

Tilinpäätöskannanotto

4.6.2024

VN/16875/2024
VN/16875/2024-OKM-1

Opetushallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanotto Opetushallituksen vuoden 2023 toiminnasta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tänään päättänyt valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisesta tilinpäätöskannanotosta Opetushallitukselle.

1. Tuloksellisuus ja tulostavoitteiden toteutuminen

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Vuosi 2023 oli opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisen nelivuotisen tulossopimuskauden (2020–2023) viimeinen toimintavuosi. Opetushallituksen visiosta ja missiosta johdetut neljä vaikuttavuustavoitetta tulossopimuskaudella olivat: 1) Koulutuksen ja kansainvälistymisen tasa-arvoisuus kasvaa, 2) Oppijoiden hyvinvointi paranee, 3) Jatkuva oppiminen nostaa osaamistasoa ja 4) Avarakatseisuus kasvaa. Vaikuttavuustavoitteet kuvastivat Opetushallituksen suunnitelmia toiminnan pitkäkestoisiksi yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi.

Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa sovitut vaikutustavoitteet ovat pääosin toteutuneet, mutta mittareiden tulosten perusteella tavoitteita ei kaikilta osin ole saavutettu.

Tulossopimuskauteen ovat sisältyneet laajat globaalit kriisit, kuten koronaviruspandemia ja kansainväliset konfliktit, jotka ovat haastaneet myös kasvatuksen, koulutuksen ja kansainvälistymisen toimialaa maailmanlaajuisesti. Koronaviruspandemian negatiiviset vaikutukset lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oppimiseen ovat pitkäkestoisia. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on aiheuttanut monia heijastusvaikutuksia myös kasvatuksen ja koulutuksen toimintaympäristöön.

Postiosoite
PostadressKäyntiosoite
BesöksadressPuhelin
TelefonFaksi
Faxs-posti, internet
e-post, internet

Vuoden 2023 aikana Opetushallitus on valmistellut ja päivittänyt toimialalle turvallisuuteen ja varautumiseen liittyviä ohjeistuksia ja tukimateriaaleja. Opetushallitus on päivittänyt tilannekuvaa ukrainalaisten tilanteesta ja jatkaneet Ukraina-ohjeistusten tuottamista ja tukea.

Osana sitouttavan koulu yhteistyön vakiinnuttamista Opetushallitus toteutti koulujen toimintakulttuuria, kouluun kiinnittymistä ja koulupoissaoloihin puuttumista koskevan Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden päivittämistä. Muutosten tavoitteena on edistää oppilaiden hyvinvointia, vahvistaa koulujen edellytyksiä tukea perustaitoja ja saavuttaa oppimistuloksia koulupoissaoloja vähentämällä sekä ehkäistä syrjäytymistä.

Opetushallituksen Lukutaito-ohjelmassa seurattiin Kansallinen lukutaito -ohjelman 2030 toteutumista ja vaikuttavuutta paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Uudet lukutaidot -kehittämishjelmassa julkaistiin lasten ja nuorten digitaalisen osaamisen kuvaukset osana varhaiskasvatussuunnitelman sekä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpanoa.

Oppijoiden yhdenvertaisuutta vahvistettiin tukemalla lukutaitoa, kielitietoisuuden opetuksen kehittämistä, kielitarjonnan monipuolistamista sekä maahanmuuttotilanteiden koulutustason nostamisessa. Toisen kotimaisen kielen kehittämishjelmassa toteutettiin ohjelman toimenpiteitä. Lisäksi yhteistyössä OKM:n kanssa käynnistettiin maahanmuuttotilanteiden oppilaiden oppimis- ja koulunkäyntivalmiuksia tukevan KIEPPI-toimenpideohjelman. Perusopetuksen osalta Opetushallitus on koordinoanut vuosien 2022–2023 aikana valtakunnallista demokraattista osallisuutta ja ihmisoikeuskasvatusta edistävien pedagogisten käytänteiden koulupilottihanketta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksille suunniteltiin kansalliset osaamismerkkit, joiden tavoitteena on osaamisen kehittämisen ohjaus ja motivointi sekä aikuisten työelämän perustaitojen näkyväksi tekeminen.

Opetushallitus laati 6. vuosiluokan lukuvuosiarvioinnin kriteerit sekä aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen hyväksytyn osaamisen arviointikriteerit. Osana tutkimusyhteistyön vahvistamista toteutettiin oppimistulosten laskua käsittelevä pyöreän pöydän keskustelutarja.

Opintopolku on Opetushallituksen merkittävin kansalaisille suunnattu digitaalinen palvelukokonaisuus, jonka kehittämistä varten käynnistettiin Opintopolku 2027 tavoitetilatyö. Työn aikana tunnistettiin ja kuvattiin Opintopolun toiminnalliset kokonaisuudet asiakkaan näkökulmasta ja muodostettiin kehittämisen toimintasuunnitelma vuosille 2024–2027. Vuonna 2023 Opintopolkua on kehitetty aiempaa kattavammaksi kansalliseksi koulutustarjontaportaaliksi, josta koulutuksia etsivät löytäisivät kaikki Suomessa tarjolla olevat julkisrahoitteiset koulutukset.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta Opetushallitukselle vuodeksi 2023 asetetut tulostavoitteet toteutuivat keskeisiltä osiltaan tulossopimuksen mukaisesti. Myös vuosi 2023 oli edellisen vuoden tapaan poikkeuksellinen. Opetushallitus on tukenut yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä, opiskelijoita ja henkilöstöä monihäiriötilanteessa. Monihäiriötilanne sisältää palautumisen koronatilanteesta, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen ja Ukrainasta paenneiden oppimisen tukeminen Suomessa sekä Venäjän hyökkäyksen vaikutukset Suomeen, kuten energiakriisin.

Opetushallitus on järjestänyt webinaareja kasvatuksen ja koulutuksen toimijoiden tukemiseksi ja ohjannut kasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä paikkaamaan syntyneitä oppimis-, osaamis- ja hyvinvointivajetta. Poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta keskeiset koulutusjärjestelmän kehittämistoimet ovat edenneet pääosin suunnitellusti.

Opetushallitus kohdensi oppimisen tuen kehittämishjelman puitteissa ammatillisen koulutuksen ja lukio-koulutuksen järjestäjille 15 milj. euroa oppimisen tukea vahvistaviin toimiin. Tavoitteena on toisen asteen tutkinnon suorittamiseen ulottuva oppimisen tuen jär-

jestelmä, jonka avulla sujuvoitetaan nivelvaiheen koulutusvalintoja, vähennetään koulutuksen keskeyttämistä, parannetaan opiskelijoiden edellytyksiä tutkinnon suorittamiseen ja vahvistetaan opiskelijoiden hyvinvointia.

Opetushallitus on toteuttanut Marinin hallitusohjelman mukaisia Ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmaa sekä lukiokoulutuksen laatu ja saavutettavuusohjelmaa. Opetushallitus on kehittänyt oppilaan- ja opinto-ohjausta opinto-ohjauksen kehittämisohjelman linjausten pohjalta yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen käynnistämää koulutuksen ilmasto- ja kestävyyskasvatushanketta jatkettiin. Hankkeella tuetaan peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten toiminta-kulttuurin muutosta kohti ekologisesti kestävämpää elämäntapaa ja vahvistetaan oppilaiden ilmastomuutoksen hillintään liittyviä taitoja.

Opetushallitus on jatkanut toimia kansallisissa kasvatus- ja opetusalan digitaalisten palveluiden ja toimialan digitaalisen ekosysteemin kehittämishankkeissa sekä digitalisaation viitekehystyössä. Opetushallitus toteuttanut jatkuvan oppimisen uudistusta tukemalla Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintaa ja jatkuvan oppimisen uudistuksen etenemistä yhteistyössä opetus- ja kulttuuri- sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Opetushallitus on osallistunut jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämiseen.

Opetushallitus on vahvistanut kansainvälistä yhteistyötä, osaamista ja liikkuvuutta Erasmus+ -ohjelman ja muiden vastuullaan olevien ohjelmien, toimintojen ja verkostojen tehokkaalla toimeenpanolla edistänyt koulutusvientiä ja rakentanut maakuvaa. Yleissivistävän koulutuksen kansainvälinen liikkuvuus kasvoi verrattuna vuoteen 2022. Lukuvuonna 2022–2023 peruskoulujen ja lukioiden liikkuvuus kaksinkertaistui verrattuna edelliseen lukuvuoteen, lukioissa kasvu oli suurempi kuin peruskoulussa. Suurin osa liikkuvuudesta tapahtui Erasmus+ ohjelman kautta. Myös kiinnostus Erasmus+ rahoitteisiin yhteistyöhankkeisiin oli niin ikään suurta. Aikuisoppimisen liikkuvuuden hakijamäärät kasvoivat merkittävästi.

Vuonna 2023 toteutettiin kolme erillistä hakua opetustoimen henkilöstökoulutukseen. Avustuksia haettiin yhteensä 30,5 milj. euron edestä ja niitä myönnettiin 241 hankkeelle yhteensä 15,3 milj. euroa.

Tuotokset ja laadunhallinta

Tulossopimuksessa sovittujen seurattavien suoritteiden määrät ylittyivät Koski-palvelun osalta merkittävästi. Myös Study in Finland –verkkosivun kävijämäärätavoite ylitettiin brändin uudistamisen myötä. Muilta osin asetettuihin suorittemäärätavoitteisiin ei päästy, mutta poikkeamat on perusteltu tilinpäätöksessä. Maksullisten koulutusten ja tapahtumien koulutettavapäivät sekä julkaistujen opsiin määrä ePerusteet –palvelussa kasvoivat, vaikka tavoitteesta jäätiin. Opintopolku-palveluun liittyviä suoritteiden tavoitemääriä nostettiin vuoden 2023 tulossopimuksen tarkistuksessa ja korkeammat tavoitteet jäivät saavuttamatta. Siirtymä vanhasta Opintopolku-palvelusta uuteen palveluun on osaltaan vaikuttanut suorittemääriin eikä vuosi 2023 täysin vertailukelpoinen vuoden 2022 kanssa.

Kaikki palvelukykyä sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua seuraavien mittareiden tavoitteet on saavutettu. Maksullisen koulutuksen asiakastyytyväisyys saavutti erinomaisen tason.

Kouluun kiinnittyminen ja poissaolot –tapahtumasarjan asiakastyytyväisyydestä raportoidaan maksullisen koulutuksen yhteydessä, vaikka saadun tiedon mukaan koulutukset ovat olleet maksuttomia.

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Opetushallituksen perustoimintamenojen bruttokulut olivat vuonna 2023 yhteensä 41,9 miljoonaa euroa (10,9% suurempi vuoteen 2022 verrattuna) ja tuotot 15,1 miljoonaa euroa

(16,1% suurempi vuoteen 2022 verrattuna). Perustoimintamenojen käyttö oli vuonna 2023 yhteensä 26,7 miljoonaa euroa, mikä on 7,2% enemmän edellisvuoteen verrattuna.

Tuottojen kasvua selittävät pääosin yleisten kielitutkintojen tutkintomaksut, jotka siirtyivät Opetushallitukselle lain tultua voimaan 1.1.2023.

Kulujen kasvu aiheutuu pääasiassa henkilöstökulujen ja palveluostojen kasvusta. Henkilöstökulut kasvoivat 2,7 miljoonaa euroa ja palveluiden ostot 0,94 miljoonaa euroa vuoteen 2022 verrattuna. Henkilöstökulujen kasvu on rahoitettu osin perustoimintamenorahoituksella (5,6 htv:ta) ja osin ulkopuolisella rahoituksella (12,3 htv:ta). Palvelujen ostoja kasvattivat yleisten kielitutkintojen järjestäjien tutkintojen järjestelykulut, tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut sekä kokousten ja seminaarien järjestelymenot. Muut kulut kasvoivat 370 tuhatta euroa. Kasvua selittää mm. matkakustannusten kasvu.

Opetushallituksen perustoimintamenoja siirtyi vuodelle 2024 yhteensä 2,9 miljoonaa euroa (vuodelle 2022 siirtyi 3,9 milj. euroa). Muista toimintamenomomentin alajaottelun kohdista siirtyi vuodelle 2024 yhteensä 6,8 miljoonaa euroa.

Tuottavuus

Tulosopimuksessa asetetuista tuottavuustavoitteista jäätin kaikkien mittareiden osalta. Tuottavuus kasvoi ainoastaan Kansainvälisten toimintojen apurahapäätökset kpl/htv –mitarin osalta. Poikkeamia ei tilinpäätöksessä ole juurikaan perusteltu.

Taloudellisuus

Tulosopimuksessa asetettuja tavoitteita toiminnan taloudellisuudesta ei saavutettu, mutta Kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien taloudellisuus on kehittynyt myönteisesti. Poikkeamia on perusteltu tilinpäätöksessä jonkin verran.

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Opetushallituksen perustoimintamenojen henkilötyövuosimäärä kasvoi vuodesta 2022 (339) vuoteen 2023 (357,3) ja ylitti tulosopimuksen tavoitteen (320) 37,3 henkilötyövuodella.

Työtyytyväisyys-indeksi (VM Baro) (3,7) nousi edellisestä vuodesta ja tavoite (3,6) ylitettiin. Opetushallituksen työtyytyväisyys kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna. Oman työn merkityksellisyys on edellisten vuosien tapaan selkeä voimavara.

Heikoimmiksi osa-alueiksi indeksitarkastelussa jäivät aiempien vuosien tapaan johtaminen (3,12) ja palkkaus (3,05). Esihenkilötyötä koskevat tulokset ovat kasvaneet tasaisesti vuosina 2020–2023.

Sairauspoissaolot (7,1 pv/htv) vähenivät edelliseen vuoteen verrattuna, mutta asetettua tavoitetta ei saavutettu (6,0 pv/htv). Koulutuspäivien (1,2 työpäiviä/htv) määrä kaksinkertaistui edellisestä vuodesta, mutta alitti vielä tavoitteen (3 työpäiviä/htv). Johtaminen (VM Baron johtajuusindeksi) (3,5) pysyi edellisen vuoden tasolla ja tavoite (3,6) lähes saavutettiin.

Tilatehokkuus (15,4 m²/hlö) pysyi ennallaan ja asetettu tavoite (15,5 m²/hlö) saavutettiin. Hanselin kilpailuttamia sopimusten osuus (20%) kasvoi edellisvuoteen verrattuna ja ylitti tavoitteen (11%). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat sekä konkreettiset toimet on laadittu sovitun mukaisesti.

2. Tuloksellisuuden raportoinnin asianmukaisuus

Opetushallituksen toimintakertomuksesta ja tilinpäätöksestä saa kokonaisuutena hyvän kuvan tulostavoitteiden toteutumisesta. Poikkeamat tulostavoitteiden ja toteuman välillä

on pääsääntöisesti todettu ja syyt yleensä riittävästi yksilöity. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien mittareiden osalta poikkeamia ei kaikilta osin ole perusteltu.

VTV lausuu tilintarkastuskertomuksessaan, että talousarviota on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.01.04 (Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2022 ja 2023 talousarvioissa) määrärahojen käyttämistä talousarvion vastaisesti momentille 29.01.29 (Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäveromenojen (317 313 euroa) maksamiseen.

VTV:n vuosiyhteenvedossa todetaan lisäksi:

- Opetushallituksen liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman mukaan liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tuottojen ja hintatuen yhteismäärä on 10,3 miljoonaa euroa ja erilliskustannukset 7,4 miljoonaa euroa. Hintatuki ylittää talousarvion laadintamääräyksen mukaisen ehdon. Talousarvion laadintamääräyksen (VN/4842/2020) mukaan hintatukea voidaan käyttää enintään sen verran, että suoritteesta varainhoitovuonna saatava tulo yhdessä hintatuen kanssa riittää kattamaan suoritteen tuottamisesta varainhoitovuonna aiheutuneet erillismenot. Vastaava huomio sisältyi VTV:n vuoden 2022 tilinpäätöstä koskevaan vuosiyhteenvetoon.
- VTV kiinnittää huomiota myös maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuksien alhaisuuteen ja toteaa edellisvuoden tapaan, että opetushallituksen tulisi kiinnittää huomiota maksullisen toiminnan kannattavuuteen.
- VTV on tehnyt jälkiseurantaa Opetushallituksen valtionavustusjärjestelmään (VA-järjestelmä) kohdistuviin, vuoden 2022 tilintarkastuksessa raportoituihin sisäisen valvonnan puutteiden korjaaviin toimenpiteisiin. Jälkiseurannan perusteella VTV toteaa Opetushallituksen selvittäneen toimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi, mutta suosittelee edelleen, että vuoden 2022 tarkastuksessa havaittujen kontrollipuutteiden osalta toteutetaan riittävät korjaavat toimenpiteet.

3. Viraston toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota vuodelle 2024 siirtyvien määrärahojen suureen osuuteen (100%) ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyynnin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamisen osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vähälevikkisen oppimateriaalin tuotantoa ja kehittämistoimintaa tulee tehostaa.

Opetushallituksen tulee yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käydä läpi VTV:n havainnot liittyen kustannusvastaavuuslaskelmiin ja sopia tarvittavista toimenpiteistä. Opetushallituksen tulee myös VTV:n vuosiyhteenvedossa todetun mukaisesti kiinnittää huomiota vuoden 2022 tarkastuksessa havaittuihin kontrollipuutteisiin ja toteuttaa riittävät korjaavat toimenpiteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin esi- ja perusopetuksessa, ohjetta varhaiskasvatuksen katsomuskasvatuksen toteuttamisesta ja uskonnollisista tilaisuuksista varhaiskasvatuksessa ei ole päivitetty. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää Opetushallitukselta kirjallisesti 15.8.2024 mennessä tietoa, mihin mennessä kyseinen varhaiskasvatuksen katsomuskasvatusta ja uskonnollisia tilaisuuksia koskeva ohje päivitetään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Kouluun kiinnittyminen ja poissaolot –tapahtumasarjan asiakastytyvääsyydestä raportoidaan maksullisen koulutuksen yhteydessä, vaikka saadun tiedon mukaan koulutukset ovat olleet maksuttomia. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää Opetushallituksesta kirjallisesti 15.8.2024 mennessä tietoa tapahtumasarjan tuotoista ja kuluista.

Ministeriö kiinnittää huomiota taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien mittareiden osalta poikkeamiin tavoitteesta. Ministeriö katsoo, että poikkeamat tavoitteista tulisi jatkossa perustella tilinpäätöksessä myös näiden mittareiden osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota valtion koulujen tulosohtaukseen. Etenkin Valteri-koulun osalta Opetushallituksen tulosohtauksessa tulisi huomioida toiminnan tehostaminen. Valteri-koulun henkilötyövuosimäärä on kasvanut vuodesta 2022 vuoteen 2023 7 htv:n verran, ja koulun sisäisen hallinnon kulut ovat merkittävät.

4. Ministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö edistää Sivistyshallinto 2030 -muutosohjelmassa todettuja toimenpiteitä mukaan lukien virastorakenneuudistuksen yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa. Sivistyshallinto 2030 -muutosohjelman tavoitteena on vahvistaa sivistyshallinnon yhtenäisyyttä sekä varmistaa ministeriön ja virastojen toiminnan laatu ja palvelukyky tulevinä vuosina.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa tulosohtauksia ja tulossopimusta valtionhallinnon yhteisten tulosohtausperiaatteiden mukaisesti (valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohtauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024-2027, VN/13288/2023). Jatkossa tulostavoitteita seuraavat mittarit ja niiden tavoitetasot asetetaan niin, että ne konkretisoisivat nykyistä paremmin viraston toimia yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Laskentapäällikkö

Marleena Luopa

Jakelu

Opetushallitus

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Eduskunnan tarkastusvaliokunta
VM BO Budjettiosasto
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Allan Seuri
OKM NUOLI Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto
OKM KUPO Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto
OKM VAPOS Varhaiskasv. perusopet. ja vapaan sivistystyönos
OKM KAS Kansainvälisten asiain sihteeristö
OKM VIY Viestintäyksikkö

OKM HAL Hallintoyksikkö
OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

VN/16875/2024-OKM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: