden parantamiseksi ja siihen liittyvän tiedon saatavuuden parantamiseksi IRM-tutkijat suosittelivat, että valtiovarainministeriö luo kumppanuusohjelmalle oman verkkosivun ennen seuraavaa toimeenpanovaihetta. Sivusto toimisi kumppanuusohjelmaan liittyvän tiedon keskipisteenä Suomessa. Viranomaisten tulisi varmistaa sivuston rahoitus toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa, ja sen suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi käyttää asiantuntevia verkkosuunnittelijoita. Hallinnon tulisi yhteissuunnittelun periaatteita noudattaen ottaa sidosryhmät mukaan verkkosivuston suunnitteluun. Hallinnon tulisi myös jatkossa käyttää verkkosivua kaiken kumppanuusohjelmaan liittyvän tiedon taltiointiin ja jakamiseen toimintasuunnitelman valmistelun ja toimeenpanon aikana.</p>
<p>3. Avointen toimintatapojen edistäminen vastuuvollisuutta ja koulutusta lisäämällä.</p>	<p>Toimintatapojen avoimuuden lisääminen on hyvin riippuvaista virkamiesten sitoutumisesta ja organisaatiokulttuurista, jota on vaikea muuttaa. Hallinto voisi vastata haasteeseen lisäämällä vastuuvollisuutta ja koulutusta. Kansliapäälliköiden hyväksymien avoimuuden periaatteiden vahvistamiseksi IRM-tutkijat suosittelivat, että hallinto luo palvelun, jossa sekä kansalaiset että virkamiehet voisivat viestiä julkishallinnon käytänteistä, jotka näiden periaatteiden valossa kaipaivat parannusta. Palvelussa hallinto julkaisisi nämä huomiot ja ohjaisi ne oikeille virastoille, joiden tulisi myös vastata niihin julkisesti. Valtiovarainministeriö johtaisi projektia, jossa palvelu kehitetään toisen toimintasuunnitelman toimeenpanon ensimmäisen vuoden aikana ketteriä kehitysmetodeja käyttäen. Lisäksi virkamiehille tulisi järjestää asiantuntevaa koulutusta ja työpajoja avoimiin toimintatapoihin liittyvän osaamisen parantamiseksi ja avoimuuden periaatteiden viemiseksi osaksi käytännön toimintaa.</p>

<p>4. Kansalaisten heitä koskevan datan uudelleenkäyttöoikeuksien parantaminen kehittämällä hallinnon Omadata-strategiaa.</p>	<p>Tiedon saatavuus on keskeinen arvo Avoimen hallinnon kumppanusohjelmassa, ja itseä koskevan tiedon saannin esteettömyyttä pidetään digitaalisen maailman perusoikeutena. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi yhdessä valtiovarainministeriön kanssa ottaa johtovastuu hallinnon Omadata -strategian kehittämisestä. Pohjana tulisi käyttää aiheesta hiljattain julkaistua raporttia. Hallinto käyttäisi kumppanusohjelman verkkosivuja säännölliseen tiedottamiseen ja strategian toimeenpanon tarkkailuun. Strategian valmistelun aikataulu olisi kokonaisuudessaan nähtävillä verkkosivulla. Strategiatyön tulisi ottaa mukaan relevantit ministeriöt, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori sekä tutkimuslaitokset, ja sen tulisi pyrkiä käytännön toimeenpanoon teknologisten ratkaisujen ja lainsäädännöllisten muutosten kautta.</p>
<p>5. Virkamiesten ja kuntien avoimuusverkostojen osallistaminen toimintasuunnitelman valmisteluun ja toimeenpanoon.</p>	<p>Hallinnolla on vain rajallinen vaikutusmahdollisuus avoimen hallinnon asioihin ministeriöissä, virastoissa ja kunnissa. IRM-tutkijat suosittelevat, että ministeriöiden, virastojen ja kuntien virkamiesverkostoja hyödynnetään täysimääräisesti toimintasuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Näin voidaan edistää avoimen hallinnon käytänteitä ja niiden toimeenpanoa mainituissa organisaatioissa ilman tarvetta nojautua lainsäädäntöön. Verkostoilla voisi esimerkiksi olla velvollisuus kommentoida sitoumusten käyttökelpoisuutta omien virastojensa näkökulmasta. Käytännössä hallinnon tulisi virallistaa verkostojen rooli, kehittää niiden toimintatapoja yhdessä muiden sidosryhmien kanssa ja kohdentaa tarvittavat resurssit erityisesti työajan suhteen kiinteän organisaation muodostamiseksi.</p>

¹ Open Government Partnership, "OGP National Action Plan Template and Guidelines", Open Government Partnership, <http://bit.ly/1DIDxp>.

