

Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaosta ja yhteistyöstä sekä kehittämisehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:41

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:41

Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaosta ja yhteistyöstä sekä kehittämissuhteet

Suomi
Finland
100

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN Nid.: 978-952-263-516-7

ISBN PDF: 978-952-263-515-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Teija Metsänperä

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	26.9.2017
Tekijät	johtaja Kirsi Kangaspunta ja johtaja Matti Lahtinen	
Julkaisun nimi	Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaosta ja yhteistyöstä sekä kehittämisehdotukset	
Julkaisusarja ja nro	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:41	
Diaarinumero	7/040/2017	Teema koulutus
ISBN painettu	978-952-263-516-7	ISSN painettu 1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-515-0	ISSN PDF 1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-515-0	
Sivumäärä	44	Kieli suomi
Asiasanat	Opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö	
Tiivistelmä	<p>Selvityksen mukaan työnjako noudattelee pääosin yleistä ministeriöiden ja niiden alaisten asiantuntijavirastojen työnjakoa: strategiset asiat sekä lainsäädännön ja talousarvion valmistelu ministeriössä; toimeenpanotehtävät virastossa. Ministeriö kuitenkin hoitaa eräitä toimeenpanoluonteisia tehtäviä ja Opetushallituksella on merkittäviä norminantotehtäviä. Yhteistyö toimii suhteellisen hyvin, osin erittäin hyvin. Yhteistyön tiivistämiselle ja avoimuudelle on kuitenkin tilaa. Ministeriön tahtotila ja ohjaus ei ole aina riittävän selkeää ja yhdenmukaista eikä asiantuntemusta kaikilta osin hyödynnetä. Opetushallituksessa on opetushallinnon ja ohjausjärjestelmien osaamiseen liittyviä kehittämistarpeita. Selvityshenkilöt esittävät muun muassa, että</p> <ul style="list-style-type: none">- Opetushallituksen toimivalta norminantoon selvitetään. Varhaiskasvatussuunnitelman, opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa erotetaan sitovat määräykset kuvailevista osista ja suositustenluonteisesta tekstistä. Laaditaan kattavat vaikuttavuusarvioinnit.- Valtionavustuspäätösten määrää vähennetään kokoamalla varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittämisrahat yhteen talousarviossa ja myöntämällä valtionavustukset hakijoille suurempina kokonaisuuksina.- Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittämishankkeet ja niihin liittyvien valtionavustusten myöntäminen määritellään pääsääntöisesti Opetushallituksen tehtäväksi. Korkeakoulujen valtionavustusten siirtoa Opetushallituksen myönnettäväksi selvitetään. Kehittämisrahoitusta varataan ministeriön käyttöön strategisesti merkittäviin kohteisiin.- Valtionosuusjärjestelmän osalta työnjako täsmennetään: ministeriö vastaa rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistelusta, TA- ja JTS-valmistelusta ja valtionosuuksiin liittyvästä harkinnanvaraisesta päätöksenteosta. Opetushallitus vastaa rahoitukseen ja kustannuksiin liittyvän tietoaineiston keräämisestä, muista kuin harkinnanvaraisista valtionosuspäätöksistä, laskentajärjestelmästä sekä maksatuksesta Palkeiden kanssa. Rahoitukseen ja kustannuksiin liittyvä tietoaineisto keskitetään opetushallinnon Vipunen-tietopalveluun.- Rahoitusjärjestelmien uudistamisessa asetetaan tavoitteeksi yksinkertaistaminen ja tehostaminen niin, että valtionosuusviranomaisen ja järjestäjän työ vähenee – oikeudenmukaisuus ja riittävä ohjausvaikutus turvaten.- Strategisen tulevaisuustyön ja tietotuotannon yhteyttä vahvistetaan. Tietotuotantoa ja sen hyödyntämistä kehitetään.- Lisätään avoimuutta, luottamusta ja toisen työn arvostusta. Tietoa jaetaan ja asiantuntemusta hyödynnetään täysmääräisesti. Pyritään yhteisiin toimintatapoihin ja malleihin. Sovitaan säännöllisistä yhteisistä keskusteluista ja tapaamisista. Sovitetaan yhteen suunnitelmia ja toimintaohjeita ja laaditaan yhteisiä materiaaleja ja aineistoa. <p>Selkeä työnjako ja hyvä yhteistyö tehostaa toimintaa ja parantaa toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Varhaiskasvatussuunnitelmien, opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden normiaineksen erottaminen selkeyttäisi niiden soveltamista. Valtionavustusten kokoaminen parantaisi kehittämistyön vaikuttavuutta ja vähentäisi kokonaistyömäärää. Rahoituksen toimeenpanotehtävien kokoaminen lisäisi tehokkuutta. Tiedonsiirtojen automatisoituminen vähentäisi viranomaisen ja rahoituksen saajan työtä. Säännölliset tapaamiset ja yhteisten aineistojen laatiminen vievät työaika, mutta niistä saatava hyöty parantaisi palvelua ja tehostaisi toimintaa. Ehdotusten vaikutukset työmääriin tulisi arvioida ja tehdä tarvittavat henkilöstö- ja määrärahasiirrot. Osaamisen kehittämistarpeisiin tulisi varautua vastaamaan.</p>	
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017	
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	26.9.2017
Författare	direktör Kirsi Kangaspunta ja direktör Matti Lahtinen	
Publikationens titel	Utredning om arbetsfördelningen mellan undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen samt utvecklingsförslag	
Publikationsserie	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:41	
Diarienummer	7/040/2017	Tema Utbildning
ISBN tryckt	978-952-263-516-7	ISSN tryckt 1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-515-0	ISSN PDF 1799-0351
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-515-0	
Sidantal	44	Språk finska
Nyckelord	utbildningsstyrelsen, undervisnings- och kulturministeriet	
Referat	<p>Enligt utredningen följer arbetsfördelningen i huvudsak den allmänna arbetsfördelningen vid ministeriernas och deras underlydande ämbetsverk: strategiska frågor samt lagstiftning och beredningen av budgeten sköts vid ministeriet; operativa uppgifter sköts vid ämbetsverket. Ministeriet sköter dock vissa ärenden av operativ karaktär och Utbildningsstyrelsen har betydande normbildande uppgifter. Samarbetet fungerar rätt smidigt, i vissa avseenden mycket smidigt. Det finns ändå utrymme för ett ökat samarbete och ökad insyn. Ministeriets intentioner och vägledning är inte alltid tillräckligt tydliga och enhetliga och befintlig expertis utnyttjas inte i alla avseenden. Vid Utbildningsstyrelsen finns utvecklingsbehov vad gäller kompetensen inom utbildningsadministration och styrsystemen.</p> <p>Utredarna föreslår bland annat att</p> <ul style="list-style-type: none">- Utbildningsstyrelsens befogenheter för fastställande av normer utreds. Man gör, vad gäller grunderna för planen för småbarnspedagogik samt läroplans- och examensgrunderna, åtskillnad mellan bindande bestämmelser respektive beskrivande avsnitt och text som innehåller rekommendationer. Omfattande effektivitetsutvärderingar utarbetas.- Antalet beslut om statsunderstöd minskas genom att utvecklingsmedlen för småbarnspedagogik och utbildning samlas i en budget och statsunderstöd beviljas för större helheter.- Utvecklingsprojekt inom småbarnspedagogik respektive utbildning och beviljande av statsunderstöd för sådana projekt fastställs till vara huvudsakligen Utbildningsstyrelsens ansvar. Överföringen till Utbildningsstyrelsen av beviljandet av statsunderstöden för högskolor utreds. Utvecklingsmedel för strategiskt betydande ändamål avsätts till ministeriets bruk.- Vad gäller systemet med statsandelar preciseras arbetsfördelningen: ministeriet ansvarar för beredningen av lagstiftning som gäller finansiering, beredningen av planen för de offentliga finanserna respektive beredningen av budgeten samt för behovsprövade beslut om statsandelar. Utbildningsstyrelsen ansvarar för insamlandet av informationsunderlag kring finansiering och kostnadsberäkning, beslut om statsunderstöd med undantag för behovsprövade beslut, beräkningssystemet samt för utbetalningsförfaranden i samarbete med Palkeet. Informationsunderlag som gäller finansiering och kostnadsberäkning centreras i Utbildningsstyrelsens informationstjänst Vipu.- Målsättningen med förnyandet av finansieringssystemen är en förenkling och effektivisering så att statsandelsmyndighetens och organisatörens arbetsbörda minskar – samtidigt som ett rättvist förfarande och tillräcklig styrningseffekt garanteras.- Kopplingen mellan det strategiska framtidsarbetet och kunskapsproduktionen förstärks. Kunskapsproduktionen och användningen av kunskapen utvecklas.- Öppenheten, förtroendet och respekten för andras arbete förstärks. Kunskap delas och befintlig expertis utnyttjas fullt ut. Gemensam praxis och gemensamma modeller anammas där det är möjligt. Regelbundna gemensamma diskussioner och möten avtalas. Planer och direktiv samordnas och gemensamma material och underlag utarbetas. <p>En tydlig arbetsfördelning och ett gott samarbete skulle effektivisera verksamheten och förbättra dess samhälleliga genomslagskraft. Om de normativa grunderna för småbarnspedagogiken respektive läroplans- och examensgrunderna åtskildes, skulle tillämpningen av dessa förtydligas. Att behandla statsunderstöden centrerat skulle förbättra utvecklingsarbetets ändamålsenlighet och minska på den totala arbetsbördan. En centrerad av de verkställande åtgärderna för finansieringen skulle öka effektiviteten. Automatiserad informationsöverföring skulle minska på myndighetens och understödmottagarens arbetsbörda. Regelbundna möten och diskussioner samt utarbetandet av gemensamma informationsunderlag tar arbetstid i anspråk men den nytta de bidrar med skulle förbättra servicen och effektivisera verksamheten. Förslagets effekt på arbetsmängden bör utvärderas och behövliga omplaceringar och överföringar vad gäller personalresurser och anslag utföras. Man bör förbereda sig på att möta kommande utvecklingsbehov i fråga om kompetens.</p>	
Förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Education and Culture	26 th September 2017	
Authors	director Kirsi Kangaspunta ja director Matti Lahtinen		
Title of publication	Report on the division of work and cooperation between the Ministry of Education and Culture and the Finnish National Agency for Education, and development suggestions		
Series and number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:41		
Register number	7/040/2017	Subject	Education
ISBN (printed)	978-952-263-516-7	ISSN (printed)	1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-515-0	ISSN (PDF)	1799-0351
Website address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-515-0		
Pages	44	Language	Finnish
Keywords	Finnish National Agency for Education, Ministry of Education and Culture		
<p>Abstract According to the report, the division of work mainly follows the general division of work between ministries and the expert agencies within their remit: strategic matters and the preparation of legislation and budgets takes place in the Ministry and the implementation tasks in the Agency. However, the Ministry carries out some tasks in the sphere of implementation and the Finnish National Agency for Education issues some important norms. Their cooperation is reasonably good, partly extremely good. There is still room for intensified cooperation and openness, however. The Ministry's intent and guidance are not always sufficiently clear and consistent, and advantage is not taken of all aspects of expertise. The Finnish National Agency for Education has some development needs related to expertise in education administration and guidance systems. Among other things, the authors of the report suggest that</p> <ul style="list-style-type: none"> - The authority of the Finnish National Agency for Education to issue norms be investigated. A distinction should be made between binding regulations and the parts of the text in the national core curricula and qualification requirements that are descriptions and recommendations. Comprehensive effectiveness assessments should be drawn up. - The number of decisions on central government grants be reduced by collecting together the development funds for early childhood education and care and other education in the budget and by granting central government transfers to the applicants in larger entities. - Development projects in early childhood education and care and other education as well as the granting of related central government transfers be mainly determined as a task carried out by the Finnish National Agency for Education. The possibility to transfer the authority to grant central government transfers to higher education to the Finnish National Agency for Education should be investigated. Development funding should be reserved for the Ministry to be used for strategically important purposes. - The division of work in the system of central government transfers be specified: the Ministry should be responsible for the legislative preparation concerning funding, the preparation of budgets and the General Government Fiscal Plan, and the discretionary decision-making concerning central government transfers. The Finnish National Agency for Education should be responsible for the collection of information material related to funding and costs, for decisions on central government transfers other than discretionary transfers, for the calculation system and for the payments together with the Government Shared Services Centre for Finance and HR (Palkeet). The information material related to funding and costs should be centralised to Vipunen, the education administration's information service. - The reform of the funding systems be aimed at simplifying and enhancing the systems to reduce the workload of the authority responsible for central government transfers and the organiser, while securing fairness and a sufficient steering effect. - The connection between strategic foresight work and the production of information be strengthened. The production of information and its utilisation should be developed. - Openness, trust and appreciation for the work of the other one be increased. Information should be shared and full advantage should be taken of expertise. Shared operating practices and models should be sought for. Regular joint discussions and meetings should be agreed on. Plans and operating instructions should be coordinated and shared material should be drawn up. <p>A clear division of work and good cooperation would enhance the activities and improve their societal effectiveness. Highlighting the norms in the national core curricula and qualification requirements would clarify their application. Collecting together the central government transfers would improve the effectiveness of the development work and reduce the total workload. Collecting together the implementation tasks in funding would increase efficiency. Automation of information transfer would reduce the workload of the authorities and the recipient of the funding. Regular meetings and discussions and drawing up shared material take up working time, but their benefits would improve the services and enhance the activities. The impact of these suggestions on the workloads should be assessed and the necessary transfers of personnel and appropriations should be made. There should be preparedness to respond to the needs in the development of expertise.</p>			
Publisher	Ministry of Education and Culture, Finland		
Printed by	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Selvitystyötä koskeva toimeksianto	9
2	Selvitystyön toteutus	10
3	Yleistä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tehtävistä ja työnjaosta	11
4	Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaon ja yhteistyön yleiskuva ja yleiset kehittämissuhteet	16
5	Työnjako ja yhteistyö eri osa-alueilla ja niihin liittyvät kehittämissuhteet	19
5.1	Lainsäädäntötyö ja Opetushallituksen norminanto	19
5.2	Kehittämistoiminta ja siihen liittyvät valtionavustukset	22
5.3	Tietotuotanto ja tietojärjestelmät.....	25
5.4	Valtionosuusjärjestelmä.....	27
5.5	Koulutusvienti ja maakuvatyö	29
5.6	Muu kansainvälinen toiminta	29
5.7	Opettajankoulutus	30
5.8	Yleinen neuvonta, ohjaus ja viestintä	32
5.9	Koulutuksen järjestämislupaprosessi	35
5.10	Tulossopimusprosessi	36
6	Ehdotusten vaikutukset	38
	Liitteet	40
	Liite 1. Luettelo selvitystyötä varten haastatelluista henkilöistä ja heidän taustaorganisaatioistaan	40
	Liite 2. Valtionapuviranomaisten toimivallan jakoa koskevat säännökset rahoituslainsäädännössä.....	42

1 Selvitystyötä koskeva toimeksianto

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus päättivät 30.1.2017 käynnistää Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön työnjakoa ja tehtäviä koskevan selvityksen. Selvitystehtävään määrättiin johtaja Kirsi Kangaspunta opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja johtaja Matti Lahtinen Opetushallituksesta. Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden tuli tehdä selvityksen pohjalta tarpeelliseksi katsomansa kehittämisehdotukset.

Selvitystehtävän taustalla oli Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMOn 1.1.2017 tapahtunutta yhdistämistä koskevan valmistelun kuluessa ja uutta virastoa koskevasta hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa esiin tullut tarve arvioida uuden Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä ja työnjakoa.

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden tuli kuulla Opetushallituksen johtokunnan jäseniä, ministeriön ja viraston johtoa ja virkamiehiä sekä sidos- ja asiakasryhmiä sekä järjestää tarvittava määrä kuulemistilaisuuksia. Työssä oli otettava huomioon hallituksen rakennepoliittiset ja hallinnon kehittämistä koskevat uudistukset ja muut Opetushallituksen ja ministeriön tehtäviin mahdollisesti vaikuttavat hallituksen kehittämishankkeet.

Selvitykset ja kehittämisehdotukset tuli luovuttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle 30.6.2017 mennessä. Toimikautta sovittiin jatkettavaksi syyskuun 2017 loppuun saakka.

2 Selvitystyön toteutus

Selvitystä varten selvityshenkilöt kuuluivat opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikön johtoryhmää ja Opetushallituksen johtokuntaa sekä haastattelivat ministeriön kansliapäällikköä, osastojen ylijohdajia, Opetushallituksen pääjohtajaa ja osastojen johtajia sekä ministeriön ja viraston viestinnästä, taloushallinnosta, tietohallinnosta ja tietotuotannosta sekä kansainvälisistä asioista ja ulkomailla suoritettujen opintojen tunnustamisesta vastaavia johtajia, päälliköitä ja asiantuntijoita. Haastattelut toteutettiin samalla sisältörungolla. Lisäksi selvityshenkilöt haastattelivat oikeusministeriön, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistyksen AMKEN ja Suomen Kuntaliiton edustajia. Haastateltujen nimet ovat liitteenä (liite 1).

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen henkilöstölle tarjottiin 17.5.–1.6.2017 mahdollisuus arvioida sähköisessä Webropol-kyselyssä ministeriön ja Opetushallituksen työnjaon ja yhteistyön toteutumista ja tehdä kehittämissuhteita. Kyselyyn vastasi 32 henkilöä. Vastausten vähäisen määrän takia niitä ei ole erikseen esitetty tässä selvityksessä.

Selvityshenkilöiden alustavia ehdotuksia esiteltiin opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikön johtoryhmän ja Opetushallituksen johtoryhmän yhteisessä kokouksessa 31.8.2017. Ehdotuksista käytiin keskustelua ja niistä saatiin kirjallista palautetta.

3 Yleistä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tehtävistä ja työnjaosta

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät

Kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät luetellaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä. Kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään ohjesäännön 12 §:ssä. Kukin ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat: 1) tiede, koulutus ja varhaiskasvatus; 2) taide, kulttuuri, kulttuuriperintö, liikunta ja nuorisotyö; 3) arkisto- ja yleinen kirjastotoimi; 4) evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat; 5) opintotuki ja 6) tekijänoikeus. Opetus- ja kulttuuriministeriölle on säädetty tehtäviä useissa kymmenissä eri laeissa ja muissa säädöksissä ja määräyksissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät luetellaan tarkemmin Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (310/2010). Ministeriön hallinnonalan ohjauksesta sekä ministeriön organisaatiosta ja virkamiesten ratkaisuvallasta säädetään Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksessä (359/2014).

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti kesäkuussa 2017 kuusi yhteistyöryhmää, joiden tarkoituksena on tukea ministeriön kokonaisnäkemysten muodostumista, strategisten tavoitteiden saavuttamista ja sovittaa yhteen valmistelua. Yhteistyöryhmät käsittelevät asioita, jotka vaikuttavat useamman kuin yhden toimintayksikön toimialaan. Ryhmät ovat rahoituksen yhteistyöryhmä, tulosoikeuksien yhteistyöryhmä, säädösvalmistelun yhteistyöryhmä, kansainvälisen toiminnan yhteistyöryhmä, tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmä sekä valtionavustuskäytäntöiden yhteistyöryhmä. Rahoituksen yhteistyöryhmällä on lisäksi laskennalliseen rahoitusjärjestelmään liittyviä asioita käsittelevä jaosto.

Opetushallituksen tehtävät

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 1 §:n mukaan Opetushallitus toimii opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla asiantuntijavirastona koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävissä. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on:

1. kehittää koulutusta, varhaiskasvatusta ja elinikäistä oppimista, hoitaa näihin liittyvät palvelu- ja hallintotehtävät sekä ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita;
2. edistää yhteiskunnan kansainvälistymistä ja suomalaisen koulutuksen tunnettuutta ja yhteistyötä ulkomailla;
3. valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia;
4. edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä seurata toiminnan järjestämistä;
5. tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta;
6. huolehtia alaisuudessaan toimivien valtion oppilaitosten tulosoikeuksista; ja
7. hoitaa opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät tehtävät.

Opetushallituksen tehtävänä on lisäksi muussa laissa säädetyn mukaisesti:

1. päättää toimialaansa kuuluvan koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja muista määräyksistä;
2. ylläpitää sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä varten tarpeellisia tietovarantoja, -rekistereitä ja -järjestelmiä;
3. tuottaa palveluja opiskelijavalintojen toteuttamista varten; ja
4. huolehtia ulkomailla suoritettujen opintojen ja ammattipätevyyden tunnustamiseen sekä kieli- ja kääntäjätutkintoihin liittyvistä tehtävistä.

Opetushallitukselle on lisäksi säädetty tehtäviä useissa kymmenissä eri laeissa ja muissa säädöksissä ja määräyksissä. Opetushallituksen toimialaa ei ole nimenomaisesti erikseen säädetty, vaan se määräytyy Opetushallituksesta annetussa laissa ja erillislajeissa säädettyjen tehtävien perusteella. Opetushallituksesta annetun lain 2 §:ssä on rajattu Opetushallituksen toimivaltaa korkeakoulujen, taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön osalta. Opetushallituksen vastuulle kuuluvat näiltä osin vain lainsäädännössä erikseen mainitut tehtävät. Näitä ovat mm. korkeakoulujen opiskelijavalintoihin sekä kansainvälistymistä edistäviin ohjelmiin ja sopimukseen liittyvät asiat, taiteen ja kulttuurin rahoitukseen liittyvät tehtävät sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön kansainvälistymistä ja kansainvälistä yhteistyötä koskevat asiat.

Viraston organisaatiosta, johtamisesta, ratkaisuvallasta sekä muusta hallinnon ja toiminnan järjestämisestä määrätään pääjohtajan vahvistamassa työjärjestyksessä.

Opetushallituksesta annetun lain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus pitää ratkaistavakseen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi Opetushallituksen ratkaistavaksi.

Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksessä tarkasteltiin eri hallinnonalan virastojen tehtäviä ja niihin käytettyä työmäärää. Tehtävät on jaettu julkisen vallan käyttötehtäviin ja muihin tehtäviin. Tarkastelu on tehty ajankohtana, jolloin Opetushallitus ja CIMO olivat vielä itsenäisiä virastoja. Tarkastelun mukaan tehtäviin käytetty työaika viraston kokonaistyömäärästä oli seuraava:

Julkisen vallan käyttötehtävät

- Norminantotehtävät, kuten opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden laatiminen ja hyväksyminen (OPH 21 %)
- Valtionavustuspäätökset (OPH 13,1 %, CIMO 24 %)
- Muut rahoitus- ja tukipäätökset, kuten EU:n ja Pohjoismaiden ministerineuvoston avustukset ja apurahat (CIMO 39 %)
- Tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät, kuten tietopalvelutoiminta ja tilastoyhteistyö (OPH 5,4 %)
- Ohjaustehtävät, kuten valtion oppilaitosten tulosohjaus (OPH 1,2 %)

Muut tehtävät

- Julkisten palvelujen tuottaminen, kuten opiskelijavalintapalvelut sekä Suomen kielen ja kulttuurin opetus ulkomaisissa yliopistoissa ja tietopalvelut ulkomaisille asiakkaille (OPH 22,8 %, CIMO 20 %)

- Hallinnonalan kehittämistehtävät, kuten kehittämishankkeet ja informaatio-ohjaus (OPH 15 %)
- Viraston sisäiset hallinto- ja tukipalvelut (OPH 13,5 %, CIMO 14 %)
- Tutkimus- ja arviointitehtävät, kuten työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointi sekä tutkimus- ja selvitystehtävät (OPH 3,2 %, CIMO 2 %)
- Maksulliset palvelutehtävät (OPH 3,4 %)
- Hallinnonalan kehittämistehtävät (CIMO 1 %)

Opetushallituksesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (371/2017) Opetushallitukseen liitetään erillisyyksikköinä 1.1.2018 lukien Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Opetushallitus toimii erillisyyksikköjensä hallinto- virastona ja järjestää näille hallinto- ja tukipalvelut. Arviointikeskuksen, arviointineuvoston ja korkeakoulujen arviointijaoston tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädetään arviointikeskuksesta annetussa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa. Ylioppilastutkintolautakunnan ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädetään lukiolaissa, ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetussa laissa ja ylioppilastutkinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Hallituksen rakennepoliittiset ja hallinnon kehittämistä koskevat uudistukset

Hallituksen reformit uudistavat julkishallinnon rakenteita. Merkittävin uudistuksista on maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jossa palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu siirretään kunnista 18 maakunnan vastuulle. Uudistuksen seurauksena julkisessa hallinnossa toimijoina tulevat olemaan kunnat, maakunnat ja valtio. Hallitus uudistaa myös valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoa sekä selvittää valtioneuvoston rakenteellisen uudistamisen vaihtoehtoja. Osana uudistuksia perustetaan monialainen, valtakunnallinen Valtion lupa- ja valvontavirasto, johon kootaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen ydintehtäviin tai näiden väliseen työnjakoon uudistuksilla ei tässä vaiheessa ennakoida olevan välittömiä vaikutuksia. Uudistukset heijastuvat kuitenkin jatkossa koko hallinnonalan toimintaan koskettaen sekä ministeriötä että Opetushallitusta erityisesti yhteistyöpintojen muutoksen ja lisääntymisen kautta. Hallinnonalan organisaatioiden tulee olla kyllin joustavia vastatakseen näihin muutostarpeisiin.

Viime vuosina toteutetuissa valtionhallinnon uudistamishankkeissa ei juuri ole käsitelty ministeriön ja viraston väliseen työnjakoon liittyviä kysymyksiä. Keskushallinnon uudistushankkeessa kuitenkin todettiin, että ministeriöiden strategista tehtävää edistäisi ministeriöiden pitäminen kooltaan pieninä ja strategisesti suuntautuneina toimijoina. Operatiiviset toimeenpanotehtävät olisi työryhmän mielestä siirrettävä virastoihin joko alue- ja paikallishallintoon tai tarvittaessa keskushallinnon virastoyksikölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaon ja yhteistyön kehittämisen lähtökohtia

Nykyisen hallituskauden aikana tehtyjen kehyspäätösten perusteella Opetushallituksen ja opetusministeriön yhteenlasketut toimintamenomäärärahat vähenevät 64,1 miljonnasta eurosta 60,6 miljoonaan euroon vuodesta 2017 vuoteen 2021. Vähennys on noin 6 prosenttia vuoden 2017 määrärahasoon verrattuna Opetushallituksessa ja 5 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriössä. Määrärahojen aleneva kehys johtuu hallitusohjelmassa päätetyistä tuottavuutta lisäävistä toimenpiteistä ja niitä vastaavista kumulatiivisesti kasvavista säästöistä sekä vuosia 2017–2021 koskevista ns. kiky-säästöistä. Opetushallituksessa on toteutettu sopeuttamissuunnitelmaa jo vuodesta 2014 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on niin ikään sovittu sopeuttamistoimista vuoteen 2019 mennessä.

Ministeriön ja Opetushallituksen välistä työnjakoa ja yhteistyötä on tässä taloustilanteessa jatkuvasti syytä arvioida. Näin voidaan varmistua siitä, että niukkenevia resursseja ei tuhlaata päällekkäiseen työhön. Selkeä työnjako ja tiettyyn kokonaisuuteen liittyvien tehtävien keskittäminen yhdelle toimijalle myös vahvistaa ja kerryttää asiantuntemusta ja parantaa kokonaisuudessaan toiminnan vaikuttavuutta ja laatua.

Työnjaon terävöittäminen ja pitäminen selkeänä edellyttää jatkuvaa ja avointa keskustelua siitä, mitkä tehtävät ovat strategisia ja mitkä toimeenpanotehtäviä ja myös valmiutta etsiä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja sellaisissa tilanteissa, joissa selvää jaottelua ei ole mahdollista tehdä.

Kaikki opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen asiantuntemus on pystyttävä hyödyntämään tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Tämä edellyttää toimivaa ja avointa yhteistyötä. Yhteistyöstä suuri osa on epävirallista ja epämuodollista, mutta edellyttää joissain tapauksissa myös selkeitä rakenteita.

4 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaon ja yhteistyön yleiskuva ja yleiset kehittämisehdotukset

Yleisenä periaatteena ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen työjaossa on, että ministeriöissä valmistellaan poliittista päätöksentekoa edellyttävät asiat ja niiden alaiset virastot vastaavat päätösten toimeenpanosta ja erinäisistä palvelutehtävistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tämänhetkistä käytännön työnjakoa on tarkasteltu tätä periaatetta vasten. Selvitystä varten tehtyjen kuulemisten, haastattelujen ja selvityshenkilöiden omien arvioiden mukaan ministeriön ja Opetushallituksen työnjako on pääosiltaan hyvä ja toimiva, eikä siihen tarvita suuria muutoksia. Ministeriö huolehtii erällä osa-alueilla kuitenkin operatiivisista tehtävistä, jotka kuuluisivat ennemminkin Opetushallituksen tehtäviin. Ministeriön hoitamiksi operatiivisiksi tehtäviksi voidaan katsoa osa erilaisista koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämishankkeista, joihin liittyy valtionavustusten myöntäminen. Kehittämishankkeiden ja niihin liittyvien valtionavustusten myöntämisen tulisi kuulua pääsääntöisesti Opetushallituksen vastuulle. Myös valtionosuusrahoituksessa ministeriö huolehtii monista rutiiniluonteisista tehtävistä, kuten valtionosuuspäätösten tekemisestä, jotka sopisivat paremmin Opetushallituksen tehtäviksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ja Opetushallituksessa tehdään osittain päällekkäistä työtä mm. yleisen neuvonnan ja tiedottamisen alueella. Joissain tapauksissa työnjaon epäselvyys voi johtaa myös siihen, ettei palvelua saa kummaltakaan taholta. Työnjaosta sopimalla päällekkäistä työtä voitaisiin vähentää ja palvelua parantaa. Neuvontatyössä ja muussa asiakaspalvelussa tulisi käyttää nykyistä enemmän sähköisiä verkkopalveluja. Toimintaa paremmin koordinoimalla voitaisiin saavuttaa tehokkuushyötyä myös koulutus- ja julkaisutoiminnan alueella. Myös tietohallinnon alueella voitaisiin saavuttaa hyötyä panostamalla nykyistä enemmän hallinnonalan kokonaisarkkitehtuurityöhön.

Selvitystä varten tehtyjen kuulemisten, haastattelujen ja selvityshenkilöiden omien arvioiden mukaan myös ministeriön ja Opetushallituksen yhteistyö toimii suhteellisen hyvin, osin erittäin hyvin. Yhteistyön tiivistämiselle ja avoimuudelle on kuitenkin tilaa. Ministeriön tahtotila ja ohjaus ei ole aina riittävän selkeää ja lainvalmistelun avoimuudessa ja Opetushallituksen edustajien osallistamisessa erilaisiin hankkeisiin on erilaisia käytäntöjä. Vastaavasti myös ministeriön edustajien osallistumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista Opetushallituksen asettamiin ryhmiin ja hankkeisiin tulee huolehtia. Olemassa olevaa asiantuntemusta ei kaikilta osin tunneta eikä osata hyödyntää. Haastattelujen perusteella syntyi vaikutelma, ettei esimerkiksi Opetushallituksessa tehtävää kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä koskevaa kansainvälistä toimintaa täysin tunneta ministeriössä eikä sen tuloksia hyödynnetä kansallisessa kehittämistyössä.

Eräissä haastatteluissa tuotiin myös esiin näkemys siitä, että Opetushallituksen asiantuntijat eivät kaikilta osin riittävästi tunne opetushallinnon ja ohjausjärjestelmien kokonaisuutta. Osaamisen kehittämiseen ja jakamiseen on syytä panostaa.

Kaiken kaikkiaan ministeriön ja Opetushallituksen välistä ”konserniajattelua” tulee vahvistaa. Keinoina kysymykseen tulee esimerkiksi säännöllisten yhteisten tapaamisten ja neuvottelujen järjestäminen niin virastojen johdon, osastojen ja yksiköiden kuin asiantuntijoidenkin kesken. Liian raskaita rakenteita ja menettelyjä tulee kuitenkin välttää. Myös tietojen sekä ministeriön ja Opetushallituksen näkemysten ja kannanottojen aktiivisempi vaihto, yhteiset tietojärjestelmät ja viestinnän yhteistyö parantaisivat tilannetta. Lisäksi erilaisista menettelytavoista, esimerkiksi keskinäisten lausuntojen pyytämisessä, tulee sopia ja pyrkiä ottamaan toisen viraston näkemykset huomioon asioiden yhteisellä tai yhteistyössä tapahtuvalla valmistelulla. Yhteistyön parantamisen kannalta merkittävää on avoimuuden ja keskinäisen luottamuksen lisääminen sekä ministeriön ja Opetushallituksen keskinäinen toisen työn arvostus. Yhteistyö tehostaa asioiden hoitoa ja parantaa palvelujen laatua. Opetushallitukselle voitaisiin antaa myös laajemmin koordinaativastuuta ministeriön hallinnonalan eräiden erityistehtävien, kuten tietosuojaan liittyvien tehtävien, hoitamisessa.

Edellä luvussa 3 todetun opetus- ja kulttuuriministeriön tämän vuoden kesäkuussa ministeriön yhteistä valmistelua tukevien yhteistyöryhmien perustamisen voidaan arvioida yhtenäistävän toimintatapoja myös suhteessa Opetushallitukseen ja siten osaltaan toteut-tavan edellä todettuja tavoitteita.

Tässä selvityksessä on tarkasteltu lähinnä, toimeksiannon mukaisesti, ministeriön ja Opetushallituksen työnjakoa ja yhteistyötä. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisen yhteydessä olisi syytä erikseen arvioida lisäksi, onko opetus- ja kulttuuriministeriössä tai Opetushallituksessa tehtäviä, jotka soveltuisivat paremmin uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan ministeriön ja Opetushallituksen työnjakoa ja yhteistyötä eräillä selvityksen aikana esiin nousseilla osa-alueilla ja tehdään niihin liittyviä tarkempia kehittämissuhteita. Luvussa 6 tarkastellaan ehdotusten vaikutuksia.

5 Työnjako ja yhteistyö eri osa-alueilla ja niihin liittyvät kehittämisehdotukset

5.1 Lainsäädäntötyö ja Opetushallituksen norminanto

Ministeriön lainsäädäntötyö

Opetus- ja kulttuuriministeriö on säädösten määrällä mitaten merkittävä lainvalmistelija. Lainsäädännön valmistelu on yksi ministeriöiden päätehtävistä. Selvitystä tehtäessä eduskunnan käsittelyssä on ollut muun muassa ammatillisen koulutuksen reformia koskeva laaja hallituksen esitys ja ns. Koski-lainsäädäntöä koskeva esitys. Molemmat mainitut lainsäädäntökokonaisuudet tulevat koskemaan merkittävällä tavalla sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Opetushallituksen toimintaa.

On tärkeää, että varsinkin suurten ja merkittävien lainsäädäntökokonaisuuksien valmisteluun osallistuvat, muiden tahojen ohella, Opetushallituksen edustajat. Tällä varmistetaan riittävä asiantuntemus valmistelussa ja yhtenäinen käsitys lainsäädännön myöhemmässä soveltamisessa, mahdollisten ohjeiden antamisessa ja lainsäädännön tulkinnassa.

Opetushallituksen edustajien osallistuminen niin työryhmä- kuin virkamiestyönä tehtyyn lainvalmisteluun vaihtelee. Osassa hankkeita Opetushallituksen virkamiehet osallistuvat valmisteluun hyvin kiinteästi ja osassa vasta lausunnonantovaiheessa yhdessä muiden lausunnonantajien kanssa. Viimeksi kuvatussa tapauksissa syntyy toisinaan tilanteita, joissa Opetushallituksen edustajat esittävät lain eduskuntakäsittelyn aikana lukuisia muutosehdotuksia lakiehdotuksiin. Hallinnonalan yhtenäisyyden näkökulmasta tällainen menettely ei ole toivottavaa. Lainsäädäntötyön tulisi olla ministeriön ja Opetushallituksen välillä avointa ja asiantuntijuutta laajasti hyödyntävää. Opetushallituksen virkamiesten osallistumisen Opetushallituksen toimialaan kuuluvaan lainvalmisteluun voi toteuttaa eri tavoilla, esimerkiksi työryhmän tai vastaavan jäsenenä, yhteisissä kokouksissa tai tapaamisissa. Julkisuuslain keskenäisten asioiden julkisuutta koskevat säännökset eivät aseta estettä tiedon vaihdolle ja avoimuudelle ministeriön ja Opetushallituksen kesken valmistelun kuluessa.

Ehdotus 1.

Opetushallituksen toimialaan kuuluvia lainsäädäntöhankkeita opetus- ja kulttuuriministeriössä suunniteltaessa päätetään, miten Opetushallituksen edustajat osallistuvat lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun.

Eräiden lainsäädäntöhankkeiden viivästyminen opetus- ja kulttuuriministeriössä on vaikeuttanut Opetushallituksen tehtävää säädösten soveltamisessa ja muussa toimeenpanossa. Tällaisia pitkään vireillä olleita lainsäädäntöuudistuksia, joista Opetushallitus on tehnyt ministeriölle muutosehdotukset, ovat yleisiä kielitutkintoja ja Helsingin eurooppalaista koulua koskevan lainsäädännön uudistaminen. Yleisiä kielitutkintoja koskevasta lainsäädännöstä puuttuu tällä hetkellä mm. tutkintovilpin seuraamuksia koskevat säännökset. Säännösten puuttumisen takia Opetushallitus ei ole esimerkiksi saanut poliisilta virka-apua tapausten selvittämisessä, eikä vilpistä ole voitu määrätä muuta seurausta kuin jättää koe arvioimatta. Helsingin eurooppalaista koulua koskevaan lainsäädäntöön ei ole tehty viime vuosina perusopetuslakiin ja lukiolakiin tehtyjä, esimerkiksi työrauhan turvaamista ja opiskeluhuoltoa koskevia, uudistuksia vastaavia muutoksia. Lisäksi laki ei tunnista koulun järjestämää aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Ehdotus 2.

Yleisiä kielitutkintoja ja Helsingin eurooppalaista koulua koskevat säädösmuutokset valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pikaisesti.

Opetushallituksen norminanto

Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksen mukaan Opetushallitus oli keskusvirastoista suurin norminantaja. Opetushallitus päättää muun muassa eri koulutusmuotojen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista, jotka sisältävät määräykset koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Perusteet ovat oikeudelliselta muodoltaan määräyksiä, joita koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjien tulee noudattaa paikallisia opetussuunnitelmia ja muita suunnitelmia laatiessaan. Toisaalta perusteet sisältävät myös informaatiota, esimerkiksi sen kohteena olevaa koulutusta koskevasta lainsäädännöstä, ja toiminnan järjestämistä koskevia kuvauksia ja suosituksia. Opetushallituksen sisäisen norminantoa koskevan ohjeen mukaan perusteiden ei-sitova osuus tulee erottaa selvästi velvoittavista määräyksistä.

Opetushallituksesta annetun lain mukaan Opetushallituksen johtokuntaa tulee kuulla opetussuunnitelmien, tutkintojen, valmentavien koulutusten ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Opetushallituksen työjärjestyksen mukaan pääjohtaja hyväksyy perusteet.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä

määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Toinen perustuslain kohta, jolla on yhteys Opetushallituksen norminantoon, on perustuslain 121 §, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Opetushallituksen toiminnan kehittämistä pohtinut selvitysmies Timo Lankinen ehdotti raportissaan vuonna 2007, että opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden antaminen siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväksi, mutta ne valmisteltaisiin ja esiteltäisiin Opetushallituksesta. Suomen Kuntaliiton opetushallituslakia valmistelleen työryhmän esityksestä antamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että Opetushallituksen antamat normit ovat kuntien toiminnan kannalta merkittäviä, mutta niistä päättäminen tapahtuu demokraattisen päätöksenteon ulkopuolella. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei ministeriön itselleen pidättämisoikeutta koskevan säännöksen yhteydessä ole pohdittu mekanismeja, jolla Opetushallituksen norminantovaltaan kuuluvat asiat säännönmukaisesti käsiteltäisiin ministeriössä. Kuntaliitto esitti, että Opetushallituksen norminanto-oikeutta koskeva toimivalta arvioidaan uudelleen.

Toisaalta eduskunta on juuri käsitellyt ja hyväksynyt ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön (HE 39/2017), joka sisältää aikaisemman kaltaisen toimivaltasäännöksen Opetushallituksen tutkintojen perusteita koskevasta norminannosta. Eduskunta valtuutti lisäksi vuonna 2015 antamallaan lainsäädännöllä (HE 341/2014) Opetushallituksen antamaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, jotka sisältävät varhaiskasvatuksen järjestäjiä velvoittavia määräyksiä. Opetushallituksen toimivaltaa perusteiden antamiseen ei pohdittu kummankaan esityksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Opetushallitus on sisäisellä norminantomääräyksellä edellyttänyt, että Opetushallituksen antamista määräyksistä laaditaan vaikutusarviot. Mikäli määräyksellä on taloudellisia vaikutuksia, joita ei ole otettu huomioon lainsäädäntöä muutettaessa, tulee Opetushallituksen määräykset saattaa tarvittaessa valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltäväksi. Määräyksiä laadittaessa tulee tältä osin olla yhteydessä ministeriön asianomaiseen osastoon tai yksikköön ja sen virkamiehiin.

Yhteistyö Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön kesken opetussuunnitelmien, tutkintojen ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden valmistelussa on toiminut hyvin. Opetushallitus on valmistellut perusteita laajassa verkostoyhteistyössä, johon ministeriön edustajat ovat osallistuneet.

Opetussuunnitelmien, tutkintojen ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat tärkeitä ohjausinstrumentteja, joiden avulla huolehditaan koulutuksen ja varhaiskasvatuksen laadusta sekä varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten sekä oppilaiden ja opiskelijoiden

yhdenvertaisuudesta. Nykyinen toimintamalli on toiminut käytännössä hyvin, eikä sen muuttamiselle ole esitetty juurikaan perusteiden laatuun tai sisältöön liittyviä syitä. Opetushallituksen toimivalta näiden sitovien määräysten antamiseen ja toimivallan ulottuvuus oikeudellisessa mielessä tulisi olla yksiselitteinen ja selkeä.

Selvitystä varten tehdyssä haastattelussa Suomen Kuntaliiton edustaja ei esittänyt perusteiden antamisen siirtämistä pois Opetushallituksesta, mutta korosti sitä, että perusteissa tulisi määrätä vain eri lakien valtuutussäännöksissä todetuista asioista. Kuvailevat osuudet tulisi erottaa perusteista oppaisiin ja muihin tukimateriaaleihin.

Ehdotus 3.

Opetushallituksen toimivalta opetussuunnitelmien, tutkintojen ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden antamiseen selvitetään sekä ryhdytään tarvittaessa säännösten tarkistamiseen.

Ei-sitovat osuudet erotetaan selkeästi sitovasta normiaineksesta. Perusteiden vaikutukset arvioidaan vastaavalla tavalla kuin lainsäädännön vaikutukset.

5.2 Kehittämistoiminta ja siihen liittyvät valtionavustukset

Sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että Opetushallituksessa tehdään toimialaan kuuluvaa kehittämistyötä. Kehittämistehtävä on mainittu erikseen säädöksissä yhdeksi Opetushallituksen tehtävistä. Kehittämiseen liittyy usein mahdollisuus valtionapujen myöntämiseen. Valtionapuja myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009), eri koulutusmuotoja ja muiden virastojen toimialaa koskevien lakien ja valtionavustuslain (688/2001) nojalla. Valtionavut myönnetään valtion talousarvioon merkityistä määrärahoista. Valtionavustusten myöntäminen on keskeinen osa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjausta ja strategista toimintaa.

Valtionapuviranomaisesta eri valtionapuasioissa säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 57 §:ssä (1410/2014) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1766/2009) 29 §:ssä (212/2015). Säännökset on esitetty liitteessä 2. Pykälissä valtionapuviranomaistehtävät on jaettu opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen kesken. Toimivallanjako poikkeaa yleissivistävässä ja ammatillisessa koulutuksessa toisistaan. Erilaiselle sääntelylle on vaikea löytää perusteluita.

Vuonna 2016 opetus- ja kulttuuriministeriön yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osasto käsitteli 499 valtionavustushakemusta, ammatillisen koulutuksen osasto 251, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto 204 ja kansliapäällikön esikunta 16 valtiona-

vustushakemusta. Määrärahoja myönnettiin 970 hakijalle yhteensä noin 128,2 miljoonaa euroa. Opetushallitus käsitteli vuonna 2016 noin 2 700 hakemusta, joiden perusteella avustusta myönnettiin noin 2 000 hakijalle yhteensä 64,7 miljoonaa euroa. CIMO myönsi apurahoja ja avustuksia vuonna 2016 yhteensä 38,5 miljoonaa euroa.

Koulutuksen järjestäjätasolla hankkeiden suuri määrä edellyttää runsaasti hallinnollista työtä ja varautumista omarahoitusosuuden kattamiseen.

Valtionavustustoimintaa on pyritty kehittämään eri tavoin molemmissa virastoissa. Asiaa on selvitetty esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä valtionavustustyöryhmässä vuonna 2014 ja hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistamistyöryhmässä vuonna 2016. Tarkasteluissa on noussut esille mm., että

- tarpeettoman yksityiskohtaiseen budjetointiin pohjautuvan, sirpaloituneen ja siiloutuneen avustusryhmä-/muotokohtaisen tarkastelun sijasta pitäisi voida tarkastella kokonaiskuvaa ja laajemmin avustusten vaikuttavuutta strategisen ohjauksen näkökulmasta
- tulisi pohtia yhteisiä vaikuttavuuden indikaattoreita
- avustuksia tulisi koota vaikuttavuudeltaan laajemmiksi kokonaisuuksiksi
- avustusten myöntämismenettelyitä ja niiden ohjausta tulisi kehittää ja yhdenmukaistaa ministeriön eri osastojen kesken.

Edellä todettuja tavoitteita on edistetty muun muassa vuoden 2017 tulossopimuksessa lisäämällä sopimukseen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittareita, vuoden 2018 talousarvion valmistelussa yhdistämällä ammatillista koulutusta koskevia momenteja, uusimalla valtionavustuksia koskevia ohjeistuksia sekä asettamalla ministeriöön valtionavustusasioita varten sisäinen ja hallinnonalan yhteistyöryhmä.

Osana pääministeri Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut valtionavustusprosessin digitalisointia koskevan esiselvityshankkeen. Esiselvityshankkeen toimikausi päättyy 31.10.2017. Esiselvitystä ohjaa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Valtiokonttorin D9-toimialan edustajien muodostama ohjausryhmä. Hankkeeseen on asetettu lisäksi laaja referenssiryhmä, johon kuuluu eri ministeriöiden, virastojen ja järjestöjen edustajia. Opetushallitus on sähköistänyt oman valtionavustusten käsittelyjärjestelmänsä vuosina 2016 ja 2017. Toimenpide on osa Opetushallituksen vuonna 2015 tekemää viraston sopeuttamissuunnitelmaa vuosille 2015–2018. Myös aikaisemmin CIMOLle kuuluneiden avustusten myöntäminen on tarkoitus hoitaa järjestelmän avulla. Sähköisen järjestelmän kehittämistyö jatkuu Opetushallituksessa.

Tämän selvityksen valmistelun yhteydessä on noussut esille vastaavia kehittämistarpeita kuin edellä todetuissa opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksissä. Useimmat haastattelut ovat todenneet, että avustuksia tulisi koota suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja kehittämissankkeet ja niihin liittyvä avustusten myöntäminen tulisi siirtää nykyistä laajemmin Opetushallituksen vastuulle. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoasioissa kehittämistoiminnan avustusten siirto ei ole mahdollista, koska Opetushallitus ei ole yleishallintoviranomainen mainituilla sektoreilla. Lisäksi on todettu, että ministeriölle tulee jättää käytettäväksi avustusrahaa strategisesti erityisen tärkeiden hankkeiden edistämiseen tai muutoin huolehtia siitä, että avustushaku ja päätöksenteko toteutetaan tällaisissa hankkeissa kiinteässä yhteistyössä ministeriön kanssa. Erityinen huomio tulisi kiinnittää avustusten vaikuttavuuden selvittämiseen ja parantamiseen.

Ehdotus 4.

Vuoden 2019 valtion talousarvioita valmisteltaessa varhaiskasvatuksen, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön kehittämiseen tarkoitetut määrärahat kootaan yhdelle opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momentille. Talousarviossa esitetään momentin määrärahan arvioitu käyttö sekä todetaan kehittämistyön strategiset painopistealueet, joihin avustuksia kohdennetaan.

Varhaiskasvatuksen, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön kunnille tai koulutuksen järjestäjille kohdennettavat valtionavustuspäätökset tekee pääsääntöisesti Opetushallitus. Opetushallitus kokoaa saajan avustuksia samaan päätökseen. Selvitetään miltä osin myös korkeakouluille kohdennettavat valtionavustuspäätökset, erityisesti sellaiset, joissa lopullisena hyötyjänä on kunta tai oppilaitos, voitaisiin siirtää Opetushallituksen tehtäviksi.

Ehdotus 5.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ja valtioneuvoston asetukseen tehdään ehdotuksen 4 edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

Opetushallituksen edustajat ovat nostaneet esille sen, että Opetushallituksen valtionavustusten sähköistämiprozessissa kertyneitä kokemuksia ja valittuja toimintamalleja tulisi hyödyntää ministeriön valtionavustusprosessin digitalisointia koskevassa selvityshankkeessa.

Ehdotus 6.

Esiselvitystyötä ohjaavaan ohjausryhmään nimetään Opetushallituksen edustaja, joka tuntee Opetushallituksen valtionavustusten sähköistämiprozessin.

5.3 Tietotuotanto ja tietojärjestelmät

Opetushallinnon tietovarantoja on viimeisten kymmenen vuoden ajan koottu ja kehitetty. Keskeinen osa opetushallinnon tilastollisesta tietoaaineistosta on koottu Vipunen-tilastopalveluun. Vipunen on kaikki koulutusasteet ja -sektorit sekä tutkimustoiminnan kattava opetus- ja tutkimushallinnon tilastopalvelu, jonka sisällöllisestä ylläpidosta vastaavat yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja Suomen Akatemia. Vipunen palvelee sekä koulutus- ja tiedepolitiikan suunnittelua ja ohjausta että toimii kansalaisten ja sidosryhmien avoimena tietolähteenä. Vipunen-tilastopalvelun muodostavan tietovaraston ja raportointiportaalin teknisestä toteutuksesta vastaa Tieteen tietotekniikkakeskus CSC.

Vipusessa on valtaosa Tilastokeskuksen ja opetushallinnon välisen tietopalvelusopimuksen tilastoaineistoista sekä Opetushallituksen Oppijan verkkopalvelusta saatavista haku- ja valintatilastotiedoista. Tämän lisäksi siellä on valtionosuusrahoitteisen koulutuksen kustannustietoja sekä korkeakouluilta kerättäviä toiminta- ja taloustietoja.

Opetushallinnon tietotuotannon koordinoitua varten toimii kaksi yhteistyöryhmää. Vipunen-yhteistyöryhmän tehtävä on mm. toimia ohjausryhmänä Vipunen-tilastopalvelun kehittämisessä ja ylläpidossa ja osallistua koulutus- ja tiedepolitiikan yhteisten indikaattoreiden kehittämiseen sekä valmistella opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen välinen vuosittainen tietopalvelusopimus. Tietovirta- ja sanastotyön koordinaatioryhmän tehtävänä on mm. opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan koulutuksen ja tutkimuksen toimijoiden välisten tietovirtojen/tiedonsiirtojen koordinointi, luokitusyhteistyön koordinointi, avoimen datan käytön edistäminen ja sanastotyön koordinointi. Ryhmissä ovat edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, teknisestä toteutuksesta vastaava CSC sekä Tilastokeskus.

Selvityksessä toivottiin tietoaaineiston parempaa käytettävyyttä, näkyvyyttä ja kattavuutta. Tietotuotannon parissa työskentelevät asiantuntijat pitivät ongelmana sitä, että linkki toimialan tulevaisuus- ja strategiatyön ja tieto- ja indikaattorityön välillä on heikko, mikä vuoksi hallinnonalan tiedontarpeet eivät välity järjestelmän kehittämistyöhön, jolloin järjestelmä ei välttämättä tuota oikea-aikaisesti tarvittavaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Tuotettua tietoa ei myöskään riittävästi tunneta eikä hyödynnetä.

Selvityksen kuluessa tuli esiin myös huoli tutkimukseen käytettävien resurssien epätarpeellisuuden mukaisesta kohdentumisesta, joka johtuu siitä, että ministeriö ja Opetushallitus tilaavat toisensa tietämättä tutkimushankkeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti kesäkuussa tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on mm. tukea ministeriön johtamista ja toimintaa tie-

toon perustuvassa päätöksenteossa sekä toimintapolitiikan strategisessa suunnittelussa ja kehittämisessä. Ryhmä on ministeriön sisäinen.

Ehdotus 7.

Strategisen tulevaisuustyön ja tietotuotannon yhteyttä vahvistetaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen johto käsittelee strategisia tietotarpeita koskevia kysymyksiä säännöllisesti. Valmistelua koordinoi opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimuksen, ennakoinnin ja arvioinnin yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmää täydennetään Vipunen-yhteistyöryhmän ja tietovirta- ja sanastotyön koordinaatioryhmän edustajalla ja ryhmään kutsutaan asiantuntijaksi Opetushallituksen edustaja.

Tiedon hyödyntämistä ja jakamista kehitetään nykyisissä yhteistyörakenteissa: perusindikaattorit, tila-analyysit, nostot, visualisoinnit, usein kysytyä -palsta.

Vipusen sisältämä tieto on osittain vanhaa. Suuri osa tiedoista tulee Tilastokeskuksen kautta, jossa se kootaan yhteen useiden eri tiedonkeruiden ja rekisterien pohjalta. Tulevaisuudessa esim. KOSKI-palvelun käyttö nopeuttaa tiedontuotantoa. Tilastokeskus saa jatkossa esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opiskelija- ja tutkintotiedot suoraan KOSKI-palvelusta. Kuntia koskeva kustannustieto saadaan Kuntatieto-ohjelman kautta.

Nykytilanteessa Vipunen-tietopalvelu sisältää raportit korkeakoulujen talous- ja rahoitustiedoista ja suppeat kustannusraportit valtionosuusrahoitteisesta koulutuksesta. Kattavat valtionosuusrahoitteisen koulutuksen kustannus- ja rahoitustietoja koskevat raportit löytyvät VALOS-järjestelmästä. Ammatillisen koulutuksen kustannus- ja rahoitustiedot tulevat reformin myötä sisältymään Vipuseen.

Ehdotus 8.

Rahoituksen ja kustannuksiin liittyvä tietoaineisto keskitetään kokonaisuudessaan opetushallinnon Vipunen-tilastopalveluun.

Laaditaan kirjanpitolakia ja -asetusta sekä kirjanpitolautakunnan suosituksia täydentävä taloushallinnon asiakirja yhdessä Suomen Kuntaliiton ja oppilaitoskentän kanssa tarkoituksena yhdenmukaistaa kirjanpitojärjestelmiä niin, että vertailukelpoiset kustannustiedot ovat kerättävissä suoraan tilinpäätöksistä.

Tehdään selvitys ja toimeenpanosuunnitelma Vipusen laajentamisesta kattamaan myös ministeriön muiden kuin opetustoimialan tietoaineistoja.

Yhteistyön ministeriön ja viraston välillä arvioitiin sujuvan pääsääntöisesti hyvin. Kansainvälistä indikaattorituotantoa koskevan yhteistyön (OECD, EU ym.) koettiin kuitenkin olevan nykytilanteessa sattumanvaraista ja koordinoimatonta.

Ehdotus 9.

Kansainvälisen indikaattorityön koordinoimista varten perustetaan työryhmä.

Selvityksessä tuli esiin, että ministeriössä ja virastossa on käynnissä runsaasti erilaisia tietojärjestelmien kehittämishankkeita, joita koetaan toteutettavan erillisinä ilman riittävää kytkentää toisiinsa. Opetushallituksen asiantuntijat toivoivat hallinnonalan arkkitehtuuri-ohjauksen vahvistamista. Opetus- ja kulttuuriministeriössä toimii opetus- ja kulttuuriministeriön tietohallinnon ohjausryhmä, jonka tehtävänä on muun ohella edistää, tukea ja sovittaa yhteen ministeriön ja sen toimialojen tietohallintohankkeita sekä kokonaisarkkitehtuurityötä julkisen hallinnon koulutus, tiede ja kulttuuri -kohdealueella ja ministeriössä. Ohjausryhmä on ministeriön sisäinen.

Ehdotus 10.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tietohallinnon ohjausryhmä ottaa työohjelmaansa hallinnonalan tietojärjestelmähankkeiden tiekartan laatimisen ja Opetushallituksen tietohallintoasiantuntijat kutsutaan ohjausryhmän työhön esim. jaostorakenteella.

5.4 Valtionosuusjärjestelmä

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaiset rahoitusjärjestelmät (valtionosuusjärjestelmät) sisältävät ammatillisen koulutuksen, lukion, vapaan sivistystyön sekä kulttuuri- ja taidelaitosten (teatterit, orkesterit, museot) ja liikunnan koulutuskeskusten rahoituksen sekä kuntien liikunta- ja nuorisotoimen asukaskohtaisen rahoituksen. Näiden osalta rahoitus kohdennetaan laskennallisen rahoitusjärjestelmän mukaisesti lainsäädännössä määritellyin perustein. Lisäksi yleissivistävän koulutuksen rahoitus muun kuin valtionvarainministeriön pääluokasta rahoitettavan esi- ja perusopetuksen osalta eli täydentävä esi- ja perusopetuksen rahoitus on laskennallisen rahoitusjärjestelmän mukaista rahoitusta.

Valtionosuusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä on käsitelty aikaisemmin ministeriön asettamassa kunnallistalouden ja hallinnon ryhmässä. Kesäkuussa 2017 asetettiin Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksen yhteistyöryhmä ja sen jaosto, jonka tehtävänä on käsitellä laskennalliseen rahoitusjärjestelmään liittyviä asioita mukaan lukien valtionosuusjärjestelmään liittyvät ministeriön lakisäätteiset velvoitteet. Jaostoon osallistuvat tarvittaessa asiantuntijoina Opetushallituksen valtionosuusyksikön edustajat.

Opetustoimen valtionosuusjärjestelmään liittyvät tehtävät sisältävät seuraavia kokonaisuuksia:

- rahoitusperusteita koskeva lainsäädäntötyö
- rahoituksen mitoitusta koskeva JTS- ja taloussuunnitteluprosessi
- rahoituksen kohdentamisen valmistelutyö ja päätösprosessi
- rahoituksen määrittämisen edellyttämän tiedonkeruujärjestelmän omistus, ylläpito ja tiedonkeruun oikeellisuuden ohjeistus
- rahoituksen laskenta ja maksatusprosessi, kirjanpito
- rahoitukseen liittyvä tilastoraportointi
- rahoitusperusteisiin ja tiedonkeruuseen liittyvä asiakaspalvelu.

Opetusministeriö hoitaa tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmän prosessissa toimeenpanoluonteisia tehtäviä, jotka soveltuisivat paremmin Opetushallitukselle.

Ehdotus 11.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistelusta ja tulkinnasta, valtionosuuksiin liittyvästä harkinnanvaraisesta päätöksenteosta sekä määrärahan mitoitusta koskevasta valmistelusta valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Rahoitukseen ja kustannuksiin liittyvän tietoaaineiston keräämisestä, siihen liittyvästä asiakaspalvelusta sekä muusta kuin harkinnanvaraisesta päätöksenteosta vastaa Opetushallitus. Opetushallitus vastaa laskentajärjestelmästä ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kanssa maksatuksesta. Kustannuksia ja rahoitusta koskeva tietoaaineisto ja raportointi keskitetään kohdassa 5.3 esitetyn mukaisesti opetushallinnon Vipunen-tilastopalveluun.

Rahoitusjärjestelmien uudistamisen yleiseksi tavoitteeksi asetetaan rahoituksen määrätymisperusteiden yksinkertaistaminen ja järjestelmän tehostaminen siten, että valtionosuusviranomaisen ja koulutuksen järjestäjien työn määrä vähenee.

Ehdotus 12.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ja valtioneuvoston asetukseen sekä vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ja asetukseen tehdään ehdotuksen 11 edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

5.5 Koulutusvienti ja maakuvatyö

Koulutusviennin edistämistä ja maakuvatyötä tehdään sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että Opetushallituksessa. Koulutusvientiasioiden koordinointi siirrettiin Finprosta Opetushallitukseen 1.5. 2017 lukien. Koulutusviennin vauhdittamiseksi on perustettu kasvu-

ohjelma, Education Finland, jota varten Opetushallitus on hakenut rahoitusta työ- ja elinkeinoministeriöltä ja opetus- ja kulttuuriministeriöltä vuosille 2017–2018. Kasvuohjelmaan hankitaan rahoitusta myös ohjelmaan liittyviltä yrityksiltä. Opetushallitukseen on rekrytoitu kaksi henkilöä koulutusviennin edistämisen ja koordinaatiotyöhön kesän 2017 aikana.

Kasvuohjelman tavoitteena on osaamisen ja koulutusviennin lisääminen. Kasvuohjelma koostuu kahdesta kokonaisuudesta, jotka ovat 1) Koulutusvientitoimintaa harjoittavien yritysten määrän kasvattaminen, palveluvientivalmiuksien parantaminen ja alan kokonaisliikevaihdon kasvattaminen sekä 2) Koulutusvientitoimintaa harjoittavien korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien valmiuksien ja palvelukonseptien kehittäminen sekä alan kokonaisviennin liikevaihdon kasvattaminen.

Ammatillisen koulutuksen alueella on käynnistetty koulutusvientikokeilu, jota varten on laadittu omat tutkinnon perusteet.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa aikaisemmasta koulutusviennin edistämistyöstä esitettiin kriittisiä arvioita. Odotukset toiminnan tehostumiselle tehtävän siirryttyä Opetushallituksen vastuulle ovat suuret. Koulutusvienti- ja maakuvatyössä tehdään tiivistä yhteistyötä myös ulkoasiainministeriön kanssa.

Koulutusvientiasioiden hoito ja maakuvatyö edellyttävät tiivistä vuorovaikutusta ministeriön ja Opetushallituksen välillä.

Ehdotus 13.

Koulutusvientiasioiden hoitoa ja maakuvatyötä varten sovitaan yhteistyörakenteet ja -käytännöt opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välille.

Koulutusviennissä ja maakuvatyössä käytettävät ministeriöiden ja Opetushallituksen materiaalit kartoitetaan ja sovitaan, erityisesti vieraskielisen materiaalin, yhdessä tuottamisesta.

5.6 Muu kansainvälinen toiminta

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen kansainväliseen toimintaan kuuluvat muun muassa edustukset ja jäsenyydet kansainvälisissä verkostoissa, työryhmissä ja järjestöissä (esim. EU, EN, OECD, UNESCO, ACA, Pohjoismaiden neuvosto), edustus tai kansallinen vastuu kv-hankkeissa ja selvityksissä (esim. PIAAC, TALIS, Aware and Active), työverkostot, kuten tiedontuotanto- ja tiedonvaihtoverkostot (esim. Euridice, Refernet, ENIC/NARIC, MENTEP, Eurooppa-koulujen hallintoelimet ja tarkastus) sekä kansainvälisten

ohjelmien ja sopimusten hallinnointi ja toteuttaminen (esim. Erasmus+, Nordplus). Lisäksi sekä ministeriössä että virastossa käy paljon vierailijoita eri maista. Vierailijoille järjestetään tutustumiskäyntejä oppilaitoksiin ja päiväkoteihin.

Selvityksen yhteydessä kävi ilmi, että tyøjako ja yhteistyö kansainvälisissä asioissa toimii suhteellisen hyvin. Tarvetta on kuitenkin käydä lävitse edustukset ja sopia työnjaosta. Haastatteluissa tuli esille myös toivomus, että Suomi toimisi aktiivisemmin esimerkiksi OECD:n piirissä erilaisissa koulutuksen kehittämishankkeissa ja projekteissa. Opetushallituksen edustajien tulisi olla mukana erityisesti opetussuunnitelmiin ja opetuksen kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Ehdotus 14.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen edustukset eri kansainvälisissä toimielimissä, verkostoissa ja järjestöissä käydään lävitse ja sovitaan tarkoituksenmukaisesta työnjaosta ja mahdollisesta sijaistamisesta. Vaikuttamistyötä tehostetaan.

Ehdotus 15.

Yhteistyötä ja koordinaatiota vierailujen järjestämisessä lisätään ja sovitaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö hoitaa ministeriötason vierailut ja Opetushallitus muut vierailut.

Opetushallitus edistää suomen kielen ja kulttuurin opetusta ulkomaiden yliopistoissa. Vuonna 2016 suomen kielen ja kulttuurin opintoja tarjosi noin 90 yliopistoa noin 30 eri maassa. Opetushallituksen henkilöstöön kuuluu 15 ulkomaiseen yliopistoon lähetettyä vierailevaa lehtoria. Haastatteluissa nostettiin esille tarve arvioida ulkomaan lehtoritoiminnan merkitys ja vaikuttavuus. Toimintaa ja siitä saatavaa hyötyä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös ulkomaan lehtoritoiminnasta aiheutuvan hallinnollisen työn määrä Opetushallituksessa.

Ehdotus 16.

Ulkomaan lehtoritoiminnasta tehdään selvitys.

5.7 Opettajankoulutus

Opettajien peruskoulusta koskevat asiat käsitellään osana opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen tulosohjausprosessia.

Opetushenkilöstön täydennyskoulutus on lähtökohtaisesti työnantajan vastuulla ja mukana valtionosuusrahoituksessa. Varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstön *henkilöstö- ja*

lisäkoulutukseen kohdennetaan kuitenkin vuosittain merkittävä määräraha valtion talousarviossa (vuonna 2017 yhteensä 15 miljoonaa euroa Opetushallituksen toimintamomentilla). Määräraha on tarkoitettu koulutuspoliittisesti merkittävään täydennyskoulutukseen. Henkilöstökoulutuksen painopisteistä ja aluehallintovirastojen erityisistä painopisteistä sovitaan ministeriön ja Opetushallituksen tulossopimuksessa. Opetushallitus jakaa rahat hakumenettelyllä. Vuonna 2016 koulutuksen toteuttajilta tuli 347 hankehakemusta, joista 153 sai rahoitusta yhteensä 8,7 miljoonaa euroa. Hankkeista 80 %:ssa myönnetty määräraha oli alle 70 000 euroa. Opetushallituksen rahoittamaan täydennyskoulutukseen osallistui yhteensä 32 930 henkilöä. Koulutuksiin osallistuminen on osallistujille maksutonta. Lisäksi varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta rahoitetaan muilta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momenteilta osana hallituksen kärkihankkeita ja muita merkittäviä kehittämishankkeita (esim. ammatillisen koulutuksen reformin Parasta osaamista -tukihanke).

Opetushallitus tuottaa myös itse koulutuspalveluja maksullisena palvelutoimintana. Koulutettavapäiviä kertyi yhteensä 8 615. Liiketaloudellisesta maksullisesta toiminnasta Opetushallitukselle kertyi vuonna 2016 tuloja yhteensä 1,9 miljoonaa euroa. Toiminnan kustannukset olivat noin 1,7 miljoonaa euroa, minkä perusteella kustannusvastaavuus oli noin 112 %.

Opetushallitus julkaisee määräajoin opettajia koskevaa tietoa (Opettajatiedonkeruu). Tiedonkeruun toteuttaa Tilastokeskus. Ministeriö osoittaa tiedonkeruuseen rahoituksen.

Selvityksessä tuli esiin täydennyskoulutuksen lähtökohtaisesti erittäin merkittävä rooli opettajan asiantuntijuuden kehittämisessä, koulu- ja oppilaitosyhteisön kehittämisessä ja merkittävien uudistusten toimeenpanossa. Opetustoimen henkilöstökoulutuksen määrärahoilla rahoitettavilta hankkeilta toivottiin kuitenkin parempaa vaikuttavuutta ja nykyistä vahvempaa kytkentää opettajien peruskoulutukseen. Opettajankoulutuksen kehittämisohjelmassa, joka on laadittu osana hallituksen *Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin* -kärkihanketta, on keskeiseksi tavoitteeksi asetettu opettajan osaamisen kokoaminen suunnitelmalliseksi kokonaisuudeksi ja osaamisen kehittämisen johtaminen tavoitteellisesti kehityssuunnitelmia hyödyntäen. Opettajankoulutusta tulisi myös vahvistaa tiivistämällä yhteistyötä, verkostoitumalla ja rakentamalla yhdessä tekemisen kulttuuria. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa oppilaitosten johtamista ja opettajankoulutuksen tutkimusperustaisuutta. Opettajankoulutuksen kehittämisohjelma valmisteltiin opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa Opettajankoulutusfoorumissa.

Korkeakoulujen tutkintojärjestelmään on vuoden 2015 alusta lukien kuulunut erikoistumiskoulutus, jonka tarkoitus on tukea korkeakoulutettujen asiantuntijuuden kehittämistä. Erikoistumiskoulutuksella on vahva kytkentä tutkimukseen ja TKI-toimintaan ja työelämän tarpeisiin. Koulutus on maksullista, siitä voi periä opiskelijalta osallistumismaksuna enin-

tään 120 euroa/opintopiste. Opettajille tarkoitettuja erikoistumiskoulutuksia on käynnistynyt toistaiseksi vähän.

Ehdotus 17.

Opetustoimen henkilöstökoulutuksen vaikuttavuutta parannetaan ja tarvelähtöisyyttä lisätään. Valtion rahoitus kohdennetaan nykyistä laajempiin teemoihin ja koulutuksiin, joissa koulutus/oppiminen tapahtuu teemakohtaisissa tai alueellisissa verkostoissa ja joissa perus- ja täydennyskoulutus muodostaa jatkumon. Rahoitettavien koulutusten tulee perustua osaamiskartoituksiin ja kunta- tai koulutuksen järjestäjäkohtaisiin kehittämissuunnitelmiin. Koulutusten vaikuttavuutta seurataan. Keskeisistä teemoista sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa.

Erikoistumiskoulutuksien kehittämismahdollisuuksia opettajan uran aikaisen kehittymisen rakenteena selvitetään ja edistetään osana Opettajankoulutusfoorumin työtä. Aluehallinnon täydennyskoulutuksen määräraha siirretään Luova-virastolle. Määrärahan käytön painopisteistä sovitaan osana Luova-viraston tulossopimusta.

5.8 Yleinen neuvonta, ohjaus ja viestintä

Hallinnonalan yleinen neuvonta, ohjaus ja muu viestintä kuuluvat sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle että Opetushallitukselle. Neuvontaa ja ohjausta annetaan sekä viestintää kohdistetaan koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja muun hallinnonalalle kuuluvan toiminnan järjestäjille, palvelujen käyttäjille, yrityksille ja yhteisöille, tiedotusvälineille sekä suurelle yleisölle.

Neuvontaa ja ohjausta annetaan eri muodoissa, kuten julkaisuina, oppaina, ohjeina ja suosituksina niin verkossa kuin painetussa muodossa, sekä järjestämällä koulutusta, seminaareja, sidosryhmätapaamisia ja muita tilaisuuksia. Neuvontaa ja ohjausta tapahtuu myös sähköpostitse, puhelinneuvontana ja kirjeitse. Viestinnässä käytetään lisäksi verkkoviestintää ja tiedotteita sekä järjestetään esimerkiksi tiedotustilaisuuksia ja toimittajatapaamisia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus vastaavat neuvonnasta, ohjauksesta ja viestinnästä oman toimintansa osalta. Työnjaosta ei ole yleisellä tasolla tarkemmin sovittu, mutta yksittäisissä hankkeissa ja asioissa on voitu sopia kummankin osuudesta neuvonnassa, ohjauksessa ja muussa viestinnässä. Eräissä suuremmissa hankkeissa, kuten pääministeri Sipilän hallituksen kärkihanke 1:stä varten, on perustettu erillinen viestintäryhmä, joka kokoontuu aika ajoin. Lisäksi hallinnonalan virastojen viestinnästä vastaavilla on yhteinen foorumi. Haastattelujen ja kyselyjen perusteella työnjako ja yhteistyö

ministeriön ja Opetushallituksen välillä toimii melko hyvin, mutta tällä alueella on myös kehitettävää.

Opetushallitus on käynnistänyt asiakaspalvelun kehittämishankkeen, jossa tavoitteena on lisätä asiakaslähtöisyyttä ja parantaa palvelua käyttämällä apuna entistä enemmän erilaisia sähköisiä palveluja. Hankkeessa on tarkoitus päättää annettavista palvelulupauksista.

Systemaattista tietoa toisen viraston suunnitelmista ja ajankohtaisista asioista ei ole riittävästi. Hallinnonalan toimijoiden ja palvelujen käyttäjien neuvonta ja ohjaus on koordinoimatonta ja samasta asiasta on voitu antaa neuvoja ja ohjeita ilman tietoa toisen antamista neuvoista ja ohjeista. Ministeriö ja Opetushallitus suunnittelevat omat koulutuksensa ja päättävät julkaisuistaan ilman keskinäistä yhteydenpitoa. Kansainväliseen käyttöön tarkoitettujen hallinnonalan yleisjulkaisut on valmisteltu pääosin ministeriössä. Yhteistyötä ja keskinäistä vuorovaikutusta lisäämällä voitaisiin parantaa neuvontaa, ohjausta ja viestintää sekä tehostaa voimavarojen käyttöä. Lisäksi toimintaa tulee koordinoita valtion aluehallintovirastojen kanssa.

Ehdotus 18.

Koulutus- ja julkaisutoiminnasta vastaavat kokoontuvat säännöllisesti, esimerkiksi 1–2 kertaa vuodessa, keskustelemaan suunnitelluista koulutuksista ja julkaisuista ennen niistä päättämistä.

Ehdotus 19.

Kansainväliseen käyttöön tarkoitettujen julkaisujen valmistelussa lisätään yhteistyötä ministeriön ja Opetushallituksen välillä sekä laaditaan yhteisiä julkaisuja.

Ministeriön ja Opetushallituksen johdon ja asiantuntijoiden tavoittamisessa haastatteluihin ja muihin julkisiin esiintymisten esiintyy aika ajoin ongelmia ja eräissä tilanteissa julkinen kommentointi johonkin ajankohtaiseen kysymykseen on jäänyt toimialan järjestöjen vastuulle, kun ministeriöstä ja Opetushallituksesta ei oltu saatu kommentteja. Tämä voi heikentää toiminnan arvostusta ja yleistä luottamusta viranomaisten kykyyn puuttua esimerkiksi erilaisiin ongelmatilanteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus järjestävät myös tiedotustilaisuuksia, joista ei aina ole enakkoon tietoa.

Ehdotus 20.

Ministeriön ja Opetushallituksen viestinnästä vastaavat välittävät toisilleen ennakkotietoa viestittävästä asioista sekä pyrkivät koordinoimaan tiedotusvälineille annettavia virastojen toimialaan kuuluvista asioista annettavia haastatteluja ja lausuntoja. Laajemmista hankkeista ja uudistuksista järjestetään ministeriön ja Opetushallituksen yhteisiä tiedotustilaisuuksia.

Monet opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle kohdistetut yksittäiset kysymykset koskevat lainsäädännön tulkintaa. Virastojen virkamiehet keskustelevat yhteisistä tulkinnoista ja laativat yhteisiä vastauksia, mutta yhteistyö on osin vähäistä ja satunnaista. Opetushallitus on perustanut verkkosivuilleen (www.oph.fi) sivuston ”Usein kysyttyä koulutusta koskevasta lainsäädännöstä”, jossa on Opetushallituksen lakimiesten antamia vastauksia yksittäisiin kysymyksiin ja kysymysten pohjalta tehtyjä lyhyitä artikkeleita. Vastaukset on esitetty yleisessä muodossa ilman kysyjää koskevia tietoja. Sivustolle on tarkoitus viedä lisää vastauksia syksyn 2017 aikana ja päivittää sitä säännöllisesti.

Selvitystyön yhteydessä on noussut esille ajatus, että virastojen toimialaan kuuluvan lainsäädännön tulkinta ja siihen liittyvä neuvonta tulisi kuulua ministeriön vastuulle, kun lainsäädäntö on ministeriön valmistelemassa. Opetushallitus vastaisi puolestaan opetussuunnitelmien, tutkintojen ja varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden sekä muiden antamien normien tulkinnasta.

Koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja muun ministeriön ja Opetushallituksen toimialaan kuuluvan toiminnan järjestäminen sekä oppilaiden ja muiden palvelujen käyttäjien oikeudet perustuvat lainsäädäntöön. Neuvoja ja ohjeita kysyvät tahot ja henkilöt eivät useinkaan pysty arvioimaan, onko yksittäisessä ongelmatilanteessa kysymys lainsäädännön vai Opetushallituksen antamien normien tulkinnasta tai mihin muuhun seikkaan ongelma kytkeytyy. Ratkaisu, jossa vain ministeriöstä vastattaisiin lainsäädännön tulkintaan liittyviin kysymyksiin, voisi johtaa kysyjien ohjaamiseen virastosta toiseen ja palvelun hidastumiseen. Keskustelua ja sopimista yhteisistä tulkinnoista kuitenkin tarvitaan. Silloin kun Opetushallituksen toimivaltaan kuuluu jonkin sektorin osalta ainoastaan laeissa säädetty erityiset tehtävät, kuten korkeakoulujen osalta, lainsäädännön yleinen tulkinta kuuluu kuitenkin ministeriölle.

Edellä kohdassa 5.1 esitetty ehdotus Opetushallituksen asiantuntijoiden suuremmasta osallistumisesta lainsäädäntötyöhön lisäisi lainsäädännön tuntemusta ja yhtenäistäisi tulkintoja. Lisää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tarvitaan sekä osasto-, yksikkö- että asiantuntijatasolla.

Ehdotus 21.

Yhteistyötä lainsäädännön ja muiden normien tulkinnassa lisätään järjestämällä säännöllisesti virastojen virkamiesten yhteisiä tapaamisia, koulutuksia ja muita keskustelutilaisuuksia. Tilaisuuksista sovitaan osasto- ja yksikötasolla. Myös yksittäisten asiantuntijavirkamiesten yhteydenpitoon kannustetaan.

Ehdotus 22.

Lainsäädännön ja normien tulkinnoista pidetään yhteistä vastaussivustoa tai linkitetään ministeriön ja Opetushallituksen sivustot toisiinsa.

5.9 Koulutuksen järjestämislupaprosessi

Opetuksen ja koulutuksen järjestämislupien valmistelu ja päätöksenteko kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetushallitus osallistuu järjestämislupaprosessiin lähinnä antamalla lausuntoja yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden perusopetuksen järjestämislupahakemuksiin liittyvistä opetussuunnitelmaluonnoksista. Opetussuunnitelmaluonnosten läpikäynti ja lausunnon antaminen niistä on osa lupaprosessiin liittyvää hakijoiden ammatillisten edellytysten arviointia. Kokonaisten opetussuunnitelmaluonnosten läpikäynti ja lausuntojen antaminen työllistävät Opetushallitusta hakukierrosten aikana varsin paljon. Lisäksi hakijoille annetaan mahdollisuus muuttaa ja tarkentaa opetussuunnitelmaluonnoksia ja nämä korjatut luonnokset lähetetään uudestaan Opetushallitukselle arvioitavaksi. Opetushallituksen edustajat ovat esittäneet, että prosessia tulisi keventää.

Perusopetuksen järjestämislupien myöntämisen edellytykset on säädetty perusopetuslain 7 §:ssä. Luvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on erityinen koulutus- tai sivistystarve ja sopimus kunnan kanssa. Niin sanottua vaihtoehtopedagogiikkaa noudattavien tai erityisopetusta taikka vieraskielistä opetusta järjestävien opetuksen järjestäjien osalta edellytyksenä on kunnan kanssa tehdyn sopimuksen sijasta alueellinen tai valtakunnallinen koulutus- tai sivistystarve. Osassa hakemuksia luvan myöntäminen estyy jo mainittujen yleisten opetuksen tarpeellisuutta koskevien edellytysten puuttuessa, eikä hakijan ammatillisten ja taloudellisten edellytysten arviointi ole tarpeellista.

Ehdotus 23.

Yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden perusopetuksen järjestämislupaprosessissa luovutaan opetussuunnitelmaa koskevan lausunnon pyytämisestä Opetushallitukselta, mikäli luvan myöntämiselle ei ole ilmeisesti lain edellyttämää erityistä koulutus- tai sivistystarvetta tai muita laissa säädettyjä opetuksen tarpeellisuuteen liittyviä edellytyksiä.

Ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntäminen on sähköistetty ja luvat on tallennettu sähköiseen järjestelmään. Tätä Oiva-järjestelmää ollaan parhaillaan kehittämässä ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä. Yleissivistävän koulutuksen osalta vastaavaa sähköisessä muodossa olevaa rekisteriä ei ole ja päätökset toimitetaan Opetushallitukselle erikseen tiedoksi. Päätöksiä tarvitaan Opetushallituksessa muun muassa valtiosuuspäätösten valmistelussa. Haastatteluissa ja kuulemisissa on tuotu esille, että päätösten toimittamisessa ja niiden huomioon ottamisessa on esiintynyt joitakin puutteita. Toimintatapa on selvästi riskialtis.

Ehdotus 24.

Kaikkien koulutusmuotojen järjestämislupaprosessit sähköistetään ja myönnetyt luvat viedään rekistereihin, johon myös Opetushallituksen tietoja työtehtävissään tarvitsevilla virkamiehillä on yhteys.

5.10 Tulossopimusprosessi

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välinen voimassa oleva tulossopimus koskee kuluva vuotta ja seuraava tulossopimus laaditaan vuosille 2018–2019. Jatkossa tulossopimus laaditaan nelivuotisena hallituskausittain. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus käyvät lisäksi vuosittain tarkistusneuvottelut ja sopivat voimavaroista seuraavalle vuodelle.

Tulossopimuksen laatimisessa on ollut tavoitteena keskittyä strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Huomioon otetaan hallitusohjelman, hallituksen toimintasuunnitelman ja puolivälitarkistuksen linjaukset sekä julkisen talouden suunnitelman linjaukset ja valtiovarainministeriön ohjeet ja linjaukset tulosohjauksen kehittämiseksi. Tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain Opetushallituksen tilinpäätöksessä ja palaute annetaan tilinpäätöskannanotossa. Lisäksi tulossopimuksen toteutuminen on esillä ministeriön ja viraston johdon tapaamisissa.

Tulossopimus on kehittynyt monin osin viime vuosina, mutta sopimus on edelleen jossain määrin epätasainen. Tavoitteenasettelu on osin hyvin yleisellä tasolla ja osin varsin yksityiskohtaista mennen myös konkreettisiin toimenpiteisiin. Määrärahoista sovitaan osin hyvin yksityiskohtaisesti ja seurannan indikaattorit ovat monin osin puutteellisia.

Ehdotus 25.

Opetushallituksen tulosohjausta kehitetään edelleen valtionhallinnon tulosohjauksen periaatteiden¹ mukaisesti strategisuutta, keveyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhtenäisyyttä korostaen. Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.

Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta. Tavoitteiden saavuttamista kuvaavia mittareita kehitetään siten, että uudistetut mittarit ovat käytössä vuosia 2020–2024 koskevassa tulossopimuksessa.

¹ Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti, VM-julkaisu 21/2012

Tulossopimuksessa sovitaan kehittämismäärärahoista nykyistä karkeammalla tasolla. Vuosittaisten määrärahoja koskevien tulossopimusta tarkentavien keskustelujen yhteydessä sovitaan menettelyistä strategisesti erityisen tärkeiden avustusten osalta.

Kun tulossopimus laaditaan tulevaisuudessa neljäksi vuodeksi ja sen on tarkoitus olla kautta linjan aikaisempaa strategisempi, tarvitaan sopimuksen lisäksi muuta määräajoin toistuvaa, osin teemakohtaista ja työryhminä toteutettavaa yhteistyötä. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen johto keskustelee toimialan strategisista asioista vähintään kahdesti vuodessa. Työryhmämuotoisena yhteistyötä organisoidaan tarpeen mukaan.

6 Ehdotusten vaikutukset

Selkeä työnjako ja hyvä yhteistyö tehostavat toimintaa ja parantavat opetus- ja kulttuuri-ministeriön ja Opetushallituksen työn yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Yleisesti ehdotukset selkeyttävät työnjakoa ja poistavat päällekkäistä työtä, kun työnjaosta sovitaan ministeriön ja Opetushallituksen välillä ja tietoja vaihdetaan avoimesti.

Yhdessä sopiminen ja tietojen vaihto, erilaisten suunnitelmien koordinointi ja materiaalien yhdessä tekeminen lisäävät tarvetta yhteisiin tapaamisiin ja valmisteluun, mutta niistä saatavan hyödyn voidaan arvioida olevan selvästi niihin käytettyä aikaa suurempi. Tarkkoja arvioita toiminnan tehostumisesta on vaikea esittää.

Kehittämishankkeiden ja -avustusten kokoaminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi vähentää kokonaisuutena arvioiden hallinnollista työtä sekä ministeriössä ja Opetushallituksessa että koulutuksen järjestäjien ja muiden hankerahoitusta hakevien keskuudessa. Kokoaminen selkeyttää toimintaa ja parantaa edellytyksiä hankkeiden vaikuttavuuden paranemiseen ja seuraamiseen. Vaikutukset riippuvat mm. siitä, miten laajoja kokonaisuuksia kehittämiss-hankkeista muodostetaan.

Valtionavustusten kokoaminen pääsääntöisesti Opetushallitukseen sekä valtionosuuspäätösten tekeminen pääosiltaan Opetushallituksessa vahvistaa rahoitusjärjestelmän toimeenpanotehtäviin liittyvää asiantuntemusta virastossa. Samalla se lisää viraston työmäärää. Muutosten vaikutukset työmääriin ja osaamistarpeisiin tulee arvioida ja tehdä tarvittavat henkilöstö- ja määrärahasiirrot. Osaamisen kehittämistarpeisiin on syytä varautua vastaamaan.

Tiedonsiirtojen automatisoituminen vähentää valtionosuusviranomaisen ja rahoituksen saajan työtä. Järjestämislupaprosessien sähköistäminen myös yleissivistävässä koulutuksessa aiheuttaa lisäkustannuksia.

Opetushallituksen antamien varhaiskasvatussuunnitelman, opetussuunnitelmien ja tutkin-tojen normiaineksen erottaminen ei-sitovista osuuksista selkeyttää niiden soveltamista.

Osa esitetyistä toimenpiteistä on varsin konkreettisia ja toteutettavissa nopeallakin aikataululla. Osa ehdotuksista vaatii jatkovalmistelua ja erityisiä toimenpiteitä kuten säädösten muuttamista. Ehdotusten vaikutukset tarkentuvat jatkovalmistelun yhteydessä.

Liite 1.

Luettelo selvitystyötä varten haastatelluista henkilöistä ja heidän taustaorganisaatioistaan

Blomqvist Carita, Opetushallitus
Boman Hanna, Opetushallitus
Ertola Timo, opetus- ja kulttuuriministeriö
Garam Irma, Opetushallitus
Haapamäki Jukka, opetus- ja kulttuuriministeriö
Heinonen Olli-Pekka, Opetushallitus
Huttunen Tero, opetus- ja kulttuuriministeriö
Kaivosoja Riitta, opetus- ja kulttuuriministeriö
Karhio Irmeli, Opetushallitus
Kauppinen Jorma, Opetushallitus
Koivisto Hannu, opetus- ja kulttuuriministeriö
Korhonen Kari, opetus- ja kulttuuriministeriö
Koskimies Kalervo, opetus- ja kulttuuriministeriö
Kosunen Tapio, opetus- ja kulttuuriministeriö
Kytölä Tomi, opetus- ja kulttuuriministeriö
Launonen Minna, opetus- ja kulttuuriministeriö
Lehikoinen Anita, opetus- ja kulttuuriministeriö
Lehtomaa Riitta, opetus- ja kulttuuriministeriö
Lempinen Petri, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE
Majuri Tuula, oikeusministeriö
Merivirta Marjo, opetus- ja kulttuuriministeriö
Miettunen Anni, Opetushallitus
Mikkola Armi, opetus- ja kulttuuriministeriö
Misukka Heljä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
Nokkanen Erja, Opetushallitus
Nupponen Mikko, Opetushallitus
Oker-Blom Gun, Opetushallitus
Palojärvi Jaana, opetus- ja kulttuuriministeriö
Patosalmi Iiris, opetus- ja kulttuuriministeriö
Pirhonen Eeva-Riitta, opetus- ja kulttuuriministeriö

Portin Marianne, Opetushallitus
Puranen Laila, Opetushallitus
Päivärinta Terhi, Suomen Kuntaliitto
Ranto Esko, opetus- ja kulttuuriministeriö
Rentola Pasi, opetus- ja kulttuuriministeriö
Ränninranta Seppo, Opetushallitus
Seitsalo Samu, Opetushallitus
Silander Tiina, opetus- ja kulttuuriministeriö
Sipola Marita, Opetushallitus
Sirén Hannu, opetus- ja kulttuuriministeriö
Somari Marjo, Opetushallitus
Tammilehto Mika, opetus- ja kulttuuriministeriö
Tanskanen Jyrki, opetus- ja kulttuuriministeriö
Tiihonen Raakel, Opetushallitus
Vahtivuori-Hänninen Sanna, opetus- ja kulttuuriministeriö
Waldén Jorma, opetus- ja kulttuuriministeriö
Volmari Kristiina, Opetushallitus

Liite 2.

Valtionapuviranomaisten toimivallan jakoa koskevat säännökset rahoituslainsäädännössä

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

57 § (1410/2014) *Valtionapuviranomainen*

Aluehallintovirasto on valtionapuviranomainen 45 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa ja 1 §:n 3 momentin mukaisissa perustamishankkeita koskevissa asioissa lukuun ottamatta opetus- ja kulttuuriministeriön ennen vuotta 2007 myöntämien perustamishankkeiden valtionosuuksien ja avustusten maksamista.

Opetushallitus on valtionapuviranomainen:

1. opetuksen toiminnallista kehittämistä koskevissa asioissa;
2. ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä sekä toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä koskevissa asioissa;
3. 45 §:n 2 ja 3 momentissa ja 46 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksia koskevissa asioissa.

Valtionapuviranomainen muissa tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on opetus- ja kulttuuriministeriö.

Toimivallan jaosta valtionapuviranomaisten välillä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)

29 § (212/2015) *Valtionapuviranomainen eräissä tapauksissa*

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionapuviranomainen

1. opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin 4–7 kohdassa mainittujen lakien sekä kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisissa perustamishankkeita koskeissa asioissa;
2. esiopetuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan ja taiteen perusopetuksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen, opetuksen ja toiminnan strategiseen kehittämiseen, kokeiluun, toiminnan käynnistämiseen ja toimintaan liittyviin tarpeellisiin erityistehtäviin myönnettävissä valtionavustuksissa sekä mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa;
3. ammatillisen koulutuksen 2 kohdassa mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamista varten myönnettävissä valtionavustuksissa ja mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa;
4. kulttuuritoimen, museoiden, teattereiden ja orkestereiden sekä liikuntatoiminnan ja nuorisotyön 2 kohdassa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa;
5. yleisten kirjastojen 2 kohdassa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa, jotka liittyvät kansalliseen kokeilu- ja kehittämistoimintaan;
6. kirjastolaissa tarkoitettun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiseen 2 kohdassa mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa.

Opetushallitus on valtionapuviranomainen

1. esiopetuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan ja taiteen perusopetuksen toiminnalliseen kehittämiseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 44 §:n 1 momentin nojalla myönnettävissä valtionavustuksissa;
2. 1 kohdassa mainitun lain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa ammatillisen koulutuksen kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä sekä toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä koskeissa valtionavustuksissa.

Aluehallintovirasto on valtionapuviranomainen yleisten kirjastojen 1 momentin 2 kohdassa mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa, jotka liittyvät alueelliseen ja paikalliseen kehittämistoimintaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on toimivaltainen valtionapuviranomainen oppilaitosten perustamishankkeita koskeissa asioissa,

kun opetus järjestetään ulkomailla. Lapin aluehallintoviranomainen on valtionapuviranomainen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 45 §:n 1 momentin mukaisissa asioissa.



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-516-7

ISBN: 978-952-263-515-0 (PDF)

ISSN: 1799-0343

ISSN: 1799-0351 (PDF)