



Tilinpäätöskannanotto

12.6.2026

VN/18754/2026
VN/18754/2026-OKM-1

Opetushallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanotto Opetushallituksen vuoden 2025 toiminnasta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tänään päättänyt valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisesta tilinpäätöskannanotosta Opetushallitukselle. Tilinpäätöskannanoton perustana ovat Opetushallituksen vuoden 2025 tilinpäätös sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja vuosiyhteenveto.

1. Tuloksellisuus ja tulostavoitteiden toteutuminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa (2024–2027) esitetyt tulostavoitteet on johdettu pääministeri Orpon hallitusohjelmassa asetetuista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteista sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan muodostaman sivistyshallinnon yhteisistä toiminnallisista tavoitteista.

Opetushallitus on toteuttanut toiminnalleen asetettuja tulostavoitteita pääministeri Orpon hallitusohjelman sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisen tulossopimuksen mukaisesti. Opetushallitus edistää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla hallitusohjelmasta tulevia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita sekä opetus- ja kulttuuriministeriön muodostaman sivistyshallinnon yhteisiä toiminnallisia tavoitteita. Nämä tavoitteet muodostivat vuonna 2025 yhteensä 23 tulostavoitteen kokonaisuuden, jossa oli 97 vuositavoitetta.

Opetushallitukselle asetetut tulostavoitteet toteutuivat keskeisiltä osiltaan tulossopimuksen mukaisesti. Keskeisinä selvennettävinä ja toiminnan kehittämisen tarpeisiin liittyvinä huomioina nousevat

- tilinpäätösraportoinnin kehittäminen siten, että raportoinnista ilmenee lakisääteisten tehtävien, tulossopimuksella asetettujen tehtävien sekä maksullisen toiminnan toteutumisesta ja toteuttamiseen kohdenneet resurssit ja näiden keskinäinen suhde.
- määrärahan käytön läpinäkyvyys, seuranta ja ajantasainen raportointi siten, että käyttämättä jääneiden määrärahojen uudelleenbudjetointi ehditään tarvittaessa tehdä
- erillisyyksiköiden ja valtion oppilaitoksien taloudellisen aseman raportointi

Postiosoite
Postadress

Käyntiosoite
Besöksadress

Puhelin
Telefon

Faksi
Fax

s-posti, internet
e-post, internet

- sivistyshallinnon digikehittämisen edistäminen.

Keskeisistä havainnoista esitetään lisähuomioita ja toimenpide-esityksiä luvuissa 2 ja 3.

Tulostavoitteiden toteumatietoja

Opetushallitus päivitti varhaiskasvatussuunnitelman perusteet paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien velvoittavuuden poistumisen osalta sekä yhdenvertaisuuslain muutoksen vuoksi. Varda-Vipusen ja Vakajaoston kehittämistyö käynnistettiin. Varhaiskasvatuksen henkilöstön inklusioon liittyvää pedagogista osaamista tuettiin. Tukimateriaalia viittoma kielisen varhaiskasvatuksen, esi- sekä perusopetuksen vahvistamiseksi laadittiin. Opetushallitus päivitti esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta uudistetun lainsäädännön mukaisesti. Opetushallitus on tukenut uudistuksen toimeenpanoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus julkaisivat 31.3.2025 kansalliset suositukset tekoälyn käytöstä varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä vapaassa sivistystyössä.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön digitalisaation viitekehyksen työpakettien toteutusta on edistetty pääosin suunnitelmien mukaisesti. Opetushallitus kehitti ja ylläpiti opetushallinnon digitaalisia palveluita sekä vahvistanut tietojohdantamisen ja digitaalisten ratkaisujen edellytyksiä osana keskeisiä palvelu- ja tietovarantoalustoja.

Vapaan sivistystyön kansallisen työelämän perustaitojen osaamismerkkijärjestelmän toimeenpanoa on jatkettu tukemalla oppilaitoksia osaamismerkkien käyttöönotossa.

Opetushallitus julkaisi selvityksen vapaan sivistystyön oppilaitoksien kestävä kehityksen nykytilasta. Opetushallitus osallistui opetus- ja kulttuuriministeriön Vapaan sivistystyön tulevaisuustyöryhmän työkentelyyn.

Eri koulutusasteiden perustyötä ja toimeenpanon tukea on tuettu oppimisen jatkumojen vahvistamiseksi koulutusjärjestelmässä. Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden perustaitojen ja opetuskielen vahvistamisen KIEPPI-toimenpideohjelman toimeenpano on tuettu. Opinto-ohjausta ja oppilaanohjausta kaikilla koulutusasteilla on tuettu eri toimin.

Opetushallitus on osaltaan koordinoanut Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+) -ohjelman valtakunnallista lapset, nuoret ja perheet -teeman hanketoimintaa.

Opetushallitus jatkoi toimenpiteitä kouluun kiinnittymistä tukevan toimintakulttuurin vahvistamiseksi. Kurinpitokeinojen ja kasvatustalustalujen käyttöä koskevat suunnitelmat päivitettiin. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita päivitettiin vastaamaan mobiililaitteiden käyttöä koskevia lakimuutoksia.

Opetushallitus jakoi vuonna 2025 4,8 miljoonaa euroa valtionavustuksia kiusaamisen ja väkivallan vastaiseen työhön sekä järjesti webinaareja. Kasvatuksen ja koulutuksen turvallisuussivusto uudistettiin.

Opetushallitus osallistui opetus- ja kulttuuriministeriön Osaamistakuun valmistelun työryhmään. Katso-
musaineiden uudistamista koskeva kehittämisryhmä teki ehdotuksia katsomusaineiden opetuksen uudistamiseksi perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.

Opetushallitus on tukenut perusopetuksen järjestäjä kolmen vuosiviikkotunnin lisätuntien toimeenpanossa. Perusasteella ja toisella asteella kehitettiin talous- ja työelämätaitojen opetusta sekä yrittäjyyskasvatusta. Vieraskielisten lasten ja nuorten kiinnittymistä varhaiskasvatukseen ja koulutukseen sekä suomen ja ruotsin kielen oppimista tuettiin.

Opetushallitus on edistänyt erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kasvatus- ja koulutusalan johtajuustutkijoiden ja kansallisten toimijoiden yhteistyötä.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perusteita on kehitetty TUTKE4-linjausten mukaisesti siten, että niihin sisällytettiin mahdollisuus korkeakouluopintojen, toisten ammatillisten tutkinnon osien tai paikallisiin ammattitaitovaatimuksiin perustuvien tutkinnon osien hyödyntämiseen. TUTKE4-linjausten mukaisesti vahvistettiin tutkintojen työelämävastaavuutta, valinnaisuutta ja joustavuutta sekä tuotiin perusteisiin digivihreän kaksoisiirtymän edellyttämää osaamista. Vuonna 2025 otettiin käyttöön ensimmäiset uudet valinnaiset tutkinnon osat (mm. kestävä kehitys, kiertotalous, digitalisaatio, tekoäly, kyberturvallisuus). Käyttöönotto laajenee vaiheittain kaikkiin 113 ammatti- ja erikoisammattitutkinnon perusteeseen vuosina 2025–2027.

Vuonna 2025 Opetushallitus laati yhteensä 124 ammatillisen koulutuksen perustemääräystä, joista 42 koski ammatillisia perustutkintoja, 43 ammattitutkintoja ja 39 erikoisammattitutkintoja. Kaikkien ammatillisten perustutkintojen perusteet (42) uudistettiin yhteisten tutkinnon osien päivityksen yhteydessä.

Oppijoiden osaamisen ja jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien vahvistamiseksi Opetushallitus tuki vuonna 2025 lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen säädösmuutosten toimeenpanoa. Lukiokoulutuksessa julkaistiin oppimisen tuen ja erityisopetuksen opetussuunnitelmaperusteiden muutos. Ammatillisessa koulutuksessa tuettiin oppimisen tuen lainsäädäntöuudistuksen toimeenpanoa informaatio-ohjauksella, ohjattiin valtionavustushankkeita, uudistettiin perustutkintojen yhteisiä tutkinnon osia ja päivitettiin ohjeistuksia ja määräyksiä vastaamaan tehtyjä säädösmuutoksia

Opetushallitus valmisti määräyksen englanninkielisistä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmaperusteista. Opetushallitus käynnisti kolmen uuden lukiodiplomin kehittämistyön, jossa uudistetaan lukiodiplomeja sanataiteessa, tieteessä ja teknologiassa sekä yrittäjyydessä. Lukiokoulutuksen laatustrategian toimeenpanon tukea on jatkettu, ja vuodelle 2025 asetetut tavoitteet saavutettiin.

