

Tilinpäätöskannanotto

15.6.2022

VN/17982/2022
VN/17982/2022-OKM-2

Opetushallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanotto Opetushallituksen vuoden 2021 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 keskeisiltä osin toteutuneet. Tietyiltä osin vaikutustavoitteiden tulokset heikentyivät vuoden 2019 tasoon nähden eikä tavoitetasoja kaikilta osin saavutettu. Merkittävin tekijä muutoksen taustalla on koronapandemia sekä sen vaikutukset erityisesti osallistumismahdollisuuksia, hyvinvointia ja kansainvälisyyttä koskevien toimenpiteiden toteuttamisedellytyksiin. Opetushallitus on pyrkinyt toimillaan lieventämään pandemian aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia.

Koronavirustilanne haastoi kasvatuksen ja koulutuksen toimialaa edelleen vuonna 2021. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä ministeriön ja Opetushallituksen yhteistyötä koronavirustilanteen hoidossa. Viraston toiminnassa huomioitiin laaja-alaisesti vallitseva pandemiatilanne. Opetushallituksen toiminta edisti sivistyksellisten oikeuksien toteutumista vallitsevan pandemiatilanteen aikana. Tiivistä yhteistyötä ministeriön, Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa jatkettiin koronatilanteen johdosta.

Oppivelvollisuuden laajentaminen oli keskeinen toimintavuotta koskeva uudistus. Opetushallitus on jatkanut laadun ja tasa-arvon edistämistä koskevaa Oikeus oppia – kehittämisohjelmaa yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Oppivelvollisuuden laajentamista tukivat myös perusopetuksen ja toisen asteen opinto-ohjauksen kehittämisohjelman toimet, ammatillisen koulutuksen Oikeus osata -ohjelma ja Lukion laatu- ja saavutettavuusohjelma. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden toimeenpanon tukemiseen sekä oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvä kehittämis työ toteutui suunnitellusti laajassa yhteistyössä. Elinikäisen ohjauksen strategian mukaisesti on toiminnoissa edistetty moniammatillista yhteistyötä eri kouluasteiden välillä sekä nivelvaiheiden toteuttamista laadukkaasti.

Opetushallitus on jatkanut vuonna 2019 aloitettua opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteoprosessien ja niiden toimeenpanon tuen muotojen kehittämistä yksikköraajat ylittävässä yhteistyössä. Vuonna 2021 osana perusteiden valmisteluprosessien tehostamista oli kehittämisen painopisteenä ennakoitiedon hyödyntämisen kehittäminen sekä yleissivistävän että ammatillisen koulutuksen perusteoprosesseissa. Yleissivistävässä koulutuksessa perusteiden kehittämistyötä tehtiin erityisesti perusopetuksen oppimisen arvioinnin uudistuksen puitteissa. Opetushallitus laati kaksivuotisen esiovetuksen kokeilulle perusteet sekä kokeilurekisterin. Opetushallitus on tukenut kokeiluun osallistuvia kuntia kokeilun järjestämisessä ja kokeiluperusteiden toimeenpanossa järjestämällä informaatio- ja koulutustilaisuuksia sekä verkostojen kautta.

Opetushallitus on jatkanut yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön ja sidosryhmien kanssa toimialan digitalisaation edistämiseen liittyviä toimia. Yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa on valmisteltu kokonaisarkkitehtuurityön keinoin kolmivuotisen Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus -hankkeen sujuvaa käynnistymistä. Vuoden 2021 palvelulupauksen mukaisesti on parannettu palvelujen asiakaslähtöisyyttä, asiointikanavien löydettävyyttä ja asiakaspolkujen sujuvuutta yhdessä asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa. Tiedon hyödyntämistä on edistetty tietovarantoja ja niihin liittyvää raportointia kehittämällä.

ePerusteet-palvelun kehittämistä käyttäjälähtöisesti on jatkettu. Palvelua on kehitetty ja mm. sen myötä paikallisten työkalujen käyttöaste on kasvanut. Varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan käyttö viranomaistyössä vahvistui. Opetushallituksen tunnistuksenvälityspalvelun MPASSid käyttö lisääntyi merkittävästi 2021.

Opetushallitus on myöntänyt vuosittaisia valtionavustuksia opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutukseen. Valtionavustusta opetustoimen henkilöstökoulutukseen myönnettiin kahdessa haussa yhteensä 15,97 miljoonaa euroa yhteensä 275 hankkeelle. Rahoitus oli suunnattu erityisesti koronapandemian aiheuttamiin täydennyskoulutustarpeisiin. Teemoina lisähaussa olivat digitalisaation pedagoginen hyödyntäminen, kasvu- ja oppimisyhteisöjen hyvinvointi, osallisuus ja yhteisöllisyys sekä oppimisen tuen, ohjauksen ja yksilöllisten oppimispolkujen vahvistaminen.

Tuotokset ja laadunhallinta

Tulossopimuksessa sovittujen seurattavien suoritteiden määrät toteutuivat pääsääntöisesti tavoitteiden mukaisesti ja joidenkin suoritteiden osalta tavoite ylittyi merkittävästi. Näitä tavoitteita on tarkistettu ja päivitetty vuosien 2022–2023 tulossopimukseen. Tavoitteesta jäätiiin Oma Opintopolussa tarjolla olevien palveluiden, myynnissä olevien julkaisujen ja vähälevikkisten oppimateriaalien ja saatavilla olevien oppimista tukevien kustannettujen digimateriaalien määrissä. Poikkeamat on tilinpäätöksessä perusteltu. Kaikki palvelukykyä sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua seuraavien mittareiden tavoitteet on saavutettu.

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Opetushallituksen perustoimintamenojen kustannukset (32,7 miljoonaa euroa) kasvoivat vuoteen 2020 verrattuna 7% ja ylittivät 2,4 miljoonalla eurolla perustoimintaan valtion talousarviossa 2021 osoitetut määrärahat (30,3 miljoonaa euroa). Vuodelle 2022 siirtyi 6,1 miljoonaa euroa. Perustoimintamenojen kasvua selittävät pääasiassa kasvaneet henkilöstökulut ja vuokrat. Muista toimintamomentin alajaottelun kohdista siirtyi vuodelle 2022 yhteensä 6,7 miljoonaa euroa.

Tuottavuus

Tulosopimuksessa asetetut tavoitteet toiminnan tuottavuudesta alittuivat merkittävästi valtionavustuspäätösten ja kansainväliseen toimintaan liittyvien apurahapäätösten sekä koulutettava-päivien lukumäärän laskun vuoksi, joka heijastui tuottavuutta seuraaviin mittareihin.

Taloudellisuus

Tulosopimuksessa asetetut tavoitteet toiminnan taloudellisuudesta heikentyivät edellisestä vuodesta eikä tavoitteita näiltä osin saavutettu.

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Opetushallituksen perustoimintamenojen henkilötyövuosimäärä (318) kasvoi vuodesta 2020 vuoteen 2021. Henkilötyövuosimäärä alitti tulosopimuksessa arvioidun (324 htv). Työtyytyväisyys-indeksi (VM Baro) (3,5) nousi edellisestä vuodesta ja oli tavoitetta (3,6) hieman alhaisempi. Selkeitä voimavaroja ovat työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet siihen. Johtamisessa ja esihenkilötyössä, epäasiallisessa käytöksessä sekä työhyvinvoinnissa ei ole tapahtunut toivottua kehitystä ja ne on valittu kehittämiskohteiksi vuodelle 2022. Sairauspoissaolot (4,6 pv/htv) laskivat edelleen ja asetettu tavoite saavutettiin reilusti (6,0 pv/htv). Koulutuspäivien (0,4 työpäiviä/htv) määrä laski edellisestä vuodesta ja alitti tavoitteen (3 työpäiviä/htv) merkittävästi. Johtaminen (VM Baron johtajuusindeksi) (3,3) pysyi ennallaan ja tavoitetta (3,6) ei saavutettu.

Tilatehokkuus (15,4 m²/hlö) parani merkittävästi ja asetettu tavoite (15,5 m²/hlö) saavutettiin. Hanselin kilpailuttamia sopimuksia oli vain 12,4, mikä alitti tavoitteen (30) merkittävästi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat sekä konkreettiset toimet oli laadittu sovitun mukaisesti.

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.

Tilintarkastuskertomus sisältää tilintarkastajan seuraavat lausumat koskien talousarvion noudattamista:

- Momenteilta 29.10.20, 29.20.21, 29.80.52 ja 29.91.50 on talousarvion vastaisesti maksettu virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkoja (yhteensä 431 656 euroa).
- Momentille 29.20.21 vuoden 2019 talousarviossa asetettu henkilötyövuosirajoite (8 htv) on opetushallituksessa ylitetty käyttämällä momentin määrärahaa talousarvion vastaisesti yhteensä 17,4 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen.

Tilintarkastuskertomuksessa todetaan, että muilta osin talousarviota on noudatettu ja tilinpäätöslaskelmat sekä liitetiedot antavat oikean ja riittävän kuvan talousarvion noudattamisesta, kirjanpitoyksikön tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta.

2. Viraston toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Viraston tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtiontalouden tarkastusviraston huomiot. Virkaan nimettyjen virkamiesten palkat tulee maksaa talousarviota noudattaen. Talousarvioissa asetettuja htv-rajoitteita tulee noudattaa ja htv-seurantaa tältä osin kehittää. Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat sopineet menettelyistä htv-seurannan kehittämiseksi yhteistyössä siten, että raportoinnin avulla voidaan varmistaa talousarvion htv-rajoitteiden noudattaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että vuoden 2021 ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalimyynnin liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamiseen suunnattu määräraha siirtyi kokonaisuudessaan käytettäväksi vuonna 2022. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vähälevikkisen oppimateriaalin tuotantoa ja kehittämistoimintaa tulee tehostaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen suunnatun määrärahan käyttöasteeseen (n. 60 %). Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että toimintaa tulee tehostaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että Opetushallitus edelleen tehostaa perusopetuksen määrärahojen käyttöä koskevaa raportointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että virasto on ylittänyt Suomalaisvenäläisen koulun vuokravaltuuden yhteensä 85 175,28 eurolla.

Valtion yleissivistävien oppilaitosten toimintamenoista siirtyi vuodelle 2022 yhteensä noin 13,1 milj. euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että siirtomäärärahakanta on olennaisesti viime vuosina alentunut eikä momentti ole enää ylijäämäinen. Tämä johtuu osittain mm. siitä, että nykyisen hallituskauden valtion toimintamenoihin kohdistuvasta säästöstä huomattava osuus rahoitetaan valtion yleissivistävien oppilaitosten toimintamenoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota Opetushallituksen perustoimintaan sisältyvän oppilaanohjauksen asiantuntijaresurssin riittämättömyyteen.

Opetushallituksen on panostettava johtamisen ja työhyvinvoinnin parantamiseen sekä kiinnitettävä huomiota epäasialliseen käytöksen vähentämiseen.

3. Ministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus sopivat menettelystä, jonka mukaisesti virkaan nimettyjen virkamiesten palkkojen maksamiseen liittyvien käytäntöjen oikeellisuus varmistetaan. Vastaavasti opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää yhteistyössä Opetushallituksen kanssa htv-seurantaa siten, että talousarviossa asetettujen htv-rajoitteiden toteutumisesta voidaan varmentua.

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 sivistystyönosasto
OKM KAS Kansainvälisten asiain sihteeristö
OKM TAL Talousyksikkö
OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

VN/17982/2022-OKM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: