



Opetus- ja
kulttuuri-
ministeriö

Tilinpäätöskannanotto

14.6.2021

VN/16231/2021
VN/16231/2021-OKM-1

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6
00530 HELSINKI

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanotto Opetushallituksen vuoden 2020 toiminnasta

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

1. Tuloksellisuus ja tulostavoitteiden toteutuminen

Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa sovitut tavoitteet toteutuivat keskeisiltä osin tulossopimuksessa sovitun mukaisesti huolimatta koronaviruksesta johtuvista poikkeuksellisista olosuhteista.

Vuonna 2020 koronavirustilanne haastoi kasvatuksen ja koulutuksen toimialaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä ministeriön ja Opetushallituksen yhteistyötä koronavirustilanteen hoidossa. Viraston toiminnassa ja päätöksenteossa huomioitiin vallitseva tartuntatautilanne ja substanssilainsäädännöstä johtuvat erityispiirteet. Opetushallituksen toiminta edisti sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta koronaepidemian aikana. Ministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että virasto antoi informaatio-ohjausta ja ohjeistusta perusopetuksen muuttuvasta sääntelytilanteesta vuonna 2020. Yhteistyötä ministeriön, Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa tiivistettiin koronatilanteen johdosta.

Opetushallitus julkaisi syksyllä 2020 Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa -oppaan, joka on tarkoitettu ensisijaisesti perusopetuksen koulujen ja toisen asteen oppilaitosten kiusaamisen vastaisen työn tueksi.

Opetushallituksen tilaama ja julkaisema tutkimus perusopetuksen tasa-arvosuunnittelusta on lisännyt tietoa tasa-arvotyön laadusta sekä siinä esiintyvistä puutteista ja kehittämistarpeista.

Postiosoite
Postadress

Käyntiosoite
Besöksadress

Puhelin
Telefon

Faksi
Fax

s-posti, internet
e-post, internet

Opetushallitus on kehittänyt tietotuotannon sisältöä ja menetelmiä sekä lisännyt tiedon hyödyntämistä hyvinvoinnin edistämiseksi ja uusien toimintatapojen luomisessa. Opetushallitus laati vuonna 2020 esiselvityksen kansallisesta digitaalisesta ennakointipalvelusta, joka tuo esille tunnusmerkkejä lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta. Esiselvityksen fokuksessa olivat varhaiskasvatus, perusopetus ja toinen aste.

Koronatilanteesta johtuen Opetushallitus päivitti opiskeluhuoltoon ja hyvinvointiin liittyvät tukimateriaalit sekä ohjeistukset. Opetushallitus toteutti keväällä 2020 pandemia ja kriisityö -webinaarisarjan sekä hyvinvoinnin johtamisen webinaarisarjat. Maailman suurin vanhempainilta järjestettiin keväällä ja syksyllä 2020 tukemaan koulujen ja kotien yhteistyötä pandemiatilanteessa.

Opetushallitus on jatkanut vuonna 2019 aloitettua opetussuunnitelmien perusteprosessien ja niiden toimenpanon tuen muotojen kehittämistä yksikkörajat ylittävässä yhteistyössä. Yleissivistävässä koulutuksessa kehittämistyötä tehtiin erityisesti perusopetuksen oppimisen arvioinnin uudistuksen puitteissa. ePerusteet palvelun osalta vuonna 2019 alkanutta systemaattista laajassa yhteistyössä toteutettua palvelukokonaisuuden kehittämistä jatkettiin. Paikallisesti käytettäviä työkaluja kehitettiin. ePerusteiden käyttö lisääntyi.

Opetushallitus on vienyt eteenpäin Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatua ja tasa-arvoa parantavaa Oikeus oppia -kehittämishjelmaa yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Opetushallituksessa on valmisteltu kaksivuotisen esiopetuskokeilun kokeiluperusteita. Opetushallitus on vahvistanut koulutuksellista tasa-arvoa ja laatinut digitaalista tasa-arvoa edistävät Uudet lukutaidot -tukimateriaalit lapsille ja nuorille yhteistyössä Kansallisen audiovisuaalisen instituutin kanssa. Opetushallitus on vahvistanut opetuksen laatua ja oppilaiden yhdenvertaisuutta laatimalla perusopetuksen kansalliset päättöarvioinnin kriteerit. Perusopetukseen lisäksi laadittujen viiden uskonnon opetussuunnitelman perusteiden tavoitteena on ollut lisätä tasa-arvoa.

Opetushallitus on toteuttanut oppimateriaalikartoitukset, joihin pohjautuen ja ennakointietoa hyödyntäen laaditaan vähälevikkisen oppimateriaalituotannon kustannusohjelma vuosille 2021–2023 täydentämään kaupallisten kustantamojen tarjontaa.

Opetushallituksen ylläpitämä Varda-palvelu otettiin käyttöön 1.1.2020. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palvelun tuottajat ottivat Varda-palvelun käyttöön 1.9.2020. Vuonna 2020 KOSKI-palvelun osalta kansalaisten kirjautumiset lisääntyivät 80 % edelliseen vuoteen verrattuna. Opetushallitus on aloittanut yhteistyön etäyhteyksiä hyödyntävien opetuspalvelujen kehittämiseksi perusopetuksesta aikuiskoulutukseen.

Myös lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta tulossopimuksessa sovitut tavoitteet toteutuivat keskeisiltä osin tulossopimuksessa sovitun mukaisesti. Opetushallitus on tulossopimuksen mukaisesti päättänyt lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista ja lukiokoulutukseen valmistavan opetussuunnitelman perusteista. Molemmat opetussuunnitelman perusteet on määrä ottaa käyttöön 1.8.2021 lukien. Opetussuunnitelmien uudistamiseen liittyen on toteutettu jatkuvaa toimeenpanon tukea ja asiantuntijaviestintää.

Opetushallitus on toimeenpannut ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon Oikeus osata -kehittämishjelmaa. Oikeus osata -ohjelman tavoitteena on, että kaikki ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat saavat vankan ammattiosaamisen ja hyvät perustaidot työtä, elämää ja elinikäistä oppimista varten. Ohjelman toimeenpanemiseksi Opetushallitus on kohdentanut 19 miljoonaa euroa yhteensä 42 koulutuksen järjestäjän kehittämishankkeelle.

Opetushallitus on rakentanut ammatillisen koulutuksen palautejärjestelmiä suunnitellusti. Koulutuksen järjestäjille on luotu aineistoa mm. koronatoimien tueksi. Opintopolkua, siihen sisältyviä palveluita ja tietovarantoja on kehitetty opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Opiskelijapalaute antaa positiivisen kuvan

tyytyväisyydestä ammatilliseen koulutukseen. Koulutuksen järjestäjille on luotu laadukasta aineistoa mm. työelämäyhteistyön ja työpaikkaohjauksen käytäntöjen, digitalisaation ja johtamisen tueksi.

Opetushallitus on toimillaan pyrkinyt ehkäisemään koronaviruksen leviämistä ja lieventämään siitä koituvia haittoja. Opetushallitus on toteuttanut asiantuntijaneuvontaa ja tuottanut tukimateriaalia opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä kouluille ja oppilaitoksille koronatilanteen aiheuttamiin poikkeusjärjestelyihin. Opetushallitus on kohdentanut 17 miljoonaa euroa lukiokoulutukseen valtionavustusta, jolla tuetaan koulutuksen järjestäjiä koronavirustilanteen aiheuttamien opetukseen, ohjaukseen ja tukitoimiin liittyvien lisäresurssitarpeiden rahoittamista. Tavoitteena on parantaa lukio-opiskelijoiden edellytyksiä jatkaa opintojaan lukion opetussuunnitelman perusteiden mukaisessa opetuksessa lukuvuonna 2020–2021.

Uusi oppivelvollisuuslaki tulee voimaan 1.8.2021. Opetushallitus on tukenut uudistuksen toimeenpanoa sekä järjestänyt asiantuntijaviestintää uudistuksesta. Neuvontaa on suunnattu opetuksen ja koulutuksen järjestäjille, oppilaitoksille sekä oppivelvollisille suunnattua koulutusta järjestäville vapaan sivistystyön toimijoille.

Opetushallituksen toiminnan vaikuttavuutta kuvaavan mittariston osalta opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kokonaisuutta olisi syytä jatkokehittää niin, että Opetushallituksen rooliin ja tehtäviin sopivat mittarit löytyisivät. Jatkokehittämiselle on tarvetta erityisesti kansainvälisyyden ja yhteiskunnan monimuotoisuuden edistämisen tarkastelussa sekä kansainvälisten opiskelijoiden rekrytointia ja Suomeen integroitumista kuvaavien Talent Boost -toimien mittarikokonaisuudessa.

Tuotokset ja laadunhallinta

Seurattavien suoritteiden määrät toteutuivat pääsääntöisesti tavoitteiden mukaisesti ja joidenkin suoritteiden osalta tavoite ylittyi merkittävästi. Tavoitteesta jäätiin Opintopolku-palvelussa julkaistujen koulutusten määrässä, Oma Opintopolussa tarjolla olevissa palveluissa sekä maksullisten koulutusten ja tapahtumien koulutettavapäivissä. Poikkeamat on tilinpäätöksessä perusteltu ja jatkotoimenpiteet esitetty.

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Opetushallituksen perustoimintamenojen kustannukset (24,4 miljoonaa euroa) alittivat noin 3,8 miljoonalla eurolla perustoimintaan valtion talousarviossa 2020 osoitetut määrärahat (28,2 miljoonaa euroa). Vuodelle 2021 siirtyi 5,7 miljoonaa euroa. Perustoimintamenojen alenemista selittävät henkilöstökulujen väheneminen vuoden 2018 tasolle, etätyöskentelystä saavutetut säästöt palveluostoissa sekä toimitilahankkeen ansiosta vähentyneet vuokratulot.

Muista toimintamenomomentin alajaottelun kohdista siirtyi vuodelle 2021 yhteensä lähes 5,2 miljoonaa euroa. YTL:n ja Karvin toimintamenojen siirtomäärärahakantaa siirtyi yhteensä 3,0 miljoonaa euroa.

Tuottavuus

Tulosopimuksessa tuottavuudelle asetetuista tavoitteista valtionavustusprosessille asetettu tavoite ylitettiin (valtionavustuspäätökset/htv). Myös kansainvälistymisen apurahapäätöksissä ei saavutettu asetettua tavoitetta, mutta prosessin tuottavuutta on parannettu hieman. Koronatilanteesta johtuen koulutustoiminnan tuottavuus (koulutettavapäivät/htv) jäi merkittävästi asetetusta tavoitteesta.

Taloudellisuus

Opetushallituksen valtionavustusprosessin taloudellisuudelle asetettua tavoitetta (euroa/htv) ei saavutettu, mutta toisaalta kehittämispanostukset ovat tehostaneet prosessia.

Kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien taloudellisuutta on parantanut mm. vähentyneet matkustus- ja seminaarikulut.

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Opetushallituksen perustoimintamenojen henkilötöyvuosimäärä oli 307, mikä alitti tulossopimuksessa arvioidun (326 htv). Johtajuusindeksi (3,3) oli tavoitetta (3,5) hieman alhaisempi, mutta edellisvuotta parempi. VMBaro-kyselyn tyytyväisyys (3,4) parani hieman, mutta alitti vielä tavoitteen (3,6). Suurin tyytymättömyys kohdistui edelleen palkkaukseen. Uusi palkkausjärjestelmä saatiin neuvoteltua vuoden lopussa. Epäasialliseen käytökseen liittyvät havainnot ja kokemukset olivat huolestuttavan yleisiä, vaikka tilanne on hieman parantunut edelliseen vuoteen nähden. Esihenkilöille on järjestetty koulutusta epäasialliseen käytökseen puuttumisesta. Sairauspoissaolopäivät vähenivät (4,7 pv/htv) ja asetettu tavoite saavutettiin (6,0 pv/htv).

2. Tuloksellisuuden raportoinnin asianmukaisuus

Opetushallituksen toimintakertomus ja tilinpäätös on laadittu asianmukaisesti, ja niistä saa kokonaisuutena hyvän kuvan tulostavoitteiden toteutumisesta. Poikkeamat tulostavoitteiden ja toteuman välillä on pääsääntöisesti todettu ja syyt yleensä riittävästi yksilöity.

Tilintarkastuskertomus sisältää tilintarkastajan huomautuksen koskien talousarvion noudattamista. Momenteilta 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) ja 29.80.52 (Rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti maksettu vakinaisten virkamiesten palkkoja (yhteensä 166 105 euroa). Menettelystä asian korjaamiseksi on sovittu Opetushallituksen kanssa.

3. Viraston toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Viraston tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtiontalouden tarkastusviraston huomiot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota vuodelle 2021 siirtyvien määrärahojen suureen osuuteen (n. 60 %) ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyynnin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamisen osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vähälevikkisen oppimateriaalin tuotantoa ja kehittämistoimintaa tulee tehostaa.

Perusopetuksen ja vapaan sivistystyön määräraharaportoinnissa on edelleen puutteita. Opetushallituksen tulee ryhtyä aktiivisiin toimiin mainittujen määrärahojen käyttöä koskevan raportoinnin ja selvitysten puutteiden korjaamiseksi.

Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutuksen ja erillisten henkilöstön osaamishankkeiden painopisteiden ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointia tulisi kehittää. Tavoitteena on myös, että henkilöstökoulutuksen avustusten suuntaamisessa huomioitaisiin nykyistä vahvemmin kansalliset opettajankoulutuksen kehittämisen painopisteet.

Opetushallituksen tuottamat sähköiset palvelut ovat tärkeitä koulutuspolitiikan välineitä ja kustannuksiltaan merkittäviä. Palvelukehityksen ohjausta tulee kehittää edelleen yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Opetushallituksen tilinpäätöksessä esiin nostamat ongelmat Opintopolku-palvelukehityksessä on syytä ratkaista välittömästi yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön digiasioiden ohjausrakenteen kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä digitaalisten palveluiden asiantuntemuksen varmistamista sekä kokonaishallintamallin kehittämistä Opetushallituksessa osana koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan kokonaisuutta.

Kansainvälisyyteen liittyviä tavoitteita tulee terävöittää ja monipuolistaa sekä mittaristoa kehittää.

Opetushallituksen johtamista ja henkilöstön hyvinvointia koskevia kehittämistoimia on syytä jatkaa. Epäasialliseen käytökseen liittyvien toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee seurata.

4. Ministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa Opetushallituksen kanssa viraston pidemmän aikavälin määrärahasoon liittyvää keskustelua. Lisäksi jatketaan Opetushallituksen käyttöön asetettujen määrärahojen seurantajärjestelmän kehittämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö edistää yhteistyössä Opetushallituksen kanssa digitaalisten palvelujen hallintamallin toimeenpanoa. Tavoitteena on kehittää mallia edelleen yhteistyössä vuosien 2021-2023 aikana.

Kansliapäällikkö

Anita Lehtikainen

Erityisasiantuntija

Marleena Luoma

Jakelu Opetushallitus

Tiedoksi Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Eduskunnan tarkastusvaliokunta
VM Valtiovarainministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erilliset yksiköt