Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Vastausosoite: TuV@eduskunta.fi

Aika: keskiviikko 1.3.2017 klo 9.00

Asia: E 123/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman asiantuntijalausunto valtiovarainministeriö

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmasta

Suomi liittyi Open Government Partnership – hankkeeseen vuonna 2013. Työtä tehdään Suomessa suomenkielisellä Avoin hallinto – nimellä ja ruotsiksi Öppen förvaltning – nimellä. Valtiovarainministeriön koordinoima Avoin hallinto - hanke tekee työtä julkisen hallinnon toiminnan ja tiedon avaamiseksi yhdessä ministeriöiden, virastojen ja kuntien kanssa. Suomessa Avoin hallinto – työ kattaa koko julkisen sektorin. Hallinnon toiminnan ja tiedon avaamisella varmistetaan kansalaisen ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiota.

Open Government Partnership – kumppanuushankkeessa on 75 maata mukana. Jäsenmaat tekevät aina kahdeksi vuodeksi kerrallaan kansallisen toimintasuunnitelman. Suomen nykyisen toimintasuunnitelman (2015–2017) sitoumukset ovat selkeä hallinto, avoin toiminta ja hallinto mahdollistajana. Lisäksi erityispainopisteenä ovat olleet lasten, nuorten ja ikääntyneiden osallisuus.

Suomen kolmannen kansallisen toimintasuunnitelman laadinta on käynnistynyt syyskuun alussa 2016 ja se valmistuu keväällä 2017. Tulevan toimintasuunnitelman (vuosille 2017-2019) keskeisiksi teemoiksi ovat nousemassa julkisuus ja ymmärrettävyys sekä avoin maakuntahallinto.

Suomessa avoimuus on hallinnon perusarvo, mutta työtä avoimuuden eteen on tehtävä jatkuvasti. Suomessa esimerkiksi kuilu osallistuvien ja osallistumattomien väestöryhmien välillä on merkittävästi suurempi ja politiikka koetaan monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi ymmärtää kuin muissa Pohjoismaissa. Lähtökohtana on ollut osallisuuden edistäminen ja luottamuksen parantaminen hallintoon. Luottamuksen menettäminen vaikeuttaa yhteiskunnan hallittavuutta ja kehittämistä, vähentää veronmaksuhalukkuutta ja lisää kansalaisten eriarvoisuutta. Julkisen hallinnon kestävyysvaje kasvaa entistä suuremmaksi, jos tarvittavia muutoksia ei saada toimeenpantua. Hallinnon kustannukset kasvavat lisääntyvien valitusten myötä. Sähköisten palvelujen käyttöhalukkuus vähenee, ja hallinto joutuu ylläpitämään päällekkäisiä palvelukanavia.

Avoimen hallinnon työn tavoitteena on, että luottamuksen säilyttämiseksi ja kasvattamiseksi kansalaiset ovat yhä vahvemmin ottaa mukana jo valmistelun alkuvaiheessa. Viestinnän tulee olla oikea-aikaista. Päätösten valmisteluun liit-

tyvä tausta-tieto ja vaihtoehtoiset ratkaisut tulee tarjota ymmärrettävässä muodossa. Päätösten perustelut ja niihin liittyvä tieto pitää avata. Kansalaiset, yritykset ja kolmas sektori tulee kytkeä mukaan suunnittelemaan, kehittämään ja tuottamaan hallinnon palveluja. Toiminnan avoimuus on varmistettava myös silloin, kun toimijat eivät ole julkisuuslain piirissä. Hallinnon toimintatapoja tulee muuttaa niin, että avoimuus ja yhdessä tekeminen ovat virkamiehen arkea.

EU ja ymmärrettävä hallinto
Open Government Partnership (OGP) – kumppanuushankkeeseen kuuluu monia Euroopan unionin jäsenvaltioita. Viimeisimpänä liittyjänä on ollut Saksa. Kuitenkin esimerkiksi Puola, Itävalta, Portugali ja Belgia eivät ole vielä OGP:n jäseniä. Kansainvälisen OGP-yhteistyön lisäksi on ollut myös eurooppalaisia tapaamisia, joissa EU:n edustajia on ollut mukana. Pohjoismaat, Viro ja Alankomaat ovat lisäksi tiivistämässä yhteistyötään OGP:n sisällä.

EU:n hallinnossa on eri osa-alueilla hyödynnetty erilaisia avoimen hallinnon toimintatapoja kuten kansalaisten osallisuutta ja järjestöjen kuulemisia. OGP:n työn yhteydessä on myös nostettu esille, että EU-jäsenmaiden voi olla hyvä miettiä olisiko hyödyllistä, jos EU:n hallinto (komissio) osaltaan olisi OGP:n jäsen. Jäsenyyteen kuuluu muun muassa joka toinen vuosi laadittava toimintaohjelma sitoumuksineen. EU-hallinto on jäsenenä Euroopan unionin jäsenmaiden hallitusten yhteisessä hallinnon kehittämisverkostossa (European Public Administration Network, EUPAN) yhtenä hallintona jäsenmaiden hallintojen rinnalla. Samantapainen malli voisi soveltua myös OGP:n jäsenyyteen.

Suomessa avoimen hallinnon työn yhtenä keskeisenä pontimena on ollut huoli kansalaisten hallintoa kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämisestä. Luottamus on hallintotieteessä hyvin paljon viime vuosina esillä ollut teema, mutta luottamuksen syntymekanismeja ei pystytä tyhjentävästi osoittamaan. Avoimuudella nähdään kuitenkin olevan positiivista korrelaatiota luottamukseen. (Kts esim, http://www.pa-knowledge.org/focus/focus-trust-and-public-administration/iras-collection-on-trust/).

Euroopan unionin haasteena nyt ja tulevaisuudessa on kansalaisten luottamuksen säilyttäminen. Avoimuus on tässä tärkeä osatekijä. Suomen avoimen hallinnon työssä on huomattu, miten keskeistä sijaa avoimuudessa esittää myös selkeä kieli ja vielä laajemmin ymmärrettävyys. Yhtenä Euroopan unionin haasteena luottamuksen osalta on juuri se, miten selkeää ja kansalaisten kannalta ymmärrettävää unionin toiminta on. Olisi pystyttävä selkeästi ja ymmärrettävästi kertomaan ja vastaamaan kysymyksiin siitä, mitä on valmisteilla, mitä tehdään ja miksi ja mikä on lopputulos. Kansalaisten ja yhteiskunnan on vaikeaa luottaa eurooppalaisiin toimijoihin, jos ei ole edes lähtökohtaisesti selvää, mistä on kysymys.

Ymmärrettävyyden ja sen osana selkeän kielen vaatimukset EU:n hallinnolle ovat tärkeitä paitsi EU:n toiminnan näkökulmasta myös kansallisten hallintojen kannalta, sillä monimutkainen kieli ja epäselvät tavoitteet kertautuvat esimerkiksi silloin kun EU-lainsäädäntöä toimeenpannaan jäsenmaissa. Ymmärrettävyys on näin, mitä suurimmassa määrin myös tuottavuuskysymys.

Avoimuuteen kuuluva kansalaisten, yritysten , järjestöjen ja muiden yhteiskunnan toimijoiden mahdollisuudet ottaa kantaa ja esittää näkemyksiään valmistelun kuluessa parantaa sääntelyn laatua, kun se mahdollistaa erilaisten näkökulmien esilletulon varhaisessa vaiheessa. Samalla sillä voi olla positiivinen vaikutus myös sääntelyn toimeenpanoon ja noudattamiseen. Näin panostus

avoimuuteen ja ymmärrettävyyteen tukee myös valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian tavoitetta sääntelyn toimivuudesta

Avoin hallinto Euroopassa Brexitin ja Trumpin aikakaudella
Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma käynnistettiin vuonna 2011 presidentti Obaman hallinnon aloitteesta. Iso-Britannian hallinnolla oli alusta asti merkittävä rooli kumppanuushankkeessa muun muassa sen toisen puheenjohtajamaana. Kumppanuushanke on muutamassa vuodessa kasvanut alun 8 maan hankkeesta 75 maan hankkeeksi, jolla on monissa hankkeen maissa laajaa näkyvyyttä. Yhdysvallat ja Iso-Britannia ovat tukeneet vahvalla johtajuudellaan hankkeen laajenemista ja sen työn syventämistä jäsenmaissa. Hanke on myös pitkälti nojannut niiden rahalliseen tukeen.

Ilman Brexitin ja Trumpin valtakauttakin tilanne on OGP:ssä muuttumassa, kun sekä Yhdysvallat että Iso-Britannia ovat erovuorossa Open Government Partnershipin ohjausryhmästä. Ranska on ottanut roolia olemalla viime vuonna puheenjohtaja ja järjestämällä viime vuoden lopulla avoimen hallinnon huippukokouksen Pariisissa. Tämä oli kuitenkin myös pitkälti presidentti Hollandeen kytkeytynyt rooli. Kanada on ehdolla kumppanuushankkeen johtopaikoille ja pääministeri Trudeaulle on aseteltu jo presidentti Obaman ja pääministeri Cameronin jälkeensä jättämää manttelia.

Avoimen hallinnon edistämiselle Euroopassa OGP:llä on merkittävä rooli, joten kahden vahvan tukijan Yhdysvaltain ja Iso-Britannian muuttunut tilanne on työn kannalta merkittävä käänne. On kuitenkin liian aikaista sanoa, mikä on muutoksen käytännön vaikutus. Pitkälti kuitenkin OGP_työ on jo ehtinyt juurtua jäsenmaihin. Kuten Suomessa myös muissa Euroopan maissa on toki tehty avoimen hallinnon työtä jo aiemmin, mutta OGP-hanke on selkeästi nostanut työn profiilia ja tuonut yhteen avoimen hallinnon eri toimijoita. Muuttuneesta näkökulmasta johtuen myös EU-hallinnon suhteella yhteiseen avoimen hallinnon hankkeeseen OGP:hen on nyt aiempaa suurempaakin merkitystä.

Yhteiset periaatteet, määritelmä ja avoimuuden mittarit
OGP:n työn tueksi myös OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development) on laajentanut avoimen hallinnon työaluettaan. OECD on perustanut tämän vuoden 2017 alusta uuden avoimen hallinnon asiantuntijatyhmän, jota Suomi puheenjohtaa. Tavoitteena on aikaansaada yhteinen uusi määritelmä avoimelle hallinnolle, yhteiset periaatteet sekä yhteiset avoimen hallinnon indikaattorit. Nämä kaikki voivat palvella myös EU-hallinnon työtä avoimuutensa ja jäsenmaiden hallintojen avoimuuden eteen, jos niin halutaan.

Lisätietoja avoimen hallinnon työstä ja Suomen tavoitteista

Avoinhallinto@vm.fi
Finanssineuvos Katju Holkeri
Neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi
Neuvotteleva virkamies Arja Terho