Suomen LUMA(TE)-strategian toimeenpanoa on edistetty varhaiskasvatuksessa, opetuksessa ja koulutuksessa. Luonnontieteiden ja matematiikan (LUMA) osaaminen on keskeinen tekijä tekniikan alojen työelämävalmiuksissa ja jatko-opintokelpoisuudessa. Ammatillisessa koulutuksessa strategia on huomioitu yhteisten tutkinnon osien uudistamisessa ja tutkintokohtaisessa kehittämisessä. Lukiokoulutuksessa strategiaa on edistetty informaatio-ohjauksella, valtakunnallisissa tilaisuuksissa sekä aloittamalla tiede ja teknologia -lukiodiplomin

Vuonna 2025 kansainvälinen liikkuvuus on jatkanut kasvuaan kaikilla sektoreilla ja erityisesti tämä on havaittavissa Erasmus+ -ohjelmassa. Opetushallitus myönsi vuonna 2025 kansainvälisiin yhteistyö- ja kehittämistoimiin sekä vaihtojaksoihin avustuksia yhteensä 88,8 milj. euroa. Liikkuvuusohjelman vaikuttavuus on merkittävästi vahvistunut osallistujamäärien kasvaessa (18,3 %) jaettua rahoitusta enemmän (6,9 %).

Opetushallituksen toimet korkeakoulujen kansainvälisyyden tueksi (Talent Boost, Study in Finland ja Team Finland Knowledge) ovat toteutuneet hyvin ja toimivassa yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Opetushallitus on kerännyt sidosryhmien näkemyksiä seuraavan EU-rahoituskauden (2028–2034) painopisteistä ja eri sektorien tarpeista. Suomen kannanmuodostukseen liittynyt yhteistyö opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa on ollut sujuvaa.

Euroopan unionin globaaliyhteistyön hankkeet ovat kanavoineet rahoitusta suomalaisille toimijoille ja Education Finland –ohjelma on vahvistanut markkinaehtoista koulutusvientiä.

Opetushallituksen pilariarviointi eteni vuoden 2025 aikana, muttei ole vielä valmistunut. Pilariarviointi luo edellytykset neuvotella Euroopan komission kanssa EU:n kehitysrahoituksen vastaanottamisesta ilman kilpailutusta. Kun ottaa huomioon Opetushallituksen vahvistuneen aseman Team Europe –hankkeiden toteuttajana, niin komission toimeksiantojen hoitaminen ilman pitkäjänteisiä kilpailutuksia tehostaisi Opetushallituksen toimintaa entisestään.

Opetushallitus julkaisi kansalliset suositukset tekoälyn käytöstä opetuksessa ja koulutuksessa. Opetushallitus on vahvistanut opinto-ohjausta ja oppilaanohjausta kaikilla koulutusasteilla huomioiden nivelvaiheet, jatko-opinnot, työllistyminen sekä koko koulu tai oppilaitos ohjaa -periaatteen.

Opetushallitus jatkoi hallitusohjelman mukaisesti palveluidensa kehittämistä kielitestauksen ja tutkintojen tunnustamisessa. Yleisten kielitutkintojen arvioija- ja tutkintorekisterit siirrettiin Opetushallitukseen.

Opetushallitus on vuonna 2025 kehittänyt ja ylläpitänyt opetushallinnon digitaalisia palveluita sekä vahvistanut tietojohtamisen ja digitaalisten ratkaisujen edellytyksiä osana keskeisiä palvelu- ja tietovarantolustoja. Jatkuvan oppimisen palvelukokonaisuuden EU:n elpymis- ja tukivälineen (RRF) rahoitukseen liittyvät raportointi-, seuranta- ja valvontavelvoitteet toteutettiin suunnitellusti. Digipalveluiden kehittämistä koskevat määrärahaliihteen mukaiset tehtävät ovat edenneet kokonaisuutena suunnitelmien mukaisesti.

Hallitusohjelman mukaisia liikuntaa ja terveystietoa koskevia kirjauksia on toteutettu sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksessa uudistettiin perustutkintojen yhteisten tutkinnon osien liikuntaa ja terveystietoa koskevat osaamistavoitteet asetuksen ja hallitusohjelman mukaisesti. Lisäksi tuotettiin tukimateriaalia liikunnallisen elämäntavan edistämiseksi ammatillisessa koulutuksessa.

Opetushallitus tuotti ja julkaisi vuonna 2025 ennakkointitietoa tulevaisuuden osaamis- ja koulutustarpeiden arvioimiseksi. Opetushallitus julkaisi uudella osaamistarve-ennustemallilla tuotetun keskipitkän aikavälin ennusteen sekä uudella ENNI-mallilla tuotetun pitkän aikavälin koulutustarve-ennusteen. Lisäksi päivitettiin kohtaanto- ja tutkintoennuste vuodelle 2031. Ennakkointitiedon hyödynnettävyyttä on vahvistettu tuottamalla ja julkaisemalla koulutuksen ja osaamisen skenaariot sekä laaja-alaisen osaamisen uusi osaamislukitus.

Vuonna 2025 Opetushallitus on osallistunut taiteen perusopetusta koskevan lainsäädännön uudistamiseen sekä tukenut toimialaa strategisen ja pedagogisen laatutyön toimeenpanossa.

Tuotokset ja laadunhallinta

Opetushallituksen palvelukykyä ja laatua arvioidaan tulossopimuksessa sovitusti palvelujen kokonaistyytyväisyydellä, luottamus- ja maineindeksillä sekä asiakaspalveluratkaisun palvelutapahtumien asiakastyytyväisyydellä (NPS). Tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden saavuttamisen arviointia vaikeuttaa aikaisempien vuosien tapaan hieman se, että tilinpäätöksessä ei esitetä tulossopimuksessa asetettua tavoitetasoa asiakaspalvelua ja laatua koskevien toteumatietojen yhteydessä. Opetushallitus ylitti asetetut tavoitteet NPS-luvun sekä palveluiden kokonaistyytyväisyyden osalta. Luottamus- ja maineindeksin osalta tavoitetta ei saavutettu, vaikka indeksin arvo parani edellisvuoteen nähden.

Erillisyksiköiden ja valtion oppilaitosten keskeiset tuotokset on kuvattu kattavasti toimintakertomuksessa. OPH:n tulossopimus ei sisällä näitä koskien tavoitteita.

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Tilinpäätöksessä raportoidaan opetushallituksen vuoden 2025 toiminnallisesta tehokkuudesta ydintoimintojen kokonaiskustannuksina ja henkilötyövuosina. Ydintoimintoja ovat kv-ohjelmahallinto ja -verkototoiminta (117 htv), koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen liittyvä informaatio-ohjaus (113 htv), Opinopolun palvelukokonaisuus (37 htv), seuranta ja tietopalvelut (37 htv), perusteprosessi (36 htv), liiketaloudellinen maksullinen palvelutoiminta (28 htv), viranomaispalvelut (14 htv, pääosin julkisoikeudellista maksullista toimintaa) valtionapuviranomaistehtävät (8 htv) ja muut tehtävät (1 htv). Ministeriö kiinnittää huomiota, että raportoinnin perusteella ei saa täsmällistä kuvaa lakisääteisten tehtävien ja tulossopimuksella asetettujen tehtävien toteuttamiseen kohdennetuista resursseista. Tulosohjauksen näkökulmasta olennaista on, missä määrin nämä tehtävät toteutuvat, minkä verran niihin kohdennetaan voimavaroja ja missä suhteessa ne ovat keskenään.

Vuoden 2025 talousarviossa toteutettiin momenttirakenneuudistus, jonka yhteydessä osa OPH:n toimintamomentin (29.01.02) valtionavustuksista, apurahoista ja kulutusmenoista siirrettiin uudelle

momentille (29.01.31). Siirtojen yhteydessä osa hankerahoista jätettiin toimintamenomomentille kattamaan hankkeiden henkilöstökuluja. Tästä johtuen vuoden 2025 tilinpäätöksen luvut eivät tältä osin ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2024 tilinpäätöksen kanssa.

Opetushallituksen (virasto) nettoutetut perustoimintamenot (28,0 milj. euroa) kasvoivat 10 % vuoteen 2024 verrattuna. Tuottojen merkittävää kasvua selittävät pääosin opiskelijavalintojen hakemusmaksut (2,6 milj. euroa), joiden kerääminen käynnistettiin vuonna 2025. Perustoimintamenojen bruttokulut vuonna 2025 olivat yhteensä 50,8 miljoonaa euroa (22,9 % suuremmat vuoteen 2024 verrattuna) ja tuotot 22,9 miljoonaa euroa (43,9 % suuremmat vuoteen 2024 verrattuna). Toiminnan kuluja kasvattivat erityisesti kehittämishankkeiden ja ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden henkilöstökulut ja palveluostot. Toimitilojen vuokrakulut vähentyivät vuoden 2025 aikana. Opetushallitus nostaa tilinpäätöksessä keskeiseksi riskiksi viraston toimintaedellytyksille perustoiminnan rahoitustason riittävyden.

Opetushallituksen perustoimintamenoja (mom. 29.01.02.01) siirtyi vuodelle 2026 yhteensä 7,5 milj. euroa. Opetushallituksen toimintamenon siirtyvään määrärahaan vaikutti merkittävästi opiskelijavalintojen hakemusmaksuista saadut tulot. Hakemusmaksuilla on tarkoitus kehittää hakemusmaksujärjestelmää sekä mm. Opintopolkua. Siirtomäärärahasoon vaikutti lisäksi edellä kuvattu momenttirakenneuudistus. Näin ollen siirtyvän määrärahan taso ei ole vertailukelpoinen edellisiin vuosiin verrattuna.

Tilinpäätös ei sisällä erillisyyksikkökohtaista toimintamenojen erittelyä tai analyysia. Erillisyyksikoista Karvin ja Jotpan kokonaiskustannukset ovat vähentyneet. YTL:n kokonaiskustannukset ovat sen sijaan nousseet. Erillisyyksiköiden talouteen vaikuttaa mm. erillisyyksiköiden ja OPH:n väliseen hallintopalvelusopimukseen sisältyvien kustannusten kehitys. Jokaisen erillisyyksikön kokonaishenkilötyövuodet ovat pienentyneet.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintamenoja vuodelle 2025 siirtyi 0,75 milj. euroa, Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian toimintamenoja 1,4 milj. euroa ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenoja 21,4 milj. euroa. Valtion yleissivistävän koulutuksen siirtyneiden toimintamenojen määrät kasvoivat merkittävästi. Valtion oppilaitosten toimintamenoja (momentit 29.10.01 ja 29.20.01) siirtyi vuodelle 2026 yhteensä 11,5 milj. euroa. Kasvua oli etenkin kielikouluilla. Tilinpäätöksessä ei kuvata erillisyyksiköiden tai valtionoppilaitosten siirtyvien määrärahojen tasoon vaikuttavia tekijöitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan Opetushallitus kohdentaa toimintamenoihin sisältyviä kustannuksia sisäisinä yhteiskustannusveloituksina opetus- ja kulttuuriministeriön käyttönasettamille erillismäärärahoilla toteutettavien hankkeiden menoihin. Menettely on samankaltainen kuin ulkopuolisella rahoituksella toteutetuissa hankkeissa sovellettava käytäntö, jossa yhteiskustannusten kohdentamisesta sovitaan rahoittajasopimuskohtaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan talousarvion ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvä yhteiskustannusten kohdentamiskäytäntö ei kuitenkaan sellaisenaan ole rinnastettavissa talousarviotalouden piirissä tapahtuvaan määrärahojen käyttöön, jossa määrärahojen käyttöä ohjaa käyttötarkoitussidonnaisuus.

Ministeriö toteaa, että viraston jaettavaksi käyttönasetettujen valtionavustusten haku- ja päätösprosessihin, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät kustannukset ovat tavanomaisia toimintamenoista rahoitettavia viranomaistoimintoja. Opetushallituksen toteuttama toimintamalli heikentää budjetoinnin läpinäkyvyyttä sekä toimintamenojen että erillismäärärahojen osalta ja sitä kautta tulohajauksen edellytyksiä. Toimintatapaa tulisikin ministeriön näkemyksen mukaan arvioida niin sanotun virement-kiellon kannalta eli talousarvion määrärahojen käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Ministeriö katsoo, että menettelyn edellytykset ja hyväksyttävän soveltamisen rajat tulisi sopia ministeriön kanssa esimerkiksi käyttönasettamiskirjeessä. Myös VTV on käynnistänyt valtion virastoja koskevan palkkausten budjetointimenettelyjä koskevan tarkastuksen, jossa tullaan kiinnittämään huomiota palkkausten budjetoinnin läpinäkyvyyteen, eduskunnan budjettivaltaan sekä tulohajauksen edellytyksiin. VTV:n tarkastus valmistuu vuoden 2026 aikana.

Ministeriö kiinnittää myös huomiota, että tilinpäätöksen mukaan OPH ei ole tehnyt yhtään valtionavustusten takaisinperintäpäätöstä vuosina 2023–2025. Ministeriö toteaa, että OPH:n tulee varmistaa riittävä avustusten käytön valvonta.

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Opetushallituksen perustoimintamenojen henkilötyövuodet (ilman nettoutettavia henkilötyövuosia ja ulkomaanlehtoreita) oli vuonna 2025 yhteensä 267 (269 vuonna 2024).

Uudistettu henkilöstötutkimus (henkilöstöBaro) toteutettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2025, joten se ei ole vertailukelpoinen aiemmin toteutetun VMBaron kanssa. HenkilöstöBaron tulos oli 3,11 asteikolla 1–4. Tutkimuksessa kehittämiskohteiksi tunnistettiin toimintakulttuuri (2,93) sekä innovatiivisuus ja uudistuskiskyky (2,75).

Sairauspoissaolot ovat hieman vähentyneet edelliseen vuoteen verrattuna.

Tilatehokkuudessa (8,7 m² /hlö) Opetushallitus saavutti asetetun tavoitteen (10,0 m² /hlö).

2. Tuloksellisuuden raportoinnin asianmukaisuus

Opetushallitus on toimintakertomuksessaan raportoinut tulostavoitteiden toteutumisesta kattavasti. Toimintakertomuksessa on lisäksi kuvattu eri toimintokokonaisuuksien kustannusten ja työpanoksen kehittymistä sekä suoritelmääriä.

OKM kiinnittää huomiota OPH:n erillisyyksiköitä ja valtion oppilaitoksia koskevaan tilinpäätösraportointiin. Kirjanpitoyksikköön kuuluvat erillisyyksiköt ovat toiminnaltaan ja taloudeltaan itsenäisiä erillisyyksiköitä, joiden toiminta rahoitetaan erillisiltä talousarvion momenteilta ja joita opetus- ja kulttuuriministeriö tai opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä suoraan ohjaavat muulla kuin tulosohtausmenettelyllä. Tilinpäätöksessä toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta arvioidaan pääasiassa kirjanpitoyksikkötasoisesti tai OPH-viraston näkökulmasta. OPH:n kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä tulisikin esittää kutakin erillisyyksikköä koskevat tiedot niin, että tuloksellisuustietojen lisäksi myös näitä koskevat taloustiedot esitetään toimintaa kuvaavien lukujen yhteydessä.

Tilinpäätöksessä jää paikoittain epäselväksi, minkä organisaation vastuulla olevista määrärahoista tai tiedoista on kyse. Esimerkiksi kappaleessa 1.5. henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen esitettyyn htv-määriä koskevassa taulukossa ”Opetushallituksen henkilöstövoimavarat ja toimitilatehokkuus” olisi tarpeen selvemmin tuoda esiin, ovatko kyseessä OPH-viraston luvut ilman erillisyyksiköitä. Kappaleen tekstissä puhutaan sekä OPH-virastosta että heti taulukon alla OPH:sta sisältäen erillisyyksiköt. Taulukkoa on tarpeen myös tarkentaa, jotta siitä käy ilmi, sisältyykö henkilötyövuodet yhteensä kohtaan ulkomaan lehtorit vai ei. Opetushallituksen tilinpäätös sisältää pakollisten liitteiden lisäksi liitteen OPH-viraston, erillisyyksiköiden ja valtionoppilaitosten henkilöstöä koskevista tunnusluvuista. Ministeriö pitää liitettä hyvänä lisänä tilinpäätöksessä.

Kuten edellä on todettu, vuoden 2025 talousarviossa toteutettiin momenttirakenneuudistus, jonka yhteydessä osa toimintamomenttien valtionavustuksista, apurahoista ja kulutusmenoista siirrettiin uudelle momentille (29.01.31). Siirtojen yhteydessä osa hankerahoista jätettiin kuitenkin toimintamomentille kattamaan hankkeiden henkilöstökuluja. Kyseisen menettelyn seurauksena hankkeita koskevien määrärahojen kokonaisuus ei tule missään näkyviin. Tämä on ongelmallista määrärahojen seurannan kannalta.

OKM kiinnittää huomiota siihen, että käyttämättä jäävistä määrärahoista ei ole kaikilta osin raportoitu sovitussa aikataulussa. Lähtökohtaisesti määrärahojen seurannan tulee olla jatkuvaa ja käyttämättä jääneiden määrärahojen palautus on tehtävä kunakin vuonna viimeistään alkusyksystä. OKM:n erikseen tekemissä käyttöönasettamispäätöksissä voidaan myös määritellä muu määräaika käyttämättömien

määrärahojen raportoinnille. Tilikaudella 2025 merkittävää määrää käyttämättä jääneitä määrärahoja (1,5 milj. euroa momentilta 4.24.29.01.53.1) koskeva ilmoitus tehtiin ministeriöön liian myöhäisessä vaiheessa, josta johtuen määrärahoja ei ollut enää mahdollista uudelleen budjetoida uudelleen käytettäväksi.

VTV:llä ei ole huomautettavaa OPH:n tilinpäätöstä koskevassa tilintarkastuskertomuksessa.

3. Viraston toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ottaen huomioon julkisen talouden tilanteen ja tulevien kehyskausien säästöpainet, Opetushallituksen tulee jatkaa ennakoivaa ja strategista henkilöstö- ja taloussuunnittelua varmistaakseen toimintaedellytyksensä kehysten puitteissa sekä käydä aktiivista vuoropuhelua ministeriön kanssa taloutensa tilanteesta. Tarvittaessa on valmistauduttava arvioimaan uudelleen Opetushallituksen tehtävien määrää yhteistyössä ministeriön kanssa. Opetushallituksen tulee jatkaa sivistyshallintouudistuksen myötä muodostetun virastokokonaisuudentoimintakulttuurin kehittämistä ja prosessien yhtenäistämistä johdetusti.

Opetushallituksen raportoinnissa tuodaan esiin, että Opintopolun digikehittämistehtävät ovat viivästyneet, sillä digikehittäjiä on siirretty tekemään muun muassa kielitestauspalvelua nopealla aikataululla. On tärkeä huomioida, että kielitestausten kehittämistä on rahoitettu sisäministeriön kohdentamalla lisämäärärahoilla, joten lisäresurssin palkkaaminen kielitestausta kehittämään olisi ollut mahdollista ja Opetushallituksen digitaalisten palveluiden ja niiden kehittämisen kannalta kestävä ratkaisu. Opetus- ja kulttuuriministeriö kantaa erityistä huolta siitä, että henkilöstövähennyksiä on kohdentunut digikehittämisen toimintoihin, minkä lisäksi digikehittämisen voimavaroja on siirretty väliaikaisesti pois Opintopolun kehittämistehtävistä. Tämä hidastaa ja vaarantaa Opetushallituksen koulutuskenttää laajasti palvelevien digitaalisten perusprosessien kehittämistyötä. Opetushallituksella on laaja-alainen vastuu koko koulutusjärjestelmän digitaalisista palveluista, joiden merkitys ei ole vähenemässä, vaan päinvastoin kasvamassa. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Opetushallituksen prioriteetti on varmistaa digikyvykyys perustoiminnoissaan laadukkaiden palveluiden turvaamiseksi sekä luotava kestävä digitaalisten palveluiden kokonaisuus.

Erillisyksiköitä koskevan tilinpäätösraportoinnin osalta OKM esittää, että OPH:n kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä tulee raportoida kutakin erillisyksikköä koskevat tiedot niin että tuloksellisuustietojen lisäksi myös näitä koskevat taloustiedot esitetään toimintaa kuvaavien lukujen yhteydessä, jotta erillisyksiköiden tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta saadaan riittävä kuva. Lisäksi silloin kun erillisyksiköiden määrärahoja tai toimintaa koskevia tietoja esitetään yhdessä Opetushallituksen määrärahojen tai tietojen kanssa, tulee selkeästi käydä ilmi, minkä organisaation vastuulla olevista määrärahoista tai tiedoista on kysymys.

Opetushallituksen tulee lisäksi yhdessä erillisyksiköiden kanssa selvittää erillisyksiköiden ja OPH:n välisen hallintopalvelumallin toimivuus ja varmistaa että hallinto- ja tukipalveluiden kustannusvastuut soviin yhteisymmärryksessä erillisyksiköiden kanssa. Opetushallituksen tulee myös huolehtia siitä, että hallintopalveluihin kohdistuvat palkkojen tarkistukset jyvitetään erillisyksiköille siltä osin kuin ne liittyvät hallintopalvelusopimuksen veloitukseen esimerkiksi sisällyttämällä niitä koskevien määrärahajakojen uudistamistarpeet erillisyksiköiden ja Opetushallituksen kesken vuoden 2026 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen.

Ehdotamme, että jatkossa sellaisista määrärahojen käyttökohteista ja määrärahoista, jotka jakautuvat momenttirakenneuudistuksen seurauksena kahdelle momentille, tulisi raportoida kokonaisuutena esim. OPH:n kuukausittaisen määräraharaportin yhteydessä. Tämä parantaisi määrärahojen käytön läpinäkyvyyttä ja helpottaisi seurantaa.

OKM kiinnittää huomiota käyttämättä jääneisiin ja määrärahojen uudelleen budjetoinnin näkökulmasta liian myöhään ministeriölle palautettuihin määrärahoihin. Jatkossa arvio käyttämättä jäävistä

määrärahoista tulee toimittaa osana kuukausiraportointia elo-syyskuun vaihteessa sisältäen alustavan arvion määrärahojen käytöstä eli mitkä määrärahat tulevat käytetyksi kokonaan, mitä jää käyttämättä ja paljonko arvioidaan siirtyvän seuraavalle vuodelle. Raporttiin tulee sisällyttää koko OPH:n kokonaisuus sisältäen myös valtion oppilaitosten, erillisyksiköiden sekä OPH:n kv-puolen määrärahat.

Valtion oppilaitosten osalta kasvavat siirtomäärärahat herättävät huomiota. Siirtomäärärahojen kasvu voi liittyä valtion oppilaitoksissa toteutettuihin merkittäviin sopeuttamistoimenpiteisiin ja mahdollisiin muihin talouden tasapainottamiseen liittyviin toimiin, kuten maksullisen palvelutoiminnan tuottoihin. Valtion oppilaitosten taloudellinen tilanne ei kuitenkaan käy ilmi riittävällä tavalla tilinpäätöksestä, mistä johtuen opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää erillistä selvitystä valtion oppilaitosten taloudellisesta tilanteesta. Myös ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyynnin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamisen osalta siirtyvien määrärahojen osuus oli suuri. Opetushallituksen tulee kiinnittää valtion oppilaitosten sekä ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyynnin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamisen määrärahatarpeeseen huomiota kehys- ja talousarviovalmistelussa. Opetushallituksen tulee lisäksi kiinnittää huomiota Opetushallituksen oppimateriaalien tuotantoon liittyvään laadunvarmistukseen sekä määräämiensä koulutusten, opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden velvoittavuuteen myös oppimateriaalituotannossa.

Yhteiskustannusten kohdentamista koskeva toimintamalli heikentää jossain määrin budjetoinnin läpinäkyvyyttä sekä toimintamenojen että erillismäärärahojen osalta. Ministeriö pyytää erillistä selvitystä yhteiskustannusten kohdentamiskäytännöistä ja perusteista liittyen ministeriön erillisrahoituksella rahoittamiin hankkeisiin. OPH:n tulee yhteistyössä ministeriön kanssa arvioida menettelyn tarkoituksenmukaisuus ottaen myös huomioon myöhemmin valmistuvan VTV:n palkkausten budjetointimenettelyitä koskevan tarkastuksen havainnot.

Ministeriö kiinnittää huomiota, että tilinpäätösraportoinnin perusteella ei saa täsmällistä kuvaa lakisääteisten tehtävien, tulossopimuksella asetettujen tehtävien ja maksullisen toiminnan toteutumisesta, toteuttamiseen kohdennetuista resursseista ja näiden keskinäisestä suhteesta. OPH:n tulee yhteistyössä ministeriön kanssa kehittää raportointiaan tältä osin.

Ministeriö pyytää erillistä selvitystä avustusten käytön valvonnan riittävydestä.

OPH:n tulee toimittaa pyydetty erilliset selvitykset ministeriöön 31.8.2026 mennessä.

4. Ministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö tukee OPH:ta kuukausittaisen määräraharaportointikäytäntöjen kehittämisessä siten, että raportointi palvelee määrärahankäytön seurantaan nykyistä paremmin. Ministeriö sisällyttää tätä koskevat ohjeet ja aikataulut myös tulossopimukseen sekä talousarviota koskevaan valmisteluohjeeseen.

Osaamispolun hallintamalli otetaan käyttöön syksyn 2026 aikana sisältäen tarkemmat vastuujaot.

Ministeriö käy aktiivista vuoropuhelua OPH:n kanssa OPH:n taloudellisista toimintaedellytyksistä sekä sivistyshallinnon digikehittämisen jatkotoimenpiteistä.

Kansliapäällikkö

Heidi Backman

Laskentapäällikkö

Marleena Luopa

Jakelu	Opetushallitus
Tiedoksi	Valtiokonttori Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV VM Valtiovarainministeriö OKM KPE Kansliapäällikön esikunta OKM NUOLI Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto OKM KUPO Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto OKM VAPOS Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön osasto OKM KAS Kansainvälisten asiain sihteeristö OKM TAL Talousyksikkö OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

VN/18754/2026-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: