



Tilinpäätöskannanotto

6.6.2023

VN/17578/2023

VN/17578/2023-OKM-1

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6
00530 HELSINKI

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanotto Opetushallituksen vuoden 2022 toiminnasta

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

1. Tuloksellisuus ja tulostavoitteiden toteutuminen

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa sovitut vaikutustavoitteet ovat osittain toteutuneet, mutta mittareiden tulosten perusteella tavoitteita ei kaikilta osin ole saavutettu. Tavoitteiden toteutumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet poikkeukselliset olosuhteet toimintaympäristössä.

Vuosi 2022 oli edeltävän vuoden tapaan poikkeuksellinen koronaviruspandemian aiheuttaman oppimisvajeen ja etenkin Venäjän hyökkäyssodan aiheuttaman tilapäistä suojelua saavien opintojen tukemisen johdosta. Pitkittynyt poikkeustilanne on pakottanut Opetushallituksen varautumaan vaihtoehtoihin skenaarioihin ja valmistelemaan ratkaisuja, ohjeistuksia ja tukimateriaaleja edellä kuvattuihin asioihin liittyen. Opetushallitus on järjestänyt webinaareja kasvatuksen ja koulutuksen toimijoiden tukemiseksi ja ohjannut kasvatuksen ja opetuksen järjestäjiä paikkaamaan syntyneitä oppimis-, osaamis- ja hyvinvointivajetta. Vuonna 2022 toteutettiin lukuisia toimenpiteitä Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä Venäjän hyökkäyssodan johdosta Ukrainasta paenneiden tilapäistä suojelua saavien tukemiseksi varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, toisella asteella sekä vapaassa sivistystyössä erityisesti kielipoinnoissa.

Poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta keskeiset hallitusohjelman toimeenpanoon ja koulutusjärjestelmän kehittämiseen liittyvät toimet ovat edenneet pääosin suunnitellusti. Opetushallitus on jatkanut laajan koulutuspoliittisen uudistuksen, oppivelvollisuuden laajentamisen uudistuksen toimeenpanon tukemista. Opetushallitus on järjestänyt tiiviissä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa informaatio- ja koulutustapahtumia sekä tuottanut materiaalia uudistuksen tueksi. Lisäksi Opetushallitus on jatkanut asiakkaiden palvelemista ohjeistamalla ja vastaamalla uudistusta koskeviin kysymyksiin. Opetushallitus on myös seurannut oppivelvollisuusuudistuksen etenemistä oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon seurantasuunnitelman mukaisesti sekä viestinyt aktiivisesti uudistuksen toteutumisesta. Opetushallitus on ollut aktiivisesti mukana oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvässä tutkintokoulutukseen valmistavan koulutuksen eli TUVA:n valmistelussa ja toimeenpanon tukemisessa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Opetushallitus on osaltaan osallistunut opinto-ohjauksen kehittämisohjelman toimeenpanoon yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Opetushallitus on ohjeistanut opetuksen järjestäjiä erityisesti tehostetun henkilökohtaisen oppilaanohjauksen toimeenpanossa. Opetushallitus on osaltaan osallistunut myös Oikeus oppia -ohjelman toimeenpanoon, kehittänyt koulutuksen tasa-arvoa ja laatuja sekä tukenut ohjelmaan liittyvää asiantuntijatyötä erilaisin toimenpitein esimerkiksi kestävän kehityksen osalta.

Opetushallitus on osallistunut perusopetuksen poissaoloja vähentävän ja ennaltaehkäisevän sitouttavan kouluyhteistyön hankkeen valmisteluun ja toimeenpanoon. Vuonna 2022 Opetushallitus on käynnistänyt perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden päivittämisen niiden lukujen osalta, jotka koskevat koulujen toimintakulttuuria sekä koulupoissaoloihin puuttumista. Perusteita päivitetään vastaamaan perusopetuslain muutosta, joka tulee voimaan elokuun 2023 alussa.

Vuonna 2022 käynnistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Karvin yhteinen Kieppi-hanke maahanmuuttajien perustaitojen vahvistamiseksi perusopetuksessa. Opetushallitus myönsi keväällä 2022 valtionavustusta 12 milj. euroa yhteensä 60 koulutuksen järjestäjälle maahanmuuttotustaisten oppilaiden tukemiseksi.

Opetushallitus on päivittänyt varhaiskasvatussuunnitelman perusteita lapsen tuen osalta sekä laatinut mittavat tukimateriaalit lapsen tukeen sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa. Lisäksi Opetushallitus on jatkanut kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa olevien kuntien tukemista. Opetushallitus on laatinut johtamisen tukimateriaaleja sekä osallistunut varhaiskasvatuksen ja neuvolan yhteistyöhankkeeseen.

Opetushallitus on jatkanut 1.8.2021 käyttöön otettujen lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden ja lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tukemista. Opetushallitus on muun muassa järjestänyt asiantuntijawebinaareja, toteuttanut asiantuntijaviestintää ja ohjausta sekä tuottanut tukimateriaalia. Opetushallitus on myös hyödyntänyt lukioiden kehittämisverkostoa (LUKE) uusien opetussuunnitelmien toimeenpanon tukemisessa sekä tukenut verkoston toimintaa.

Opetushallitus laati esityksen lukiodiplomien kehittämissuunnitelmaksi 2023 -2026. Kehittämissuunnitelman toimenpide-ehdotukset käsittelevät muun muassa lukiodiplomin sisällöllistä kehittämistä, arviointia, suorittamista edeltäviä opintoja ja opiskelijavalintoja. Lisäksi kehittämistyölle on esitetty alustava aikataulu ja arvio kustannuksista.

Opetushallitus on toimeenpannut lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaa. Osana laatu- ja saavutettavuusohjelmaa Opetushallitus myönsi 3,8 miljoonaa euroa lukiokoulutuksen ohjauksen kehittämiseksi. Ohjauksen kehittämisessä hyödynnettiin verkostotoimintaa. Valtionavustuksia myönnettiin myös innovatiivisten oppimisympäristöjen edistämiseen lukiokoulutuksessa. Lisäksi Opetushallitus myönsi vuoden 2022 lopussa noin 11,2 miljoonaa euroa valtionavustusrahoitusta laatu- ja saavutettavuusohjelman ja laatustrategian toimeenpanoon, laadunhallinnan toimintamallien ja menettelytapojen kehittämiseen sekä opiskelijoiden ja henkilöstön osallisuutta ja hyvinvointia mahdollistavan toimintakulttuurin vahvistamiseen. Lisäksi Opetushallitus on osallistunut aktiivisesti lukiokoulutuksen laatustrategian valmisteluun sekä sen toimeenpanoon monipuolisilla toimenpiteillä.

Opetushallitus on vuonna 2022 toteuttanut EU-kuljettajadirektiivin toimeenpanon valvontatarkastukset opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisen tulossopimuksen mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on yhteistyössä Opetushallituksen kanssa valmistellut Suomen digitaalista kompassia ja Kasvatuksen ja koulutuksen digitalisaation linjauksia 2027, jotka julkaistiin huhtikuussa 2023. Digitaalisen kompassin ja digitalisaation linjausten mukaisia toimenpiteitä tarkennetaan varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön digitalisaation viitekehetyksessä, jossa vuonna 2022 valmisteltiin työpaketointia kehittämistoimenpiteistä, joiden tarve tunnistettiin laajan kirjallisuuskatsauksen ja sidosryhmäyhteistyön kautta. Vuonna 2022 käynnistettiin lisäksi sidosryhmäyhteistyötä tehostava digitalisaation verkostotyö yhdessä Kuntaliiton ja Opetushallituksen kanssa. Opetushallitus on myös osallistunut aktiivisesti Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuus -hankkeen toteutukseen. Opetushallitus on myös kehittänyt oppivelvollisuuden laajentamista tukevan Valpas -palvelun ja kehittänyt Opintopolkua, sekä siihen sisältyviä palveluita ja tietovarantoja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden mukaisesti.

Opetushallituksen suunnitelman mukaan pitkän aikavälin koulutustarve-ennakointitulosten oli tarkoitus valmistua syksyllä 2022. Pitkän aikavälin ennakointitulokset ovat olennaisia korkeakoulujen ja ammatillisen tutkintokoulutuksen tarjonnan mitoittamisessa. Opetushallitus ei pysynyt tältä osin ilmoittamassaan aikataulussa. Tulokset julkaistaneen alkusyksyllä 2023. Jatkossa on olennaista, että ennakointiprosessit aikataulutetaan yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sopien siten, että

tulokset ajoitetaan julkaistavaksi hieman ennen tärkeimpiä tiedon hyödyntämisen ajankohtia (hallitusohjelman valmistelu, hallituskauden puoliväliriihi, korkeakoulujen tulossopimusten valmistelu).

Tuotokset ja laadunhallinta

Tulossopimuksessa sovittujen seurattavien suoritteiden määrät toteutuivat pääsääntöisesti tavoitteiden mukaisesti. Vuoden 2022 tulossopimuksen tarkistukseen tavoitemääriä nostettiin, josta johtuen osa korkeammista tavoitteista jäi saavuttamatta. Tavoitteesta jäätin Opintopolku-palvelussa julkaisujen koulutusten määrässä, Oma Opintopolussa tarjolla olevien palveluiden, myynnissä olevien julkaisujen ja vähälevikkisten oppimateriaalien, saatavilla olevien oppimista tukevien kustannettujen digimateriaalien määrässä, maksullisten koulutusten ja tapahtumien koulutettavapäivissä ja ePerusteet-palvelussa julkaistujen opetussuunnitelmien määrässä. Poikkeamat on tilinpäätöksessä perusteltu. Kaikki palvelukykyä sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua seuraavien mittareiden tavoitteet on saavutettu.

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Opetushallituksen perustoimintamenojen bruttokulut olivat vuonna 2022 yhteensä 37,8 miljoonaa euroa (15,6% suurempi vuoteen 2021 verrattuna) ja tuotot 13,0 miljoonaa euroa (49,6% suurempi vuoteen 2021 verrattuna). Perustoimintamenojen käyttö oli vuonna 2022 yhteensä 24,9 miljoonaa euroa, mikä on 3,3% enemmän edellisvuoteen verrattuna.

Tuottojen kasvua selittävät pääosin yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot EU:lta sekä sisäisen yhteistoiminnan kustannusten korvaukset. Kulujen kasvu aiheutuu pääasiassa henkilöstökulujen ja palveluostojen kasvusta. Henkilöstökulut kasvoivat 1,6 miljoonaa euroa ja palveluiden ostot 2,2 miljoonaa euroa vuoteen 2021 verrattuna. Henkilöstökulujen kasvu on rahoitettu osin perustoimintamenorahoituksella (noin 7 htv:ta) ja osin ulkopuolisella rahoituksella (noin 14 htv:ta). Palvelujen ostoja kasvattivat mm. seminaarien ja tapahtumien järjestelymenot sekä asiantuntija-, tutkimus-, ja koulutuspalveluiden kasvu. Myös matkakustannukset kasvoivat 0,6 miljoonaa euroa vuoteen 2021 verrattuna.

Perustoimintamenoja siirtyi vuodelle 2023 yhteensä 3,9 miljoonaa euroa (vuodelle 2022 siirtyi 6,1 milj. euroa). Muista toimintamenomomentin alajaottelun kohdista siirtyi vuodelle 2023 yhteensä 6,9 miljoonaa euroa.

Tuottavuus

Tulossopimuksessa asetetut tavoitteet toiminnan tuottavuudesta paranivat kaikkien mittareiden osalta, mutta tavoitearvo ylitettiin vain kansallisten valtionapujen käsittelyssä. Poikkeamat on tilinpäätöksessä perusteltu.

Taloudellisuus

Tulossopimuksessa asetettuja tavoitteita toiminnan taloudellisuudesta ei saavutettu, mutta taloudellisuuden odotetaan paranevan valtionavustustoiminnan kehittämisen myötä.

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Opetushallituksen perustoimintamenojen henkilötyövuosimäärä kasvoi vuodesta 2021 (318) vuoteen 2022 (339) ja ylitti tulossopimuksen tavoitteen (327) 13 henkilötyövuodella.

Työtyytyväisyys-indeksi (VM Baro) (3,6) nousi edellisestä vuodesta ja tavoite (3,6) saavutettiin. Opetushallituksen työtyytyväisyys lähestyy valtion keskiarvoa ja joiltakin osin se on jo ylitetty. Selkeitä voimavaroja ovat edellisten vuosien tapaan työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet siihen. Vahvuuksia olivat myös työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen sekä sitoutuminen työnantajan tavoitteisiin. Vuodelle 2022 kehittämisen painopisteiksi valittiin kolme teemaa: johtaminen ja esihenkilötyö, epäasiallisen käytöksen ja häirinnän vähentäminen sekä työhyvinvointi. Esihenkilötyön tulokset olivat erittäin hyviä ja luottamus johdon toimintaan on kasvanut, mutta arvioissa oli suurta hajontaa. Epäasiallisen kohtelun ja häirinnän nollatoleranssitavoitteen mukaisessa työssä saatiin aikaan jonkin verran myönteistä kehitystä. Henkilöstön arvioinneissa omasta työhyvinvoinnista oli hajontaa työntekijöiden ja toimintayksiköiden välillä.

Sairauspoissaolot (9,5 pv/htv) kaksinkertaistuivat edellisestä vuodesta ja asetettua tavoitetta ei saavutettu (6,0 pv/htv). Koulutuspäivien (0,6 työpäiviä/htv) määrä nousi hieman edellisestä vuodesta, mutta alitti tavoitteen (3 työpäiviä/htv) merkittävästi. Johtaminen (VM Baron johtajuusindeksi) parani (3,5) edellisestä vuodesta ja tavoite (3,6) lähes saavutettiin.

Tilatehokkuus (15,4 m² /hlö) pysyi ennallaan ja asetettu tavoite (15,4 m² /hlö) saavutettiin. Hanselin kilpailuttamia sopimuksia oli vain 13, mikä alitti tavoitteen (30) merkittävästi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat sekä konkreettiset toimet oli 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.

Valtiontalouden tarkastusvirasto lausuu tilintarkastuskertomuksessaan, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu eikä olennaista huomautettavaa ole.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenvedossa todetut kommentit:

- Opetushallitus on tilikauden aikana maksanut palkkoja virkaan nimitetyille virkamiehille momenteilta 29.10.20 (Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2021 ja 2022 talousarvioissa), 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) ja 29.91.50 (Rahapeli-toiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen, arviomääräraha) ilman momentin päätösosassa yksilöityä määrärahan käyttötarkoituksen laajennusta (yhteensä noin 230 000 euroa tilanteessa 19.10.2022).
- Opetushallituksen liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman mukaan liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tuottojen ja hintatuen yhteismäärä on 9,7 miljoonaa euroa ja erilliskustannukset 6,9 miljoonaa euroa. Hintatuki ylittää talousarvion laadintamääräyksen mukaisen ehdon. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuksia voidaan pitää alhaisina. Opetushallituksen tulisi kiinnittää huomiota maksullisen toiminnan kannattavuuteen.
- Sisäisen valvonnan tarkastuksessa on tarkastettu Opetushallituksen valtionavustusjärjestelmää. Opetushallituksen valtionavustusjärjestelmän tarkastuksessa on tullut esiin sisäisen valvonnan puutteita, joiden osalta Opetushallituksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

3. Viraston toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Opetushallituksen on jatkettava toimia työhyvinvoinnin ja johtamisen parantamiseksi sekä epäasialliseen käytöksen vähentämiseksi. Lisäksi Opetushallituksen on kiinnitettävä huomiota sairauspoissaolojen määrän huomattavaan kasvuun ja panostettava työn kuormittavuuden vähentämiseen.

Opetushallitus on tilikauden aikana maksanut palkkoja virkaan nimitetyille virkamiehille muilta kuin toimintamenomomenteilta ilman momentin päätösosassa yksilöityä määrärahan käyttötarkoituksen laajennusta. Opetushallitus ryhtyi tilikauden aikana toimenpiteisiin ja on oikaissut erillismomenteilta maksettujen virkaan nimitettyjen virkamiesten palkat toimintamenomomentille. Opetushallituksen on tärkeää jatkossa kiinnittää huomiota, että havaitun kaltaisilta virheiltilta vältytään. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus jatkavat yhteistyössä henkilötöyvuosiseurantaan siten, että talousarviossa asetettujen henkilötöyvuosirajoitteiden toteutumisesta voidaan varmentua. Tähän on kehitetty työkalu Opetushallituksen toimesta.

Opetushallituksen on kiinnitettävä huomiota myös perustoimintamenoista rahoitettujen henkilötöyvuosien määrään sekä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa kehitettävä niiden seurantaa.

Opetushallituksen tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin Valtiontalouden tarkastusviraston valtionavustusjärjestelmän tarkastuksessa esiin tulleiden sisäisen valvonnan puutteiden korjaamiseksi.

Opetushallituksen tulee yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käydä läpi Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot liittyen kustannusvastaavuuslaskelmiin ja sopia tarvittavista toimenpiteistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota vuodelle 2023 siirtyvien määrärahojen suureen osuuteen (100 %) ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyyntin liiketaloudellisten

suoritteiden hintojen alentamisen osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vähälevikkisen oppimateriaalin tuotantoa ja kehittämistoimintaa tulee tehostaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenojen (mom. 29.10.01) suureen siirtomäärärahakantaan. Vuodelle 2023 siirtyi n. 9,7 milj. euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että valtion yleissivistävän koulutuksen oppilaitosten tulosoajasta tulee terävöittää ja toimintaa tehostaa.

Lisäksi uusia kansainvälisiä toimintoja käynnistettäessä Opetushallituksen on tärkeää tarkastella yhtymäkohtia jo olemassa oleviin toimiin, jotta ei muodostu erillisiä toiminnallisia saarekkeitä ja varmistetaan eri toimintojen ja ohjelmien välinen synergia.

4. Ministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa tulosoajasta ja tulossopimusta valtionhallinnon yhteisten tulosoajasperiaatteiden mukaisesti (valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosoajauksen 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

Erityisasiantuntija

Marleena Luopa

Jakelu Opetushallitus

Tiedoksi Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Eduskunnan tarkastusvaliokunta
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 VIY Viestintäyksikkö
OKM TAL Talousyksikkö
OKM HAL Hallintoyksikkö
OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

VN/17578/2023-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:

Luopa Marleena 91278800D

2023-06-08

Lehikoinen Anita 91012023P

2023-06-08