² Valtiovarainministeriö, "Avoin hallinto", Valtiovarainministeriö, <http://bit.ly/1vKyZhG>.

³ Ulkoasiainministeriö, "Ministeri Haavisto: Ulkoasiainministeriöllä ensimmäisenä "korruptionappi"", Ulkoasiainministeriö, <http://bit.ly/1BqCUY4>.

VIII | METODOLOGIA JA LÄHTEETS

Hallinnon itsearviointiraportin lisäksi arvostetut hallinnon tutkijat, mieluiten jokaisesta Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvasta maasta, tekevät riippumattoman arviointiraportin.

Nämä asiantuntijat käyttävät kumppanuusohjelman yhteistä itsenäisen raportoinnin kyselylomaketta ja ohjeistusta. Arviointi perustuu sidosrymähaastattelujen ja aineistotutkimuksen yhdistelmään. Pieni kansainvälinen asiantuntijajaneeli, jonka Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman ohjausryhmä nimeää, tarkistaa raportin varmistaakseen, että tutkimus on korkealaatuinen ja huolellisesti laadittu.

Toimintasuunnitelman etenemistä analysoidaan yhdistämällä haastatteluja, aineistotutkimusta ja hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien tapaamisissa saatua palautetta. IRM-raportti hyödyntää hallinnon itsearviointiraportista ja muista kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin tai kansainvälisten järjestöjen tekemistä arvioinneista saatuja tuloksia.

Kukin paikallinen tutkija järjestää sidosryhmätapaamisia saadakseen tarkan käsityksen tapahtumista. Rahoituksellisista ja ajallisista rajoituksista johtuen IRM-tutkijat eivät pysty kuulemaan kaikkia osapuolia, jotka ovat kiinnostuneita prosessista tai joihin se vaikuttaa. Raportointimekanismi pyrkii menetelmälliseen läpinäkyvyyteen ja tekee sidosryhmien osallistamisprosessista tutkimukseen julkista aina kun se on mahdollista (yksityiskohtaisesti myöhemmin tässä osiossa). Mikäli kansallinen konteksti vaatii tietolähteiden, hallinnon tai sen ulkopuolisten, pysymistä nimettöminä, raportointimekanismi varaa oikeuden pitää tietolähteet anonyyminä. Lisäksi raportointimekanismi ottaa huomioon menetelmän välttämättömät rajoitteet ja rohkaisee voimakkaasti kommentoimaan kaikkien dokumenttien julkisia luonnoksia.

HAASTATTELUT JA KOHDERYHMÄT

Kukin kansallinen tutkija järjestää ainakin yhden julkisen tiedonkeruutapahtuman. Tapahtumaa järjestettäessä tulisi huolehtia, että mukaan kutsutaan myös jo valmiiksi

prosesseissa mukana olevien, tyypillisten osallistujien lisäksi muita sidosryhmiä tämän joukon ulkopuolelta. Sidosryhmien antaman palautteen tehokkaan keräämisen varmistamiseksi voidaan tarvita myös muita toimenpiteitä (esimerkiksi verkkokyselyjä, kirjallisia vastauksia tai seuranta-haastatteluja). Lisäksi tutkijat tekevät kohdennettuja haastatteluja vastuullisissa virastoissa silloin, kun sitouksesta itsearvioinnissa annettu tai verkossa saatavilla oleva tieto ei ole riittävä.

Arvioinnin aluksi IRM-tutkijat haastattelivat Suomen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kontaktihenkilöä ja hänen tiimiänsä Suomen OPG-prosessin perustietojen keräämiseksi. Lisäksi tutkijat haastattelivat yhteensä yhdeksää virkamiestä aikavälillä 29.8.–12.9.2014. Kaikki haastatellut oli nimetty 18 sitoumuksen yhdyshenkilöiksi, ja näissä haastatteluissa saatiin pohjatiedot sitoumusten analysointia varten. Haastatteluissa käsiteltiin kaikkia sitoumuksia. IRM-tutkijat haastattelivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta virkamiehiä yksi kerrallaan ja haastattelut nauhoitettiin. Aikaa kului keskimäärin noin 45 minuuttia per sitoumus. Tutkijat keräsivät näyttöä sitoumusten tavoitteista, tuotoksista ja vaikutuksista ja keskustelivat sitoumuksen sisällyttämisestä seuraavaan toimintasuunnitelmaan. He pyysivät haastateltavilta lähteitä aina kun se oli mahdollista. Lisäksi tutkijat joko etsivät materiaalia ja näyttöä tai keräsivät niitä haastatelluilta.

Lisäksi IRM-tutkijat haastattelivat hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä Open Knowledge Finland -järjestöstä ja Avoimesta ministeriöstä saadakseen lisätietoa ja vaihtoehtoisen näkemyksen Suomen OGP-prosessin vahvuuksista ja heikkouksista. Nämä haastattelut kestivät yli tunnin kukin, ja ne tehtiin syyskuun loppupuolella. Työryhmän lisäksi koko OGP-prosessissa oli mukana vain vähän kansalaisjärjestöjä, ja ne olivat haluttomia kommentoimaan yksittäisiä sitoumuksia tai merkkipaaluja.

Kansalaisyhteiskunnalla oli kolme erilaista, IRM-tutkijoiden järjestämää mahdollisuutta osallistua arviointiin”?

1. IRM-tutkijat käyttivät Otakantaa.fi-foorumia kaiken arviointiin liittyvän tiedon tallentamiseen ja jakamiseen. Lisäksi he julkaisivat useita kyselyitä alustalla kerätäkseen palautetta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolelta että yksittäisiin sitoumuksiin liittyen. Tutkijat markkinoivat hallinnon edustajien avustuksella arviointia ja foorumisivuja valtiovarainministeriön kumppanuusohjelman verkkosivulla, useissa hallinnon ja sen ulkopuolisissa Facebook-ryhmissä, postituslistoilla ja henkilökohtaisesti. Kyselyt olivat avoinna koko syyskuun 2014 ajan, mutta kansalaisyhteiskunnalta ei saatu kommentteja.
2. IRM-tutkijat osallistuivat 15.–16.9.2014 järjestetyillä Avoin Suomi 2014 -messuille, jossa he jakoivat tietoa arvioinnista omalla messuosastollaan ja osallistuivat avointa hallintoa koskevaan keskusteluun. Tutkijat ehdottivat avointa hallintoa yhdeksi keskustelun aiheeksi messujen avoimessa tilassa. Yleisö ei kuitenkaan osoittanut kiinnostusta, joten tapahtuman aikana saatu palaute jäi vähäiseksi.
3. IRM-tutkijat järjestivät sidosryhmätapaamisen Helsingissä 18.9.2014. Tapahtumaa markkinoitiin verkko- ja foorumisivuilla, Facebook-ryhmissä ja Avoin Suomi -tapahtumassa. Kansalaisyhteiskunnan edustajia osallistui yhteensä viisi. Osa heistä ei ollut aikaisemmin ollut mukana OGP-prosessissa, ja osa oli ollut mukana jo pitkään. Kaksi tuntia kestäneen tapaamisen aikana sidosryhmät keskustelivat maakohtaisesta kontekstista, sidosryhmien tavoitteista ja joistakin sitoumusten yksityiskohdista.

DOKUMENTTILISTAUS

Raportointimekanismilla on verkossa julkinen dokumentttilistaus tutkimusprosessin aikana kerättyistä tiedoista. Kaikki alkuperäiset asiakirjat ja useat dokumentit, joihin tässä raportissa viitataan, ovat nähtävillä ja kommentoitavissa IRM:n Suomen dokumentttilistauksessa http://bit.ly/research_plan_finland.

ITSENÄINEN RAPORTOINTIMEKANISMI

Itsenäinen raportointimekanismi on keskeinen keino, jolla hallinto, kansalaisyhteiskunta ja yksityinen sektori voivat seurata toimintasuunnitelman kehittämistä ja toimeenpanoa kahden vuoden jaksoissa. Kansainvälinen asiantuntijapaneeli suunnittelee tutkimuksen ja suorittaa laaduntarkkailun. Paneeliin kuuluu läpinäkyvyyden, osallistamisen, vastuuvollisuuden ja yhteiskuntatieteellisten tutkimusmetodien asiantuntijoita.

Jäsenistöön kuuluvat tällä hetkellä:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Washington DC:ssä sijaitseva henkilöstö valvoo raportointia läheisessä yhteistyössä tutkijan kanssa. Tätä raporttia koskevat kysymykset ja kommentit voi lähettää sähköpostitse henkilökunnalle osoitteeseen irm@opengovpartnership.org.

¹ Tutkimuksen ohjeistus löytyy IRM Procedures Manual -dokumentista: <http://bit.ly/17wvICc>.

² Oxford Research Finland Oy, ”Suomen avoimen hallinnon kumppanuusohjelman riippumaton arviointi”, otakantaa.fi, <http://bit.ly/17vvp1t>.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave, NW
Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM