

Julkaistavissa tiistaina 23.10.2007 kello 15.00

Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46

Selvitysmies Timo Lankinen

Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutus- toimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46

Selvitysmies Timo Lankinen



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2007

ISBN 978-952-485-439-9 (nid./htf)

ISBN 978-952-485-440-5 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:46

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
23.10.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvitysmies: Timo Lankinen Sihteerit: Matti Hietanen ja Seija Rasku	Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä Toimeksiantaja Opetusministeriö Toimielimen asettamispv 28.5.2007 Dnro 78/040/2007		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. (Utbildningsstyrelsens ställning, roll och uppgifter samt styrningen av utbildningssektorn i en föränderlig omvärld.)			
Julkaisun osat Muistio + liitteet			
Tiivistelmä Opetusministeriö asetti 28.5.2007 selvitysmiehen arvioimaan Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä ja tekemään arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa Opetushallitusta koskevat kehittämissuositukset sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen. Selvitystyössä tuli ottaa huomioon hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevat linjaukset ja valtioneuvoston valtion tuottavuutta koskevat linjaukset. Kokoomansa tausta-aineiston (mm. laaja sidosryhmäkysely, lukuisat kuulemistilaisuudet, asiantuntijalausunnat) ja nykytilan arvioinnin pohjalta selvitysmies tekee seuraavat koulutustoimialan hallintoa ja ohjausta koskevat ehdotukset: <ul style="list-style-type: none">- Koulutustoimialan valtakunnallista ohjausta kehitetään siten, että se varmistaa koulutuksen laatua, osaamistarpeisiin vastaamista, koulutuksen saavutettavuutta ja koulutusprosessin tuloksellisuutta ja keskittyy olennaisiin asioihin, jotka edellyttävät valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Tuloksellisuuden seurannalla ja koulutuksen arvioinnilla tulee olla aikaisempaa merkittävämpi asema koulutuksen ohjaamisessa, samoin koulutustarpeiden ennakkoinnilla. Ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta tulee voida tarkastella kokonaisuuksina, jotka ottavat huomioon eri ikäryhmien osaamisen kehittämisen ja työelämän tarpeet.- Normatiivisen ohjauksen tasoja vähennetään ja ohjausta kehitetään laadullisesti sääntelyä pelkistämällä ja täsmentämällä. Rahoitusohjauksessa kuntien rahoitusosuudesta lukioihin, ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluopetukseen luovutaan sekä kuntien vastuuta perusopetuksen rahoituksesta laajennetaan. Tuloksellisuusrahoituksen osuutta laajennetaan perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa.- Koulutuksen keskushallintoa kehitetään yhtenäisenä toimialan konserniesikuntana (opetusministeriö) ja toimeenpano-organisaationa (Opetushallitus). Tehtävien, toimivallan, roolin ja organisaation osalta uudistettu Opetushallitus aloittaisi 1.1.2009. Opetushallituksen kootaan seuraavat toimintojen kokonaisuudet: 1) kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelma- viranomaisen, 2) koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus, 3) koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeiden ennakkoinnin palvelut, 4) koulutuksen tietokeskus, 5) kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus ja 6) koulutuksen hallintopalvelut.- Opetushallitus keskittyy ydintehtäviin ja valtakunnallisesti merkittäviin kehittämishankkeisiin. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet annetaan opetusministeriön asetuksina. Maksullinen palvelutoiminta uudistetaan mm. suuntaamalla sitä ydintehtävien tukemiseen ja luopumalla vähälevikkisen oppimateriaalin omasta tuotannosta ja myynnistä. Opetushallituksen yhteiseen perustetaan Oppilaitosjohtamisen instituutti, joka huolehtii yhteistyössä korkeakoulujen kanssa oppilaitosjohton koulutuksesta. Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) toiminta siirretään pääosin osaksi Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenian toimintaa. Opetushallituksen perustetaan koulutuksen tietokeskus kokoamalla hajallaan oleva koulutustoimialan tietotuotanto. Kansainvälinen henkilövaihdon keskus CIMO yhdistetään osaksi uudistettavaa Opetushallitusta. Opetushallituksen alaisten valtion oppilaitosten ja yksiköiden määrää vähennetään.- Koulutustoimialan arviointijärjestelmä uudistetaan. Koulutuksen järjestäjien itsearvioinnin ja ulkoisen arvioinnin velvoitteita täsmennetään. Koulutuksen ulkoista arviointitoimintaa vahvistetaan ja kansallinen toiminta keskitetään perustettavalle uudelle valtion laitokselle, Koulutuksen arviointikeskukselle (Finnish Centre for Evaluation of Education). Opetushallitukselle kuului kuitenkin oppimistuloksia koskeva seuranta-arviointi (kansalliset kokeet). Koulutuksen arviointikeskus sijoitetaan Jyväskylään, ja sen toiminta alkaisi 1.8.2009. Lääninhallitusten arviointitoiminnasta koulutuksen alalla luovutaan. Prosessien uudistaminen, sähköiset järjestelmät ja koulutuksen tietokeskuksen kokoaminen synnyttävät tuottavuushyötyjä koulutuksen järjestäjille ja mahdollistavat koulutuksen keskushallinnon pelkistämisen ja keskittymisen ydintehtäviin. Ehdotettujen muutosten vaatimat talousarvio- ja lainsäädäntömuutokset valmistellaan osaksi vuoden 2009 valtion talousarviota.			
Avainsanat Opetushallitus, opetushallinnon ala			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46	ISSN 1458-8102	ISBN 978-952-485-439-9 (nid.) 978-952-485-440-5 (PDF)	
Kokonaissivumäärä 209	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetusministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
23.10.2007

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
Utredningsman: Timo Lankinen	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet		
Sekreterare: Matti Hietanen och Seija Rasku	Datum för tillsättande av 28.5.2007	Dnro 78/040/2007	
Publikation (även den finska titeln) Utbildningsstyrelsens ställning, roll och uppgifter samt styrningen av utbildningssektorn i en föränderlig omvärld. (Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä.)			
Publikationens delar Promemorior + bilagor			
Sammandrag Den 28 maj 2007 tillsatte undervisningsministeriet en utredningsman för att bedöma Utbildningsstyrelsens ställning, roll och uppgifter i en förändrad omvärld och utgående från bedömningen lägga fram sin syn på behövliga förslag till utveckling av Utbildningsstyrelsen samt förslag till behövliga ändringar när det gäller den övriga undervisningsförvaltningen och styrningen av sektorn. I utredningsarbetet gällde det att beakta regeringsprogrammets riktlinjer för utveckling av förvaltningen och statsrådets riktlinjer för statens produktivitet. På basis av bakgrundsmaterialet (bl.a. en omfattande enkät riktad till intressentgrupperna, flera utfrågningar, utlåtanden av sakkunniga) lägger utredningsmannen fram följande förslag gällande förvaltningen och styrningen av utbildningssektorn: <ul style="list-style-type: none">- Den riksomfattande styrningen av utbildningssektorn utvecklas så att den säkerställer utbildningens kvalitet, åtgärder för att tillgodose kompetensbehoven, utbildningens tillgänglighet och en resultatrik utbildningsprocess. Styrningen skall fokusera på väsentliga frågor som förutsätter enhetlighet på rikspanet. Uppföljningen av resultaten och utbildningsutvärderingarna bör ha en mer framträdande ställning än tidigare vid styrningen av utbildningen, likaså prognostiseringen av utbildningsbehoven. Den yrkesinriktade utbildningen och högskoleutbildningen bör kunna granskas som helheter som beaktar behoven av kompetensutveckling hos olika åldersgrupper och arbetslivets behov.- Nivåerna för normativ styrning minskas och styrningen utvecklas kvalitativt så att regleringen förenklas och preciseras. I fråga om finansieringsstyrningen slopas kommunernas finansieringsandel till gymnasier, yrkesutbildning och yrkeshögskoleundervisning och kommunernas ansvar för finansieringen av den grundläggande utbildningen utvidgas. Andelen resultatbaserad finansiering utökas i all utbildning efter den grundläggande utbildningen.- Centralförvaltningen utvecklas så att den består av en enhetlig koncernstab för sektorn (undervisningsministeriet) och verkställande organisation (Utbildningsstyrelsen). Utbildningsstyrelsen inleder verksamheten med förnyade uppgifter, ny behörighet, roll och organisation den 1 januari 2009. Utbildningsstyrelsen skall omfatta följande funktioner: 1) nationell myndighet för examina och läroplaner, 2) utvecklingscenter för utbildning, undervisning och undervisningspersonal, 3) service som gäller uppföljning av utbildningens resultat, utnyttjande av forskningsresultat och prognostisering av utbildningsbehoven, 4) center för utbildningsinformation, 5) center för internationella utbildningstjänster och personutbyte och 6) förvaltningstjänster inom utbildningssektorn.- Utbildningsstyrelsen koncentrerar sig på kärnuppgifter och utvecklingsprojekt av riksomfattande betydelse. Grunderna för läroplanerna och grunderna för examina ges i fortsättningen i form av förordningar av undervisningsministeriet. Den avgiftsbelagda servicen reformeras bl.a. så att den stöder kärnuppgifterna. Produktionen och försäljningen av läromedel med liten upplaga avvecklas. I samband med Utbildningsstyrelsen inrättas ett institut för läroanstaltsledning, som i samarbete med högskolorna sörjer för utbildningen för läroanstaltsledning. Verksamheten i Utbildningscentret för undervisningssektorn (Opeko) fusioneras primärt med verksamheten i Utbildnings- och utvecklingscentret Palmenia vid Helsingfors universitet. Vid Utbildningsstyrelsen inrättas ett center för utbildningsinformation genom att man samlar utbildningssektorns splittrade informationsproduktion. Centret för internationellt personutbyte CIMO slås samman med den nya Utbildningsstyrelsen. Antalet statliga läroanstalter och enheter som lyder under Utbildningsstyrelsen minskas.- Systemet för utvärdering av utbildningssektorn reformeras. Skyldigheterna när det gäller utbildningsanordnarnas självvärdering och den externa utvärderingen preciseras. Den externa utbildningsutvärderingen förstärks och den nationella verksamheten koncentreras till en ny statlig inrättning, ett center för utbildningsutvärdering (Finnish Centre for Evaluation of Education). Uppföljningsutvärderingen gällande inlärningsresultaten (nationella prov) skall dock ankomma på Utbildningsstyrelsen. Utvärderingscentret placeras i Jyväskylä där det inleder verksamheten 1.8.2009. Länsstyrelsens utvärderingsverksamhet inom utbildningssektorn frångås. En översyn av processerna, elektroniska system och inrättandet av ett center för utbildningsinformation ger produktivitetsnytta för utbildningsanordnarna och möjliggör en förenklad centralförvaltning inom utbildningssektorn och en fokusering på kärnfrågorna. De ändringar som de föreslagna ändringarna fordrar i budgeten bereds inom ramen för budgeten för 2009.			
Nyckelord Utbildningsstyrelsen, undervisningsförvaltningen			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:46	ISSN 1458-8102	ISBN 978-952-485-439-9 (htf.) 978-952-485-440-5 (PDF)	
Sidoantal 209	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetsstryckeriet		Förlag Undervisningsministeriet	

Description

Publisher Ministry of Education	Date of publication 23.10.2007		
Authors (If a committee: name of organ, chair, secretary) Rapporteur: Timo Lankinen Secretary: Matti Hietanen and Seija Rasku	Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland		
	Contracted by Ministry of Education		
	Committee appointed on 28.5.2006	Dnro 78/040/2007	
Name of publication The position, role and tasks of the Finnish National Board of Education and the steering of the educational branch in a changing operating environment.			
Parts Memorandum + appendices			
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of Education appointed on 28 May 2007 a rapporteur to evaluate the position, role and tasks of the Finnish National Board of Education in the changing operating environment and, on the basis of this evaluation, to provide the development proposals deemed necessary concerning the FNBE as well as proposals on any changes that might be required in other educational administration and steering of the branch. The evaluation was based on the Government Programme's provisions on the development of public administration as well as those regarding the Government productivity programme. Based on the background material (e.g. an extensive interest group survey, several hearings, expert opinions) and the evaluation of the current situation, the rapporteur makes the following recommendations regarding educational administration and steering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The national steering should be developed so as to ensure the quality of education and ensure that it meets the needs for competencies, the accessibility of education and the results of educational processes, and to concentrate on essential issues that require national conformity. Monitoring results and carrying out evaluations of education should have a more significant role than previously in the steering of education as well as in anticipating educational needs. Vocational education and higher education should be approached as a whole, taking into account the needs affecting the development of competencies and skills in different age groups and those of working life. - The levels of normative steering will be reduced and the steering will be qualitatively developed by streamlining and clarifying regulation. In terms of funding guidance, municipalities' share of funding general upper secondary schools, vocational education and training and polytechnic education will be stopped while their funding responsibilities in basic education be expanded. The proportion of result-based funding will be expanded in all post-basic level education. - The central administration of education will be developed as a united head organisation (Ministry of Education) and executive organisation (FNBE). The FNBE, having undergone an organisational reform with new allocation of tasks, jurisdiction and role, would commence its operations as of 1 January 2009. The FNBE would adopt the following roles within educational administration: 1) national degree and syllabus planning authority 2) development centre for education, teaching and teaching staff, 3) service provider in monitoring the results of education, utilisation of research findings and anticipating future education needs 4) information centre for education 5) centre for international educational services and exchange. - The FNBE will concentrate on its core activities and nationally significant development projects. The grounds for curricula and degrees would in future be issued as Ministry of Education Decrees. Fee-based services will be reformed by, inter alia, using them to support the core activities and by discontinuing the production and sales of low-circulation teaching materials. An institute for leadership in educational institutions should be established in conjunction with the FNBE, to collaborate with higher education institutions in order to provide training in leadership in education institutions. The National Centre for Professional Development in Education (Opeko) will, on the other hand, be transferred to be part of the University of Helsinki Palmenia Centre for Continuing Education. An information centre will be established under the FNBE by reorganising the currently scattered information production in the field of education. The Centre of International Mobility (CIMO) will be merged with the reorganised FNBE. The number of state schools and units operated under the FNBE will be reduced. - The evaluation system of the education branch will be reformed. The targets of self-evaluations of education providers and external evaluations will be clarified. The external evaluation of education will be strengthened and the national evaluation work concentrated under a new government agency to be established (the Finnish Centre for Evaluation of Education). Implementing the follow-up evaluation on learning results (national tests) would belong to the auspices of the FNBE. The new evaluation centre would be based in Jyväskylä and its operations would begin as of 1 August 2009. The evaluation system of the State Provincial Offices will be discontinued. <p>Process renewal, electronic systems and the forming of an information centre for education will create productivity benefits for education providers and allow for the streamlining of the central administration of education and focusing on its key tasks.</p> <p>The amendments to the budget and legislation required by the proposed changes will be prepared for the 2009 state budget.</p>			
Other information			
Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2007:46		ISSN 1458-8102	ISBN 978-952-485-439-9 (pbk.) 978-952-485-440-5 (PDF)
Number of pages 209	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 28.5.2007 hallitusneuvos Timo Lankisen selvitysmieheksi arvioimaan Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä ja tekemään arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa Opetushallitusta koskevat kehittämissuhteet sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen.

Selvitystyön taustalla on pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma, jonka mukaan Opetushallituksen asema ja tehtävät arvioidaan. Arviointi on katsottu tarpeelliseksi, koska toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, joilla on vaikutusta opetustoimialan ohjaukseen ja hallintoon sekä Opetushallituksen asemaan, rooliin ja tehtäviin. Toimeksiannon mukaan selvitystyössä tuli ottaa huomioon hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevat linjaukset ja valtioneuvoston valtion tuottavuutta koskevat linjaukset. Arviointi päätettiin toteuttaa selvitysmiehen toimeenpanemana arviointina. Kiitän kunnioittavasti opetusministeri Sari Sarkomaata saamastani luottamuksen osoituksesta.

Selvitystyön aikana olen laajasti kuullut Opetushallituksen sidos- ja asiakasryhmiä sekä johtokuntaa, johtoa ja työntekijöitä. Lisäksi olen pyytänyt useilta koulutustoimialan ja sen hallinnon toimintojen asiantuntijoilta kirjallisia näkemyksiä Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä ja toimialan ohjauksesta. Opetushallitus on toimittanut pyynnöstäni laajan perusaineiston. Teetin selvitystyön tueksi myös laajan sidosryhmäkyselyn IROResearch Oy:llä. Kyselyn tavoitteena oli selvittää keskeisten sidosryhmien näkemyksiä Opetushallituksen tarjoamista palveluista ja niiden hyödyllisyydestä vastaajan näkökulmasta sekä viraston onnistumisesta sille määrättyjen tehtävien hoitamisessa. Kyselyn avulla koottiin myös näkemyksiä siitä, miten Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä tulisi kehittää. Lisäksi arvioitiin koko opetustoimen hallintoa ja koulutustoimialan ohjauksen kehittämistä.

Osana selvitystyötä perehdyin opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen muissa pohjoismaissa ja hain vertailun avulla hyväksi havaittuja ja toimivia tapoja järjestää koulutustoimialan ohjaus ja keskushallinto.

Raportissa tarkastelen Opetushallituksen asemaa ja roolia koulutustoimialan hallinnossa suhteessa toimialan muihin toimijoihin kuvaamalla kunkin keskeisen toimijan aseman, roolin ja päätehtävät. Koulutustoimialan kokonaisuuden tarkastelun jälkeen kuvaan ja arvioin nykytilaa Opetushallituksen tehtäväkokonaisuuksien ja niihin läheisesti kytkeytyvien koulutustoimialan muiden tehtävien osalta. Raportissa kuvaan ja arvioin myös Opetushallituksen organisaatiota ja johtamista sekä niissä tapahtuneita muutoksia. Lisäksi tarkastelen

Opetushallituksen voimavaroja suhteessa viraston tehtäviin ja valtion tuottavuutta koskeviin linjauksiin.

Sidosryhmäkyselyn tulokset ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien annin olen koonnut raportin loppuun ennen selvitysmiehen ehdotuksia.

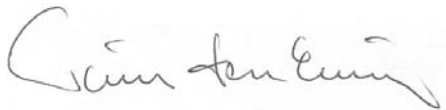
Ehdotukseni koskevat koulutustoimialan ohjauksen muotoja ja niiden kehittämistä, koulutustoimialan keskushallinnon rakennetta ja tehtäviä, Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävien uudistamista, koulutuksen arviointijärjestelmän uudistamista, Opetushallituksen alaisia oppilaitoksia ja yksiköitä, henkilöstöä ja voimavaroja sekä uudistusten toimeenpanoa.

Selvitystyötä tukevinä sihteereinä ovat toimineet vanhempi hallitussihteeri Matti Hieta-
nen ja opetusneuvos Seija Rasku. Haluan esittää molemmille erityisen lämpimät kiitokset
utterasta työstä selvitystyön toteuttamisessa ja raportin laatimisessa.

Haluan kiittää kaikkia, jotka ovat osallistuneet arviointiprosessiin ja myötävaikuttaneet
arviointiraportin syntymiseen toimittamalla kirjallisia kannanottoja ja lausuntoja sekä kes-
kustelemalla ja sparraamalla. Haluan myös kiittää IROResearch Oy:n tutkijaa Hannu Hort-
tanaa ripeästä ja analyyttisestä työstä. Lopuksi haluan kiittää Opetushallitusta ja sen johtoa
ymmärtävästä, avuliaasta ja osallistuvasta myötävaikuttamisesta arvioinnin suorittamiseen.

Luovutan kunnioittaen selvitystyön raportin ehdotuksineen opetusministeriölle jatko-
toimia varten.

Helsingissä lokakuun 23. päivänä 2007



Timo Lankinen

Tiivistelmä

Opetusministeriö asetti 28.5.2007 selvitysmiehen arvioimaan Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä ja tekemään arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa Opetushallitusta koskevat kehittämis ehdotukset sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen. Selvitystyössä tuli ottaa huomioon hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevat linjaukset ja valtioneuvoston valtion tuottavuutta koskevat linjaukset. Selvitysmies on kuullut laajasti Opetushallituksen sidos- ja asiakasryhmiä, johtoa ja henkilöstöä sekä järjestänyt useita julkisia kuulemistilaisuuksia ja muita keskustelutilaisuuksia. Työn tueksi teetettiin laaja sidosryhmäkysely IROResearch Oy:llä ja hankittiin asiantuntijalausuntoja. Osana selvitystyötä selvitettiin opetustoimen hallintoa ja toimialan ohjausta muissa pohjoismaissa ja haettiin vertailun avulla hyväksi havaittuja ja toimivia tapoja järjestää toimialan ohjaus.

Selvitysmies on tehnyt seuraavat koulutustoimialan hallintoa ja ohjausta koskevat ehdotukset:

Koulutustoimialan valtakunnallista ohjausta ehdotetaan kehitettäväksi siten, että ohjaus keskittyy keskeisiin linjauksiin. Valtakunnallisen ohjauksen tulee varmistaa koulutuksen laatua, osaamistarpeisiin vastaamista, koulutuksen saavutettavuutta ja koulutusprosessin tuloksellisuutta ja keskittyä olennaisiin asioihin, jotka edellyttävät valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Tuloksellisuuden seurannalla ja koulutuksen arvioinnilla tulee olla aikaisempaa merkittävämpi asema koulutuksen ohjaamisessa. Tämä edellyttää tiedolla ohjaamisen vahvistamista. Seurantatiedon ja muun koulutustoimialan kehittämistä palvelevan tiedon levittämistä tulee edistää uudistamalla ja kehittämällä sähköisiä palvelumuotoja, jotka ovat kaikkien avoimesti saatavilla ja hyödynnettävissä. Ohjauksen kannalta keskeisiä palveluita tulee koota ja kehittää sähköisiksi.

Normatiivisen ohjauksen tasoja ehdotetaan vähennettäväksi ja ohjausta laadullisesti kehitettäväksi sääntelyä pelkistämällä ja täsmentämällä. Rahoitusohjausta esitetään kehitettäväksi niin, että kuntien rahoitusosuudesta lukioihin, ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluopetukseen luovutaan sekä kuntien vastuuta perusopetuksen rahoituksesta laajennetaan. Koulutuksen rahoitusjärjestelmää tulee kehittää laskennalliselta pohjalta nykyistä pelkistetyimmäksi ja kannustavammaksi. Tuloksellisuusrahoituksen osuutta tulee laajentaa kaikessa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa.

Ohjauksen tasoja ei tarvita lisää, vaan hallintoa tulee supistaa ja pelkistää. Ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta tulee voida tarkastella kokonaisuuksina, jotka ottavat huomioon eri ikäryhmien osaamisen kehittämisen ja työelämän tarpeet. Koulutustarpeiden ennakoinnin merkitys toimialan ohjauksessa tulee lisääntymään.

Koulutuksen keskushallintoa tulee kehittää yhtenäisenä toimialan konserniesikuntana ja toimeenpano-organisaationa, joka on nykyistä pelkistetympi ja suppeampi. Keskushallinto kootaan yhtenäiseksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi lähentämällä opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä suhdetta merkittävästi säilyttäen ne omina virastoinaan. Opetushallitus toimisi kuten ministeriön osasto niissä asioissa, jotka sille on osoitettu. Opetusministeriö vastaisi poliittisen päätöksenteon valmistelusta, toimialan strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnan ja talouden suuntaviivoista. Toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisorganisaationa toimiva Opetushallitus vastaisi linjausten toimeenpanosta ja toiminnan kehittämisestä, toimialan yhteisistä palveluista sekä toiminnan tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista.

Tehtävien, toimivallan, roolin ja organisaation osalta uudistettu Opetushallitus aloittaisi opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisvirastona 1.1.2009. Opetushallitukseen tulee koota seuraavat toimintojen kokonaisuudet:

- kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomainen
- koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus
- koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeiden ennakoinnin palvelut
- koulutuksen tietokeskus
- kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus
- koulutuksen hallintopalvelut.

Kootussa organisaatiossa toimintoja voidaan käsitellä riittävästi yhdessä ja kehittää toimialan ja hallinnon palvelu- ja tietojärjestelmiä siten, että ne muodostavat toimialan ohjauksen kannalta riittävän yhtenäisen kokonaisuuden. Palvelumuotojen yhteen kokoaminen antaa mahdollisuuden hallinnon pelkistämiseen ja tehostamiseen. Organisaatiossa on turvattava vahva koulutusmuotokohtainen asiantuntemus.

Opetushallituksen on voitava keskittyä ydintehtäviinsä. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet annettaisiin jatkossa opetusministeriön asetuksina, jotka Opetushallitus valmistelisi sidosryhmien kanssa ja esittelisi opetusministerin päätettäväksi. Opetushallituksen nykyistä kehittämishankkeiden määrää tulee selkeästi vähentää, ja toiminnan tulee keskittyä valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin. Maksullinen palvelutoiminta tulee uudistaa mm. suuntaamalla sitä ydintehtävien tukemiseen ja luopumalla vähälevikkisen oppimateriaalin tuotannosta ja myynnistä. Opetushallituksen yhteyteen tulee perustaa Oppilaitosjohtamisen instituutti, joka huolehtii yhteistyössä korkeakoulujen kanssa budjettivaroin toteutettavasta oppilaitosjohdon koulutuksesta. Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) toiminta tulee siirtää pääosin osaksi Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenian toimintaa. Koulutuksen järjestäjille tulee säätää hallitusohjelman mukaisesti velvollisuus ylläpitää ja kehittää oppilaitosjohdon, opetushenkilöstön ja muun opetusta tukevan henkilöstön osaamista.

Koulutuksen seurannan ja ohjauksen tietopohjaa tulee parantaa ja vahvistaa perustamalla Opetushallitukseen koulutuksen tietokeskus ja kokoamalla hajallaan oleva koulutus-

toimialan tietotuotanto. Ohjaus- ja seurantatiedon sekä kehittämishankkeita koskevan tiedon laajaa levittämistä tulee edistää uudistamalla ja kehittämällä sähköisiä palvelumuotoja. Opetushallituksen tulee luoda kokonaiskatsauksia koulutuksen tilasta ja julkaista vuosittain kansallinen koulutuksen tulostilasto sekä koota, levittää ja hyödyntää tutkimusta. Opetushallituksen tulee vahvistaa koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoimista. Myös koulutus- toimikuntien roolia ennakoimistyön tukena tulee vahvistaa. Opetushallitus ei toteuttaisi varsinaista arviointitoimintaa muuten kuin toimeenpanemalla oppimistuloksia koskevan seuranta-arvioinnin.

Kansainvälinen henkilövaihdon keskus CIMO tulee yhdistää osaksi uudistettavaa Opetushallitusta ja molemmille yhteisiä ja toisiaan sivuavia tehtäviä tulee koota kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskukseseen. Opetushallituksen alaisten valtion oppilaitosten ja yksiköiden määrää tulee vähentää.

Koulutustoimialan arviointijärjestelmä tulee uudistaa. Koulutuksen järjestäjien itsearvioinnin ja ulkoisen arvioinnin velvoitteita tulee täsmentää. Koulutuksen ulkoista arviointitoimintaa tulee vahvistaa ja kansallinen arviointi keskittää perustettavalle uudelle valtion laitokselle, Koulutuksen arviointikeskukselle (Finnish Centre for Evaluation of Education). Koulutuksen arviointikeskus sijoitettaisiin Jyväskylään, ja sen toiminta alkaisi 1.8.2009. Oppimistuloksia koskevan seuranta-arvioinnin toimeenpano kansallisilla oppimistuloksia mittaavilla kokeilla kuuluisi Opetushallitukselle. Lääninhallitusten arviointitoiminnasta koulutuksen alalla luovuttaisiin.

Koulutuksen keskushallintoa tulee kehittää siten, että asetetut valtion tuottavuusohjelman vähennystavoitteet voidaan kokonaisuutena toteuttaa. Prosessien uudistaminen, sähköiset palvelujärjestelmät ja koulutuksen tietokeskuksen kokoaminen synnyttävät tuottavuushyötyjä koulutuksen järjestäjille ja antavat mahdollisuudet koulutuksen keskushallinnon pelkistämiseen ja keskittymiseen ydintehtäviin. Uusi tieto- ja viestintäteknikka ja uudistetut prosessit parantavat myös palvelujen saatavuutta olennaisesti. Henkilöstön osaamisen kehittämisen ja osaajien rekrytoinnin tulee olla keskeinen osa koulutuksen keskushallinnon uudistamista.

Ehdotettujen muutosten vaatimat talousarvio- ja lainsäädäntömuutokset valmistellaan osaksi vuoden 2009 valtion talousarviota.

Sammandrag

Den 28 maj 2007 tillsatte undervisningsministeriet en utredningsman för att bedöma Utbildningsstyrelsens ställning, roll och uppgifter i en förändrad omvärld. Utredningsmannen skulle utgående från bedömningen lägga fram sin syn på behövliga förslag till utveckling av Utbildningsstyrelsen samt förslag till behövliga ändringar när det gäller den övriga undervisningsförvaltningen och styrningen av sektorn. I utredningsarbetet gällde det att beakta regeringsprogrammets riktlinjer för utveckling av förvaltningen och statsrådets riktlinjer för statens produktivitet. Utredningsmannen har hört ett stort antal av Utbildningsstyrelsens intressenter och kunder, dess ledning och personal samt ordnat flera offentliga utfrågningar och andra diskussionsmöten. Till stöd för arbetet utförde IRO Research Oy en omfattande enkät riktad till intressentgrupperna. Också utlåtanden av sakkunniga inhämtades. Som ett led i utredningsarbetet kartlades förvaltningen av undervisningsväsendet och styrningen av sektorn i de övriga nordiska länderna. Jämförelsen gjordes i syfte att ta fram beprövade och fungerande sätt att organisera styrningen av sektorn.

Utredningsmannen lägger fram följande förslag gällande förvaltningen och styrningen av utbildningssektorn:

Det föreslås att den riksomfattande styrningen av utbildningssektorn utvecklas så att styrningen fokuserar på centrala linjer. Den riksomfattande styrningen bör säkerställa utbildningens kvalitet, åtgärder för att tillgodose kompetensbehoven, utbildningens tillgänglighet och en resultatrik utbildningsprocess och fokusera på väsentliga frågor som förutsätter enhetlighet på riksplanet. Uppföljningen av resultaten och de nationella utvärderingarna bör ha en mer framträdande ställning än tidigare vid styrningen av utbildningen. Detta förutsätter en starkare kunskapsbaserad styrning. Spridningen av uppföljningsdata och av annan information som bidrar till att utbildningssektorn utvecklas bör främjas. Detta sker genom att de elektroniska serviceformerna ses över och utvecklas så att de öppet kan nås och utnyttjas av alla. Service som är av vikt för styrningen bör samlas och utvecklas i elektronisk form.

Det föreslås att antalet nivåer för normativ styrning blir färre och att styrningen kvalitativt utvecklas så att regleringen förenklas och preciseras. Enligt förslaget skall finansieringsstyrningen utvecklas så att kommunernas finansieringsandel till gymnasier, yrkesutbildning och yrkeshögskoleundervisning slopas och så att kommunernas ansvar för finansieringen av den grundläggande utbildningen utvidgas. Finansieringssystemet inom utbildningssektorn bör utvecklas på kalkylmässig grund i en mer förenklad och sporrande

riktning. Andelen resultatbaserad finansiering bör utvidgas i all utbildning efter den grundläggande utbildningen.

Nivåerna för styrning behöver inte utökas, utan förvaltningen bör skäras ned och förenklas. Den yrkesinriktade utbildningen bör kunna granskas som en helhet som beaktar behoven av kompetensutveckling hos olika åldersgrupper och arbetslivets behov. Prognostiseringen av utbildningsbehoven vid styrningen av sektorn kommer att få ökad betydelse.

Centralförvaltningen bör utvecklas så att den består av en enhetlig koncernstab för utbildningssektorn och en verkställande organisation, som är enklare och smalare än för närvarande. Centralförvaltningen samlas till en enhetlig funktionell helhet så att undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen avsevärt närmar sig varandra även om de kvarstår som egna ämbetsverk. Utbildningsstyrelsen skall dock enligt förslaget fungera som en avdelning vid undervisningsministeriet i de frågor som anvisats den. Undervisningsministeriet skall svara för beredningen av det politiska beslutsfattandet, den strategiska planeringen och styrningen av sektorn samt för riktlinjerna för verksamheten och ekonomin. I egenskap av den organisation som verkställer, följer upp och utvecklar skall Utbildningsstyrelsen svara för verkställandet av riktlinjerna och utvecklingen av verksamheten, för den service som är gemensam för sektorn samt för uppföljningen och rapporteringen när det gäller verksamhetens resultat.

Den 1 januari 2009 skall Utbildningsstyrelsen, med förnyade uppgifter, ny behörighet, roll och organisation, inleda verksamheten som ett ämbetsverk vid undervisningsministeriet med ansvar för verkställande, uppföljning och utveckling. Utbildningsstyrelsen skall omfatta följande funktioner:

- nationell myndighet för examina och läroplaner
- utvecklingscenter för utbildning, undervisning och undervisningspersonal
- service som gäller uppföljning av utbildningens resultat, utnyttjande av forskningsresultat och prognostisering av utbildningsbehoven
- center för utbildningsinformation
- center för internationella utbildningstjänster och personutbyte
- förvaltningstjänster inom utbildningssektorn.

I en sådan samlad organisation kan funktionerna i tillräcklig utsträckning behandlas tillsammans och sektorns och förvaltningens service- och datasystem kan utvecklas så att de bildar en tillräckligt enhetlig helhet med tanke på styrningen av sektorn. En koncentration av serviceformerna ger en möjlighet att förenkla och effektivisera förvaltningen. En stark sakkunskap i fråga om enskilda utbildningsformer bör tryggas i organisationen.

Utbildningsstyrelsen bör kunna koncentrera sig på sina kärnuppgifter. Grunderna för läroplanerna och grunderna för examina skall i fortsättningen ges i form av förordningar av undervisningsministeriet. Förordningarna bereds av Utbildningsstyrelsen tillsammans med intressentgrupperna och föredras för undervisningsministern för avgörande. Utvecklingsprojekten vid Utbildningsstyrelsen bör klart minska i antal och verksamheten koncentreras på projekt av riksomfattande betydelse. Den avgiftsbelagda servicen bör reformeras bl.a. så att den stöder kärnuppgifterna. Produktionen och försäljningen av läromedel med liten upplaga bör avvecklas. I samband med Utbildningsstyrelsen bör det

inrättas ett institut för läroanstaltsledning, som i samarbete med högskolorna sörjer för den utbildning för läroanstaltens ledning som ordnas med budgetmedel. Verksamheten i Utbildningscentret för undervisningssektorn (Opeko) bör primärt fusioneras med verksamheten i Utbildnings- och utvecklingscentret Palmenia vid Helsingfors universitet. Utbildningsanordnarna bör i enlighet med regeringsprogrammet åläggas en skyldighet att upprätthålla och utveckla kompetensen hos läroanstaltens ledning, undervisningspersonalen och annan personal som stöder undervisningen.

Kunskapsunderlaget för uppföljningen och styrningen av utbildningen bör förbättras och förstärkas. I detta syfte inrättas vid Utbildningsstyrelsen ett center för utbildningsinformation och den splittrade informationsproduktionen inom utbildningssektorn samlas. En omfattande distribution av styr- och uppföljningsdata samt information om utvecklingsprojekt bör stärkas genom nya och utvecklade elektroniska serviceformer. Utbildningsstyrelsen bör skapa helhetsöversikter över utbildningen och årligen publicera en nationell resultatbild av utbildningen samt samla, distribuera och utnyttja forskningsrön. Utbildningsstyrelsen bör stärka prognostiseringen av utbildnings- och kompetensbehoven och stödja utbildningskommissionernas roll i prognostiseringsarbetet. Utbildningsstyrelsen skall inte genomföra det egentliga utvärderingsarbetet, endast verkställa den uppföljningsutvärdering som gäller inlärningsresultaten.

Centret för internationellt personutbyte CIMO skall slås samman med den nya Utbildningsstyrelsen. De uppgifter som är gemensamma för båda och tangerar varandra samlas i ett center för internationella utbildningstjänster och personutbyte. Antalet statliga läroanstalter och enheter som lyder under Utbildningsstyrelsen bör minskas.

Systemet för utvärdering av utbildningssektorn bör reformeras. Skyldigheterna när det gäller utbildningsanordnarnas självvärdering och den externa utvärderingen bör preciseras. Den externa utbildningsutvärderingen bör förstärkas och koncentreras till en ny statlig inrättning, ett center för utbildningsutvärdering (Finnish Centre for Evaluation of Education). Utvärderingscentret skall placeras i Jyväskylä där det inleder verksamheten 1.8.2009. Verkställandet av uppföljningsutvärderingen av inlärningsresultaten, vilken sker i form av nationella prov för mätning av inlärningsresultaten, skall ankomma på Utbildningsstyrelsen. Länsstyrelsens utvärderingsverksamhet inom utbildningssektorn frångås.

Centralförvaltningen inom utbildningssektorn bör utvecklas så att de nedskärningsmål som uppställts i statens produktivhetsprogram kan genomföras i sin helhet. En översyn av processerna, elektronisk service system och inrättandet av ett center för utbildningsinformation ger produktivhetsnytta i synnerhet för utbildningsanordnarna och möjliggör en förenklad centralförvaltning inom utbildningssektorn och fokusering på kärnfrågorna. Ny data- och kommunikationsteknik och förnyade processer förbättrar också tillgången på service avsevärt. Kompetensutveckling för personalen och rekrytering av kompetent personal bör inta en central ställning vid reformeringen av centralförvaltningen.

De ändringar som de föreslagna ändringarna förutsätter i budgeten bereds inom ramen för budgeten för 2009.

Abstract

The Ministry of Education appointed on 28 May 2007 a rapporteur to evaluate the position, role and tasks of the Finnish National Board of Education (FNBE) in the changing operating environment and, on the basis of this evaluation, to provide the development proposals deemed necessary concerning the FNBE as well as proposals on any changes that might be required in other educational administration and steering of the branch. The evaluation was based on the Government Programme's provisions on the development of public administration as well as those regarding the Government productivity programme. The rapporteur consulted a wide range of interest and client groups linked with the FNBE, as well as its management and staff, and arranged several hearings and public discussions on the matter. In support of the work, an extensive interest group survey was commissioned from IROResearch Oy and experts were consulted. Part of the evaluation consisted of a review of educational administration and branch steering activities in other Nordic countries, and benchmark comparisons were made in order to discover viable and proven practices to organise the steering of the education branch in Finland.

The rapporteur has made the following recommendations regarding educational administration and steering:

The national level steering activities in the educational branch should be developed to increasingly focus on the key policies. The purpose of national steering should be to ensure the quality of education and that it meets the needs in terms of competencies, the accessibility of education and the results of educational processes, and in general to concentrate on essential issues that require national conformity. Monitoring the results and carrying out evaluations of education should have a more significant role than before in the steering of education. This requires that the steering activities be increasingly knowledge-based. Disseminating monitoring data and other information serving the development of the educational branch should be enhanced by updating and developing electronic services open and accessible to everyone. Services that are crucial to steering activities should be compiled and made available electronically.

The rapporteur further recommends that the number of levels in steering activities be reduced and the quality of steering improved by streamlining and better focusing of regulation. In terms of funding guidance, the rapporteur suggests that the municipalities' share of funding general upper secondary schools, vocational education and training and polytechnic education be

terminated while their funding responsibilities in basic education be expanded. The funding systems of education should be developed from a computational basis to create a clearer and more encouraging system. The proportion of result-based funding should be expanded in all post-basic level education.

There is no need for more levels of steering; rather the administration requires downsizing and rationalisation. Vocational education and higher education should be approached as a whole, taking into account the needs affecting the development of competencies and skills in different age groups and those of working life. The significance of anticipating future educational needs will be highlighted in the steering of the branch.

The central administration of education should be taken towards serving as a head and executive organisation with a more streamlined and reduced organisation than currently. The central administration is to be organised as one operative whole by bringing the Ministry of Education and the FNBE substantially closer while the two remain separate entities. The FNBE would in matters allocated to it serve like a department of the ministry. The Ministry of Education would be responsible for policy-making, the strategic planning and steering of the branch as well as outlining its operations and funding. As the executive, monitoring and development organisation, the FNBE would be in charge of the implementation of the policies and operative development, the joint services of the branch and the monitoring and reporting of results.

The FNBE, having undergone an organisational reform with new allocation of tasks, jurisdiction and role, would commence as the executive, monitoring and development department of the Ministry of Education beginning 1 January 2009. The FNBE would adopt the following roles within educational administration:

- national degree and syllabus planning authority
- development centre for education, teaching and teaching staff
- service provider in monitoring the results of education, utilisation of research findings and anticipating future education needs
- information centre for education
- centre for international educational services and mobility
- provider of educational administration services

The new organisation would allow for the operations to be handled in a sufficiently centralised manner. Furthermore it would make it possible to develop sufficiently cohesive service and information systems for the steering and the administration of the branch. Consolidating services will enable a more rationalised and efficient administration. However, the specific, robust expertise in education systems that exists in the FNBE should also be safeguarded in future.

It is paramount that the FNBE can concentrate on its core activities. The grounds for curricula and degrees would in future be issued as Ministry of Education Decrees, which the FNBE would prepare in collaboration with interest groups and present to the Minister of Education for final decision. The number of development projects currently conducted by the FNBE should be substantially reduced, and it should focus on projects of national significance. Fee-based services should be reformed by, inter alia, using them to support the

core activities and by discontinuing the production and sales of low-circulation teaching materials. An institute for leadership in educational institutions should be established in conjunction with the FNBE, to collaborate with higher education institutions in order to provide training in leadership in these institutions, to be funded from the state budget. The National Centre for Professional Development in Education (Opeko) should, on the other hand, be transferred to be part of the University of Helsinki Palmenia Centre for Continuing Education. Education providers should be given the statutory obligation to maintain and develop the competencies of the management, teaching staff and other supporting staff.

The knowledge base of the monitoring and steering of education should be improved and strengthened by establishing an information centre under the FNBE and by reorganising the currently scattered information production in the field of education. Extensive dissemination of monitoring data and information on development projects should be enhanced by updating and developing electronic services. The FNBE should draw up overall reviews on the state of education and annually publish the national results attained in education as well as compile, distribute and utilise research results. The FNBE should strengthen the foresight processes of education and competence needs. The role of National Education and Training Committees in supporting foresight activities should be strengthened. The FNBE would not carry out actual evaluation activities other than by implementing the follow-up report regarding learning results.

The Centre of International Mobility CIMO should be merged into the renewed organisation of the FNBE and the overlapping or parallel activities should be concentrated under a centre for international educational services and mobility. The number of state schools and units operated under the FNBE should be reduced.

The evaluation system of the education branch should be reformed. The targets of self-evaluations of education providers and external evaluations should be clarified. The external evaluation of education should be strengthened and national evaluation tasks concentrated under a new government agency to be established (the Finnish Centre for Evaluation of Education). The centre would be based in Jyväskylä and its operations would begin as of 1 August 2009. Implementing follow-up evaluation on learning results by way of tests measuring national learning results would belong to the auspices of the FNBE. The evaluation system of the State Provincial Offices would be discontinued.

The central administration of education should be developed so that the objectives for reductions set by the Government productivity programme can be attained. Renewing processes, improving electronic services and gathering together an information centre for education will create productivity benefits for education providers, will allow streamlining of the central administration of education and will allow it to focus on its key tasks. New information and communications technologies and renewed processes will moreover significantly improve the accessibility of services. Developing the competencies and skills of the staff and recruiting qualified staff should be in key position when reforming the central administration of education.

The amendments to the budget and legislation required by the proposed changes will be prepared for the 2009 state budget.

Sisältö

Tiivistelmä	8
Sammandrag	11
Abstract	14
1 Toimeksianto	20
2 Koulutustoimialan hallinto	21
3 Opetushallitukselle lainsäädännössä annetut tehtävät	25
4 Opetushallituksen tehtäväkokonaisuudet ja niihin liittyvät tehtävät koulutustoimialan muussa hallinnossa	34
4.1 Tutkinnot ja opetussuunnitelmat	34
4.1.1 Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet ja muut Opetushallituksen määräykset	34
4.1.2 Tutkintotoimikunnat	38
4.1.3 Kieli- ja kääntäjätutkinnot	38
4.1.4 Tutkintojen tunnustaminen	39
4.1.5 Tutkinto- ja opetussuunnitelmatyön resurssit Opetushallituksessa	40
4.1.6 Nykytilan arviointi	42
4.2 Koulutuksen, opetuksen ja opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittäminen	44
4.2.1 Kehittämishankkeet ja niiden organisointi Opetushallituksessa	45
4.2.2 Aine- ja alakohtainen kehittäminen, asiantuntijatuki ja päivittäisohjaus	46
4.2.3 Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinointi	46
4.2.4 Koulutuksen, opetuksen ja opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittämisen resurssit Opetushallituksessa	47
4.2.5 Nykytilan arviointi	48
4.3 Koulutuksen tuloksellisuuden seuranta	50
4.3.1 Oppimistulosten arvioinnit	50
4.3.2 Koulutusindikaattorien ja muun seurantatiedon tuottaminen	51
4.3.3 Tutkimustiedon tuottaminen ja hyödyntäminen	51
4.3.4 Koulutuksen tuloksellisuuden seurannan resurssit Opetushallituksessa	52
4.3.5 Nykytilan arviointi	52
4.4 Ennakointi ja koulutustoimikunnat	53
4.4.1 Koulutustarpeiden ennakointi ja Opetushallitus koulutustarpeiden ennakoijana	53
4.4.2 Koulutustoimikuntajärjestelmä ja Opetushallitus koulutustoimikuntatyön tukijana	55
4.4.3 Ennakoinnin ja koulutustoimikuntatyön resurssit Opetushallituksessa	55
4.4.4 Nykytilan arviointi	56
4.5 Koulutuksen ulkopuolinen arviointi	57
4.5.1 Korkeakoulujen ulkopuolinen arviointi ja korkeakoulujen arviointineuvosto	58
4.5.2 Koulutuksen ulkopuolinen arviointi ja koulutuksen arviointineuvosto	59
4.5.3 Opetushallitus koulutuksen arvioijana	61
4.5.4 Muu arviointitoiminta	62
4.5.5 Arviointitoiminnan resurssit	62
4.5.6 Nykytilan arviointi	63

4.6	Koulutuksen tietopalvelut	64
4.6.1	<i>Rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut</i>	65
4.6.2	<i>Opiskelijavalintapalvelut</i>	66
4.6.3	<i>Perustietopalvelut</i>	67
4.6.4	<i>Tilastokeskus tietojen kerääjänä ja perustilastojen tuottajana</i>	68
4.6.5	<i>Lääninhallitukset alueellisen tiedon tuottajana</i>	69
4.6.6	<i>Toimialan tietopalveluiden resurssit</i>	69
4.6.7	<i>Nykytilan arviointi</i>	70
4.7	Koulutuksen järjestäjien laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden kehittäminen	72
4.7.1	<i>Koulutuksen laadunvarmistusjärjestelmä</i>	72
4.7.2	<i>Opetushallitus koulutuksen järjestäjien laadunvarmistuksen tukena</i>	73
4.7.3	<i>Opetushallitus koulutuksen järjestäjien tuloksellisuuden kehittämisen tukena</i>	74
4.7.4	<i>Laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden kehittämisen resurssit</i>	
	<i>Opetushallituksessa</i>	75
4.7.5	<i>Nykytilan arviointi</i>	75
4.8	Koulutuksen kansainväliset palvelut	75
4.8.1	<i>Opetushallitus koulutuksen kansainvälisten palvelujen tarjoajana</i>	75
4.8.2	<i>Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO</i>	77
4.8.3	<i>Koulutuksen kansainvälisten palvelujen resurssit</i>	78
4.8.4	<i>Nykytilan arviointi</i>	83
4.9	Ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen	85
4.9.1	<i>Opetushallitus ruotsinkielisen koulutuksen kehittäjänä</i>	85
4.9.2	<i>Ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisen resurssit Opetushallituksessa</i>	86
4.9.3	<i>Nykytilan arviointi</i>	86
4.10	Valtion oppilaitosten ohjaus ja ulkoiset tukipalvelut	86
4.10.1	<i>Valtion yleissivistävät erityisoppilaitokset</i>	87
4.10.2	<i>Kielikoulut</i>	88
4.10.3	<i>Ammatilliset erityisoppilaitokset</i>	88
4.10.4	<i>Koulutuskeskukset</i>	88
4.10.5	<i>Valtion oppilaitosten ohjauksen ja tukipalveluiden resurssit Opetushallituksessa</i>	89
4.10.6	<i>Nykytilan arviointi</i>	89
4.11	Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutus	90
4.11.1	<i>Täydennyskoulutuksen rahoitus ja toteuttaminen</i>	90
4.11.2	<i>Opetusalan koulutuskeskus (Opeko) täydennyskouluttajana</i>	91
4.11.3	<i>Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen määrärahat ja Opekon voimavarat</i>	92
4.11.4	<i>Nykytilan arviointi</i>	94
4.12	Maksullinen palvelutoiminta	95
4.12.1	<i>Maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet</i>	95
4.12.2	<i>Maksulliset liiketaloudellisesti hinnoiteltavat suoritteet</i>	96
4.12.3	<i>Nykytilan arviointi</i>	103
5	Opetushallituksen organisaatorakenne ja johtaminen	105
5.1	Opetushallituksen organisaatorakenne	105
5.1.1	<i>Toiminta- ja asiantuntijajyksiköt</i>	105
5.1.2	<i>Toimenpideohjelmat – matriisiorganisaatio</i>	107
5.2	Opetushallituksen johtaminen	108
5.2.1	<i>Valtion virastojen ylimmän johdon järjestäminen</i>	108
5.2.2	<i>Opetushallituksen johtokunta</i>	109
5.2.3	<i>Opetushallituksen johtavat virkamiehet</i>	110
5.3	Nykytilan arviointi	112
6	Opetushallituksen voimavarat	115

6.1	Opetushallituksen tulot ja menot	115
6.2	Maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ja tulot	120
6.2.1	<i>Opetushallitus</i>	120
6.2.2	<i>Opetushallituksen sisäiset kompensaatiot</i>	124
6.2.3	<i>Opetushallitus tilivirastona</i>	125
6.3	Henkilöstöressurit	128
6.4	Tuottavuusohjelma	132
6.5	Nykytilan arviointi	133
7	<u>Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen työnjako ja ohjaussuhde</u>	135
7.1	Opetusministeriön tehtäväkuva	135
7.2	Opetushallituksen tehtäväkuva	137
7.3	Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen ohjaussuhde	138
7.4	Nykytilan arviointi	138
8	<u>Sidosryhmien näkemykset Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä sekä koulutustoimialan ohjauksesta</u>	142
8.1	Sidosryhmäkyselyn toteutus ja sisältö	142
8.2	Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien toteutus ja sisältö	144
8.3	Sidosryhmäkyselyn ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien keskeinen anti	145
8.3.1	<i>Opetushallituksen toiminta ja organisaatiokuva</i>	145
8.3.2	<i>Opetushallituksen kehittäminen</i>	152
8.3.3	<i>Opetustoimialan hallinto ja ohjausjärjestelmä ja niiden kehittäminen</i>	155
9	<u>Selvitysmiehen ehdotukset</u>	158
9.1	Koulutustoimialan ohjauksen muodot ja niiden kehittäminen	158
9.1.1	<i>Koulutustoimialan ohjauksen suunta</i>	158
9.1.2	<i>Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän muutos</i>	167
9.2	Koulutustoimialan keskushallinnon rakenne ja tehtävät	169
9.3	Toimeenpano, seuranta ja kehittämistehtävien kokoaminen uudistettavaan Opetushallitukseen – Opetushallituksesta opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämissyksikkö	174
9.3.1	<i>Kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomainen</i>	176
9.3.2	<i>Koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus</i>	176
9.3.3	<i>Koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeen ennakoinnin keskus</i>	180
9.3.4	<i>Koulutuksen tietokeskus</i>	182
9.3.5	<i>Kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus</i>	186
9.3.6	<i>Koulutustoimialan hallintopalvelut</i>	187
9.4	Koulutuksen arviointijärjestelmän uudistaminen – kansallinen koulutuksen arviointi koottava yhdelle toimijalle, Koulutuksen arviointikeskukselle	188
9.5	Henkilöstöä ja voimavaroja koskevat ehdotukset	196
9.6	Uudistusten toimeenpano	199
<u>Liitteet</u>		
Liite 1.	Internet-kysely Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä sekä koulutustoimialan ohjauksesta	200
Liite 2.	Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä koskevien kuulemistilaisuuksien kysymys- ja teemarunko	209

1 Toimeksianto

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman mukaan Opetushallituksen asema ja tehtävät arvioidaan. Opetusministeriö asetti 28.5.2007 tehtävään selvitysmieheksi hallitusneuvos Timo Lankisen. Toimeksiannon mukaan arvioinnin kohteena on Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät muuttuneessa toimintaympäristössä. Selvitysmiehen tuli tehdä arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa kehittämissuhteet sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen.

Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tuli kuulla Opetushallituksen johtokunnan jäseniä, johtoa ja työntekijöitä sekä laajasti sidos- ja asiakasryhmiä sekä järjestää tarvittava määrä kuulemistilaisuuksia. Lisäksi työssä oli otettava huomioon hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevat linjaukset ja valtioneuvoston valtion tuottavuutta koskevat linjaukset.

Selvitysmiehen työtä tukemaan opetusministeriö asetti sihteeriksi vanhemman hallitussihteeri Matti Hietasen ja opetusneuvos Seija Raskun.

Opetushallitus kokosi ja tuotti arvioinnin tausta-aineiston selvitysmiehen erillisen pyynnön perusteella.

Selvitysmiehen tuli luovuttaa arviointiraportti opetusministeriölle 15.10.2007 mennessä. Raportti luovutettiin 23.10.2007.

2 Koulutustoimialan hallinto

Opetushallitus on opetusministeriön alainen virasto, jolla on keskeinen rooli ja asema koulutustoimialan hallinnossa erityisesti yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen osalta. Opetushallituksen nykyistä asemaa ja roolia koulutustoimialan hallinnossa havainnollistetaan seuraavassa kuvaamalla tiiviisti kunkin koulutustoimialan hallinnon toimijan asema, rooli ja päätehtävät. Kuvaus asemoi Opetushallituksen ja sen toiminnan osaksi toimialan hallintoa.

Eduskunta ja valtioneuvosto

Koulutukseen liittyvästä lainsäädännöstä ja koulutuspolitiikan yleisperiaatteista päättää eduskunta. Valtioneuvosto ja opetusministeriö sen osana vastaavat koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta. Koulutus- ja tiedepoliittiset linjaukset määrittellään valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Tämän lisäksi valtioneuvosto päättää muun muassa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta sekä ammatillisen koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä yhteisistä opinnoista ja niiden laajuudesta. Valtioneuvoston päätettäväksi kuuluvat myös perusopetuksen järjestämisluvan myöntäminen yksityiselle opetuksen järjestäjälle ja luvan peruuttaminen sekä opetustoimen valtionosuuksien perusteina käytettävien yksikköhintojen keskimääräiset markkamäärät ja perustamishankkeena pidettävän hankkeen vähimmäiskustannusten määrä.

Opetusministeriö

Opetusministeriö valmistelee koulutuspoliittista päätöksentekoa. Ministeriö vastaa eduskunnan ja valtioneuvoston linjaaman koulutuspolitiikan toimeenpanosta keskushallinnossa. Tärkeimmät opetusministeriön toimialan ulkopuolelle jäävät koulutusalat ovat lasten päivähoito (sosiaali- ja terveysministeriö), sotilaskoulutus (puolustusministeriö), poliisi-, rajavartio- ja paloturvallisuuskoulutus (sisäasiainministeriö) ja työvoimapolitiittinen aikuis-koulutus, jonka rahoittaa työministeriö, mutta jota annetaan opetusministeriön alaisissa oppilaitoksissa.

Opetusministeriön tehtävänä on valmistella koulutusta koskeva lainsäädäntö, valtion talousarvioesitykset ja valtioneuvoston päätökset. Lisäksi opetusministeriö päättää monista

koulutuspoliittisesti merkittävistä asioista, esimerkiksi tutkinnoista, järjestämisluvista, kokeilujen järjestämisestä, oppisopimusten enimmäismäärästä ammatillista lisäkoulutusta varten, opiskelijaksi ottamisen perusteista lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä ylioppilastutkinnossa.

Opetusministeriön kautta rahoitetaan perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, ammattikorkeakouluopetusta, yliopisto-opetusta ja -tutkimusta sekä ammatillista lisäkoulutusta ja vapaata sivistystyötä. Lisäksi rahoitetaan myös koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa ja esiopetuksen kuljetusetuuksia. Opetusministeriö päättää muun muassa opetustoimen yksikköhinnoista ja yksikköhintojen korottamisesta erityisen koulutustehävän perusteella tai muusta erityisestä syystä, ja valtionosuuksien myöntämisestä. Opetusministeriö myöntää harkinnanvaraisia avustuksia koulutukseen ja sen kehittämiseen sekä lisäksi perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa erillistä perustamishankkeiden valtionosuusrahoitusta.

Opetushallitus

Opetushallitus on etenkin peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen osalta keskeinen toimija, jolle kuuluu sekä hallinnollisia että kehittämistehtäviä. Opetushallitus päättää muun muassa perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelman valtakunnallisista perusteista sekä ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomien näyttötutkintojen perusteista sekä tutkintotoimikuntien toimialoista ja alueista, asettamisesta ja tarkempien määräysten antamisesta tutkintotoimikunnille. Opetushallitus voi lisäksi antaa muun muassa oppilasarviointia ja opiskelijan arviointia koskevia tarkempia määräyksiä ja päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa.

Korkeakoulutuksen alalla opetusministeriön alaisuudessa ei ole hallintoviranomaisia, mutta Opetushallitus huolehtii muun muassa korkeakoulututkintojen tunnustamiseen liittyvistä asioista, korkeakoulujen valtakunnallisten koulutusoppaiden tuottamisesta sekä korkeakoulujen hakija- ja opinto-oikeusjärjestelmän ylläpitämisestä.

Lääninhallitukset

Valtion aluehallinnossa lääninhallituksen sivistisosasto käsittelee koulutusasiat. Lääninhallitus toimii muun muassa muutoksenhakuviranomaisena eräissä oppilaan tai opiskelijan oikeuksia koskevissa valitus- ja arviointioikaisuasioissa, koulutuksen järjestäjien toiminnan laillisuutta koskevien kanteluiden käsittelijänä, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestämisluvahakemusten vastaanottajana ja hakemusten ensimmäisenä käsittelijänä, perustamishankkeiden läänikohtaisen kiireellisyysjärjestyksen määrittäjänä ja perustamishankkeiden valtionosuushakemusten vastaanottajana ja hakemusten ensimmäisenä käsittelijänä. Lisäksi lääninhallitukset arvioivat koulutuspalvelujen alueellista saatavuutta ja laatua. Myös maakuntien liitot hoitavat alueellisia suunnittelu- ja kehittämistehtäviä etenkin koulutuksen alueellisen ennakoinnin osalta.

Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO (Centre for International Mobility)

CIMO on opetusministeriön alainen kansainvälisten asioiden asiantuntija- ja palveluorganisaatio. CIMO koordinoi ja toteuttaa apuraha- ja henkilövaihto-ohjelmia ja vastaa lähes

kaikkien Euroopan unionin koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien kansallisesta toimeenpanosta. Lisäksi CIMO edistää Suomen kielen ja kulttuurin opintoja ulkomaisissa yliopistoissa CIMO tukee kansainvälistymistä koulutuksen, tiedotuksen, neuvonnan ja julkaisujen avulla sekä markkinoimalla suomalaista koulutusta ulkomailla.

Koulutuksen asiantuntijaelimet

Opetusministeriön alainen *ylioppilastutkintolautakunta* vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, koetehtävien laatimisesta ja koesuoritusten arvostelamisesta sekä kehittää tutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Lautakunta antaa myös määräyksiä tutkinnon kokeiden sisällöstä, koejärjestelyistä ja kokeiden arvostelusta.

Tutkintotoimikunnat ovat Opetushallituksen asettamia luottamuselimiä. Tutkintotoimikunnan tehtävänä on vastata ja valvoa näyttötutkintojen järjestämistä, sopia tutkintojen järjestämisestä koulutuksen järjestäjien kanssa, antaa tutkintotodistukset ja seurata näyttötutkintojärjestelmän toimivuutta sekä tehdä ehdotuksia ja aloitteita järjestelmän ja tutkintojen perusteiden kehittämiseksi. Tutkintotoimikunnan jäsenet edustavat työnantajia, työntekijöitä ja opettajia sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia, mikäli itsenäinen ammatinharjoittaminen on alalla merkittävää.

Opetushallituksen yhteydessä toimivat *kielitutkintolautakunnat* (suomen kielen tutkintolautakunta ja ruotsin kielen tutkintolautakunta) huolehtivat valtion kielitutkintojen toimeenpanosta. Lautakunnissa on edustettuna kielitaidon arvioinnin ja kielenopetuksen asiantuntemus.

Yleisten kielitutkintojen tutkintotoimikunta tekee aloitteita tutkintojärjestelmän kehittämiseksi, käsittelee valmistavasti yleisten kielitutkintojen perusteet ja asiat, jotka koskevat uusien kielten liittämistä järjestelmään tai siitä poistamista sekä asiat, jotka liittyvät tutkinnoissa käytettäviin testeihin. Tutkintotoimikunnan puheenjohtaja allekirjoittaa tutkintotodistukset. Opetushallituksen nimeämät tutkintotoimikunnan jäsenet edustavat ainakin kielen opetuksen, kielitaidon testauksen ja työmarkkinoilla tarvittavan kielitaidon asiantuntijoita. Tutkintotoimikunta voi asettaa jaostoja tarkistusarviointeja koskevien päätösten valmistelua varten, kielikohtaisten kysymysten valmistelua varten ja tarvittaessa muita asioita varten.

Ammatillisen ja ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen asiantuntijaeliminä toimivat *koulutusaloittaiset koulutustoimikunnat* ja koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmä. Koulutustoimikuntien tehtävänä on yhteistyössä Opetusministeriön ja Opetushallituksen kanssa edistää koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta. Koulutustoimikuntien toimiala kattaa ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, ammattikorkeakouluopetuksen sekä yliopistojen tarjoaman koulutuksen. Koulutustoimikuntien jäsenet edustavat työnantajia, työntekijöitä, opetushallintoa ja opettajia sekä muuta työelämää.

Koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmä vastaa koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta. Koordinaatioryhmässä ovat edustettuina opetus- ja työhallinto, työmarkkinoiden keskusjärjestöt, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö MTK, Suomen Yrittäjät, Suomen Kuntaliitto sekä ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rehtorit.

Yleissivistävän, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen arvioinnin asiantuntijaelimenä toimii *koulutuksen arviointineuvosto*. Opetusministeriön yhteydessä toimii *korkeakoulujen arviointineuvosto*, joka huolehtii yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen arviointitehtävistä.

Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät

Monista koulutukseen liittyvistä asioista päättävät koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät itse. Koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien toimintaa ohjataan muun muassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden ja opetussuunnitelmien perusteiden kautta. Kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta alueensa lapsille. Kunnan kouluviranomaiset voivat järjestää myös muun asteen opetusta. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjinä voivat olla kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt (yksityiset) yhteisöt ja säätiöt. Myös valtio ja sen liikelaitokset voivat järjestää ammatillista koulutusta. Koulutuspalveluiden järjestämisestä kunnassa vastaa koululautakunta tai muu kunnan nimeämä lautakunta. Kunnan koulu- tai opetusvirasto vastaa koulutusasioiden suunnittelusta, valmistelusta ja toimeenpanosta lautakunnan päätösten mukaisesti. Jokaisella koululla ja oppilaitoksella on sen toiminnasta vastaava rehtori. Ammattikorkeakoulut ovat pääosin kunnallisia tai yksityisiä. Kaikki yliopistot ovat valtion ylläpitämiä ja autonomisesti toimivia.

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos huolehtii useimmista oppilaiden ja opiskelijoiden opintoetuuksista ja niiden maksamisesta. Kansaneläkelaitoksen kautta haettavia opintoetuksia ovat muun muassa päätoimisen opiskelijan toimeentuloturva opintotuki, lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuki ja pienituloisille tarkoitettu opintolainan korkoavustus.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Opintotuen muutoksenhakulautakunta on erikoistuomioistuimeen rinnastettava lautakuntatyypinen muutoksenhakuelin opintotukiasioissa. Muutoksenhakulautakunnalta voi hakea muutosta Kansaneläkelaitoksen ja korkeakoulujen opintotukilautakuntien opintotukilain nojalla antamiin opintotukea koskeviin päätöksiin sekä Kansaneläkelaitoksen lukio-koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatukea koskevan lain nojalla antamiin päätöksiin. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen vakuutusosastoille. Valtioneuvosto määrää opintotuen muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet. Lautakunnan ratkaisut ovat asianosaisille maksuttomia.

3 Opetushallitukselle lainsäädännössä annetut tehtävät

Opetushallitukselle on annettu tehtäviä sekä virastoa koskevassa lainsäädännössä että viraston toimialaan kuuluvaa toimintaa ja rahoitusta koskevassa lainsäädännössä. Tähän lukuun on koottu ne tehtävät, jotka laissa tai asetuksessa on säädetty nimenomaan Opetushallituksen hoidettavaksi. Luvussa on otettu huomioon myös eduskunnan käsiteltävänä olevat hallituksen esitykset, jotka tuovat lisätehtäviä Opetushallitukselle.

Tässä luvussa esille otetun lainsäädännön lisäksi eri toimialoja koskevissa säännöksissä on viittauksia Opetushallitukseen ja Opetushallituksen vahvistamiin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteisiin esim. ammatinharjoittamisoikeuksien osalta. Moniin ammatteihin sisältyy tehtäviä, joiden osaamaton hoitaminen voi vaikuttaa haitallisesti kansalaisten tai työntekijän itsensä terveyteen tai kansalaisten tai yritysten omaisuuteen. Sen vuoksi ammatinharjoittamis- ja työtehtävien suorittamisoikeuksia on rajoitettu lainsäädännöllä. Kyseiset lait kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön toimialaan.

Opetushallitusta koskeva lainsäädäntö

Opetushallituksen tehtävänä on Opetushallituksesta annetun lain (182/1991) 1 §:n mukaan vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä.

Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta on Opetushallituksesta annetun asetuksen (183/1991) 1 §:n mukaan

- perusopetus, esiopetus, lisäopetus ja maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus ja perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta
- lukiokoulutus
- ammatillinen peruskoulutus, vammaisille järjestettävä valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä maahanmuuttajille järjestettävä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus

- ammatillinen aikuiskoulutus
- vapaa sivistystyö (mm. kansanopistot, opintokeskukset, kesäyliopistot) sekä
- taiteen perusopetus.

Opetushallituksesta annetun lain 1§:n 2 momentissa tarkoitettua muuta toimintaa on opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettu opiskelijarekisterinpito, yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitettujen yleisistä kielitutkinnoista ja suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (481/2003) tarkoitettujen kielitutkinnoista sekä Opetusalan koulutuskeskuksessa ja Merenkulun turvallisuuskeskuksessa järjestetty muu kuin 1 momentissa tarkoitettu koulutus.

Perusopetusta koskeva lainsäädäntö

Perusopetuslaissa (628/1998) säädetään paitsi oppivelvollisten ja aikuisten perusopetuksesta myös esiopetuksesta, lisäopetuksesta, maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita. Lain 14 §:n mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Opetushallitus puolestaan päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen tavoitteista ja sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetussuunnitelman perusteita koskeva päätös valmistellaan esiopetusta, oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osilta yhteistyössä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Lisäksi Opetushallituksella on valtuutus päättää todistuksiin tehtävistä merkinnöistä ja antaa tarkentavia määräyksiä opintosuoritusten arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä (22 §). Perusopetusasetuksen (852/1998) 11 ja 14 §:ssä täsmennetään, että Opetushallituksen tarkentavat määräykset voivat koskea vuosiluokalta toiselle siirtymistä tai vieraskielisen opetuksen, ulkomailla järjestettävän opetuksen ja muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen arviointia.

Perusopetuslain 48 a §:n mukaan Opetushallitus päättää myös aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet). Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Maahanmuuttajien peruskouluopetukseen valmistavaa opetusta koskevan asetuksen (104/1997) 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan Opetushallituksen tähän tarkoitukseen antamia opetussuunnitelman perusteita.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita koskeva säännös sisältyy myös valtioneuvoston asetukseen (1435/2001), jonka 11 §:ssä todetaan, että opetussuunnitelman perusteissa määrätään ne tiedot ja taidot, jotka oppilaan tulee perusopetuksen oppimäärän suorittaessaan saavuttaa.

Perusopetuslain 20 §:n mukaan koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi järjestettävässä kokeilussa voidaan poiketa tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista sekä muutamista muista säännöksistä. Kokeiluluvan myöntää opetusministeriö. Jos kokeilussa poiketaan vain opetussuunnitelman perusteista, kokeiluluvan myöntää Opetushallitus.

Lukiokoulutusta koskeva lainsäädäntö

Lukiolaissa (629/1998) säädetään sekä nuorille että aikuisille annettavasta perusopetuksen oppimäärään perustuvasta yleissivistävästä lukiokoulutuksesta. Lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto päättää lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä opinto-ohjaukseen (tuntijako). Opetushallitus päättää eri aineiden, aineryhmien ja aihekokonaisuuksien sekä opinto-ohjauksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet). Opetushallitus valmistelee opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen kodin ja oppilaitoksen yhteistyötä sekä opiskelijahuoltoa koskevilta osin yhteistyössä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Lukiolain 10 §:ssä tarkoitettavat päätökset tehdään tarvittaessa erikseen nuorille ja aikuisille annettavaa opetusta varten. Lisäksi Opetushallitus päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista (17 §). Opetushallituksella on myös valtuutus antaa määräyksiä tietyistä opiskelijan arviointiin liittyvistä kysymyksistä (810/1998, 8 §).

Lukiolain 15 §:n mukaan opetusministeriö voi myöntää luvan koulutuksen ja opetuksen kehittämiseksi järjestettävään kokeiluun, jossa poiketaan tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista. Jos kokeilussa poiketaan vain opetussuunnitelman perusteista, kokeiluluvan myöntää Opetushallitus.

Ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005) 10 §:n mukaan Opetusministeriö nimeää ylioppilastutkintolautakuntaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän muita jäseniä yliopistojen ja muiden korkeakoulujen sekä Opetushallituksen esityksestä. Saman pykälän mukaan ylioppilastutkintolautakunta kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa.

Ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö

Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) säädetään nuorille ja aikuisille annettavasta ammatillisesta koulutuksesta ja siinä suoritettavista tutkinnoista. Laki säätelee myös maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta, vammaisten valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta sekä ohjausta sekä kotitalousopetusta. Lain 12 §:n mukaan tutkinnoista ja niiden laajuudesta päättää tarkemmin opetusministeriö. Lain 13 §:n mukaan valtioneuvosto päättää koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä yhteisistä opinnoista ja niiden laajuudesta. Opetushallitus päättää koulutusaloittain ja tutkinnoittain opintojen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja oppilaitoksen yhteistyön ja opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskelijahuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetushallitus valmistelee opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen kodin ja oppilaitoksen yhteistyötä sekä opiskelijahuoltoa koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Opetushallitus voi antaa opinto-, näyttö- ja tutkintosuoritusten arvioinnista asetusta tarkentavia määräyksiä. Todistuksiin merkittävistä tiedoista päättää asetusta täydentäen Opetushallitus (25 §).

Lain 23 §:n mukaan opetusministeriö voi myöntää luvan koulutuksen kehittämiseksi tarpeellisen kokeilun järjestämiseen. Opetushallitus voi myöntää luvan sellaisen kokeilun järjestämiseen, jossa poiketaan opetussuunnitelman perusteista. Kokeiluissa noudatetaan Opetushallituksen hyväksymää kokeiluohjelmaa.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen (811/1998) 8 a §:n mukaan valmentavassa ja kuntouttavassa opetuksessa ja ohjauksessa tulee noudattaa Opetushallituksen vahvistamia opetussuunnitelman perusteita. Myös maahanmuuttajien valmistavassa koulutuksessa on noudatettava Opetushallituksen vahvistamia opetussuunnitelman perusteita

(22 §). Asetuksen 10 §:n mukaan Opetushallitus antaa opetussuunnitelman perusteiden yhteydessä tarkemmat määräykset arvioinnin ja siihen sisältyvien ammattiosaamisen näyttöjen perusteista. Opetushallitus voi myös antaa tarkempia määräyksiä opinnoissa etenemisestä ja arvosanan korottamisesta (12 §).

Ammatillista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) säädetään ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomista, näyttötutkintoina suoritettavista ammatillisista perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista. Aikuisten ammatillisesta peruskoulutuksesta on voimassa, mitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n mukaan Opetushallitus päättää tutkintotoimikuntien toimialoista ja -alueista ja asettaa tutkintotoimikunnat enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Opetushallitus voi lisäksi antaa tutkintotoimikunnille näyttötutkintojen käytännön järjestelyjä koskevia tarkentavia määräyksiä, ja se päättää tutkintotoimikunnan jäsenten palkkiot. Opetushallitus päättää tutkintotoimikunnan jäsenten palkkiot ja huolehtii tutkintotoimikunnan maksuliikkeestä, kirjanpidosta ja arkistosta. Lain 8 §:n mukaan Opetushallitus voi antaa henkilökohtaistamista koskevia tarkempia määräyksiä.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 13 §:n mukaan Opetusministeriön asetuksella säädetään tutkinnoista, jotka voidaan suorittaa näyttötutkintoina. Tutkinnon perusteissa määritellään tutkinnossa vaadittava ammattitaito, tutkinnon osat ja mahdollisesti niistä muodostuvat osaamisalat, ammattitaidon osoittamistavat sekä tutkinnon arvioinnin yleiset perusteet. Opetushallitus päättää tutkintojen perusteista. Lain 17 a §:n mukaan Opetushallitus antaa tarvittaessa tutkintomaksujen tilittämistä koskevia määräyksiä. Lisäksi Opetushallitus päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista (630/1998, 25 § ja 631/1998, 16 §). Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettussa koulutuksessa sovelletaan lisäksi lain 630/1998 23 §:n säännöksiä kokeiluista.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetuista asetuksista (812/1998) 5 §:n mukaan Opetushallituksen tulee avustaa tutkintotoimikuntia selvitettäessä oppilaitosten edellytyksiä tutkintojen järjestämiseen. Opetushallitus ylläpitää yhteystietorekisteriä oppisopimuskoulutuksen järjestäjistä. Koulutuksen järjestäjän tulee ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 7 §:n mukaan ilmoittaa Opetushallitukselle tiedot oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä vastuussa olevista yhteystietorekisterin ylläpitämistä varten.

Vapaa sivistystyö

Kansalaisopistojen, kansanopistojen, opintokeskusten, liikunnan koulutuskeskusten ja kesäyliopistojen toimintaa ohjaa laki (632/1998) ja asetus (805/1998) vapaasta sivistystyöstä. Vapaata sivistystyötä ei ohjata muutoin normatiivisesti. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 §:n mukaan Opetushallitus voi suorittaa vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjän toimintaan ja talouteen kohdistuvan tarkastuksen, jos opetusministeriö on antanut tarkastuksen Opetushallituksen tehtäväksi. Lain 14 §:n mukaan oppilaitoksen ylläpitäjälle voidaan toiminnan kehittämiseksi järjestettävää kokeilua, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä tai toiminnan käynnistämistä varten taikka koulutustarjonnan monipuolisuuden tukemiseksi myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 6 a §:n mukaan Opetushallitus on valtionapuviranomainen valtionavustuksia koskevissa asioissa lukuun ottamatta liikunnan koulutuskeskuksia. Opetushallitus antaa vuosittain tulossopimuksen ja valtion talousarvion

määräämien perusteiden mukaisesti ohjeet kehittämisavustusten suuntaamisesta, hakemisesta ja käytöstä sekä hankkeiden raportoinnista.

Taiteen perusopetusta koskeva lainsäädäntö

Taiteen perusopetusta koskevat taiteen perusopetuksesta annettu laki (633/1998) ja asetus (813/1998). Taiteen perusopetuksesta annetun lain 5 §:n mukaan Opetushallitus päättää taiteenaloittain taiteen perusopetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet). Opetussuunnitelman perusteet voivat sisältää erilaajuisia oppimääriä. Koulutuksen järjestäjän tulee hyväksyä kullekin taiteenaloille opetussuunnitelma. Opetushallitus päättää taiteen perusopetuksesta annetun lain 8 §:n mukaan myös oppilaan arvioinnista ja todistukseen merkittävistä tiedoista.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskeva lainsäädäntö

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 42 §:n 2 momentin mukaan toiminnan kehittämiseksi järjestettävää kokeilua, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä ja toiminnan käynnistämistä varten voidaan myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (806/1998) 25 §:n mukaan Opetushallitus on valtionapuviranomainen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 42 §:n 2 momentissa tarkoitettuja opetustoimen valtionavustuksia koskevissa asioissa.

Opetushallitus suorittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 54 §:n 2 momentin (1071/2005) mukaiset tietojen oikeellisuuden toteutukseksi suoritettavat rahoituksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvat tarkastukset sen mukaan kuin opetusministeriö päättää.

Opiskelijavalintarekisteriä ja yhteishakua koskeva lainsäädäntö

Opetushallitus ylläpitää ja kehittää opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain (1058/1998) 1 §:n mukaan opiskelijavalintarekisteriä, johon kuuluvat yliopistojen hakija- ja opinto-oikeusrekisteri, ammattikorkeakoulujen yhteishakurekisteri ja ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishakurekisteri.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishakujärjestelmästä annetun asetuksen (1197/1998) 3 §:n mukaan Opetushallitus vastaa yhteishaun valtakunnallisesta toteutuksesta, koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijaksi ottamiseen liittyvän valtakunnallisen tiedotuksen järjestämisestä sekä antaa ohjeet yhteishaun alueellisesta toteutuksesta. Opetushallitus päättää yhteishaun aikataulusta. Asetuksen 4 §:n mukaan Opetushallitus vastaa yhteishakurekisterin kokoamisesta ja pitämisestä sekä ohjaa alueellisten rekisterien kokoamista ja pitämistä.

Ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmästä annetun asetuksen (353/2003) 5 §:n mukaan Opetushallitus vastaa ammattikorkeakoulujen yhteishaun valtakunnallisesta toteutuksesta, koulutukseen hakeutumiseen ja valintaan liittyvän valtakunnallisen tiedotuksen järjestämisestä sekä antaa ohjeet alueellisesta toteutuksesta. Asetuksen 6 §:n mukaan Opetushallitus vastaa yhteishakurekisterin kokoamisesta ja pitämisestä.

Hallituksen esitys laiksi opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 38/2007) on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnassa. Esityksen mukaan ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa otetaan käyttöön sähköinen

hakujärjestelmä yhteishaussa mukana olevan koulutuksen osalta kevään 2008 yhteishaussa. Sähköinen hakujärjestelmä on tarkoitettu myöhemmin laajentaa kattamaan myös muu kuin yhteishaun piirissä oleva toisen asteen koulutus. Hakujärjestelmän uudistaminen muuttaa Opetushallituksen tehtäviä siten, että sen koulutukseen hakuun ja opiskelijavalintarekisterin pitoon liittyvät tehtävät lisääntyvät. Esityksen mukaan Opetushallitus toimii edelleen opiskelijavalintarekisterin pitäjänä ja vastaa lisäksi opiskelijavalintarekisterin tietojen kokoamisesta, hakujärjestelmien valtakunnallisesta toteutuksesta, koulutukseen hakemiseen ja opiskelijaksi ottamiseen liittyvästä yleisestä tiedottamisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta. Lääninhallitukset osallistuvat siirtymävaiheessa Opetushallituksen lukuun ohjaus- ja neuvontapalveluiden hoitoon sekä koulutuksen järjestäjien ohjaamiseen ja kouluttamiseen.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskeva lainsäädäntö

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 9 §:n mukaan, jos opetuskieli on muu kuin koulun opetuskieli tai jos kysymys on perusopetuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa järjestettävästä opetuksesta (erillisessä opetusryhmässä tai koulussa annettava opetus), opetusta voi antaa myös henkilö, joka hallitsee opetuksessa käytettävän kielen. Opetushallitus määrää tarvittaessa, miten kielenhallinta osoitetaan. Asetuksen 14 §:n mukaan yhteisten opintojen opetusta ammatillisessa koulutuksessa voi antaa myös henkilö, jolle Opetushallitus on antanut kelpoisuustodistuksen Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa saadun opettajankoulutuksen perusteella. Asetuksen 21 §:n mukaan perusopetuslain 10 §:n 4 momentissa ja lukiolain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua opetusta (erillisessä opetusryhmässä, koulussa tai oppilaitoksessa annettava opetus), steinerpedagogiikkaan perustuvaa opetusta sekä montessoripedagogiikkaan perustuvaa esiopetusta on sen lisäksi, mitä kyseisessä asetuksessa muualla säädetään, kelpoinen antamaan myös se, joka on suorittanut Opetushallituksen riittäviksi katsomat opinnot. Päätös voi koskea myös yksittäistä henkilöä.

Valtion ja yksityisen järjestämää koulutusta koskeva lainsäädäntö

Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta säädetään siitä annetussa laissa (634/1998). Opetusministeriö on antanut päätöksen eräiden valtion oppilaitosten johtokunnista (384/1999). Sen 3 §:n mukaan Opetushallitus asettaa muun muassa Suomalaisvenäläisen koulun johtokunnan ja ammatillisten erityisoppilaitosten johtokunnat. Helsingin ranskalais-suomalaisen koulun johtokunnan asettaa opetusministeriö. Johtokunnissa on opetusministeriön päätöksen 2 §:n mukaan muun muassa valtionhallinnon edustus.

Hallituksen esitys Helsingin eurooppalaisesta koulusta (HE 69/2007) on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnassa. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi valtion ylläpitämä koulu. Koulun toiminnan perustamisvaiheen hallinnoimisesta vastaa ehdotuksen mukaan pääasiassa opetusministeriö, minkä jälkeen koulun toiminnan ohjaaminen siirtyy Opetushallitukselle, joka vastaa myös muiden valtion koulujen toiminnan ohjaamisesta. Koulun on tarkoitus aloittaa toimintansa elokuussa 2008. Esityksen mukaan opetusministeriö nimittää koulun ensimmäisen rehtorin ja johtokunnan, mutta sen jälkeen kyseiset nimittämiset tekee Opetushallitus. Opetushallituksen tehtäväksi tulee myös koulun johtosäännön hyväksyminen.

Valtion oppilaitokset ovat Opetushallituksen maksupisteitä. Päämaksupisteinä Opetushallitus huolehtii oppilaitosten osalta eräistä maksupisteiden talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä.

Tutkintojen tunnustamista koskeva lainsäädäntö

Ulkomailla suorittujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (531/1986) 8 §:n mukaan Opetushallitus päättää hakemuksesta ulkomailla suorittujen korkeakouluopintojen rinnastamisesta Suomessa suoritettaviin korkeakouluopintoihin. Ulkomailla suorittujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun asetuksen (519/1997) 4 §:n mukaan hakemukseen on liitettävä todistukset opinnoista virallisesti oikeaksi todistettuina jäljennöksinä. Hakijan on esitettävä opinnoistaan myös Opetushallituksen määräämä muu selvitys.

Euroopan yhteisön yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voimaantulosta annetun lain (1597/1992) 8 §:n mukaan Opetushallitus päättää hakemuksesta tutkintotodistuksen tai koulutuksesta annetun asiakirjan tuottamasta kelpoisuudesta virkaan tai tehtävään, paitsi siltä osin kuin viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimuksena on 1 §:n 4 momentissa tarkoitettun lain tai asetuksen nojalla tai 11 §:n mukaan myönnettävä oikeus harjoittaa ammattia. Lain 9 §:n mukaan Opetushallituksen on annettava päätös kelpoisuudesta neljän kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus ja sitä täydentävä selvitys on toimitettu Opetushallitukselle. Lain 10 §:n mukaan Opetushallitus päättää yhteisön lainsäädännön alaan kuuluvan muun kuin ilman lisävaatimuksia tunnustettavan arkkitehdin tutkinnon tuottamasta kelpoisuudesta. Päätös hakemukseen on annettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus ja sitä mahdollisesti täydentävä selvitys on toimitettu Opetushallitukselle.

Tutkintojen akateemista tunnustamista säännellään myös kansainvälisillä sopimuksilla. Niistä tärkein, Euroopan alueella korkea-asteen koulutusta koskevien tutkintojen tunnustamista koskeva yleissopimus (ns. Lissabonin sopimus) on saatettu Suomessa voimaan lailla 877/2002. Siinä ENIC-keskuksille (The European National Information Center on Academic Recognition and Mobility) on määritelty erityinen tiedotustehtävä. Opetushallitus toimii Suomen ENIC-keskuksena.

Lokakuussa 2005 annettiin uusi ammattipätevyysdirektiivi (2005/36/EY), joka kokosi yhteen aikaisemmin eri direktiiveissä olleet määräykset. Uusi direktiivi tulee saattaa kansallisesti voimaan viimeistään 20.10.2007. Hallituksen esitys laiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta (HE 26/2007) on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnassa. Ammattipätevyyslakiin sisällytetään kaikki määräykset, jotka koskevat ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitettua ammattipätevyyttä. Lakiin ulkomailla suorittujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (531/1986) tehdään muutoksia. Myös uusissa säädöksissä päätöksentekijä on Opetushallitus.

Uudessa lainsäädännössä Opetushallitus on tarkoitus nimetä ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetuksi kansalliseksi yhteystahoksi, jonka tehtävänä on muun muassa toimittaa kansalaisille ja muiden jäsenvaltioiden yhteystahoille tiedot direktiivin mukaisesta ammattipätevyyden tunnustamisesta, ammatteja ja niiden harjoittamista koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä sekä mahdollisuuksien mukaan tietoja Suomessa suorittujen tutkintojen sisällöstä. Opetushallituksen tehtäväksi tulee lisäksi kutsua tarvittaessa koolle kaikki ammattipätevyyden tunnustamismenettelyyn liittyvät kansalliset toimivaltaiset tahot, jotta päätöksentekoprosesseissa ilmenneitä yhteisiä ongelmia voidaan pohtia laajemmalla kokoonpanolla.

Kielitutkintoja koskeva lainsäädäntö

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 11 §:n mukaan Opetushallitus vastaa valtionhallinnon kielitutkintojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä toimeenpanon valvonnasta. Kielitutkintojen toimeenpanoa varten on Opetushal-

lituksen yhteydessä suomen kielen tutkintolautakunta ja ruotsin kielen tutkintolautakunta (kielitutkintolautakunnat). Lisäksi Opetushallitus määrää tarpeellisen määrän kielitaidon arviointiin perehtyneitä tutkintosuoritusten vastaanottajia. Opetushallitus antaa tarvittaessa tutkintosuoritusten vastaanottajille ohjeita kielitutkintojen toimeenpanosta kielitutkintolautakuntien annettua asiasta lausunnon.

Suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun asetuksen (481/2003) 3 §:n mukaan Opetushallitus nimeää suomen kielen tutkintolautakuntaan ja ruotsin kielen tutkintolautakuntaan kumpaankin viisi jäsentä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Opetushallitus määrää jäsenten keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lautakuntien toimikaudeksi. Asetuksen 6 §:n mukaan lautakuntien sihteeri- ja toimistotehtävät hoidetaan Opetushallituksessa virkatyönä. Asetuksen 10 §:n mukaan tutkintolautakunnalle suoritettavissa tutkinnoissa käytettävien testien laatimisesta ja käytöstä päättää Opetushallitus kielitutkintolautakunnan annettua asiasta lausunnon. Asetuksen 11 §:n mukaan tutkintolautakuntien jäsenille ja tutkintosuoritusten vastaanottajille suoritetaan Opetushallituksen vahvistamien perusteiden mukaiset palkkiot. 12 §:n mukaan tutkintosuoritusten vastaanottajan tulee toimittaa Opetushallitukselle sen valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemat tutkintojen toimeenpanoa koskevat tiedot. Opetushallitus voi peruuttaa nimeämisen kielitutkintolautakunnan jäseneksi tai tutkintolautakuntaa kuultuaan määräyksen tutkintosuoritusten vastaanottajaksi, jos lautakunnan jäsenen tai tutkintosuoritusten vastaanottajan suorittamassa kielitutkintojen toimeenpanossa ilmenee olennaisia epäkohtia.

Yleisistä kielitutkinnoista annetun lain (668/1994) 2 §:n mukaan Opetushallitus vastaa yleisten kielitutkintojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Se päättää tutkintokielistä, tutkintojen perusteista ja tutkintotodistusten sisällöstä yhteydessään toimivan kielitutkintotoimikunnan esityksestä. Lisäksi Opetushallitus päättää tutkinnoissa käytettävien testien laatimisesta ja käytöstä. Lain 4 §:n mukaan Opetushallitus voi hakemuksesta myöntää julkisen valvonnan alaiselle oppilaitokselle, valtion virastolle tai laitokselle, rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle taikka muun Euroopan talousalueen valtion lainsäädännön mukaisesti perustetulle Suomeen sijoittautuneelle yhteisölle luvan järjestää yleisiä kielitutkintoja. Tutkintojen järjestämistä valvovat Opetushallitus ja järjestämiensä tutkintojen osalta korkeakoulut. Opetushallituksen on peruutettava tutkintojen järjestämislupa, jollei luvan haltija enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä, jollei asetuksella säädettyjä velvollisuuksia noudateta tai jos luvan haltijan toiminnassa ilmenee olennaisia puutteita eikä luvan haltija kehotuksesta huolimatta annetussa määräajassa korjaa osoitettuja epäkohtia. Lain 5 §:n mukaan tutkintosuorituksen saa arvostella vain henkilö, joka on merkitty Opetushallituksen pitämään luetteloon.

Yleistä kielitutkinnoista annetun asetuksen (1163/2004) 1 §:n mukaan Opetushallitus nimeää tutkintotoimikuntaan enintään yhdeksän jäsentä ja määrää jäsenten keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tutkintotoimikunnan toimikaudeksi. Asetuksen 7 §:n mukaan tutkintosuorituksen arvioijalla tulee olla muiden vaatimusten lisäksi Opetushallituksen hyväksymä arvioijakoulutus.

Auktorisoituja kääntäjiä koskeva hallituksen esitys

Hallituksen esitys laiksi auktorisoiduista kääntäjistä (HE 39/2007) on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnassa. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki auktorisoiduista kääntäjistä, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1989 olevan virallisista kääntäjistä annetun lain. Auktorisoitujen kääntäjien tutkintotoiminta ehdotetaan sijoitettavaksi Opetushallitukseen ja auktori-

soitujen kääntäjien tutkintolautakunta siirrettäisiin kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen yhteydestä Opetushallituksen yhteyteen. Uudessa lainsäädännössä on tarkoitus antaa Opetushallituksen tehtäväksi auktorisoidun kääntäjän tutkintojärjestelmän ylläpito ja kehittäminen sekä tutkinnon toimeenpanon valvonta. Opetushallitus myös asettaa auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunnan. Tutkintolautakunnan sihteerinä toimii Opetushallituksen määräämä viraston virkamies ja lautakunnan sihteeri- ja toimistotehtävät hoidetaan Opetushallituksessa virkatyönä.

4 Opetushallituksen tehtäväkokonaisuudet ja niihin liittyvät tehtävät koulutustoimialan muussa hallinnossa

Opetushallituksella on runsaasti erilaisia tehtäviä, joista osa tulee virastolle lainsäädännön kautta, kuten luvussa 3 on kuvattu. Osa tehtävistä tulee opetusministeriön ja Opetushallituksen välisellä tulossopimuksella tai muilla sopimuksilla (esim. kansainväliset sopimukset), osa ministeriön ja opetushallituksen välisenä työnjakona talousarvion tilijaottelun kautta ja osa ministeriön erillisinä toimeksiantoina ja päätöksinä. Osa tehtävistä perustuu viraston omaan strategiaan ja sen myötä otettuihin tehtäviin. Tässä luvussa tarkastellaan Opetushallituksen keskeisimpiä tehtäväkokonaisuuksia. Lisäksi tarkastellaan Opetushallituksen tehtäväkokonaisuuksiin liittyviä tehtäviä koulutustoimialan muussa hallinnossa silloin, kun se on kokonaisuuden hahmottamisen kannalta tarpeen. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty Opetushallituksen yleisjohtoon ja hallintoon liittyvät tehtävät kuten viestintä, taloushallinto ja hallintopalvelut.

Kutakin tehtäväkokonaisuutta tarkastellaan kuvaamalla, miten Opetushallitus tällä hetkellä hoitaa kyseistä kokonaisuutta ja kuinka paljon resursseja kokonaisuuden hoitamiseen käytetään. Lisäksi arvioidaan tehtäväkokonaisuuden nykytilaa selvitysmiestyön aikana tai muutoin saadun tiedon pohjalta. Tehtäväkokonaisuuksien kuvaamisessa ja nykytilan arvioinnissa hyödynnetään aiemmin tehtyjä selvityksiä. Jos kokonaisuuteen kytkeytyy tehtäviä koulutustoimialan muussa hallinnossa, näitä tehtäviä tarkastellaan osana kokonaisuutta kuvaamalla, miten ja millaisin resurssein tehtävät muualla hoidetaan. Nykytilaa arvioidaan kokonaisuutena.

4.1 Tutkinnot ja opetussuunnitelmat

4.1.1 Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet ja muut Opetushallituksen määräykset

Yhteiskunnallisesti merkittävin Opetushallituksen vastuulla olevista tehtävistä on opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteiden laadinta. Peruste on lakiin ja asetukseen

verrattava normi, jota koulutuksen tai näyttötutkinnon järjestäjä ei voi jättää noudattamatta. Perustemääräyksellä koulutuksen järjestäjä veloitetaan sisällyttämään koulutuksen järjestäjän hyväksymään opetussuunnitelmaan kansallisesti määritellyt opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt. Näyttötutkinnon järjestäjä veloitetaan järjestämään tutkintotilaisuudet ja arvioimaan tutkinnon suorittajan osaamista ja ammattitaitoa näyttötutkinnon perusteiden mukaisesti.

Perusteilla on kolmenlainen tehtävä ohjausjärjestelmässä: hallinnollis-juridinen, yhteiskunnallis-tiedollinen ja pedagoginen. *Hallinnollis-juridisesti* perusteet täsmentävät lainsäädäntöä ja muita ylemmän tason normeja määrittelemällä tarkemmat raamit opetuksen ja tutkintojen järjestämiselle. *Yhteiskunnan kannalta ja tiedollisesti* perusteiden tehtävä on konkretisoida ne tiedot, taidot ja osaaminen, joita koulun tai oppilaitoksen toivotaan välittävän tai kehittävän ja jotka tutkinnon suorittajien toivotaan saavuttavan. Perusteissa asetetaan kansalliset tulostavoitteet oppimiselle ja osaamiselle. Tulostavoitteiden määrittely edellyttää tulevaisuuden ennakkointia ja yhteiskunnan tarvitseman oppimisen ja osaamisen pohdintaa. *Pedagogisesti* perusteet tukevat ja ohjaavat paikallisen tason kasvatus- ja opetustyötä, tutkintojen suorittamista ja opiskelijan arviointia linjaamalla opettamiseen, oppimiseen, opiskelijan arviointiin, opiskelijan ohjaukseen sekä oppimisen erityiseen ja yleiseen tukeen liittyviä toimintatapoja ja käytäntöjä.

Perusteet konkretisoivat koulutuspoliittiset tavoitteet. Niiden avulla varmistetaan kansallinen yhtenäisyys koulutuspalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä osaamisen arvioinnissa ja tutkintojen suorittamisessa. Perusteiden avulla varmistetaan osaltaan koulutuksellisten perusoikeuksien, tasa-arvon ja oikeusturvan toteutuminen. Perusteet turvaavat lisäksi sekä opetuksellisen että tutkinnon suorittamisen yhtenäisyyden toteutumista ja valtakunnallisesti yhtenevää osaamista ja ammattitaitoa. Perusteet ovat tärkeä välinen koulutuksen laadunvarmistuksessa. Perusteet ovat myös pohja oppimisen ja osaamisen arvioinnille sekä koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnille.

Opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteiden lisäksi Opetushallitus voi antaa tarkentavia määräyksiä

- peruskoulutuksen ja lukiokoulutuksen todistuksiin tehtävistä merkinnöistä ja tietyistä muista oppilaan ja opiskelijan arviointiin liittyvistä kysymyksistä
- ammatillisen koulutuksen opinto-, näyttö- ja tutkintosuoritusten arvioinnista ja todistuksiin merkittävistä tiedoista
- ammatillisesta aikuiskoulutuksen henkilökohtaistamisesta, näyttötutkintomaksujen tilittämisestä, näyttötutkintojen käytännön järjestelyistä ja todistuksiin merkittävistä tiedoista.

Perustepäätökset ratkaisee Opetushallituksen työjärjestyksen (81/020/2006) 22 §:n mukaan pääjohtaja. Työjärjestyksen 26 §:n mukaan asiat ratkaistaan Opetushallituksessa esittelystä, kuten Opetushallituksesta annetun asetuksen 15 § edellyttää. Perustepäätösten esittelijänä toimii kehitysjohtaja. Muut normipäätökset ratkaistaan samoin kuin perustepäätökset. Ennen perusteen hyväksymistä Opetushallituksen johtokunta käsittelee perusteluonnoksen ja antaa siitä palautetta. Opetushallituksesta annetun asetuksen 10 §:n mukaan johtokunta seuraa ja arvioi opetussuunnitelmien perusteiden uudistamista ja kehittämistä. Ammatillisen koulutuksen perusteluonnokset käsitellään lisäksi koulutustoimikunnissa (1146/2006, 3 §) ja tutkintotoimikunnissa. Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n mukaan opetusministeriöllä on oikeus pidättää itselleen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi Opetushallituksen ratkaistavaksi. Näin ei kuitenkaan ole menetelty.

Opetushallituksen diaarista 14.8.2007 tulostetun raportin mukaan Opetushallitus on antanut vuosina 1991–2007 yhteensä 1 056 määräystä. Elokuussa 2007 niistä oli voimassa lähes 400. Valtaosa voimassa olevista määräyksistä on ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteita (360 määräystä). Määräysten kokonaismäärää lisää se, että Opetushallitus kehittää ja uudistaa perusteita koko ajan vastaamaan koulutuspoliittisia linjauksia, työelämän tarpeita ja toimintaympäristössä tapahtuvia rakenteellisia muutoksia. Määräysten lisäksi Opetushallitus on antanut vuosina 1991–2006 yhteensä 56 ohjetta ja 5 suositusta.

Yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmien perusteet uudistetaan noin kymmenen vuoden välein. Viimeisin uudistus on tehty vuosina 2003–2004. Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman ja näyttötutkinnon perusteet on uudistettu edellisen kerran vuosina 1999–2001. Parhaillaan on menossa vuosiin 2006–2010 ajoittuva kaikkien ammatillisten perustutkintojen perusteiden sekä maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen ja vammaisten opiskelijoiden valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen perusteiden päivitystyö. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perusteita uudistetaan keskimäärin viiden vuoden välein. Perusteiden uudistusaikatauluun vaikuttavat muun muassa ennakoitietä, tutkintotoimikuntien ja koulutustoimikuntien aloitteet, elinkeinoelämältä ja oppilaitoksilta saatu palaute, muiden hallinnonalojen lainsäädännössä määritellyt pätevyysvaatimukset sekä EU-direktiivit ja niiden muutokset.

Perusteiden valmistelu-, laatimis- ja toimeenpanoprosessi

Opetushallituksen johtama kansallisten perusteiden valmistelu-, laatimis- ja toimeenpanoprosessi kestää kokonaisuudessaan useamman vuoden etenkin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perusteiden valmistelu- ja laatimisprosessi on muita perusteiden valmisteluprosesseja lyhyempi. Yksittäisen ammatti- tai erikoisammattitutkinnon perusteiden uudistaminen kestää puolesta vuodesta vuoteen. Perusteiden valmistelun pohjana ovat valtioneuvoston ja opetusministeriön tekemät koulutuspoliittiset päätökset ja muut linjaukset sekä työelämältä ja koulutus- ja tutkintotoimikunnilta saatu palaute. Opetushallitus valmistelee perusteiden laatimista keräämällä tietoja opetuksen ja kasvatuksen tilasta seurannan ja arvioinnin sekä erilaisten kehittämishankkeiden ja yhteistyöverkostojen kautta sekä hyödyntämällä tutkimustietoa. Lisäksi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen liittyvää tietoutta kartutetaan kansainvälisessä yhteistyössä varsinkin muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden, lähialueiden sekä koulutusalan järjestöjen kuten Unescon ja OECD:n kanssa.

Valmistelun jälkeen Opetushallitus laatii perusteet laajassa vuorovaikutteisessa yhteistyössä. Valmistelutyö tehdään Opetushallituksen aine- tai alakohtaisten asiantuntijoiden johdolla työryhmissä tai projekteissa, joissa ovat edustettuina muun muassa koulutuksen tai opetuksen järjestäjät, oppilaitokset, rehtorit ja opettajat, opiskelijat, yliopistot, oppimateriaalikustantajien edustajat, alan eri järjestöt, työelämän edustajat, koulutus- ja tutkintotoimikunnat sekä muut sidosryhmät. Valmistelussa kulloinkin mukana olevat yhteistyökumppanit määräytyvät sen mukaan, mitä perustetta ollaan uudistamassa. Kansalliseen perusteiden laatimisprosessiin liittyy usein myös kokeilu, johon osallistuvat koulutuksen järjestäjät antavat Opetushallitukselle ajantasaista palautetta suunnitelmien toimivuudesta työn eri vaiheissa. Perusteiden valmistumista on mahdollista seurata ja kommentoida Opetushallituksen nettisivuilla.

Perusteiden valmistuttua Opetushallitus tukee niiden toimeenpanoa ja paikallista opetussuunnitelmatyötä informaatio-ohjauksen, koulutuksen ja konsultoinnin avulla. Suuri osa informaatio-ohjauksesta on ns. päivittäisohjausta, jossa Opetushallitus vastaa normien

soveltamista koskeviin tiedusteluihin puhelimitse ja sähköpostitse. Lisäksi Opetushallitus julkaisee virikemateriaalia ja oppaita sekä laatii valtakunnallisia tiedotteita normeihin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Uusiin normeihin liittyvää koulutusta järjestetään yleensä sekä perusteiden valmistelun aikana että perusteiden voimaantulon jälkeen eri puolella maata, usein yhteistyössä muun muassa lääninhallitusten sekä opettajankoulutuslaitosten, tutkintotoimikuntien ja muiden sidosryhmien kanssa. Viranomaistoimintaan liittyvä tiedotus ja koulutus ovat maksuttomia. Maksuttoman koulutuksen lisäksi tarjotaan myös maksullista koulutusta ja konsultointia. Pääosan koulutuksesta Opetushallitus tuottaa maksullisena palveluna.

Perusteiden toteutumista tuetaan lisäksi kehittämishankkeilla. Hankkeiden avulla voidaan syventää koulujen henkilöstön osaamista ja kykyä toimeenpanna norminmukaiset tavoitteet sekä kehittää erilaisia toimintatapoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Toisaalta hankkeiden kautta kyetään nostamaan esiin normin mahdollisia heikkouksia ja määrittelemään uusia kehittämishaasteita.

Koulutuksen järjestäjien opetussuunnitelmaprosessin seuranta

Samaan aikaan perusteiden toimeenpanon kanssa Opetushallitus käynnistää myös seurantatiedon keräämisen määräyksen toimivuudesta ja kehittämistarpeista valtioneuvoston ja opetusministeriön tulevien koulutuspoliittisten päätösten pohjaksi. Perusopetuksen perusteiden toteutumisesta on kerätty palautetietoa opetussuunnitelmakokeilussa mukana olleilta opetuksen järjestäjiltä ja kouluilta sekä opetussuunnitelmaprosessin ohjaajakoulutuksen saaneilta kuntien edustajilta. Vuosien 2007–2008 aikana Opetushallitus kerää tietoja ja näkemyksiä opetussuunnitelman perusteista kansalliseen otokseen perustuvilla kyselyillä ja analysoimalla paikallisia opetussuunnitelmia niin esiopetuksen kuin perusopetuksenkin osalta. Vuoden 2003 lukion opetussuunnitelman perusteiden toteutumisesta on kerätty ja julkaistu palautetietoa. Selvityksiä on tehty sekä paikallisesta opetussuunnitelmaprosessista (Lukion opetussuunnitelman uudistaminen vuosina 2001–2005 ja Opetussuunnitelmaprosessin seurantaraportti 2005) että paikallisista opetussuunnitelmista (Lukion opetussuunnitelma-analyysi 2006).

Ammatillisen peruskoulutuksen vuosina 1999–2001 uudistetun 53 tutkinnon ja 116 koulutusohjelman opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteiden toteutumista on selvitetty kahdella seurantatutkimuksella (Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksen toteutuminen 2004 ja Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman uudistuminen 2005). Seurantatutkimusten avulla selvitettiin, miten uudistuksen keskeiset koulutuspoliittiset tavoitteet olivat toteutuneet, mikä oli ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman uudistuksen tilanne ja millaisia opetussuunnitelmat olivat.

Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden vaikuttavuutta on pyritty Opetushallituksessa vahvistamaan tekemällä tiivistä yhteistyötä lääninhallitusten, opettajankoulutusta antavien yliopistolaitosten, yliopistojen normaalikoulujen, ammatillisten opettajankoulutuslaitosten, opettajien täydennyskoulutusta järjestävien laitosten, oppimateriaalikustantajien sekä työelämän sidosryhmien kanssa. Nämä tahot ovat osallistuneet perusteiden valmisteluun ja siten kyenneet ottamaan uudistuneet perusteet huomioon omassa työssään.

Muut opetussuunnitelman perusteisiin liittyvät tehtävät

Opetushallitus palvelee sekä opetushallinnon alan että muiden hallinnonalojen viranomaisia sekä muita koulutuksen ja työelämän toimijoita perustenormien sisältöön ja soveltamiseen

liittyvissä kysymyksissä. Opetushallitus avustaa erityisesti opetusministeriötä antamalla sille asiantuntijalausuntoja muun muassa koulutuksen järjestäjien järjestämislupahakemuksiin sisältyvistä opetussuunnitelmista sekä valmistelemalla tutkintorakenne-esitykset yhteistyössä koulutus- ja tutkintotoimikuntien kanssa. Opetushallituksen lukiokoulutuksen asiantuntijat ja myös muut yleissivistävän koulutuksen asiantuntijat osallistuvat merkittäväällä työpäinoksella ylioppilastutkinnon kehittämiseen ja tutkinnon vuosittaiseen toimeenpanoon.

Opetushallituksen edustajat toimivat myös asiantuntijoina lukuisissa kansallisissa ja kansainvälisissä työryhmissä, hankkeissa ja toimielimissä. Kansainvälisessä tietojenvaihdossa ja -keruussa Opetushallitus vastaa omalta osaltaan perusteita koskevien tilasto- ja muiden tietojen välittämisestä muun muassa EU:lle ja OECD:lle sekä muille tahoille. Tietoja Suomen koulutusjärjestelmästä ja opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteista kysyvät vuosittain Opetushallituksesta useat tahot ja ulkomaiset vieraat.

4.1.2 Tutkintotoimikunnat

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n mukaan näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvonnasta vastaavat Opetushallituksen yhteydessä toimivat tutkintotoimikunnat. Opetushallitus päättää tutkintotoimikuntien toimialoista ja -alueista ja asettaa tutkintotoimikunnat enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaudelle 1.8.2007–30.7.2010 on asetettu 174 toimikuntaa, joissa jäseniä on noin 1 200. Opetushallitus perehdyttää tutkintotoimikuntien jäsenet tutkintotoimikuntatyöhön, vahvistaa toimikunnille vuosittaiset talousarviot ja avustaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun asetuksen 5 §:n mukaisesti tutkintotoimikuntia selvitettäessä oppilaitosten edellytyksiä tutkintojen järjestämiseen. Opetushallitus päättää tutkintotoimikuntien jäsenten palkkiot ja huolehtii tutkintotoimikunnan maksuliikkeestä, kirjanpidosta ja arkistoinnista. Opetushallitus ylläpitää myös toimikuntien sähköisiä kokousalustoja sekä huolehtii tutkintotoimikuntien kotisivujen ajantasaisuudesta. Lisäksi Opetushallitus huolehtii tutkintotoimikuntatyön laadusta niin, että se pysyy säädösten ja määräysten mukaisena. Tämä tapahtuu ohjeistamalla tutkintotoimikuntien käytäntöjä muun muassa Näyttötutkinto-oppaan avulla, osallistumalla tutkintotoimikuntien ja sopimusoppilaitosten yhteisiin neuvottelu- ja tiedotustilaisuuksiin ja muihin vastaaviin koulutustilaisuuksiin sekä ohjeistamalla ja ottamalla kantaa yksittäisten toimikuntien toimialaa koskeviin kysymyksiin ja menettelytapoihin.

4.1.3 Kieli- ja kääntäjätutkinnot

Opetushallitus vastaa yleisten kielitutkintojen, valtionhallinnon kielitutkintojen sekä parhaillaan uudistettavana olevan virallisen kääntäjän tutkinnon kehittämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta. Kieli- ja kääntäjätutkintotoiminta on lakisääteistä toimintaa, jota ohjaavat seuraavat säädökset: laki yleisistä kielitutkinnoista (964/2004), laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003), valtioneuvoston asetus yleisistä kielitutkinnoista (1163/2004) ja valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003). Virallisten kääntäjien tutkintojärjestelmä on siirtymässä auktorisoituja kääntäjiä koskevan hallituksen esityksen (HE 39/2007) mukaan Opetushallitukseen vuonna 2008. Valtionhallinnon kielitutkintojen ja kääntäjätutkintojen järjestäminen ovat julkisoikeudellisiin suoritteisiin perustuvaa Opetushallituksen maksullista toimintaa.

Opetushallitus vastaa kielilain, saamen kielilain ja kansalaisuuslain edellyttämien sekä elinkeinoelämän ja kansalaisten kysyntään perustuvien kielitaidon osoittamispalvelujen

saatavuudesta. Lisäksi Opetushallitus ylläpitää tutkintojen perusteita ja testituotantoa. Opetushallituksen tehtäviin kuuluu myös kielitutkintojen järjestäjä-, vastaanottaja- ja arvioija-verkostojen ylläpitäminen ja verkoston jäsenten kouluttaminen. Opetushallitus järjestää ja turvaa tutkintolautakunnille ja -toimikunnille tarpeelliset palvelut ja toimintaedellytykset, muun muassa tutkintolautakuntien ja -toimikuntien sihteeri- ja toimistotehtävät hoidetaan Opetushallituksessa virkatyönä. Opetushallitus vastaa myös kielitutkintoja koskevasta tiedotuksesta ja neuvonnasta. Opetushallitus ylläpitää niin ikään tutkintojen suoritus- ja arvioijarekisterejä.

Yleisiä kielitutkintoja suoritetaan yhdeksässä tutkintokielessä vuosittain noin 4 500 (suosituimmat kielet ovat suomi, ruotsi ja englanti). Tutkintojen järjestäjiä on 73 eri puolilla maata. Opetushallituksella on sopimus testien laadinnasta ja arvioinnista Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen kanssa. Valtionhallinnon kielitutkintoja suoritetaan vuosittain suomen ja ruotsin kielessä tyydyttävällä tai hyvällä tasolla noin 3 500 ja erinomaisella tasolla noin 250. Erinomaisen taidon tutkinnot vastaanottavat suomen ja ruotsin kielen tutkintolautakunnat ja hyvän tai tyydyttävän taidon tutkinnot nimetyt vastaanottajat, joita on noin 50.

Yleististä kielitutkinnoista on laadittu kehittämissuunnitelma, jota toimeenpannaan opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimuksen nojalla. Kehittämissuunnitelmassa ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena on tutkintojen suorittamisen joustavoittaminen, tutkintojen käyttömahdollisuuksien selvittäminen eri koulumuodoissa sekä osallistujamäärän lisääminen. Myös valtionhallinnon kielitutkintojen toimivuudesta on laadittu selvitys, jonka kehittämisehdotuksia toimeenpannaan tällä hetkellä.

Kääntäjätutkintojen osalta Opetushallitus tulee hallituksen esityksen mukaan vastamaan oikeudellisen, kaupallisen ja muun kansainvälisen yhteistyön edellyttämän kääntäjäkunnan ammattitaidosta. Kääntäjätutkinnoissa on vuositasolla noin 400 osallistujaa. Opetushallitus on vuonna 2007 käynnistänyt tutkintojärjestelmän uudistamisen.

4.1.4 Tutkintojen tunnustaminen

Tutkintojen tunnustamisella tarkoitetaan päätöstä siitä, millaisen kelpoisuuden ulkomainen tutkinto antaa työmarkkinoilla tai jatko-opintoihin Suomessa. Tutkintojen tunnustamista koskevan lainsäädännön mukaan Opetushallitus on keskeinen toimivaltainen viranomainen tutkintoja tunnustettaessa. Kuitenkin silloin, kun ammattipätevyys suomalaisen tutkinnon perusteella antaa jokin muu viranomainen, antaa sama viranomainen pätevyys myös ulkomaisen tutkinnon suorittaneelle. Opetushallitus tekee näin ollen päätökset kaikkien niiden säänneltyjen ammattien osalta, joilla ei ole erikseen nimettyä muuta toimivaltaista viranomaista. Opetushallitus tekee päätökset esimerkiksi opettajien, sosiaalialan ja oikeustieteen alan, kirjastoalan, pelustusalan ja puolustusvoimien osalta.

Tutkintojen tunnustamista koskevien hakemusten määrä on vajaassa kymmenessä vuodessa kaksinkertaistunut. Vuonna 1998 hakemuksia oli yhteensä 266, vuonna 2006 vastaavasti 537. Tunnustamis päätöksen antamisen yleisenä edellytyksenä on se, että tutkinto on suoritettu lähtömaassa virallisessa korkeakoulussa ja se kuuluu lähtömaan viralliseen tutkintojärjestelmään. Päätöstä valmistellessaan Opetushallitus selvittää myös, mille tasolle tutkinto asettuu lähtömaan koulutusjärjestelmässä ja päättää, mikä on vastaava taso Suomen koulutusjärjestelmässä. Tiettyä ammattipätevyyttä myönnettäessä Opetushallitus vertailee ammattitehtäviä ja opintoja ja päättää mahdollisista lisävaatimuksista. Tutkintojen tunnustamistyössä tarvittavaa välttämätöntä tietoa Opetushallitus hankkii kansainvälisten verkostojen kautta.

Tutkintojen tunnustamispäätösten lisäksi Opetushallitus antaa maksullisia asiantuntijalausuntoja ulkomaisista ammatillisista tutkinnoista. Ne eivät tuota virkakelpoisuutta, mutta ovat tukena työnhaussa. Samoin maksullisena annetaan kansainväliseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja suomalaisista tutkinnoista. Lausuntoja on vuosittain annettu noin 30. Lausuntopyyntöjen määrän arvioidaan säädösmuutosten vuoksi kasvavan.

Opetusministeriö käyttää tutkintojen tunnustamisen ja vertailun asiantuntijayksikön asiantuntemusta hyväkseen korkeakoulututkintojen järjestelmiä kehitettäessä. Yksikkö myös auttaa tarvittaessa korkeakouluja opiskelijavalinnoissa, kun hakijalla on ulkomainen tutkinto. Yksikön asiantuntijaneuvontaa käytetään ammattikorkeakoulujen englanninkielisten ohjelmien yhteisvalintaa toteutettaessa. Yksikkö on lisäksi kouluttanut korkeakoulussa opiskelijavalintoja tekeviä perehdyttämällä heitä esim. Venäjällä, IVY-maissa, Kiinassa ja Intiassa hankittujen todistusten arviointiin.

Hallituksen esitys laiksi ammattipätevyyspäätösten tunnustamisesta (HE 26/2007) tuo Opetushallitukselle tutkintojen tunnustamiseen liittyviä lisätehtäviä. Kaikille hakijoille on jatkossa lähetettävä ilmoitus hakemuksen vastaanottamisesta kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Kun päätöksessä asetetaan hakijalle lisävaatimuksia, päätöksenteko muuttuu uuden lainsäädännön mukaan kaksivaiheiseksi. Jatkossa Opetushallitus kirjoittaa erikseen lopullisen tunnustamispäätöksen, jossa vahvistetaan korvaavien toimenpiteiden suorittaminen. Tehtäväkenttä laajenee ja kyselyjen määrä lisääntyy, kun Opetushallitus nimetään ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetuksi kansalliseksi yhteystahoksi. Myös asiantuntijalausuntojen kysyntä lisääntyy. Opetushallituksen tehtäväksi tulee lausuntojen antaminen tutkintojen vastaavuudesta silloin, kun tehtävän kelpoisuusvaatimukset on asetettu säädöksiä alemmalla tasolla esim. kunnan johtosäännössä.

4.1.5 Tutkinto- ja opetussuunnitelmatyön resurssit Opetushallituksessa

Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet ja muut määräykset

Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteiden laadinnasta vastaa Opetushallituksessa kehittämisen toimintayksikkö. Perustetyön lisäksi toimintayksikkö vastaa muustakin Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen ja opetuksen kehittämisestä. Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen käytettiin vuonna 2004 yhteensä 19,3 henkilötyövuotta ja vuonna 2005 vastaavasti 23,2 henkilötyövuotta. Vuoden 2006 alusta työaikaa on seurattu Opetushallituksessa toimintayksiköittäin, toimenpidekokonaisuuksittain ja tuotteittain. Vuoden 2006 toimintakertomuksen perusteella on mahdotonta arvioida perustetyöhön käytettyä työaikaa. Vuoden 2006 tuote- ja palvelusuunnitelman ja työajanseurannan perusteella voidaan arvioida, että suoraan perustetyöhön käytettiin vuonna 2006 noin 10 henkilötyövuotta. Todellisuudessa perustetyöhön on käytetty enemmän työaikaa kuin tuotekohdainen työajanseuranta antaa ymmärtää, sillä perustetyötä tukevaa työtä tehdään perusteisiin suoraan kytkeytyvien tuotteiden lisäksi muun muassa aine- ja alakohtaiseen kehittämiseen liittyvissä lukuisissa tuotteissa.

Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteiden laadinta rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hankerahoitus opetusministeriöstä eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan perustetyön kustannukset ovat olleet vuosittain noin 2 miljoonaa euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on budjetoitu 500 000 euroa ja 3,5 henkilötyövuotta ammatillisen koulutuksen opetus-

suunnitelmien ja näyttötutkinnon perusteiden kehittämiseen, 1 419 600 euroa ja vajaa 5 henkilötyövuotta näyttötutkintojen perusteiden uudistamiseen ja yhteensä 85 000 euroa ja 3 henkilötyövuotta peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman perusteiden toteutumiseen sekä koulutuksen ja tutkintojen yhteensovittamiseen.

Tutkintotoimikunnat

Tutkintotoimikuntien työn tukemisesta vastaa Opetushallituksessa ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisen asiantuntijayksikkö. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan tutkintotoimikuntatyöhön käytettiin Opetushallituksessa noin 8 henkilötyövuotta ja näyttötutkintojen järjestämisedellytysten arviointiin vajaa 0,8 henkilötyövuotta.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 17 §:n mukaan näyttötutkintoon osallistuvilta peritään tutkintomaksu, joka on tällä hetkellä 50,50 euroa. Tutkintomaksu määrätään siten, että maksut vastaavat tutkintotoiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Vuonna 2006 tutkintomaksukertymä oli noin 2,1 miljoonaa euroa. Maksuilla katetaan tutkintotoimikuntien vuotuiset budjetit, tutkintotoimikuntien jäsenille suunnatut koulutustilaisuudet sekä Opetushallituksessa tehtävä tutkintotoimikuntatyön kehittäminen. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on budjetoitu lisäksi 350 000 euroa ja vajaa 7 henkilötyövuotta tutkintotoimikuntatyöhön.

Kieli- ja kääntäjätutkinnot

Kieli- ja kääntäjätutkintoihin liittyvät tehtävät on sijoitettu Opetushallituksessa vapaan sivistystyön kehittämisen asiantuntijayksikköön. Kieli- ja kääntäjätutkintotehtävissä työskentelee yksikössä 4 henkilöä, joista 3 on vakinaista ja 1 määräaikainen. Vuoden 2008 valtion talousarvioehdotuksessa on otettu huomioon yhden henkilötyövuoden ja viran siirtyminen Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta Opetushallitukseen, kun kääntäjien tutkintojärjestelmää uudistetaan ja tutkintolautakunta sijoitetaan Opetushallitukseen. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan kielitutkintojen toimeenpanoon ja kehittämiseen käytettiin Opetushallituksessa noin 2,2 henkilötyövuotta.

Valtionhallinnon kielitutkintotoiminnan ja myös tulevan kääntäjätutkintotoiminnan rahoitukset perustuvat maksupalveluun. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on kieli- ja kääntäjätutkintojen kehittämiseen budjetoitu yhteensä noin 0,6 miljoonaa euroa ja 3 henkilötyövuotta.

Tutkintojen tunnustaminen

Tutkintojen tunnustamisesta vastaa Opetushallituksessa tutkintojen tunnustamisen ja vertailun asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee yhteensä 9 henkilöä, joista 8 on vakinaista ja 1 määräaikainen. Tutkintojen tunnustaminen vei vuoden 2006 työajanseurannan mukaan yksikön työpanoksesta noin 2,5 henkilötyövuotta. ENIC/NARIC-verkostot veivät 1,4 henkilötyövuotta. Kokonaisuudessaan tutkintojen tunnustaminen ja siihen liittyvät tehtävät veivät noin 5 henkilötyövuotta. Yksikön vastuulle kuuluu tutkintojen tunnustamisen lisäksi myös Europassi ja joitakin muita koulutuksen kansainvälisyyteen liittyviä tehtäviä.

Tutkintojen tunnustamisen rahoitus perustuu maksupalveluun. Tutkintojen tunnustamispäätöksistä peritään opetusministeriön maksuasetuksessa määritelty maksu. Lausuntojen hinnat on määritelty Opetushallituksen päätöksellä. Maksujen suuruus on määritelty sellaiseksi, että ne kattavat yksittäisten päätösten ja lausuntojen valmistelusta aiheutuvat

kulut. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelman mukaan tutkintojen tunnustamiseen ja siihen liittyviin palveluihin on budjetoitu noin 250 000 euroa ja 6,5 henkilötyövuotta. Budjettiin sisältyy myös Europassi-toiminta, jonka osuus budjetista on noin 130 000 euroa ja 1,5 henkilötyövuotta.

Ammattipätevyyden tunnustamista koskevan hallituksen esityksen (HE 26/2007) perustelujen mukaan Opetushallituksen työmäärän arvioidaan uuden lainsäädännön seurauksena kasvavan yhden henkilötyövuoden verran, mikä tarkoittaa noin 46 000 euron lisäystä Opetushallituksen toimintamenoihin.

4.1.6 Nykytilan arviointi

Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet ja muut Opetushallituksen määräykset

Opetushallituksen norminantotehtävät ja niihin liittyvät prosessit tukevat toisiaan. Norminanto-oikeus antaa pohjan Opetushallituksen asemalle kansallisena toimijana. Perustetyö on Opetushallituksen keskeisin ja tärkein väline koulutuksen ja oppimisen kehittämisessä. Perusteiden avulla voidaan lisäksi ylläpitää opetuksen ja tutkintojen suorittamisen kansallista yhtenäisyyttä. Valmistellessaan ja toimeenpannessaan perusteita yhteistyössä eri toimijoiden, työelämän ja sidosryhmien kanssa Opetushallitus samalla sitouttaa ne koulutuspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Perusteprosessia pidetään seurantatutkimusten perusteella erinomaisena sen avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden vuoksi. Perusteprosessia voi pitää onnistuneena myös hyvien oppimistulosten nojalla etenkin, jos oppimistuloksia tarkastellaan Pisa-tulosten perusteella. Kentän asiantuntemusta tulisi jatkossakin hyödyntää perusteiden valmistelussa ja siihen pitäisi myös varata resursseja. Perustetyössä voisi hyödyntää myös yliopistojen osaamista ja niissä tehtyä tutkimusta nykyistä paremmin.

Opetushallituksessa on paljon arvostettuja ja työhönsä sitoutuneita asiantuntijoita ohjaamassa normien valmistelua ja tukemassa koulutuksen järjestäjiä normien toimeenpanossa ja soveltamisessa. Aine- ja alakohtaiset asiantuntijat hallitsevat oman aineensa tai alansa opetuksen, sekä yhteiskunnan ja työelämän kehityksen. He tuntevat myös uusimpien tutkimusten tulokset. Lisäksi asiantuntijat ovat laajalti verkottuneet eri sidosryhmien kanssa. Useimmilla heistä on kokemusta koulujen ja oppilaitosten arjesta, opetushallinnosta ja ammatillisen koulutuksen asiantuntijoilla myös elinkeinoelämästä. Näiden osaajien rooli perustetyössä on merkittävä.

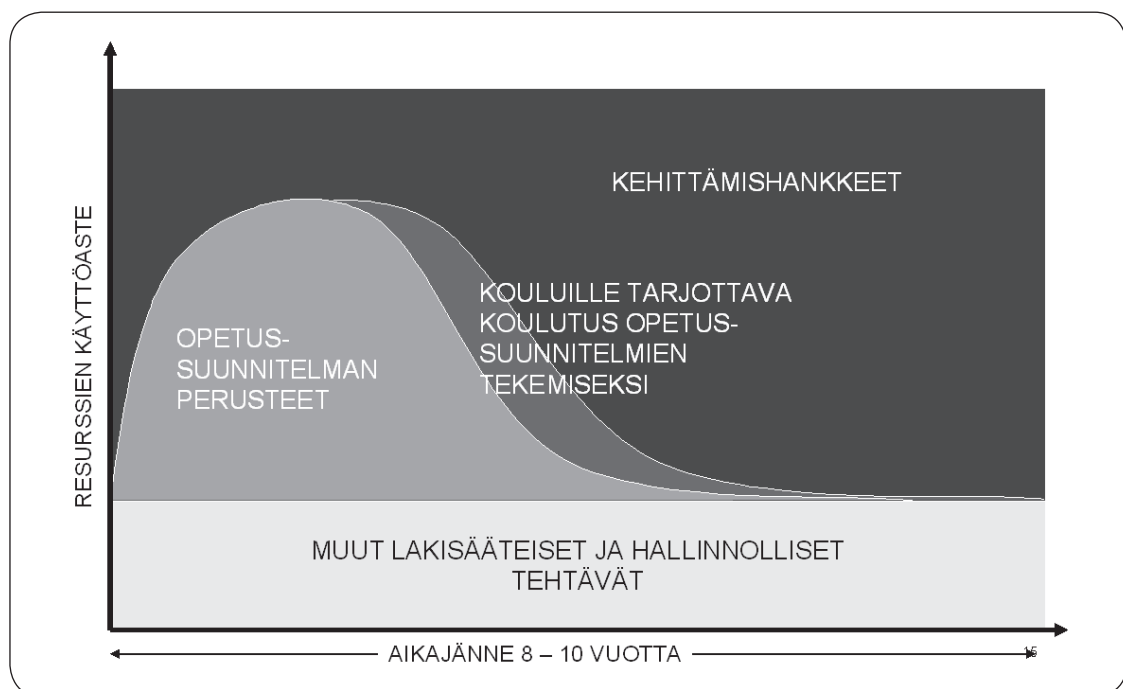
Normien suuri määrä ja joiltakin osin myös normien liiallinen tarkkuustaso koetaan ongelmalliseksi. Perusteet ovat yksityiskohtaistuneet viime vuosina etenkin yleissivistävässä koulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa. Koulutuksen järjestäjää velvoittavia normeja on satoja ja sitovaa normitekstiä tuhansia sivuja. Normimäärä aiheuttaa sen, että toimijat eivät tiedä, mitä osaa perusteesta on noudatettava sitovana ja miltä osin perustetta voi soveltaa ohjeellisena tai suosituksena. Liian yksityiskohtaiset kansalliset normit eivät salli paikallista liikkumavaraa eivätkä tue koulutuksellista vapautta. Normien pelkistämistä pidetään tarpeellisena. Katsotaan, että koulutustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee keskittyä keskeisiin linjauksiin, ei yksityiskohtiin. Opiskelijan oikeusturvaan liittyvissä asioissa perusteet voisivat olla selkeämmät ja nykyistä tarkemmat.

Perusteiden vaikuttavuutta ei ole arvioitu. Perusteet ovat merkittävä osa koulutuksen ja opetuksen ohjauksjärjestelmää. Ohjaukseen vaikuttavat monet seikat, esim. yleissivistävässä koulutuksessa oppimateriaali voi todellisuudessa ohjata opetusta enemmän kuin opetussuunnitelman peruste. Toisaalta oppikirjat on valmisteltu hyvin toteuttamaan opetussuunnitelman perusteita. Joka tapauksessa oppikirjoilla ja opetussuunnitelman perusteilla on merkittävä yhteys.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat näkivät, että perusteilla on merkitystä vasta, kun ne jalkautuvat toimintaan. Opetushallituksen rooli perusteiden toimeenpanossa on siten tärkeä. Perusteiden seuranta (mukaan lukien oppimistulosten seuranta ja arviointi) nähdään kiinteäksi osaksi perusteiden valmistelua ja kehittämistä, sillä palautejärjestelmä mahdollistaa perusteiden systemaattisen kehittämisen.

Toiminnan ja talouden yhteyden arvioiminen voi nykyisin jäädä liian vähäiseksi. Perustepäätöksillä voi olla merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia, joten kustannusvaikutusten nykyistä parempaa arviointia kaivataan. Hallinnon yleisten kehittämislinjausten mukaisesti koulutuspoliittisesti merkittävät ratkaisut, joihin normipäätökset kuuluvat, tulisi tehdä parlamentaarinen vastuun piirissä. Lisäksi etujärjestöt ovat kysyneet, mahdollistaako perustuslain (731/1999) 80 § näin laajan keskusviraston norminanto-oikeuden. Selvitysmiehen kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa esitettiin, että opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteista päättämisen tulisi kuulua ministerin tehtäviin. Ministeriön tulisi tehdä perusteisiin liittyvät päätökset (mm. tuntijako, sisällöt, tavoitteet), jotka voitaisiin vahvistaa ministeriön asetuksina. Opetushallituksen tulisi valmistella perusteet ja esitellä ne ministerille päätettäväksi. Lisäksi Opetushallituksen tulisi toimeenpanna ja kehittää perusteita sekä seurata perusteiden toteutusta.

Konsulttitoimisto Eera Finland Oy:n vuonna 2005 laatiman raportin mukaan peruste-prosessi on Opetushallituksen työn organisoinnin kannalta kiinnostava kysymys. Se kuormittaa virastoa ja henkilöstöä noin 8–10 vuoden syklissä niin, että työ kasautuu valmisteluvaiheessa parin kolmen vuoden ajalle, ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perusteiden osalta noin vuoden ajalle. Työ jatkuu kouluille, oppilaitoksille ja opettajille suunnattuna informaatio-ohjauksena ja koulutuksena, joka tähtää koulutuksen järjestäjän hyväksymien opetussuunnitelmien tekemiseen. Tämän jälkeen virastossa vapautuu resursseja, joita käytetään kehittämishankesalkun sisältämiin moninaiisiin tehtäviin, kunnes on aika käynnistää uusi perustekierros. (Kuvio 1) Toimintayksiköiden ja asiantuntijayksiköiden henkilöstöresursseja ei välttämättä ole mitoitettu perusteudistusten intensiivisen työn mukaan eikä toisaalta resursseja voida uudistusten välillä riittävästi vapauttaa tai hyödyntää muiden Opetushallituksen tehtävien hoitamisessa.



Kuvio 1. Peruste-prosessin aiheuttama syklinen kuormitus (Lähde: Eera Finland Oy:n raportti 20.1.2005)

Tutkintotoimikunnat

Tutkintotoimikuntatyöhön ei ole otettu kovin voimallisesti kantaa selvitysmiestyön yhteydessä. Tutkintotoimikuntatyötä ja näyttötutkintojärjestelmää koskevissa muutamissa kannanotoissa tutkintotoimikuntajärjestelmää pidetään tarpeellisena ja toimivana. Hyvänä pidetään sitä, että kaikki työelämäosapuolet kaikilla tasoilla ovat sitoutuneet näyttötutkintojärjestelmän (mukaan lukien tutkintotoimikunnat) kehittämiseen ja toteuttamiseen. Toisaalta todetaan, että suoritettujen näyttötutkintojen suuri määrä edellyttäisi jämäkämpää hallintoa. Vuonna 2006 näyttötutkintoihin osallistui jo yli 60 000 henkilöä. Osallistuneiden määrä on lisääntynyt vuosittain. Hallinnon jämäköittämisestä esitetään, että tutkintotoimikuntien sihteerityön organisointia ja sen kehittämistä tulisi pohtia yhdessä työelämän osapuolten kanssa.

Tutkintotoimikuntien resursseja pidetään riittämättöminä. Erityisesti yksityisyrittäjien sekä pienyritysten edustajat katsovat, että tutkintotoimikuntien jäsenille tulisi maksaa ansionmenetykskorvauksia, vaikka kyse on luottamushenkilötehtävästä. Resursseja kaivataan lisää myös tutkintotilaisuuksien seurantaan.

Joissakin kommentteissa esitettiin koulutus- ja tutkintotoimikuntien yhdistämistä, toisissa kommentteissa yhdistämistä vastustettiin. Yhdistämistä puoltavat katsovat, että toimikunnat tekevät osin päällekkäistä työtä ja että toimikunnissa istuu samoja henkilöitä. Toimikunnat yhdistämällä päällekkäisyyksiä voisi karsia ja toimikuntien jäsenten ajankäyttöä tehostaa. Toimikuntien yhdistämistä vastustavat puolestaan katsovat, että toimikuntien tehtävät eroavat niin merkittävästi toisistaan, ettei yhdistäminen ole perusteltua. Koulutustoimikunnat edustavat alansa laajaa näkemystä ja edistävät alan yleistä kehittämistä. Tutkintotoimikunnissa edustettuna on ja tulee olla kyseisen tutkinnon tai tutkintojen syvä asiantuntemus.

Kielitutkinnot ja tutkintojen tunnustaminen

Kielitutkintojärjestelmä on sidosryhmäkyselyn mukaan varsin tuntematon osa Opetushallituksen toimintaa. Yli puolet vastaajista ei osaa arvioida lainkaan sitä, miten hyvin Opetushallitus on hoitanut kielitutkintoja tai miten hyödyllinen palvelu kielitutkinnot ovat. Palvelun tuntevat pitävät kielitutkintoja hyvin hoidettuna kokonaisuutena. Kuulemistilaisuuksissa katsottiin, että yleinen kielitutkintojärjestelmä tukee myös maahanmuuttajia ja että kielitutkintojärjestelmästä on rakentunut hyvin toimiva kokonaisuus.

Tärkeänä pidetään sitä, että tutkintojen ja toiminnan laatuun kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Koska molempien kielitutkintojen todistuksia käytetään Suomen kansalaisuuden saamiseen vaadittavan suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamiseen, laadun takaaminen on tärkeää tutkinnon suorittajan oikeusturvan kannalta. Opetushallituksen vastuu tulevasta auktorisoidun kääntäjän tutkinnon laadukkuudesta on niin ikään suuri, koska tutkinto antaa ammattitoimintaan liittyvän pätevyyden.

Tutkintojen tunnustamiseen liittyvät keskeiset tutkintojen vertailtavuutta edistävät toimet on keskitetty Opetushallitukseen. Tämä auttaa palvelujen löytämisessä: yhteen sähköpostiosoitteeseen voi sekä kotimaasta että ulkomailta lähettää kaiken tasoista koulutusta koskevia kyselyjä ja tästä osoitteesta löytyy kyselyyn vastaamisessa tarvittavaa asiantuntemusta.

4.2 Koulutuksen, opetuksen ja opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittäminen

Opetushallituksen tehtävänä on opetusministeriön alaisena asiantuntijavirastona vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen ja opetuksen kehittämisestä. Virkatyönä hoidetaan

muun muassa aine-, alakohtainen ja koulumuotoihin sidottu kehittäminen ja asiantuntijatuiki oppilaitoksille sekä valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen hankinta ja koordinointi. Opetushallituksen virkamiehet osallistuvat asiantuntijoina myös sidosryhmien vastuulla olevaan ja muiden organisoimaan kehitystyöhön ja kehittämishankkeisiin. Suuri osa kehittämisestä toteutetaan yhteistyössä alan eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat koulutuksen järjestäjät, oppilaitokset, opettajajärjestöt, lääninhallitukset, yliopistot sekä alan tutkimuslaitokset, kehittämiskeskukset tai täydennyskoulutuslaitokset sekä järjestöt ja elinkeinoelämä. Työssä on usein mukana myös muiden hallinnonalojen edustajia. Kehittämiseen liittyy paljon myös kansainvälistä yhteistyötä.

4.2.1 Kehittämishankkeet ja niiden organisointi Opetushallituksessa

Opetushallituksen toteuttamien tai koordinoimien kehittämishankkeiden kesto on keskimäärin 3–4 vuotta. Kehittämishankkeet voivat olla luonteeltaan laajoja verkostohankkeita, kohdennettumia kokeilutyyppejä hankkeita tai pienimuotoisia asiantuntijaryhmien työhön perustuvia hankkeita. Tyypillisiä Opetushallituksen hankkeita ovat muun muassa tutkintoihin ja opetussuunnitelmiin, opetusmenetelmiin ja eri koulumuotojen kehittämiseen tähtäävät hankkeet sekä ESR-rahoitteiset hankkeet. Kehittämishankkeiden tavoitteena ovat pitkäkestoiset vaikutukset oppilaitoksissa muun muassa opetussuunnitelmien, lainsäädännön tai oppimisympäristön ja opetusmenetelmien kehittämisen kautta. Opetushallituksen organisaatiouudistuksen yhteydessä kehittämisen kärkihankkeet koottiin neljään toimenpideohjelmaan, joilla kehittämistyötä ohjataan yksikköraajat ylittäväksi toiminnaksi.

Kehittämisen kärkihankkeet syntyvät opetusministeriön kanssa tehdyistä sopimuksista, yhteistyöstä eri kumppaneiden kanssa, arviointityön tuloksena ja Opetushallituksen perustehtävän toteuttamisesta. Osan kehittämishankkeista Opetushallitus toteuttaa itse, osassa toteuttajina ovat Opetushallituksen rahoittamana ja koordinoimana koulutuksen järjestäjät, tutkimuslaitokset, yhdistykset tai muut toimijat. Lisäksi Opetushallitus osallistuu asiantuntijana muiden toimijoiden kehittämishankkeisiin. Yleensä hankkeelle nimetään Opetushallituksessa vastuuhenkilö, vastuutyöpari tai vastuutiimi, joka useimmiten vastaa hankekokonaisuudesta alusta loppuun. Kehittämishankkeiden ohjaustyö vaatii paljon resursseja, koska yhdessä hankkeessa saattaa olla mukana kymmeniä kuntia ja koulutuksen järjestäjiä sekä satoja oppilaitoksia opettajineen. Mukana oleville oppilaitoksille pyritään järjestämään hanketta varten mahdollisimman tehokas tukijärjestelmä. Suurimmille hankkeille asetetaan tavallisesti ohjausryhmä, johon kutsutaan keskeisten sidosryhmien edustajia.

Vuonna 2006 Opetushallituksessa oli 153 viraston itse toteuttamaa kehittämishanketta. Lisäksi Opetushallitus rahoitti, ohjasi ja tuki yhteensä 2 180:tä koulutuksen järjestäjien tai muun keskeisen sidosryhmän toteuttamaa kehittämishanketta ja osallistui 247:ään muiden organisaatioiden toteuttamaan kehittämishankkeeseen asiantuntijana.

Kehittämishankkeista ja niiden kautta saavutetuista kokemuksista ja tuotoksista tiedotetaan ja kokemuksia levitetään sekä hankkeen aikana että sen jälkeen. Hankkeita ja niiden tuloksia esitellään muun muassa seminaareissa, kokouksissa ja konferensseissa sekä Opetushallituksen ja sidosryhmien julkaisuissa ja Internet-sivuilla. Hankkeilla on omat verkkosivut edu.fi ja/tai oph.fi-sivustoilla. Verkkosivuilla julkaistaan muun muassa hankkeisiin liittyvää tiedotus-, ohjaus- ja tukimateriaalia, koulutusaineistoja sekä hankkeiden loppuraportteja ja muita julkaisuja. Lisäksi moniin kehittämishankkeisiin sisältyy opettajien koulutusta. Koulutuksen avulla tuetaan hankkeen toimeenpanoa ja lisätään hankkeen vaikuttavuutta.

4.2.2 Aine- ja alakohtainen kehittäminen, asiantuntijatuki ja päivittäisohjaus

Jatkuva, varsinaisten hankkeiden lisäksi tehtävä kehittämistyö on aine- ja alakohtaista kehittämistä, koulumuotojen kehittämistä ja asiantuntijatukea oppilaitoksille ja koulutuksen järjestäjille. Se sisältää runsaasti muun muassa päivittäisohjausta, koulutustehtäviä, ohjausmateriaalien laadintaa, artikkeleiden tuottamista, tutkimusyhteistyötä sekä kansallisten ja kansainvälisten verkostojen rakentamista ja niissä toimimista.

Päivittäisohjausta annetaan joko puhelimitse tai sähköpostitse. Opetushallituksen puhelinvaihteeseen tulee puheluita keskimäärin 6 000 puhelua kuukaudessa. Opetushallituksen palautekanavaan opetushallitus@oph.fi-osoitteeseen tulee noin 150–160 kansalaiskyselyä tai -palautetta kuukausittain. Vastaamista vaatii arviolta noin 6 000–9 000 sähköpostiviestiä vuorokaudessa.

4.2.3 Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinointi

Opetushallitus koordinoi suurinta osaa valtion rahoittamasta opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksesta ja tukee näin koulutuspoliittisten uudistusten toimeenpanoa ja edistää lainsäädännön ja toimintaympäristön muuttuessa opettajien osaamista ja ajankohtaisia taitoja.

Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen määrärahat ja niiden käyttösuunnitelma päätetään valtion talousarviossa. Viime vuosien käytäntö on ollut, että opetusministeriö siirtää pääosan valtion talousarvioon sisältyvästä opetustoimen henkilöstökoulutusrahoituksesta tilijaotellulla suoraan Opetushallituksen käyttöön. Poikkeuksena ovat ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön henkilöstökoulutukseen tarkoitettu rahoitus ja lääninhallitusten toteuttamaan lyhytkestoiseen lisäkoulutukseen varattu rahoitus, joista vastaa opetusministeriö. Opetusministeriö antaa vuosittain hallituksen talousarvioesityksen antamisen jälkeen Opetushallitukselle valtion talousarviota konkretisoivan suunnitelman valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen painotuksista ja toimeenpanosta. Lisäksi opetustoimen henkilöstökoulutusta koskevista tehtävistä ja niiden tavoitteista sovitaan opetusministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa.

Opetushallituksen koordinoima valtion rahoittama opetustoimen henkilöstökoulutus on luonteeltaan pidempikestoista täydennyskoulutusta (noin 4–8 opintopisteen laajuisia koulutusohjelmia), jolla kehitetään opettajien valmiuksia hallita koulutuspoliittisesti merkittäviä muutoksia ja päivitetään opettajien omaa osaamista. Opetushallituksen koordinoiman täydennyskoulutuksen toimeenpanosta vastaavat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ainelaitokset ja täydennyskoulutuskeskukset, Opetusalan koulutuskeskus sekä muut vastaavat alan vakiintuneet täydennyskouluttajat. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta käsitellään tarkemmin luvussa 4.11.

Opetushallitus myöntää täydennyskoulutusavustukset kaksi kertaa vuodessa tapahtuvien tarjouskierrosten perusteella. Hakemuksia tulee vuosittain yhteensä 600–700 kappaletta. Hakemusten käsittelystä ja avustusten myöntämisestä vastaa oppimisympäristöjen ja täydennyskoulutuksen kehittämisen asiantuntijayksikkö. Asiantuntijayksikön esittelijät valmistelevat päätösesitykset avustushakemusten perusteella Opetushallituksen asiantuntijoista koostuvien ohjausryhmien avulla. Esitykset käsitellään Opetushallituksen johtoryhmässä ennen avustuspäätösten tekemistä.

Hakemusten käsittelyn ja avustusten myöntämisen lisäksi asiantuntijayksikkö seuraa koulutuksen toteutumista seuraamalla muun muassa rahoituksen käyttöä sekä koulutus-

tilaisuuksien ja koulutukseen osallistuneiden määrää. Asiantuntijayksikkö myös arvioi täydennyskoulutusta ja sen laatua muun muassa seuraamalla sopimuksia ja koulutustilaisuuksista annettua palautetta AEL:n toimittamien raporttien pohjalta.

4.2.4 Koulutuksen, opetuksen ja opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittämisen resurssit Opetushallituksessa

Koulutuksen ja opetuksen kehittäminen

Koulutuksen ja opetuksen kehittämisestä vastaa Opetushallituksessa pääosin kehittämisen toimintayksikkö (lähes 90 % kehittämishankkeista). Yksikön vastuualueeseen kuuluvat esi- ja perusopetuksen kehittäminen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen kehittäminen, koulutusmuotojen välisen yhteistyön kehittäminen, oppimisympäristöjen ja täydennyskoulutuksen kehittäminen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuen kehittäminen, monikulttuurisuuden kehittäminen sekä työllisyys- ja yrittäjyyskasvatuskysymykset. Kehittämisen toimintayksikkö on henkilöstömäärältään suurin Opetushallituksen yksiköistä. Toimintayksikössä työskentelee 136 henkilöä, joista 114 on vakinaista ja 22 määräaikaista. Koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen liittyviä hankkeita on jonkin verran myös Opetushallituksen muissa toimintayksiköissä, esimerkiksi ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisen osalta ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikössä ja koulutuksen kansainvälisyyden edistämisen osalta kansainvälisyyden yksikössä.

Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan koulutuksen kehittämiseen käytettiin vuonna 2004 noin 131 henkilötyövuotta, vuonna 2005 lähes 142 henkilötyövuotta ja vuonna 2006 hieman yli 170 henkilötyövuotta. Kehittämiseen käytetty työaika pitää sisällään myös opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämisen. Vuoden 2006 alusta työaikaa on seurattu Opetushallituksessa toimintayksiköittäin, toimenpidekokonaisuuksittain ja tuotteittain, joten seurannan tuloksia ei voi suoraan verrata aikaisempiin vuosiin.

Koulutuksen ja opetuksen kehittäminen rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hanke-rahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan kehittämisen kustannukset olivat vuonna 2004 noin 11,5 miljoonaa euroa, vuonna 2005 hieman yli 12,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 lähes 15,3 miljoonaa euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelman mukaan kehittämisen toimintayksikön hankkeisiin on budjetoitu rahoitusta yli 51 miljoonaa euroa ja henkilötyövuosia vajaa 72. Rahoitukseen ja henkilötyövuosiin sisältyy myös edellisessä luvussa käsitelty opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden kehittäminen, kieli- ja kääntäjätutkintojen kehittäminen sekä tässä luvussa erikseen käsitelty opetustoimen henkilöstökoulutus.

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinointi

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinoinnista vastaa Opetushallituksessa oppimisympäristöjen ja täydennyskoulutuksen kehittämisen asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 25 henkilöä, joista 22 on vakinaista ja 3 määräaikaista. Yksikön tehtäviin kuuluu opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinoinnin lisäksi oppimisympäristöjen kehittäminen, vähälevikkisen digitaalisen oppimateriaalin tuottaminen, tieto- ja viestintäteknikan opetuskäytön edistäminen sekä oppilaitosrakentaminen. Vuonna 2006 täydennyskoulutuksen koordinointiin käytettiin Opetushallituksessa noin 3,3 henkilötyövuotta, josta oppimisympäristöjen ja täydennyskoulutuksen kehittämisen asiantuntijayksikön osuus on noin 3 henkilötyövuotta ja ohjausryhmiin osallistuvien Opetushallituksen

asiantuntijoiden osuus noin 0,3 henkilötyövuotta. Ohjausryhmissä on kaikkiaan lähes 70 asiantuntijaa Opetushallituksen eri yksiköistä. Suurin osa henkilötyökuukausista käytetään hakemusten käsittelyyn.

Opetushallituksen koordinoitavana oli vuonna 2006 hieman yli 11 miljoonaa euroa opetustoimen henkilöstökoulutukseen tarkoitettua rahoitusta, josta 8,7 miljoonaa tuli vuoden 2006 valtion talousarvion määrärahoista ja loppu oli edelliseltä vuodelta siirtynyttä määrärahaa. Käytössään olleella rahoituksella Opetushallitus hankki vuonna 2006 kaikkiaan 671 koulutuskokonaisuutta yhteensä 19 622 henkilölle. Vuoden loppuun mennessä koulutustilaisuuksia oli alkanut 641 ja osallistujia niissä oli ollut 13 728. Vuonna 2007 Opetushallituksen koordinoitavana on noin 12,1 miljoonaa euroa, joista 8,7 miljoonaa tulee valtion vuoden 2007 talousarvion määrärahoista. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa opetustoimen henkilöstökoulutukseen on budjetoitu noin 16,6 miljoonaa euroa ja 1 henkilötyövuosi.

4.2.5 Nykytilan arviointi

Kehittämishankkeet

Opetushallituksen opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittämistyö tehdään kehittämishankkeissa yhteistyössä alan eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Tällä tavoin sidosryhmät sitoutetaan kehittämistyöhön ja hankkeiden tavoitteisiin ja mahdollistetaan samalla hankkeiden tulosten välitön hyödyntäminen toimijoiden omassa työssä. Kehittämishankkeiden kautta kyetään usein nostamaan esiin opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä yleensä koulutuksen kehittämisen kohteita ja kehittämishaasteita. Lisäksi Opetushallituksen virkamiehet, erityisesti aine- ja alakohtaiset asiantuntijat, osallistuvat myös sidosryhmien vastuulla olevaan ja muiden organisoimaan kehitystyöhön ja kehittämishankkeisiin.

Toteuttamalla hankkeita ja osallistumalla kehittämishankkeisiin Opetushallitus saa arvokasta tietoa uusimmista kehittämisideoista ja hyvistä käytänteistä edelleen välitettäväksi sekä palautetta koulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Sidoryhmäyhteistyönä toteutetut kehittämishankkeet tarjoavat virkamiehille lisäksi mahdollisuuden pitää yhteyttä kenttään ja saada palautetta Opetushallituksen tekemästä kehittämistyöstä ja koulutuksen tilasta.

Kehittämishankkeiden suuri määrä koetaan ongelmalliseksi. Useimmissa hankkeissa edellytetään myös koulutuksen järjestäjien ja kuntien osallistuvan hankkeiden kustannuksiin esim. antamalla opettajien työpanosta hankkeiden käyttöön. Hankkeet aiheuttavat rahallisen panostuksen lisäksi lisätyötä koulutuksen järjestäjille ja Opetushallitukselle. Mitä enemmän hankkeita on, sitä enemmän on myös hankkeisiin liittyvää hallinnollista työtä. Monia pieniä hankkeita on vaikea toteuttaa ja koordinoita niin, että hankkeiden todellista vaikuttavuutta voitaisiin arvioida. Hankkeissa syntyneet hyvät käytännöt saattavat elää vain hankkeen ajan, ja niistä luovutaan hankkeen jälkeen muun muassa rahoituksen puutteen vuoksi. Hankkeissa saatetaan luoda hankerahoituksen turvin toimintamalleja, joita ei hankerahoituksen loppumisen jälkeen pystytä perusrahoituksella toteuttamaan. Hankkeiden suuri määrä aiheuttaa myös sen, että useissa hankkeissa samanaikaisesti mukana olevien virkamiesten työnkuva Opetushallituksessa pirstoutuu ja aika menee hankkeessa mukana olevien koulutuksen järjestäjien ohjaukseen ja tukemiseen, eikä aikaa jää riittävästi muiden tehtävien hoitamiseen.

Opetushallituksen toteuttamaa kehittämishankkeiden kokoamista neljään toimenpideohjelmaan voi pitää yrityksenä jäntevöittää hanketoimintaa ja lisätä sen koulutuspoliittista tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Uudistus ei ole kuitenkaan tuottanut oletettuja tuloksia, ja sen toteutus on aiheuttanut ongelmia. Toimenpideohjelmat koostuvat useista

kehittämishankkeista, jotka puolestaan muodostuvat useista tuotteista. Kullekin tuotteelle, hankkeelle ja toimenpideohjelmalle on nimetty vastuuhenkilö, mutta heidän keskinäisiä vastuutaan ei ole määritelty. Tämä aiheuttaa sen, että virkamiehet eivät selkeästi tiedä, mitä heidän vastuulleen kuuluu ja mihin saakka heidän vastuunsa ulottuu. Kun asia on useamman vastuulla eikä selkeää vastuuhenkilöä ole, asiaa ei käytännössä hoida kukaan. Ohjelmat ovat useine hankkeineen myös omiaan pirstomaan virkamiesten työnkuvia tavalla, jossa ydintehävien hoitaminen kärsii. Toimenpideohjelmat ovat ongelmallisia myös sen vuoksi, että ne ovat liian yleispiirteisiä ja laajoja. Tästä syystä myöskään niiden sisältöjä ja tulostavoitteita ei ole kyetty selkeästi määrittelemään. Toimenpideohjelmien alla olevien hankkeiden avulla näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa miltei minkälaisia hankkeita tahansa, jolloin on vaarana hankkeiden irtoaminen Opetushallituksen perustehtävästä ja viraston ydintehävien hoitamisen vaarantuminen.

Opetushallituksen virkamiesten kuuluminen useisiin viraston rahoittamien hankkeiden ohjausryhmiin ei ole ongelmatonta. Virkamiesten osallistuminen yksittäisen koulutuksen järjestäjän hallintoelimiin vaarantaa luottamusta hallinnon tasapuolisuuteen erityisesti niissä tilanteissa, joissa virkamiehet valmistelevat myös ao. koulutuksen järjestäjää koskevia päätöksiä, esim. erillisten valtionavustusten myöntämispäätöksiä.

Opetushallituksen odotetaan olevan opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittäjä. Sen toivotaan auttavan koulutuksen järjestäjiä, rehtoreita ja opettajia opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittämisessä ja monipuolistamisessa ja tarjoavan apua ja tukea myös ainekohtaiseen ja työelämän alakohtaiseen koulutuksen kehittämiseen. Lukuisista kehittämishankkeista ja asiakaspalvelun runsaudesta huolimatta se ei kuitenkaan ole sidosryhmäkyselyn tulosten mukaan onnistunut tehtävässä kuin enintään kohtalaisesti. Näillä alueilla Opetushallituksen onnistumisen arvioi heikoksi yli viidennes vastaajista. Huomattavasti paremmin Opetushallitus on selvinnyt muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perustetyöstä, koulutuksen hakeutumisen palveluista, oppimistulosten arvioinnista, tietotuotannosta ja kansainvälistämisestä, joissa merkittävä osa arvioi Opetushallituksen tuloksen hyväksi tai erittäin hyväksi.

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinointi

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen hankintaan ja koordinointiin liittyvä tiheästi toistuva kilpailutus sitoo huomattavasti voimavaroja Opetushallituksessa ja aiheuttaa koulutuksen sirpaleisuutta. Toisaalta Opetushallitus on määrätietoisesti kehittänyt sähköistä järjestelmää hankintaprosessin tueksi ja luonut toimivat käytänteet tarjousten arviointiin ja täydennyskoulutuksen toimeenpanoon.

Opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittämistä pohtinut opetusministeriön työryhmä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:45) ehdottaa, että tiheästi toistuvista tarjouskilpailuista luovutaan ja siirrytään useamman vuoden mittaisiin palvelusopimuksiin. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että opetusministeriön roolia opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen strategisessa ohjauksessa vahvistetaan ja budjettirakennetta selkeytetään.

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat Opetushallituksen rooliin täydennyskoulutuksen koordinoinnissa ja vähentäisivät nykymuotoisen kilpailutuksen aiheuttamaa sirpaleisuutta. Tarkoituksena ei ole siirtää opetustoimen henkilöstökoulutuksen koordinointia ja toimeenpanoa koskevia päätöksiä Opetushallituksesta opetusministeriöön. Opetushallitus sopii täydennyskoulutusta koskevista tehtävistä useamman vuoden mittaisilla palvelusopimuksilla täydennyskoulutusta tuottavien organisaatioiden kanssa opetusministeriön linjausten mukaisesti. Tavoittelemisen arvioista on, että täydennyskoulutusmäärärahoja suunnataan aikai-

sempää enemmän suoraan koulutuksen järjestäjille paremman alueellisen saavutettavuuden turvaamiseksi ja koulutuksen sitomiseksi paremmin koulutusyhteisöjen tarpeisiin.

Työryhmä esittää, että opetustoimen henkilöstökoulutukseen ja Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) toimintaan tarkoitettu rahoitus siirretään pääosin Opetushallitukselle tilijaottelussa. Opetusministeriö voisi kuitenkin tästä poiketen ja harkintansa mukaan päättää pitää joidenkin osa-alueiden valmistelun ja päätöksenteon opetusministeriössä, mikäli se on esim. hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden toimeenpanon tai määräaikaisten kehittämishankkeiden kokonaisuuden kannalta on perusteltua.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan voimavaroja pitäisi pystyä suuntaamaan nykyistä enemmän täydennyskoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin. Täydennyskoulutuksesta tulisi lisäksi kerätä kattavammin tietoa, jota voitaisiin hyödyntää sekä koulutuksen suuntaamisessa että koulutuksen laadun kehittämässä. Täydennyskoulutuksen kehittämistyöryhmä on muistiossaan kiinnittänyt huomiota samoihin kehittämishaasteisiin.

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita on arvioitu tarkemmin luvussa 4.11.4.

4.3 Koulutuksen tuloksellisuuden seuranta

Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisen ohella edistää koulutuksen tuloksellisuutta ja seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallitus seuraa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden toiminnallisia vaikutuksia ja koulutuksen järjestämistä pääasiassa oppimistulosten arvioinnin yhteydessä ja kokoamalla määrällisiä indikaattoreita ja muuta seurantatietoa sekä tuottamalla ja hyödyntämällä tutkimustietoa.

4.3.1 Oppimistulosten arvioinnit

Oppimistulosten arvioinneissa selvitetään, miten hyvin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa määritellyt tavoitteet on saavutettu eli miten hyvin koulut ja oppilaitokset ovat onnistuneet saavuttamaan oppimiselle asetetut tavoitteet. Arvioinnit ovat kansallisia, paikallisia tai kansainvälisiä oppimistulosten arviointeja. Kokonaisarvioinneissa kootaan oppimistulostietojen lisäksi tietoja koulutuksen järjestämisestä. Arviointeihin osallistuvat koulutuksen järjestäjät ja koulut saavat Opetushallitukselta koulu- ja oppilaitoskohtaista palautetta, josta käyvät ilmi oppimistulokset ja se, miten koulun oppilasarviointi ja opiskelijan arviointi rinnastuu kansalliseen tasoon. Yksittäisen koulun tuloksia ei julkisteta.

Perusopetuksen oppiaineiden oppimistulosten arvioinneissa ja seurannassa on vaihdeltu tavoitealueiden ja sisältöjen painotuksia. Näissä arvioinneissa tiedonhankintamenetelminä on käytetty pääasiallisesti joukkokokeita, jotka on toteutettu kaksivaiheisena ositettuna otantana suomenkielistä ja ruotsinkielistä opetusta antavissa kouluissa. Lisäksi on käytetty erilaisia taustakyselyitä, kuten kyselyjä kokeeseen osallistuvilta oppilailta, otoskoulujen rehtoreilta ja oppiaineen opettajilta. Pitkittäisseurannassa on hyödynnetty aiemmin toteutettujen joukkokokeiden aineistoja. Analyysaja varten Opetushallituksen laskentapalveluista on saatu kunkin koulun opetuksen järjestäjää koskevia taloustietoja sekä Tilastokeskuksesta koulun alueeseen liittyviä sosiaalisia indikaattoreita kouluittain. Lisäksi on hyödynnetty oppilas-, rehtori- ja opettajakyselyistä saatuja tietoja. Seurannat on suunniteltu asiantuntijoiden verkostossa, jossa on edustettuna oppiaineen ja didaktiikan akateemisia asiantuntijoita sekä oppiaineen opettajia. Opetushallitus saattaa vuosien vuoden 2007 aikana loppuun

aiemmin aloitetut peruskoulun oppimistulosten arvioinnit ja seurannat. Opetusministeriön ja Opetushallituksen vuosia koskevassa 2007–2009 tulossopimuksessa ei ole sovittu uusien oppimistulosten arviointien käynnistämisestä.

Ammatillisen peruskoulutuksen näyttöjärjestelmän kehittämistyön yhteydessä aloitettiin kansallinen näyttöperusteinen oppimistulosten arvioinnin kehittäminen opetusministeriön päätöksen mukaisesti. Aikaisemmin kansallinen arviointitieto ammatillisista perustutkinnoista koottiin erillisillä valtakunnallisilla kokeilla. Kansallista näyttöperusteista oppimistulosten arviointijärjestelmää on kehitetty ja testattu Opetushallituksen johtamassa KOPPI-projektissa ja siihen liittyvissä arviointikokeiluissa. Projekti käynnistyi vuonna 2002 ja se päättyi keväällä 2008. Kansallista arviointia kehitetään KOPPI-projektissa niin, ettei se ole irrallinen järjestelmä, vaan liittyy kiinteästi oppilaitosten tavanomaiseen toimintaan, antaa säännöllistä palautetietoa, tukee ja ohjaa koulutuksen järjestäjän itsearviointia ja kannustaa kehittämistyöhön. Arviointi tulee perustumaan luottamukseen ja eri osapuolten osallistamiseen arviointitiedon tuottamisessa. KOPPI-projektissa kehitetään myös vertaisarviointia osana näyttöperusteisen arvioinnin laadunhallintaa.

Opetushallituksessa on käynnistetty vuoden 2007 alussa opetusministeriön päätöksen mukaisesti kansallinen oppimistulostiedon tuottaminen ja seuranta, jossa arviointitieto kootaan suoraan ammattiosaamisen näytöistä. Oppimistulostiedon tuottaminen aloitettiin neljässä ammatillisessa perustutkinnossa: sosiaali- ja terveysalan, hotelli- ja ravintola-alan, logistiikan sekä kone- ja metallialan perustutkinto.

4.3.2 Koulutusindikaattorien ja muun seurantatiedon tuottaminen

Oppimistulosten arviointien lisäksi Opetushallitus tuottaa koulutusindikaattoreita ja muuta seurantatietoa sekä selvityksiä ja analyyseja tutkimus-, tilasto- ja kansainvälisen koulutusta koskevan tiedon pohjalta opetushallinnon ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Se kerää ja julkaisee tietoa muun muassa koulutuksen kustannuksista sekä oppilaitoksista, opiskelijamääristä, koulutukseen hakijoista ja tutkinnon suorittaneiden määristä, opiskelijoiden liikkuvuudesta, opintojen keskeyttämisestä, opettajamääristä ja opettajien kelpoisuudesta. Erityisesti Opetushallitus seuraa koulutuksen tasa-arvon toteutumista ja raportoi säännöllisesti koulutuksen alueellisen, sukupuolten välisen ja vastaisuudessa myös sosiokulttuurisen tasa-arvon toteutumisesta. Koulutusindikaattorien ja muun seurantatiedon tuottamisessa hyödynnetään muun muassa Opetushallituksen ylläpitämiä OPTI- ja WERA-oppilaitostietojärjestelmiä ja VALOS-valtionosuusjärjestelmää, joita esitellään tarkemmin luvussa 4.6.3 Perustietopalvelut.

Opetushallitus julkaisee vuosittain Koulutuksen määrälliset indikaattorit -julkaisun. Julkaisu on kattava katsaus suomalaisen koulutuksen tilaan. Siinä on tietoa paitsi esi-, perus-, toisen asteen ja aikuiskoulutuksesta, niin myös korkeakouluihin hakeutumisesta. Julkaisu tehdään kolmikielisenä siten, että yhteenvetokatsaus ja Suomen ruotsinkielistä koulutusta kuvaava osuus ovat ruotsiksi ja kuvaus suomalaisesta koulutuksesta kansainvälisessä vertailussa englanniksi. Opetushallitus tuottaa myös Aikuiskoulutuksen vuosikirjan, joka on tilastollinen katsaus aikuiskoulutuksen tilaan.

4.3.3 Tutkimustiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

Koulutuksen seuranta varten Opetushallitukseen on perustettu tutkimusryhmä maaliskuussa 2007. Tutkimusryhmän tehtävänä on huolehtia siitä, että kaikki kerätty koulutusta koskeva tieto hyödynnetään, jalostetaan ja levitetään koulutustoimialalla toimivien käyttöön ja yhteiskunnan tarpeisiin. Tutkimusryhmä tekee lisäksi jonkin verran tutkimusta.

Opetushallituksen meneillään olevissa tutkimushankkeissa selvitetään muun muassa kouluverkon supistamisen merkitystä oppilaiden hyvinvoinnille ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimistuloksia ja koulutusvalintoja. Yhdessä Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (STAKES) kanssa selvitetään oppilaiden kehitysympäristöjä, koulumenestystä ja hyvinvointia sekä koulujen terveydenedistämistoimia. Lisäksi Opetushallitus edistää tutkimustoimintaa, joka tuottaa tietoa opettamisen, oppimisen ja uusien oppimisympäristöjen laadusta ja tuloksellisuudesta.

Opetushallituksella on tietokanta koulutusta koskevasta tutkimuksesta. Tietokantaa tukee tutkimusryhmän työtä tutkimustiedon kokoamisessa, hyödyntämisessä ja levittämisessä. Tietokanta esitellään tarkemmin luvussa 4.6.3 Perustietopalvelut.

4.3.4 Koulutuksen tuloksellisuuden seurannan resurssit Opetushallituksessa

Koulutuksen tuloksellisuuden seurannasta vastaa Opetushallituksessa laadunhallinnan ja seurannan toimintayksikkö ja erityisesti sen asiantuntijayksiköt arviointi- ja seurantapalvelut ja tutkimusryhmä. Koulutusindikaattorien ja muun seurantatiedon tuottamisesta vastaa perustietopalvelujen asiantuntijayksikkö. Arviointi- ja seurantapalvelut -asiantuntijayksikössä työskentelee 14 henkilöä, tutkimusryhmässä 9 henkilöä ja perustietopalveluissa 17, yhteensä 40 henkilöä (36 vakinaista ja 6 määräaikaista). Perustietopalvelut-asiantuntijayksikön henkilöstöstä valtaosa työskentelee koulutuksen tietohuoltoon liittyvissä tehtävissä, eikä tee suoranaisesti toimialan ja sen tuloksellisuuden seurantaa.

Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan koulutuksen tuloksellisuuden seurantaan ja arviointiin käytettiin vuonna 2004 reilut 23 henkilötyövuotta ja vuonna 2005 vastaavasti noin 21 henkilötyövuotta. Vuonna 2006 oppimisen ja koulutuksen tavoitteiden toteutumisen ja järjestelmän toimivuuden seurantaan käytettiin toimintakertomuksen mukaan 21,9 henkilötyövuotta.

Koulutuksen tuloksellisuuden seuranta rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hanke-rahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan koulutuksen tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin aiheuttamat kustannukset ovat olleet vuosittain noin 1,6 miljoonaa euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on budjetoitu arviointi- ja seurantapalveluihin ja ammatillisen koulutuksen oppimistulosten seurantarjestelmän kehittämiseen noin 0,5 miljoonaa euroa ja tutkimusryhmän toimintaan 57 000 euroa sekä henkilötyövuosia yhteensä noin 10. Oppimistulosten arvioinnin resurssit on tässä luvussa tarkasteltu osana koulutuksen tuloksellisuuden seurantaa. Opetushallituksen oppimistulosten arviointiin ja muuhun arviointiin käyttämiä resursseja on eritelty yksityiskohtaisemmin koulutuksen ulkopuolista arviointia käsittelevän luvun alaluvussa 4.5.5 Arviointitoiminnan resurssit.

4.3.5 Nykytilan arviointi

Opetushallituksessa tehdään lukuisia toimia, joiden voidaan katsoa olevan koulutuksen tuloksellisuuden seurantaa. Nämä toimet ovat kuitenkin ainakin osittain toisistaan irrallisia, eikä niiden pohjalta rakennu kokonaiskuvaa suomalaisen koulutusjärjestelmän tilasta.

Koulutustoimialalla kerätään paljon erilaista tietoa, mutta tiedon levitys ja käyttö koulutuksen kehittämistyössä koetaan puutteelliseksi. Erilaisia ja eri järjestelmistä saatavia tietoja ei yhdistetä ja hyödynnetä laajempaa käyttöä ja syvällisempiä analyysejä varten.

Sidosryhmien näkemyksen mukaan Opetushallituksella tulisi olla nykyistä vahvempi rooli koulutustoimialan tutkimuksen ja tietojen keruun koordinoimisessa, tutkimustoiminnan verkottamisessa ja tutkimuksen dokumentoijana. Korkeakoulujen tekemä koulutuspoliittisesti merkittävä tutkimus ei ole kaikilta osin riittävää tai se on suhteellisen hitaasti koulutuspolitiikan tarpeisiin reagoivaa. Tutkimustarpeita lisää suomalaisen koulutuksen saama kansainvälinen huomio, joka on luonut uusia tarpeita selvittää koulutusjärjestelmän keskeisiä piirteitä tutkimuksen kautta.

Lisäksi Opetushallituksen tulisi vahvistaa tutkimusten ja muun seurantatiedon hyödyntämistä tutkinto- ja opetussuunnitelmatyössä, kehittämistoiminnassa ja toimialan tuloksellisuuden seurannassa.

Koulutuksen arviointi on ajautunut sidosryhmien näkemysten mukaan merkittäviin ongelmiin. Kilpailu arviointitoiminnan omistajuudesta on aiheuttanut sen, että koulutuksen arvioinnin vastuut ja työnjako ovat epäselvät eikä Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välinen yhteistyö toimi. Arviointia tapahtuu väistämättä monen organisaation ja myös opetusministeriön asettamien työryhmien toimesta, eikä arviointia voida jatkossakaan monopolisoida yhdelle toimijalle. Koulutuksen arvioinnissa erottuvat toisistaan varsinainen arviointitoiminta, jossa arvioinnin suorittajalla on yli menevä kompetenssi tehdä arvioita koulutuksesta, ja toisaalta oppimistulosten seurantaan palvelevat kansalliset kokeet ja muu oppimistulosten arviointi, jossa oppimisen tuloksia verrataan suoraan kansallisesti asetettuun normiin. Arviointitoimintojen uudelleen järjestämisen ja arviointia suorittavien yksiköiden työnjaon vahvistamisen tarve on ilmeinen. Koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin nykytilaa arvioidaan tarkemmin luvussa 4.5.

4.4 Ennakointi ja koulutustoimikunnat

4.4.1 Koulutustarpeiden ennakointi ja Opetushallitus koulutustarpeiden ennakoijana

Koulutustarjonnan mitoittaminen ja suuntaaminen sekä koulutuksen sisällöllinen kehittäminen edellyttävät tulevaisuuden työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden arviointia eli ennakointia. Koulutuksen ennakointi on osa koulutuspolitiikan ohjausta ja päätöksentekoa. Valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa päätetään koulutuksen keskeisistä laadullisista, määrällisistä ja rakenteellisista linjoista.

Opetusministeriö vastaa koulutuksen mitoittamisesta ja suuntaamisesta valtakunnallisesti. Opetusministeriö säätelee opiskelijamääriä sekä tutkinto- ja aloittajatarpeita ammatillisen koulutuksen järjestämisluissa ja korkeakoulujen tulos- ja tavoiteneuvotteluissa, jotka asettavat kehykset koulutuksen järjestämiselle ja suuntaamiselle. Koulutuksen järjestäjien (yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien) vastuuta työelämän muutosten ennakoinnista ja niihin reagoimisesta on korostettu, kun toiminnan suuntaamis- ja ohjaamisvaltaa on siirretty korkeakouluille ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Koulutuksen järjestäjiltä edellytetään aktiivista roolia työelämän osaamistarpeiden huomioon ottamisessa ja alueiden kehittämisessä. Toimintaa ohjataan myös tuloksellisuuteen kannustavilla rahoitusjärjestelmillä, joita kehitetään kaikkiin mainittuihin koulutusmuotoihin.

Koulutustarpeiden valtakunnallinen ennakointi tuottaa tietoa työelämän näkökulmasta työvoiman kysynnän muutoksista eri ammateissa, ammattirakenteen muutoksista,

poistumasta ja eri ammateissa avautuvien työpaikkojen määrästä ja näiden perusteella ennakoitua määrällisistä koulutustarpeista. Määrällinen ennakointi on organisoitu pääasiaksi opetusministeriön johtaman Koulutus 2012 -hankkeen alaiseksi. Ennakointi kattaa koko työvoiman ja kaikki koulutussektorit. Laadullinen osaamistarpeiden ennakointi tuottaa tietoja tulevaisuuden osaamistarpeista, osaamisen painopisteiden muutoksista, kokonaan uusista osaamisalueista ja työelämän tarvitsemista uudeltaisista osaamiskombinaatioista. Laadullista ennakointia tekevät Opetushallitus, koulutuksen järjestäjät, yliopistot ja ammattikorkeakoulut.

Opetusministeriön asettamat eri alojen koulutustoimikunnat avustavat ministeriötä ja Opetushallitusta ja ennakoivat alansa koulutustarpeita.

Opetushallitus tuottaa valtakunnallisia ja alueellisia työvoima- ja koulutustarvelaskelmia sekä koulutuksen läpäisyä koskevia ennakointilukuja opetusministeriölle ja maakuntien liitoille koulutuksen suuntaamisen ja oppilaitosverkon kehittämisen pohjaksi. Laskelmat tuotetaan sekä nuorten ammatillisesti suuntautunutta koulutusta varten että ammatillisesta aikuiskoulutusta varten ja erikseen ruotsinkielistä koulutusta varten. Valtakunnallisen ja alueellisen ennakoinnin pohjana käytetään Tilastokeskuksen, Eläketurvakeskuksen ja työministeriön tilastoaineistoja. Työvoima- ja koulutustarvelaskelmien tuottamisen lisäksi Opetushallitus kehittää ennakointimenetelmää ja -työkaluja. Määrällistä ennakointia tehdään yhteistyössä opetusministeriön, työministeriön ja sisäasianministeriön kanssa.

Määrällisen ennakoinnin ohella Opetushallitus ennakoi laadullisesti osaamistarpeita alakohtaisten osaamistarveselvitysten avulla. Laadullisen ennakoinnin avulla saadaan tietoa työelämän ja työn muutoksesta. Ennakointitieto palvelee ensisijaisesti opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteiden laadintaa sekä tutkintorakenteiden kehittämistä ammatillisessa koulutuksessa ja korkea-asteella. Ennakointitieto antaa pohjaa myös koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten opetussuunnitelmatyölle ammatillisessa koulutuksessa. Laadullista ennakointitietoa hyödyntävät opetus- ja työvoimahallinto, oppilaitokset, koulutuksen suunnittelijat ja järjestäjät sekä koulutukseen ja työhön neuvovat ja hakeutuvat.

Opetushallitus tekee alueellista ennakointia yhdessä maakuntien liittojen kanssa tukemalla ja koordinoimalla maakuntien liittojen työtä. Alueellista ennakointia ja sen organisointia suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä alueiden kanssa. Yhteistyökumppaneita ovat maakuntien liittojen lisäksi TE-keskukset, lääninhallitukset, koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten edustajat. Yhteistyössä hyödynnetään Opetushallituksen ja maakuntien liittojen sekä niiden yhteistyötahojen välistä Internet-työryhmäsivustoa. Alueellista ennakointia tuetaan kehittämällä ennakoinnin menetelmää, laskentamallia ja ennakoinnin työkaluja, laskemalla aloittajatarpeet (tekninen laskenta) ja kouluttamalla.

Ennakoinnin kehittämistyötä tehdään Opetushallituksessa myös erillisissä hankkeissa, joita ovat rakennerahastokauden 2000–2006 ESR-rahoitteiset projektit Koulutuksen määrällisen ennakoinnin menetelmän ja yhteistyön kehittäminen alueellisessa ennakoinnissa, Yrke 2020 sekä Ennakoinnista eteenpäin.

Opetushallitus osallistuu asiantuntijana useisiin koulutustoimialan ulkopuolisiin ennakointihankkeisiin, muuan muassa työministeriön ja työmarkkinajärjestöjen työvoimatarpeen ennakointeihin. Opetushallitus myös levittää kokoamaansa koulutustarpeita koskevaa ennakointitietoa monissa eri yhteyksissä, esim. Opetushallituksen järjestämällä alakohtaisilla kehittämispäivillä, eri järjestöjen tilaisuuksissa, ulkomaisten vierailujen yhteydessä sekä median välityksellä.

Opetushallitus ylläpitää ennakointitietoa tuottaville ja käyttäville suunnattua Ennakoinnin sähköistä tietopalvelua, Enstiä. Enstissä on muun muassa tuoreita ennakointituloksia, ennusteita ja tilastoja, linkkejä ennakointihankkeisiin ja raportteihin, uutisia, tutkimus-

menetelmätietoa ja kirjallisuutta. Lisäksi se tarjoaa välineitä ennakoititiedon käyttämiseen. Opetushallitus kehittää Enstiä, jotta se palvelisi entistä paremmin eri käyttäjäryhmiä.

Opetushallitus seuraa ennakoitityön vaikuttavuutta suhteessa koulutustarjonnan ja tutkintojen määrän kehitykseen. Tällä hetkellä seuranta on hankalaa, koska toimivaa seurantajärjestelmää ei ole. Tavoitteena on luoda seurantajärjestelmä, jonka avulla saadaan nopeasti viimeisin tilastotieto työvoiman kysynnän, koulutustarjonnan ja suoritettujen tutkintojen määristä sellaisessa muodossa, että niitä voidaan verrata ennakoitityön keskeisiin tuloksiin ja saada tietoa ennakoinnin osuvuudesta ja ennakoititietojen hyödyntämisestä.

4.4.2 Koulutustoimikuntajärjestelmä ja Opetushallitus koulutustoimikuntatyön tukijana

Koulutustoimikuntajärjestelmä muodostuu eri aloja edustavista koulutustoimikunnista sekä koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmästä. Koulutustoimikuntien tehtävänä on yhteistyössä Opetusministeriön ja Opetushallituksen kanssa edistää koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta. Koulutustoimikuntien toimiala kattaa ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, ammattikorkeakouluopetuksen sekä yliopistojen tarjoaman koulutuksen. Koulutustoimikuntien jäsenet edustavat työnantajia, työntekijöitä, opetushallintoa ja opettajia sekä muuta työelämää. Alakohtainen koulutustoimikunta seuraa, arvioi ja ennakoii koulutuksen ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehitystä edustamallaan aloilla ja tarvittaessa yhteistoiminnassa keskenään. Lisäksi se antaa lausuntoja ja tekee ehdotuksia koulutuksen kehittämiseksi sekä käsittelee Opetushallituksen vahvistettavaksi kuuluvat ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet.

Koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmä vastaa koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta. Koordinaatioryhmässä ovat edustettuina opetus- ja työhallinto, työmarkkinoiden keskusjärjestöt, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö MTK, Suomen Yrittäjät, Suomen Kuntaliitto sekä ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rehtorit. Opetusministeriö voi koordinaatioryhmän esityksestä asettaa kahden tai useamman koulutustoimikunnan tehtäväalueelle liittyviä yhteistyöryhmiä, joiden tarkoituksena on ennakoia erityisesti uusien ja kehittyvien alojen koulutus- ja osaamistarpeita. Koulutustoimikuntien yhteistyöryhmiä ei ole toistaiseksi ei asetettu.

4.4.3 Ennakoinnin ja koulutustoimikuntatyön resurssit Opetushallituksessa

Ennakoinnista vastaa Opetushallituksessa Koulutustarve-ennakoinnin asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 8 henkilöä, joista 5 on vakinaista ja 3 määräaikaista. Määräaikaisista kaksi työskentelee ennakoinnin ESR-projeketissa, jotka päättyvät vuoden lopussa. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan määrälliseen ja laadulliseen ennakoitityöhön käytettiin Opetushallituksessa noin 5,5 henkilötyövuotta.

Ennakointi- ja koulutustoimikuntatyö rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hanke-rahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on budjetoitu vajaa 200 000 euroa ja noin 5,7 henkilötyövuotta ennakoitityöhön.

Eri ammattialojen koulutustoimikuntia hallinnoidaan Opetushallituksessa. Opetushallituksen ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen alakohtaiset asiantuntijat ovat

sihteereinä sekä samalla asioiden esittelijöinä alakohtaisissa koulutustoimikunnissa, joita on 34. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan koulutustoimikuntatyöhön käytettiin 1,8 henkilötyövuotta. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa koulutustoimikuntatyöhön on budjetoitu 176 541 euroa.

4.4.4 Nykytilan arviointi

Koulutuksen ennakointi nähdään tärkeäksi osaksi koulutuspoliittista ohjausta ja päätöksentekoa. Ennakointipalveluihin oli Opetushallituksen sidosryhmäkyselyssä kohtalaisen tyytyväisiä 58 prosenttia vastaajista. Kuitenkin yli 20 prosenttia oli sitä mieltä, että ennakointi on Opetushallituksessa hoidettu heikosti tai erittäin heikosti. Opetushallituksen palveluvälikoimassa ennakointi ei sijoitu kärkipäähän. Tyytymättömyys ennakointiin johtuu osittain siitä tosiasiaista, että tulevaisuuden ennakoiminen on erittäin vaikeaa yhä monimutkaistuvassa ja nopeasti muuttuvassa maailmassa.

Ennakointijärjestelmää pidetään hajanaisena. Samoja asioita tehdään nyt monessa paikassa ja tehtävistä kilpaillaan. Kuulemistilaisuuksissa esitettiin ratkaisuksi hajallaan olevan ennakoointijärjestelmän osittaista kokoamista, työnjaon selkeyttämistä ja yhteistyön vahvistamista yhteisten asioiden hoitamiseksi. Toisaalta esitettiin myös ennakoinnin kokoamista uuden työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen, vaikka samanaikaisesti todettiin uuden ministeriön toimialan rajallisuuden ja edunvalvonnallisen luonteen aiheuttama ongelma. Ennakointityön toivottiin voivan käytännössä tapahtua verkostomaisena yhteistyönä. Koulutussektori voisi keskittyä lisääntyvästi myös muiden toimialojen tuottaman ennakointitiedon keräämiseen ja muokkaamiseen koulutus- ja osaamistarpeiden tyydyttämistä hyödyttävään muotoon. Oleellista ennakointitoiminnan järjestämisessä on se, että aluehallinnon ja elinkeinoelämän näkemykset tulevat siinä monipuolisesti otettua huomioon. Tämä edellyttää hallinnonalat ylittävää yhteistyötä.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa katsottiin, että nuorisoikäluokkien koulutustarpeen ja opettajatarpeen ennakointi ja seuraaminen kuuluu selkeästi opetushallinnon toimialaan. Koulutustarpeiden ennakoinnissa tulevien tarpeiden kartoittaminen voisi olla Opetushallituksen tehtävä, sillä virastolla on arviointien tekemiseen tarvittavaa osaamista ja kokemusta. Opetushallituksessa on tehty pitkäjänteistä koulutustarpeiden ennakoinnin ja ennakointitiedon levittämisen kehittämistyötä, joka on ollut mahdollista muun muassa siihen saadun ESR-rahoituksen avulla. Saavutetut tulokset ovat hyvä lähtökohta Opetushallituksen ennakointitehtävän määrittelyssä. Koulutuksen määrällistä mitoittamista ja suuntaamista koskevat päätökset tulee tehdä opetusministeriössä. Kuulemistilaisuuksissa todettiin lisäksi, että tulevaisuudessa laadullisen ennakoinnin merkitys tulee lisääntymään, mikäli halutaan vastata koulutuksen avulla parhaalla mahdollisella tavalla yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin.

Valtakunnallisen koulutustarpeiden ennakoinnin rinnalle tarvitaan alueellista ennakointia, joka tuo esille alueiden erityispiirteet ja vaihtelun maan sisällä. Alueellisessa koulutustarpeiden ennakoinnissa on oleellista, että alueen yhteiskunnallisia ja työelämän tarpeita tarkastellaan kokonaisuutena. Maakunnan liitoilla yhteistyöverkostoineen on keskeinen rooli strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittelyssä. Tähän mennessä toteutettu alueellinen ennakointiyhteistyö on lisännyt alueellista ennakointiosaamista ja vuoropuhelua hallinnonalojen välillä ja työelämän ja hallinnon välillä. Valtakunnallisen ennakoinnin toimijoiden ja alueellisen ennakoinnin asiantuntijaryhmien keskusteluyhteys on parantunut ja konkretisoitunut. Ennakointia uudistettaessa tähän mennessä saavutettuja käytäntöjä pitäisi kehittää edelleen.

Opetushallituksella on tärkeä rooli koulutustoimikuntatyössä. Koulutustoimikuntatyössä hankaluutena on ollut korkeakoulutuksen vähäinen käsittely. Työ painottuu ammatilliseen koulutukseen, jossa se myös arvioidaan onnistuneeksi. Ongelmana ovat koulutustoimikuntien resurssit ja osassa toimikuntia myös tarjotun tuen kapea-alaisuus. Koulutustoimikunnat tarvitsisivat lisäresursseja, jotta työssä voidaan nykyistä paremmin huomioida myös korkeakoulutus ja ennakoita koulutus- ja osaamistarpeita selkeästi nykyistä laajemmin ja perusteellisemmin.

Ennakointi on yksi koulutustoimikuntien perustehtävistä. Niiden edellytetään seuraavan, arvioivan ja ennakoivan alansa koulutuksen ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehitystä ja tekevän ehdotuksia alansa koulutuksen määrälliseksi ja laadulliseksi kehittämiseksi. Koulutustoimikuntien roolia koulutustarpeiden ja osaamistarpeiden ennakoinnissa tulisi vahvistaa määrittelemällä esimerkiksi vuosittain tiettyjä teemoja, joihin koulutustoimikunnilta odotetaan näkemyksiä. Koulutustoimikuntien asiantuntemusta pitää nykyistä enemmän hyödyntää erityisesti osaamistarpeiden ennakoinnissa.

Ennakointitiedon jakamisesta ja levittämisestä erilaisille asiakasryhmille on tulossa entistä tärkeämpi tehtävä. Ennakointitietoa on tarjolla hyvin runsaasti ja tiedon käyttäjän näkökulmasta ongelmaksi on muodostunut juuri hänen tarpeisiinsa soveltuvan ennakointitiedon löytäminen. Tulevaisuudessa pitäisi pystyä löytämään toimivia ratkaisuja soveltuvan ennakointitiedon levittämiseksi ja esim. kehittämään Ensti-tietopalvelua edelleen paremmin eri kohderyhmille sopivaksi.

4.5 Koulutuksen ulkopuolinen arviointi

Koulutuksen ulkopuolinen arviointi on yksittäiseen koulutusinstituutioon kohdistuvaa tai koko koulutusjärjestelmään tai sen osaan kohdistuvaa ulkopuolisen tahon suorittamaa arviointia. Sen keskeisenä tavoitteena on turvata lainsäädännössä määriteltyjen tarkoituksen toteuttamista, kehittää koulutusta ja tukea oppimista, varmistaa koulutuksen laatua sekä tuottaa koulutuksen paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa sekä kansainvälisessä vertailussa tarvittavaa tietoa koulutuksen tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi on pidetty tärkeänä, että arvioinnit tuottavat tietoa opiskelijoille ja heidän huoltajilleen opintoja koskevien valintojen perusteeksi. Kansallisella tasolla koulutuksen arvioinnin merkitystä on kasvattanut päätäntävällän siirtäminen koulutuksen järjestäjille ja samaan aikaan tapahtunut ennakkolisesta normiperusteisesta säätelystä ja tarkastustoiminnasta luopuminen.

Koulutuksen ulkopuolista arviointia käsittelevässä luvussa on selvitysmiestyössä hyödynnetty opetusministeriön asettaman koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistiota (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27).

Suomessa koulutuksen ulkopuolinen arviointijärjestelmä rakentuu ulkopuolisesta arviointitoiminnasta, indikaattorituotannosta sekä oppimistuloksiin liittyvästä seurannasta ja arvioinnista. Valtakunnallinen järjestelmä on yhteydessä koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten ja korkeakoulujen sisäiseen arviointitoimintaan ja laadunvarmistukseen perustuvaan järjestelmään. Koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin kokonaisuus jakautuu Suomessa korkeakoulujen ulkopuoliseen arviointiin ja koulutuksen ulkopuoliseen arviointiin. Korkeakoulujen ulkopuolinen arviointi kattaa korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien ja korkeakoulujen antaman koulutuksen ja muun toiminnan ulkopuoliset arvioinnit, joita toteutetaan korkeakoulu-, koulutusala- ja teema-arviointeina sekä muina korkeakoulupoliittisina arviointeina. Koulutuksen arvioinnilla tarkoitetaan koulutusta koskevien lakien nojalla

säädettyä koulutusta koskevaa arviointia. Se käsittää esi- ja perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön sekä aikuiskoulutuksen. Koulutuksen ulkopuolinen arviointi kattaa koulutusinstituutioihin, niiden osiin sekä toimintaan liittyvät tila-, teema- ja järjestelmäarvioinnit sekä oppimistulosten arvioinnit.

4.5.1 Korkeakoulujen ulkopuolinen arviointi ja korkeakoulujen arviointineuvosto

Päävastuu opetuksen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan, tieteellisen tutkimuksen ja muun toiminnan laadusta on korkeakouluilla itsellään. Korkeakoulujen vastuulle kuuluu se, että niiden tarjoama koulutus ja niiden myöntämät tutkinnot vastaavat kansainvälisiä vaatimuksia. Yliopistolain (645/1997) 4 §:n mukaan yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, koulutuksessa ja opetuksessa saavutetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Lain 5 §:n mukaan yliopistojen tulee arvioida koulutustaan, tutkimustaan sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen on myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin ja julkistettava järjestämänsä arvioinnin tulokset.

Ammattikorkeakoululain (351/2003) 9 §:ssä säädetään ammattikorkeakoulujen laadunarvioinnista. Pykälän mukaan ammattikorkeakoulun tehtävänä on vastata järjestämänsä koulutuksen ja muun toiminnan laatutasosta ja jatkuvasta kehittämisestä sekä osallistua määräajoin ulkopuoliseen laadunarviointiin. Lisäksi ammattikorkeakoulun tulee julkistaa järjestämänsä arvioinnin tulokset. Pykälässä todetaan myös, että opetusministeriön yhteydessä on korkeakoulujen arviointineuvosto, josta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Korkeakoulujen arviointineuvostosta säädetään korkeakoulujen arviointineuvostosta annetussa asetuksessa (1320/1995). Asetuksen 1 §:n mukaan korkeakoulujen arviointineuvoston tehtävänä on

- avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevissa asioissa
- huolehtia ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten perustamishankkeiden arvioinnista
- järjestää korkeakoulujen toimintaan sekä korkeakoulupolitiikkaan liittyviä arviointeja
- tehdä korkeakoulujen arviointia ja sen kehittämistä koskevia aloitteita
- huolehtia arviointia koskevasta kansainvälisestä yhteistyöstä
- edistää korkeakoulujen arviointia koskevaa tutkimusta
- arvioida korkeakoulujen järjestämiä erikoistumisopintoja ja hyväksyä ne korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen (464/1998) 14 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin sekä pitää mainittua rekisteriä.

Lisäksi arviointineuvosto hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (548/2005) sille säädetyt tehtävät.

Korkeakoulujen arviointineuvoston jäseniksi opetusministeriö kutsuu neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan 12 korkeakoulujen arviointiin perehtynyttä henkilöä. Enemmistö jäsenistä kutsutaan korkeakouluihin kuuluvista henkilöistä. Käytännössä jäsenet edustavat yliopistoja, ammattikorkeakouluja, opiskelijoita ja työelämää. Asetuksen mukaan jäseneksi ei voida kutsua henkilöä, joka on ollut jäsen kaksi alkavaa toimikautta välittömästi edeltä-

nyttä täyttä toimikautta. Nykyisen korkeakoulujen arviointineuvoston opetusministeriö on asettanut nelivuotiskaudeksi 1.1.2004–31.12.2007. Korkeakoulujen arviointineuvostoon voidaan opetusministeriön päätöksellä perustaa jaostoja asioiden valmistelua varten. Jaoston jäseneksi voidaan määrätä myös korkeakoulujen arviointineuvostoon kuulumattomia henkilöitä. Korkeakoulujen arviointineuvostossa toimii työvaliokunta ja erikoistumisopintojen lautakunta.

Korkeakoulujen arviointineuvostosta annetun asetuksen 6 §:n mukaan arviointineuvostossa ja lautakunnassa käsiteltävien asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten neuvostossa on sihteeristö. Sihteeristö toimii tällä hetkellä opetusministeriön toimitiloissa. Sihteeristössä toimii pääsihteerin ohella neljä suunnittelijaa ja kuusi projektisuunnittelijaa. Sihteeristön henkilöstö on virka- tai työsuhteessa joko opetusministeriöön tai korkeakouluihin. Virka- ja työsuhteet ovat määräaikaisia vaihdellen vuodesta neljään vuoteen. Sihteeristön johdossa toimii pääsihteerin.

Korkeakoulujen arviointineuvosto määrittelee kunkin nelivuotisen toimikautensa alussa oman toimintansa strategian ja yleiset suuntaviivat. Toimintasuunnitelmaa tarkistetaan vuosittain ja sen lisäksi laaditaan vuotuinen työsuunnitelma. Korkeakoulujen arviointineuvoston toteuttamat arviointiprojektit ovat jaettavissa korkeakoulukohtaisiin arviointeihin, koulutusala-arviointeihin, korkeakoulupoliittisiin ja muihin teema-arviointeihin, laatu- ja huippuyksikköarviointeihin sekä erikoistumisopintojen arviointiin ja rekisteröintiin. Arviointineuvosto toteuttaa myös maksullisena palvelutoimintana korkeakoulutukseen liittyviä arviointeja, jotka ovat lähinnä olleet opetushallinnon ulkopuolisia, korkeakouluja koskevia arviointeja.

Suomessa korkeakoulujen arviointineuvosto on kymmenvuotisen historiansa aikana toteuttanut usean tyyppisiä arviointeja, joilla on pyritty tukemaan korkeakoulujen toiminnan kehittämistä eri näkökulmista. Arvioinnin kohde ja tarkoitus ovat vaikuttaneet arvioinnin toteuttamistapaan. Toiminnan alkuvaiheessa neuvostoa työllistivät runsaasti ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen ja laajentamisesityksiin liittyvät arvioinnit. Niiden rinnalla toteutettiin teema-arviointeja. Vuodesta 2004 lukien korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnan painopistealueena on ollut korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditoinnin tavoitteena on varmistaa, että korkeakoululla on toiminnan jatkuvaa kehittämistä tukeva laadunvarmistusjärjestelmä, joka toimii tavoitteidensa mukaisesti, saa aikaan kehittämistoimenpiteitä ja on kansainvälisesti luotettava. Tavoitteena on, että vuonna 2011 kaikkien korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmät olisi auditoitu kertaalleen. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien lisäksi korkeakoulujen arviointineuvosto toteuttaa tällä hetkellä korkeakoulujen laatu- ja huippuyksikköarviointeja ja teema-arviointeja sekä toimintasuunnitelman mukaisia aiemmin toteutettujen arviointien seuranta-arviointeja. Vuodesta 1999 lähtien neuvosto on toteuttanut myös korkeakoulujen erikoistumisopintojen arviointeja, joihin osallistuminen on korkeakouluille vapaaehtoista.

4.5.2 Koulutuksen ulkopuolinen arviointi ja koulutuksen arviointineuvosto

Koulutuksen arviointia koskevat säännökset on sisällytetty kaikkeen 1. päivänä tammikuuta 1999 voimaan tulleesta koulutusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuun koulutukseen. Koulutuksen arvioinnista on säädetty samansisältöisesti perusopetuslain 21 §:ssä, lukiolain 16 §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 24 §:ssä, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 §:ssä, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 7 §:ssä sekä taiteen perusopetuksesta annetun lain 7 §:ssä. Koulutusta koskevien lakien koulutuksen arviointisään-

nökset on uudistettu 1. päivänä maaliskuuta 2003 voimaan tulleilla laeilla, joilla perustettiin opetusministeriön yhteyteen erillinen koulutuksen arviointineuvosto.

Edellä mainittujen säännösten mukaan koulutuksen järjestäjän tulee itse arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona. Ministeriö voi kuitenkin antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi.

Koulutuksen arviointitoimintaa koskevasta työnjaosta ja vastuusta sekä koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin arviointiasetuksessa. Arviointiasetuksen (150/2003) 4 §:n mukaan ulkopuolisesta arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä vastaavat opetusministeriö ja sen yhteydessä toimiva koulutuksen arviointineuvosto. Paikallisesta arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä vastaavat ensisijaisesti koulutuksen järjestäjät. Opetushallitus osallistuu osana koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkostoa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin. Koulutusta koskevan lainsäädännön mukaan arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa. Arviointiasetuksen 4 §:n mukaan arvioinnissa mukana olleille koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille tulee toimittaa niitä koskevat arviointitulokset.

Arviointineuvoston tehtävistä säädetään tarkemmin arviointiasetuksen 5 §:ssä. Sen mukaan opetusministeriön yhteydessä toimivan koulutuksen arvioinnin asiantuntijaelimen tehtävänä on

- avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevilla asioilla
- laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa
- organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona ja huolehtia arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta
- tehdä ehdotuksia koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja edistää koulutuksen arviointia koskevaa tutkimusta ja yhteistyötä.

Arviointineuvoston kokoonpanosta säädetään asetuksen 6 §:ssä. Koulutuksen arviointineuvostossa on enintään 14 jäsentä. Opetusministeriö nimeää jäsenet enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvoston kokoonpanossa tulee olla edustettuna opetushallinto, koulutuksen järjestäjät, opetustoimen henkilöstö ja opiskelijat sekä työelämä. Kokoonpanossa tulee ottaa huomioon eri koulutusmuodot ja molemmat kieliryhmät. Opetusministeriö on 24.3.2003 asettanut nykyisen 14-jäsenisen arviointineuvoston, jonka toimikausi on 1.4.2003–31.3.2007. Koulutuksen arviointineuvostoon voidaan arviointiasetuksen 7 §:n mukaan perustaa opetusministeriön päätöksellä asioiden valmistelua varten jaostoja. Jaoston jäseneksi voidaan määrätä myös koulutuksen arviointineuvostoon kuulumattomia henkilöitä. Koulutuksen arviointineuvostoon ei ole perustettu jaostoja.

Arviointiasetuksen 10 §:ssä säädetään koulutuksen arviointineuvoston sihteeristöstä. Sen mukaan arviointineuvostossa ja sen jaostossa käsiteltävien asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten on sihteeristö. Opetusministeriö sopii arviointineuvoston pääsihteeristä ja muusta sihteeristöstä sekä toimistotehtävien hoitamisesta Jyväskylän yliopiston kanssa. Arviointineuvoston sihteeristö toimii Jyväskylän yliopiston erillislaitoksena. Laitos on osa

yliopiston organisaatiota. Laitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo johtokunta, ja sen johtajana toimii pääsihteeri. Sihteeristö koostuu viidestä pääsuunnittelijasta ja kolmesta projektisuunnittelijasta. Pääsuunnittelijat edustavat perusopetusta ja lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja aikuiskoulutusta sekä ruotsinkielistä opetusta. Sihteeristön henkilöstö on määrällisissä virkasuhteissa Jyväskylän yliopistoon.

Koulutuksen arviointineuvosto organisoii koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan arviointiverkoston avustuksella. Arviointineuvosto itse toimii asiantuntijaelimenä. Varsinainen arviointi tapahtuu hankintaperiaatteella kansallista ja kansainvälistä asiantuntemusta hyödyntäen. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kullekin arviointihankkeelle on asetettu ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvat suunnittelu- ja arviointiryhmät. Verkostomaisen toimintatavan tavoitteena on tieteen, opetushallinnon, käytännön opetustyön ja sidosryhmien sekä muiden tarpeellisten tahojen asiantuntijoiden yhteistyön edistäminen.

Koulutuksen arviointineuvoston toiminta perustuu arvioinnin ohjelmallisuuteen. Arviointiasetuksen 5 §:n mukaan koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä on laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa. Tätä varten arviointineuvosto on valmistellut vuosia 2004–2007 koskevan arviointiohjelman. Arviointineuvoston toteuttamissa arviointihankkeissa panostetaan koulutuksen kehittämiseen ja arvioinnin vaikuttavuuteen. Arviointiohjelman mukaan arviointi on riippumatonta, osallistuvaa ja kehittävää, ja se perustuu avoimuuteen. Tavoitteena on, että arviointi on osuvaa ja että se uudistuu. Arviointia kehitetään ja syvennetään arviointitutkimuksen avulla.

Koulutuksen arviointineuvoston organisoimat perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön arvioinnit ovat olleet järjestelmä-, teema- tai tila-arviointeja. Ne ovat perustuneet arviointineuvoston laatimaan arviointisuunnitelmaan. Arviointineuvosto ei ole toteuttanut oppimistulosten arviointeja. Arviointihankkeiden tiedonkeruu on tehty pääosin otosperusteisesti. Useissa hankkeissa tiedonkeruu on perustunut pääasiallisesti koulutuksen järjestäjien tai oppilaitosten itsearviointiin, jota on täydennetty muilla menetelmillä, kuten tilasto- ja indikaattoriaineistoilla, arviointiraadeilla sekä arviointiryhmän suorittamilla ulkopuolisilla arviointikäynneillä. Arviointimenetelmiä on kehitetty siten, että ne sopivat monitahoarviointiin, vertaisarviointiin ja toisilta oppimiseen. Itsearviointia varten on tuotettu yhdessä oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien kanssa oppaita. Vuoteen 2006 mennessä koulutuksen arviointineuvosto on toteuttanut tai käynnistänyt seitsemän arviointihanketta. Varsinaista seuranta-arviointeihin ei ole liittynyt. Koulutuksen arviointineuvosto on lisäksi toteuttanut maksullisena palvelutoimintana joitakin opetushallinnon ulkopuolisia arviointi- ja kehittämishankkeita.

4.5.3 Opetushallitus koulutuksen arvioijana

Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on muun muassa edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Arviointiasetuksen 4 §:n mukaan Opetushallitus osallistuu osana koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkostoa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin. Opetusministeriö ja Opetushallitus sopivat seuranta- ja arviointihankkeista tulossopimuksessa. Opetushallitus arvioi eri aineiden ja alojen oppimistuloksia erityisesti perusopetuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa. Opetushallituksen tekemiä oppimistulosten arviointeja on kuvattu tarkemmin luvussa 4.3.1 Oppimistulosten arvioinnit.

Oppimistulosten arvioinnin lisäksi Opetushallituksessa tehdään myös muuta koulutuksen seuranta- ja arviointia sen mukaan kuin tulossopimuksessa on sovittu. Opetushallitus

on tehnyt tai tekee muun muassa esiopetuksen laadun arviointia, aamu- ja iltapäivätoiminnan arviointia, vankilaopetuksen arviointia, kansainvälisen yhteistyön arviointia, koulukuljetusten ja liikennekasvatuksen arviointia.

4.5.4 Muu arviointitoiminta

Koulutusta koskevaa arviointia toteuttavat arviointineuvostojen ja Opetushallituksen ohella rajatussa määrin myös muut tahot.

Lääninhallitukset arvioivat lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n mukaan opetusministeriön ohjauksessa alueellisesti opetustoimen peruspalveluja. Arviointien avulla selvitetään kansalaisten asemaa suhteessa tuotettuihin palveluihin eri puolilla maata. Lääninhallitusten toteuttamat peruspalveluiden arvioinnit perustuvat peruspalvelujen arviointiohjelmaan. Lääninhallitusten opetustoimeen liittyvistä arviointitehtävistä sovitaan vuosittain opetusministeriön ja lääninhallitusten välisillä tulossopimuksissa arviointiohjelman pohjalta. Opetustoimessa peruspalvelujen seurantakohteita ovat muun muassa perusopetuksen ja lukion jälkeinen koulutukseen sijoittuminen, koulutuksen keskeyttämisen sekä ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin sijoittuminen. Seurannan aineistona käytetään pääasiassa Tilastokeskuksen tilastoaineistoa (oppilastilastot, sijoittumispalvelu ja tutkintorekisteri).

4.5.5 Arviointitoiminnan resurssit

Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintaa rahoitetaan valtion talousarviossa opetusministeriön hallinnonalan pääluokasta. Vuoden 2006 kokonaisrahoitus oli 1,2 miljoonaa euroa. Siitä 22 prosenttia on rahoitettu opetusministeriön toimintamomentilta. Tämä kattaa neljän henkilötyövuoden palkat (241 000 euroa) ja muut toimintamenot (25 000 euroa). Muista toimintamenoista vähennetään nettobudjetointina erikoistumisopintolautakunnan maksutulot, jotka ovat olleet vuosittain noin 15 000 euroa. Opetusministeriön kansainvälisen toiminnan momentilta rahoitetaan korkeakoulujen arviointineuvoston ulkomaanmatkat (15 000 euroa). Korkeakoulujen arviointineuvoston resursseista 78 prosenttia (kaikki arviointihankkeet) on rahoitettu opetusministeriön korkeakoulujen kehittämiseen osoitetuista määrärahoista. Korkeakoulujen arviointineuvostolla on hankekohtaisesti ollut käytettävissä myös muiden ministeriöiden osoittamaa rahoitusta. Maksullisena palvelutoimintana on toteutettu sellaisten korkeakoulujen arviointeja, jotka eivät kuulu opetusministeriön hallinnonalaan.

Koulutuksen arviointineuvoston toimintaa rahoitetaan valtion talousarviossa opetusministeriön hallinnonalan pääluokasta. Vuonna 2006 Koulutuksen arviointineuvoston kokonaisrahoitus oli noin 1,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 valtion talousarvion mukaan koulutuksen arviointiin on varattu 600 000 euroa. Tämä määräraha on tarkoitettu pääasiassa sihteeristön palkkaukseen, välineistön ja kaluston hankkimiseen sekä arviointineuvoston muihin toimintamenoihin. Henkilöstövoimavaroja koulutuksen arviointisihteeristössä oli vuonna 2006 noin 9,7 henkilötyövuotta. Opetusministeriö on rahoittanut koulutuksen arviointineuvoston arviointitoimintaa myös hankekohtaisesti. Vuonna 2005 hankerahoitus oli 342 406 euroa ja vuonna 2006 noin 350 000 euroa. Lisäksi arviointineuvosto on saanut tuottoja liiketaloudellisesta maksupalvelutoiminnasta, joka on koostunut julkaisutuloista, arvioinnin kehittämishanketuloista ja arvioinnin ulkoisen tuen konsulttituloista. Tämän toiminnan suuruus vuonna 2005 oli noin 62 000 euroa ja vuonna 2006 noin 75 000 euroa. Hanketoiminnan ja koulutuksen osuus maksupalvelutoiminnasta oli noin 90 prosent-

tia. Osa arviointineuvoston kokonaisrahoituksesta muodostuu myös aikaisempien vuosien siirtomäärärahoista.

Opetushallituksessa koulutuksen arvioinnista vastaa arviointi- ja seurantapalvelujen asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee yhteensä 14 henkilöä, joista 12 on vakinaista ja 2 määräaikaista. Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan oppimistulosten arviointiin käytettiin vuonna 2004 yhteensä 7,5 henkilötyövuotta ja muuhun arviointiin 14,3 henkilötyövuotta ja vuonna 2005 vastaavasti 8,1 ja 11,6 henkilötyövuotta. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan oppimistulosten arviointiin käytettiin noin 6,9 henkilötyövuotta. Muuhun arviointiin ja arvioinnin kehittämiseen käytettiin 1,2 henkilötyövuotta. Ulkoinen arviointitoiminta on etenkin muun kuin oppimistulosten arvioinnin osalta vähentynyt. Arviointi- ja seurantapalvelujen asiantuntijayksikön virkamiehet tekevät lisäksi merkittävästi muuta kuin arviointityötä erillishankkeissa, joita ovat muun muassa Schooling for tomorrow, Eurooppa-koulujen puheenjohtajuuskausi, arvioinnin pohjoismainen yhteistyö, kestävä kehitys ja kehitysyhteistyö.

Oppimistulosten arvioinnit ja muut arvioinnit rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hankerahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa on budjetoitu noin 0,5 miljoonaa euroa ja 8,8 henkilötyövuotta arviointi- ja seurantapalveluihin. Suurin osa rahoituksesta on suunnattu peruskoulun oppimistulosten arviointeihin ja ammatillisen koulutuksen oppimistulosten seurantajärjestelmän kehittämiseen. Opetushallitus tekee oppimistulosten arviointeja myös maksullisena palvelutoimintana.

4.5.6 Nykytilan arviointi

Arviointijärjestelmä ei ole johdonmukainen. Nykyistä voimakasta eroa korkeakoulujen arviointitoiminnan ja koulutuksen muun arviointitoiminnan välillä ei ole syytä korostaa. Korkeakoulujen arvioinnissa kansainväliset linjaukset ja yhteistyö vaikuttavat voimakkaammin toimintaan kuin Koulutuksen arviointineuvostossa. Toisaalta ammatillisen koulutuksen laadun ja laatujärjestelmien arviointi ja auditointi kulkevat kansainvälisesti samansuuntaisesti kuin korkeakoulujen arviointitoiminta. Yhtymäkohdat ovat syveneviä.

Korkeakoulujen ulkopuolisessa arvioinnissa pääpaino on korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnissa. Koulutuksen arvioinnissa painopiste on ollut tila-, tema- ja järjestelmäravoinneilla sekä oppimistulosten ravoinneilla. Koulutuksen arvioinnin toimintakenttä on ollut laajempi ja moniulotteisempi kuin korkeakoulujen arvioinnin, koska koulutuksen arviointi kattaa esi- ja perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, vapaan sivistystyön ja aikuiskoulutuksen. Selvitysmiehen järjestämissä kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa esitettiin kaiken koulutuksen arvioinnin, mukaan lukien korkeakoulujen arvioinnin, kokoamista yhteen yksikköön, joka koordinoisi koulutuksen arviointia kokonaisuutena ja toteuttaisi sen verkostomaisesti. Yliopistot ja korkeakoulut tulisi ottaa tiiviimmin mukaan arviointi- ja tutkimustoimintaan. Kansallisessa ulkoisessa arvioinnissa ei ole syytä jatkaa erottelua korkeakoulujen arviointiin ja muuhun koulutuksen arviointiin.

Ongelmalliseksi nähdään se, että arviointihankkeet ovat rajautuneet arviointiorganisaatioiden toimialoja noudattaviksi eikä esimerkiksi kaikki koulutusasteet kattavia arviointeja ole vielä toteutettu. Nykyistä arviointitoimintaa pidetään lyhytjänteisenä, minkä katsotaan heikentävän myös toiminnan vaikuttavuutta. Pitkäjänteistä arviointisuunnitelmaa ei ole rahoituksen epävarmuuden vuoksi ollut mahdollista toteuttaa. Toisaalta Koulutuksen arviointineuvoston arviointisuunnitelmat ovat olleet liian laajoja ja kattavia, eikä niitä ole

pyrityt riittävästi sovittamaan käytettävissä olleisiin voimavaroihin. Koulutuksen arvioinnissa tarvitaan selkeää työnjakoa ja vahvempaa ministeriön ohjausta sekä riittäviä voimavaroja, jotta turvataan mahdollisuudet pitkäjänteiseen arviointityöhön. Opetusministeriön toivotaan saattavan arviointia ja sen järjestämistä koskeva vellonut keskustelu päätökseen ja tekemään päätöksen siitä, miten koulutuksen arviointi Suomessa järjestetään.

Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen samanaikaisesti tekemä koulutuksen ulkopuolinen arviointi näyttäätyy kokonaisuutena, jossa vastuut ja työnjako ovat epäselvät. Arviointitoiminta ja sen organisoiminen on koordinoimatonta. Yhteistyö eri arviointitoimijoiden välillä ei ole ollut toimivaa. Asiantuntemus on hajautunut eri tahoille, ja voimavarat ovat saattaneet kohdentua osin epätarkoituksenmukaisesti yhteistyön puutteen, ristiriitojen ja kilpailun vuoksi.

Osa sidosryhmien edustajista katsoo, että Opetushallitus on jäävi toimimaan koulutuksen arvioinnissa. Ongelmallisena pidetään sitä, että Opetushallitus samanaikaisesti päättää opetussuunnitelmien perusteet ja tutkinnot, ohjaa niiden toimeenpanossa ja arvioi toimintaa. Kun virasto toimii useassa roolissa samanaikaisesti, katsotaan, ettei se ole riippumaton toimija. Viraston tekemien arviointien uskottavuuden ja luotettavuuden katsotaan heikenevän.

Toisaalta Opetushallituksen roolia erityisesti oppimistulosten arvioijana pidetään tärkeänä, sillä oppimistulosten arvioinnit ovat keskeinen osa koulutuksen seuranta. Tekemiensä oppimistulosten arviointien kautta Opetushallitus saa ajantasaista ja luotettavaa tietoa koulujen ja oppilaitosten tuloksista ja tilanteesta sekä tukee kouluja ja opettajia opiskelija-arvioinnissa. Pysyvä oppimistulosten seurantarjestelmä tuottaa parhaimmillaan käyttökelpoista seurantatietoa koulutuksen ohjauksen sekä etenkin oppilaitosten ja opetuksen kehittämisen käyttöön. Pitkäaikainen seurantatieto on käyttökelpoisempaa kuin kertaluonteiset tiettyihin aloihin tai teemoihin kohdistuvat arvioinnit. Systemaattiset, oppimistuloksia koskevat kokeet antavat säännöllistä palautetietoa kouluille ja opetuksen järjestäjille opetuksen kehittämiseksi, parantavat opiskelijoiden arvioinnin oikeudenmukaisuutta ja mahdollistavat seurantatiedon tuottamisen, trendien seuraamisen ja pitkäjänteisen kehittämistyön. Oppimistuloksia koskeva seuranta perustetaan valtakunnallisiin opetussuunnitelman perusteisiin, joiden toteutumista seurataan ja tarjotaan näin kouluille, oppilaitoksille ja koulutuksen järjestäjille välineitä opetuksen kehittämiseen.

Opetushallitusta ei ole jäävi toteuttamaan oppimistulosten seuranta valtakunnallisia kokeita järjestämällä. Vastaava järjestely on toteutettu keskushallinnon tasolla Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

Sidosryhmäkyselyssä valtakunnallisten oppimistulosten arviointi nousee kärkisijoille arvioitaessa Opetushallituksen onnistumista eri tehtävissä. Lähes 40 prosenttia vastaajista katsoo Opetushallituksen onnistuneen oppimistulosten arvioinnissa vähintään hyvin.

Koulutuksen arvioinnista ja seurannasta todettiin lisäksi, että molempien tulisi tuottaa nykyistä paremmin tietoa paitsi kansallisen kehittämisen ja ohjaamisen pohjaksi sekä koulutuksen järjestäjän itsearviointiin ja kehittämistyön tueksi. Tärkeää on, että arviointi ja seuranta osoittavat kehittämiskohteita ja tuottavat tietoa koulutuksen laadusta ja vaikuttavuudesta.

4.6 Koulutuksen tietopalvelut

Opetusministeriö vastaa hallinnonalansa tietohallinnon ja tietojärjestelmien yhteensovittamisesta ja strategisista linjauksista. Ministeriön alaiset virastot ja laitokset vastaavat oman virastonsa tietohallinnosta sekä tietohallintotyöhön liittyvien hankkeiden ylläpidosta ja kehittämisestä opetusministeriön kanssa solmittujen tulossopimusten ja lainsäädännön mukaisesti.

Opetushallinnon ohjausjärjestelmien edellyttämä perustilastotuotanto ja sen edellyttämä tiedonkeruu on keskitetty laajasti Tilastokeskukseen. Tilastokeskuksen tietotuotannon lisäksi tietoja kerätään erikseen, kun Tilastokeskuksen kautta kerättävä tieto ei ole päätöksenteon ja ohjauksen kannalta riittävän kattavaa tai ajallisesti yhteensopivaa. Tiedontuottajia Tilastokeskuksen ohella ovat Opetushallitus (useita tietojärjestelmiä), Korkeakoulujen arviointineuvosto, Koulutuksen arviointineuvosto, Kansainvälinen henkilövaihdonkeskus, ylioppilastutkintolautakunta, Suomen Akatemia ja tutkimuslaitokset. Järjestelmiä pyritään käyttämään myös ristiin. Esimerkiksi hakijoiden ylioppilastutkintoarvosanat saadaan opiskelijavalintajärjestelmiin ylioppilastutkintolautakunnasta.

Opetusministeriöllä on koulutus- ja tiedepolitiikan ohjauksen ja päätöksenteon sekä tavoite- ja tulosohjausprosessin hoitamisessa ja koulutuksen tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa tarvittavat päätöksenteko- ja tietojärjestelmät KOTA (yliopistot), AMKOTA (ammattikorkeakoulut) ja KOUTE (ammattillinen koulutus). Opetusministeriön käytettävissä ovat myös Opetushallituksen ylläpitämät järjestelmät OPTI, WERA (oppilaitostietojärjestelmiä) ja VALOS (valtionosuusjärjestelmä).

Opetushallitus ylläpitää ja kehittää tietotuotantoaan lainsäädännön sekä muiden säädöksiensä ja päätöksiensä pohjalta. Tiedon tarpeiden määrittäminen ja laajemmat tietojärjestelmien kehittämisen linjaukset sovitaan opetusministeriön kanssa tulossopimuksessa. Opetushallituksen rooli tietotuotannossa voidaan jakaa neljään päätehtävään: valtionosuusjärjestelmä, opiskelijavalintajärjestelmät, perustietojärjestelmät ja ennakointipalvelut. Tässä luvussa käsitellään näistä päätehtävistä valtionosuusjärjestelmää, opiskelijavalintajärjestelmiä ja perustietojärjestelmiä. Ennakointipalveluja käsitellään tarkemmin luvussa 4.4 Ennakointi ja koulutustoimikunnat.

4.6.1 Rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut

Koulutuksen rahoitusjärjestelmä sisältää käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävän lakisääteisen ja harkinnanvaraisen rahoituksen. Rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin. Käyttökustannusten rahoitus myönnetään laskennallisilla perusteilla. Laskennalliset rahoitusperusteet ovat pääosin suoriteperusteisia. Rahoituksen saaminen edellyttää toimintaa, jota mitataan suoritteiden määrällä ja rahoitetaan suhteessa tähän määrään. Laskennallinen järjestelmä ei voi ottaa poikkeuksellisia tekijöitä huomioon ja siksi laskennalliseen järjestelmään on jätetty mahdollisuus kohdentaa perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitusta saajakohtaista yksikköhintaa harkinnanvaraisesti korottamalla. Valtionosuuden saajille myönnetään lisäksi ylimääräisiä harkinnanvaraisia avustuksia. Vuonna 2006 opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän kautta kulki 6,4 miljardia euroa, josta valtionrahoitusta oli 3,1 miljardia euroa.

Valtioneuvosto antaa asetuksen laskennallisessa järjestelmässä käytettävistä keskimääräisistä yksikköhinnoina. Ministeriö päättää rahoituksen perusteena käytettävistä yksikköhinnoina ja suoritteista. Lisäksi ministeriö tekee valtionavun saajia koskevat valtionosuus- ja rahoituspäätökset ja niitä koskevat oikaisu- ja tarkistuspäätökset sekä huolehtii valtionosuuksien maksatuksesta, mahdollisesta takaisinperinnästä ja määrärahaseurannasta. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä perustuu eri toiminnoista kerättäviin suorite- ja kustannustietoihin. Päätöksenteossa pyritään aina käyttämään mahdollisimman tuoretta ja luotettavaa tietoa. Valtionosuusjärjestelmä sisältää useita operatiivisia työvaiheita, joista osa on annettu tulossopimuksessa Opetushallituksen tehtäväksi ja osa erillisellä sopimuksella Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen tehtäväksi.

Opetushallitus ylläpitää opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän edellyttämiä tietoja ja kehittää rahoitusjärjestelmään liittyvää tiedon keruuta ja tietotuotantoa. Opetushallitus kerää joko itse tai yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa rahoitusjärjestelmän edellyttämät tiedot ja tuottaa niiden pohjalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän laskennassa ja päätöksenteossa tarvittavat raportit yhdessä Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen kanssa ja osallistuu päätösten valmisteluun. Lisäksi Opetushallitus valmistelee ammattikorkeakouluja lukuun ottamatta yksikköhinta- ja rahoituspäätöksiin liittyvät oikaisu- ja yksikköhintojen harkinnanvaraista korottamista koskevat esitykset opetusministeriön linjausten mukaisesti. Käytännössä suuri osa päätösten valmistelusta tehdään Opetushallituksessa.

Opetushallitus toteuttaa vuosittain rahoitusjärjestelmän edellyttämät kaksi perustiedonkeruuta ja yhden kustannustiedonkeruun sekä niihin liittyvät muut koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta tarpeelliset kyselyt. Lisäksi Opetushallitus suorittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 54 §:n 2 momentin (1071/2005) mukaiset tietojen oikeellisuuden toteamiseksi suoritettavat rahoituksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvat tarkastukset sen mukaan kuin opetusministeriö päättää. Opetushallitus myös vastaa ammatillisen koulutuksen tulosrahoituksen mittarien laskentaan ja kehittämiseen liittyvistä tehtävistä opetusministeriön linjausten mukaisesti. Lisäksi virasto tuottaa opetusministeriön tarvitsemat koulutuksen säätelyjärjestelmään ja taloussuunnitteluun liittyvät raportit.

Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen Valos-tiimi toteuttaa laskennan, ylläpitää tietoteknistä järjestelmää ja huolehtii tietotuotannosta. Tietokonekeskus on aktiivisesti mukana myös järjestelmän kehittämisessä.

Valtionosuusjärjestelmä ja sen toimivuus perustuvat saumattomaan yhteistyöhön opetusministeriön, Opetushallituksen ja Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen Valos-tiimin välillä. Saumaton yhteistyö on tärkeää etenkin syksyisin, jolloin päätösten valmistelun aikataulut ovat erittäin tiukkoja.

4.6.2 Opiskelijavalintapalvelut

Koulutukseen hakeutumispalvelut

Opetushallitus ylläpitää ja kehittää opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa sekä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishakujärjestelmästä annetussa asetuksessa ja ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmästä annetussa asetuksessa mainittuja valtakunnallisia opiskelijavalintajärjestelmiä. Opetushallitus vastaa myös valtakunnallisten yhteishakujen toteutuksesta. Ylläpidettävien koulutukseen hakeutumispalveluiden avulla helpotetaan ja tuetaan oppilaitoksia ja korkeakouluja opiskelijavalintojen toteuttamisessa ja lisätään opiskelijavalintojen läpinäkyvyyttä ja siten huolehditaan myös hakijoiden oikeusturvasta. Keskitetyn haku- ja valintajärjestelmän avulla voidaan tehostaa opiskelupaikkojen täyttöä ja vähentää eri toimijoiden päällekkäistyötä.

Opetushallitus kehittää sähköisiä hakeutumispalveluja voimakkaasti kaikissa koulutusmuodoissa opetusministeriön päätösten mukaisesti. Ammattikorkeakoulujen yhteishaussa (AMKYH) ja ammatillisten opettajakorkeakoulujen yhteishaussa (AMKOPE) on jo otettu käyttöön sähköinen hakujärjestelmä sähköisine asiointimahdollisuuksineen. Sähköiset hakupalvelut ovat käytössä myös ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuksessa (AKYH) ja vieraskielisessä tutkintoon johtavassa koulutuksessa (VKYH). Yliopistoihin tulee valtakunnallinen sähköinen hakupalvelu ja yhteishakujärjestelmä (YSHJ) vuonna 2008. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishaku uudistuu sähköiseksi palvelujärjestelmäksi (KOULUTA) vuonna 2008. Järjestelmää on tarkoitus laajentaa kattamaan aikuiskoulutus

ja vapaan sivistystyön koulutus vuonna 2010. Hakeutumispaleluiden uudistaminen toteutetaan yhteistyössä opetusministeriön, korkeakoulujen ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä muiden sidosryhmien kanssa.

Opetushallituksen ylläpitämiä opiskelijavalintarekistereitä ovat myös yliopistojen hakija- ja opinto-oikeusrekisteri (HAREK), ammattikorkeakoulujen hakija- ja opiskelupaikka- rekisteri (AMKOREK).

Koulutustiedotus

Opetushallitus tiedottaa valtakunnallisesti koulutustarjonnasta, koulutukseen hakemisesta ja opiskelijavalinnasta. Tiedotuksen tavoitteena on helpottaa koulutukseen hakeutumista, nopeuttaa nuorten ja aikuisten siirtymistä koulutukseen, ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja tehostaa opiskelupaikkojen käyttöä. Opetushallitus tarjoaa objektiivista ja ajantasaista tietoa koulutusmahdollisuuksista ja siitä, kuinka koulutukseen haetaan ja miten opiskelijat valitaan. Virasto toimittaa ja jakaa ammatillisen ja lukiokoulutuksen, aikuiskoulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutusoppaat painetussa ja sähköisessä muodossa molemmilla kotimaisilla kielillä ja osittain myös englanniksi. Lisäksi Opetushallitus ylläpitää ja kehittää koulutustiedotusta ja opiskelijavalintoja koskevaa verkkosivustoa www.koulutusnetti.fi ja www.studieinfo.fi. Koulutustiedotuksen palveluja tuotetaan erityisesti opinto- ja oppilaanohjausta varten sekä koulutukseen hakeutuville.

4.6.3 Perustietopalvelut

Opetushallitus ylläpitää ja kehittää Opetushallituksen omia koulutuksen perustietojärjestelmiä, joita ovat oppilaitostietojärjestelmä OPTI, tilastotietopalvelu WERA, Noste-koulutuksen seuranta-, tiedotus- ja hallintajärjestelmä, ammattitutkintojen seurantajärjestelmä AMTU.

Opetushallituksen valtakunnallinen koulutuksen tietojärjestelmä OPTI sisältää koko maan kattavat tiedot nuorille ja aikuisille tarkoitetusta koulutustarjonnasta, koulutuksen järjestäjistä, oppilaitoksista sekä niiden toimipisteistä. Tietoja hyödyntävät Opetushallituksen lisäksi opetusministeriö, lääninhallitukset, työministeriö, Kansaneläkelaitos, koulutuksen järjestäjät ja oppilaitosten ylläpitäjät. OPTIn tietoja käytetään koulutustiedotuksessa, opiskelijavalinnoissa, tietopalvelussa sekä hyödynnetään muissa tietojärjestelmissä. OPTIa (tulevaisuudessa KOULUTAN tarjontaosion) koskeva työ Opetushallituksessa on järjestelmän kehittävää ylläpitoa, päivittäjien neuvontaa, ohjeistusta ja koulutusta.

Tilastotietopalvelu WERA palvelee koulutuksen järjestäjien sekä alue- ja keskushallinnon koulutuksen suunnittelua ja päätöksentekoa tarjoamalla tietoa koulutuksen toteutumisesta sekä suomeksi että ruotsiksi. Palvelussa käyttäjä voi muokata ja poimia tietoja WERAssa omien tarpeidensa mukaisesti. WERAssa on tilastoja aloituspaikoista, yhteishausta, uusista opiskelijoista ja opiskelijoista, tutkinnon suorittaneista, peruskoulun ja lukiokoulutuksen ainevalinnoista, peruskoulun ja ammatillisen koulutuksen erityisopetuksesta, tutkinnon suorittaneiden työllistymisestä ja jatko-opinnoista, koulutuksen kustannuksista, väestön ikärakenteesta ja väestöennusteesta sekä väestön koulutusrakenteesta. Tilastot perustuvat Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen keräämiin tietoihin ja rekistereihin. Opetushallitus ylläpitää ja kehittää järjestelmää paremmin eri käyttäjäryhmiä palvelevaksi.

NOSTE on aikuisten koulutustason nostamiseen tähtäävän NOSTE-ohjelman tallennus- ja seurantajärjestelmä, joka on osa Opetushallituksen oppilaitos- ja koulutustarjontatietojärjestelmää OPTIa). Opetushallitus kehittää ja ylläpitää järjestelmää, opastaa ja neu-

voo lääninhallituksia ja opetusministeriötä järjestelmän käytössä. NOSTE-ohjelma päättyy vuoden 2007 lopussa. Järjestelmän on oltava kuitenkin käytössä vielä senkin jälkeen, koska Noste-järjestelmän kautta seurataan määrärahojen käyttöä koulutusten rahoituksen loppuun asti.

Opetushallitus ylläpitää ja kehittää ammattitutkintojen seurantajärjestelmää AMTUa ja AMTUssa olevia tutkintotoimikuntien tietoja. Lisäksi Opetushallitus ylläpitää koulutustutkimuksen tutkimusrekisteriä (KOTU), joka sisältää vuodesta 1991 lähtien tuotettua tietoa maamme yliopistoissa, korkeakouluissa, ammattikorkeakouluissa sekä tutkimus- ja kehittämiskeskuksissa toteutetuista ja meneillään olevista kasvatukseen ja koulutukseen liittyvistä tutkimuksista. Rekisteristä löytyvät perustiedot muun muassa tutkimusjulkaisuista, tutkimusten keskeisistä tuloksista, tutkimuksen tekijöistä ja tutkimuslaitoksista. Rekisterissä on tällä hetkellä noin 2 500 tutkimushanketta.

Opetushallituksen käytössä on lisäksi osoitetietojärjestelmä, jolla voidaan keskitettyä osoitteistoa hyväksikäyttäen lähettää sähköpostia koulutuksen järjestäjille, oppilaitoksille ja tutkintotoimikunnille. Järjestelmällä tuotetaan myös postiosoitteita ja muita yhteystietoja. Osoitetietolähteenä ovat OPTI- (tulevaisuudessa KOULUTA) ja AMTU-tietokannat. Opetushallitus kehittää ja ylläpitää järjestelmää sekä opastaa käyttäjiä.

Opetushallituksella on myös erilaisia sähköisiä tietopalveluita, kuten työssäoppimisen tietopalvelu Tonet ja osaamisen kartoituspalvelu osaan.fi. Vuonna 2007 Opetushallitus toteuttaa AIPAL-asiakaspalautejärjestelmän, jolla ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuvat opiskelijat antavat palautetta suorittamistaan näyttötutkinnoista ja siihen valmistavasta koulutuksesta. Opetushallitus rakentaa järjestelmän, vastaa sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä käyttäjien koulutuksesta ja neuvonnasta.

Kaikista Opetushallituksen ylläpitämistä järjestelmistä tuotetaan laajasti tilastotietoja, joita julkaistaan muun muassa koulutusnetti.fi-sivustolla, WERA-tilastopalvelussa ja Koulutuksen määrälliset indikaattorit -julkaisussa. Tilastoista laaditaan säännöllisesti lehdistötiedotteita. Tietoja siirretään tarvittaessa Kelalle, Tilastokeskukseen, opetusministeriöön ja työvoimahallinnon käyttöön.

Opetushallituksessa on meneillään koulutuksen tietoperustan kehittämishanke, jossa kartoitetaan Opetushallituksen tilastotietovarannot. Tietovarannot on tarkoitus yhdistää ja analysoida. Hankkeeseen liittyy myös indikaattoreiden kehittäminen. Lisäksi Opetushallitus tuottaa koulutuksen järjestäjille määrälliseen koulutustietoon perustuvan työkalun koulutuksen järjestäjien omassa koulutussuunnittelussa hyödynnettäväksi. Työkalu on tarkoitus rakentaa olemassa olevan WERA-tilastotietopalvelun pohjalle.

4.6.4 Tilastokeskus tietojen kerääjänä ja perustilastojen tuottajana

Tilastokeskuksella on tilastoviranomaisena oikeus ja vastuu opetusministeriön hallinnonalan tietojen keräämisestä, hankinnasta ja perustilastojen tuottamisesta. Tilastokeskus tekee perustilastojen yhdistämisen uusiksi tietoaaineistoiksi, julkaisee tilastoja ja tuottaa opetus- ja kulttuurihallinnolle perustietoja säädösvalmistelun, päätöksenteon, rahoituksen, analyysien ja tuloksellisuuden arvioinnin tarpeisiin. Tilastokeskuksen tilastotuotannosta opetushallintoa varten sovitaan vuosittain opetusministeriön, Opetushallituksen, Suomen Akatemian ja Tilastokeskuksen kesken. Tietopalvelusopimuksella opetushallinto tilaa Tilastokeskukselta maksua vastaan tarpeelliseksi katsomiaan tietoja koulutus- ja tiedepolitiikan päätöksenteon tueksi. Opetusministeriö ja Opetushallitus saavat julkaista Tilastokeskukselta hankkimansa tiedot niin, että ne ovat käytettävissä korkeakouluissa, lääninhallituksissa ja opetushallinnon rahoittamissa tutkimuksissa sekä koottuina tilastoina myös Internetissä kaikille tarvitsijoille.

4.6.5 Lääninhallitukset alueellisen tiedon tuottajana

Lääninhallitukset tuottavat koulutus-, kulttuuri- ja tiedepolitiikan valmistelua, ohjausta ja seurantaa varten vuosittain peruspalvelujen arviointiraportit. Lääninhallitukset tekevät myös alueellisia erillisselvityksiä ja analyysejä esim. peruskoulun ja lukion päättäneiden jatko-opintoihin sijoittumista tai ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden työhön sijoittumisesta. Osa lääninhallituksista tuottaa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen kunta-kohtaisia tunnuslukuraportteja osana kuntakohtaisen koulutuksen laadun arviointia.

4.6.6 Toimialan tietopalveluiden resurssit

Rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut

Rahoitusjärjestelmään liittyvistä tukipalveluista vastaa Opetushallituksessa Rahoitus- ja kustannustietopalvelut -asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 12 henkilöä, joista 11 on vakinaista ja 1 määräaikainen. Opetushallituksen vuoden 2006 työajanseurannan mukaan rahoitusjärjestelmään liittyvien tukipalvelujen tuottamiseen käytettiin noin 6,4 henkilötyövuotta, josta noin 5,8 henkilötyövuotta käytettiin rahoitusjärjestelmien ylläpitoon, kehittämiseen ja tietotuotantoon ja loput 0,6 pääosin tarkastustoimintaan.

Rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hankerahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa rahoitus- ja kustannustietopalveluihin on budjetoitu 339 104 euroa ja 8,5 henkilötyövuotta.

Opetusministeriön ja Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen tekemän sopimuksen mukaisesti ministeriö maksaa yliopiston tietokonekeskukselle vuosittain noin 0,5 miljoonaa euroa taloushallinnon atk-sovellusten hoitamisesta, laite- ja tilakustannuksista sekä erillis-kustannuksista.

Opiskelijavalintapalvelut

Opiskelijavalintapalveluista vastaa Opetushallituksessa opiskelijavalintapalvelujen asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 20 henkilöä, joista 13 on vakinaista ja 7 määräaikaista. Opetushallituksen vuoden 2006 työajanseurannan mukaan opiskelijavalintapalveluihin käytettiin työaikaa reilut noin 12,6 henkilötyövuotta. Suurin osa työajasta (8,2 henkilötyövuotta) kului yhteishakujärjestelmien ja opiskelijavalintarekistereiden ylläpitoon ja kehittämiseen sekä yhteishakujen toteuttamiseen. Loppu työaika (noin 4,4 henkilötyövuotta) kului lähinnä koulutustiedotukseen ja sitä tukeviin tehtäviin.

Opiskelijavalintapalveluihin liittyvät tehtävät hoidetaan koulutusmuodoittain osin Opetushallituksen toimintamenomomentin, osin opetusministeriön muitten momenttien ja osin kehittämismomenttien rahoituksin. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa opiskelijavalintapalveluihin on budjetoitu noin 5,6 miljoonaa euroa ja 15,4 henkilötyövuotta. Lisäksi työministeriö osallistuu Koulutustarjontakokonaisuuden kustannuksiin vajaalla 100 000 eurolla.

Perustietopalvelut

Perustietopalveluista vastaa Opetushallituksessa perustietopalvelujen asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 17 henkilöä, joista 15 on vakinaista ja 2 määräaikaista. Opetushallituksen

vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan koulutuksen tietovarannon ylläpitoon ja kehittämiseen käytettiin vuonna 2004 yhteensä 19,4 henkilötyövuotta, vuonna 2005 vastaavasti 18,1 henkilötyövuotta. Vuonna 2006 toimialan tietotuotantoon käytettiin 24,3 henkilötyövuotta.

Perustietopalvelut rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (pääosin hankerahoitusta opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan toimialan tietotuotannon aiheuttamat kustannukset olivat vuonna 2006 lähes 2,5 miljoonaa euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa perustietopalveluihin on budjetoitu noin 1,1 miljoonaa euroa ja 9,3 henkilötyövuotta. Rahoitus ja henkilötyövuodet pitävät sisällään myös muun muassa tilastojulkaisujen tekemisen, ennakoinnin sähköisen tietopalvelun ja kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvät tehtävät, joita on tässä raportissa käsitelty muiden tehtäväkokonaisuuksien yhteydessä.

Perustietopalveluihin käytetään resursseja myös muualla, muun muassa opetusministeriössä. Opetusministeriössä tiedon hankintaan, tietorekistereihin, tietopalveluun, tilastoraportteihin, indikaattorikehittelyyn, analyysiin, selvityksiin ja kansainväliseen tilastoyhteistyöhön käytetään arviolta noin 7 henkilötyövuotta ja 1,2 miljoonaa euroa.

4.6.7 Nykytilan arviointi

Rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut

Opetustoimen rahoitusjärjestelmään liittyviä tehtäviä hoitaa tällä hetkellä käytännössä kolme eri taho: opetusministeriö, Opetushallitus ja Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen Valos-tiimi. Lähtökohtana on ollut, että ministeriö hoitaa strategiset tehtävät ja Opetushallitus ja Tampereen yliopiston tietokonekeskus vastaavat operatiivisista tehtävistä. Koko rahoitusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta kolmen tahon yhteinen prosessi on ongelmallinen. Eri tahojen vastuualueiden rajapinnoilla tehdään osittain päällekkäistä työtä tai ei riittävästi huomioida seuraavan vaiheen tekijää, joka on toisessa organisaatiossa. Myös tiedonkulku ja aikataulujen yhteensovittaminen ovat haasteellisia, kun toimijoita on monta. Sidosryhmäkyselyn ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien perusteella rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut toimivat useasta vastuutahosta huolimatta hyvin.

Opetushallituksen yhteistyötä ministeriön eri yksiköiden kanssa pidetään rahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta erittäin tärkeänä. Sen vuoksi ministeriössä toimivan Kunnallistalouden ja -hallinnon ryhmän (Kuntal) roolia periaatteellisten linjausten yhteen sovittajana tulisi vahvistaa. Nykyisin Kuntal-ryhmän kokouksissa huomattava osa asioista tuodaan tiedoksi ja valmistelu tehdään hajautetusti yksiköissä. Tämä tarkoittaa myös rahoitusjärjestelmän kannalta sitä, että saman valtiosuuden saajan asioita valmistellaan rinnakkain eri yksiköissä. Toiminnan ja talouden yhteensovittamisen ja kunkin koulutuksen toimialan ohjauksen johdonmukaisuuden vuoksi on korostettava, että ministeriön toiminnasta vastaavalla yksiköllä tulee olla vastuu rahoitusjärjestelmään liittyvien harkinnanvaraisten elementtien ohjauksesta. Opetushallituksessa valmistelu on keskitetty rahoitus ja kustannustietopalvelut-asiantuntijayksikköön. Samoin Tampereen tietokonekeskuksessa valtiosuusjärjestelmään liittyvät tehtävät on keskitetty Valos-tiimiin.

Nykyinen työnjako opetusministeriön, Opetushallituksen ja Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen välillä ei noudata johdonmukaisesti strategisten ja operatiivisten tehtävien jakoa ministeriön ja sen alaisten yksiköiden välillä. Ministeriössä tehdään tällä hetkellä osa päätöksistä, jotka eivät sisällä harkintaa vaan perustuvat laskentaan. Ministeriö huolehtii myös maksatuksesta, takaisinperinnästä ja määrärahasuurannasta. Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten välistä työnjakoa selvittäneen delegointityöryhmän

valtionosuustehtäviä käsitelleessä alatyöryhmässä oli esillä eri vaihtoehtoja työnjaon muuttamiseen niin, että valtionosuusjärjestelmään liittyvät puhtaasti operatiiviset tehtävät, jotka eivät edellytä harkintaa, siirtyisivät opetusministeriöstä Opetushallitukseen (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:4).

Opetushallituksen rahoitus- ja kustannustietopalvelujen asiantuntijayksikön tehtävät suhteessa muihin Opetushallituksen yksiköihin ovat olleet rajatut, ja yksikön asema virastossa on melko itsenäinen. Opetustoimialan näkökulmasta on hyvä, että koko toimialaa koskeva valtionosuusrahoituksen asiantuntemus on Opetushallituksessa keskittynyt yhteen yksikköön. Tämä edistää asioiden koordinoitua ja tietojen hyödyntämistä yli koulutusmuotorajojen. Yksikön virkamiehet toimivat suoraan asiakasrajapinnassa, jolloin vuorovaikutus koulutuksen järjestäjiin on jatkuvaa. Vuorovaikutuksen kautta saadaan jatkuvaa palautetta sekä omasta toiminnasta että rahoitusjärjestelmästä. Palautetta hyödynnetään toiminnan kehittämiseksi.

Vaikka Opetushallituksen rahoitus- ja kustannustietopalvelujen asiantuntijayksikössä hallitaan valtionosuusrahoitus ja rahoitusjärjestelmään liittyvät laskentamallit ja raportit hyvin, koulutuksen järjestäjien kokonaistalouden, kunnallistalouden ja osakeyhtiömuodossa toimivien koulutuksen järjestäjien laskentatoimen tuntemuksessa on kehittämistarpeita. Lisäksi yksikön resurssit tarkastustoimintaan ovat vähäiset. Myös tarkastustoimintaan liittyvää osaamista on syytä kehittää, kun tarkastukset näyttävät monimutkaistuvan. Lisäresurssit ja osaamisen kehittäminen ovat tarpeen, jotta tarkastuksia voidaan nopeuttaa.

Valtionosuusjärjestelmään liittyvä tietojärjestelmä toimii, mutta on osin vanhakantainen. Se ei esimerkiksi sisällä itse tarkastavia toimintoja, mikä lisää epäluotettavien tietojen määrää kustannuspohjissa.

Opiskelijavalintapalvelut

Opiskelijavalintapalvelut on poikkeuksetta arvioitu yhdeksi Opetushallituksen parhaiten hoidetuista tehtäväkokonaisuuksista sekä sidosryhmäkyselyssä että kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa. Opiskelijavalinnan tukipalveluiden vahvuutena on eri koulutusmuotojen hakupalveluiden ylläpito ja toteuttaminen keskitetysti samassa paikassa sekä hakupalveluihin kiinteästi kytkeytyvä valtakunnallinen koulutustiedotus. Ongelmallisena pidetään kuitenkin opiskelijavalintapalveluihin liittyvien tietojärjestelmien määrää.

Opiskelijavalintapalvelujen asiantuntijayksikön tietojärjestelmiin on koottuna ja järjestelmät tuottavat runsaasti tietoa eri koulutusmuodoista. Kyseistä tietovarantoa ei tällä hetkellä hyödynnetä riittävän tehokkaasti. Analysoimalla tietovarannossa olevaa tietoa ja yhdistämällä tiedot muuhun koulutusjärjestelmästä tuotettuun tietoon, olisi saatavissa uutta tietoa muun muassa koulutuksen seurannan, arvioinnin ja kehittämisen pohjaksi.

Perustietopalvelut

Koulutuksen tietotuotantoa pidetään tärkeänä. Tietotuotannolla nähdään olevan kolme keskeistä tehtävää: palvelutehtävä (tuottaa tietoa koulutuksen järjestäjien toiminnan tueksi), kehittämistehtävä (antaa tietoa kehittämisen pohjaksi) ja koulutuspoliittisen päätöksenteon tukeminen ja koulutuksen rahoituksen määrääminen. Lisäksi tietoa tuotetaan kansainvälisiin tarpeisiin lähinnä vertailun pohjaksi. Tällä hetkellä koulutukseen liittyvä tieto on hajanaista. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei saa lainkaan. Sekin tieto, mitä saadaan, on usein liian vanhaa tulevaisuuteen suuntaavan toiminnan kehittämisen pohjaksi.

Koulutuksen tietotuotannossa on tällä hetkellä liikaa toimijoita ja liikaa erilaisia tietojärjestelmiä, jotka eivät ole yhteensopivia keskenään. Tietotuotantoa olisi tarpeen järkipe-

räistää ja tietojärjestelmiä yhdentää. Tietotuotantoa ei ole koottu yhdelle viranomaiselle, joka hallinnoisi koulutustietoa kokonaisuutena. Kokoamista tarvitaan. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että koulutustieto on helposti ja julkisesti saatavilla.

Tiedonkeruun katsotaan lisääntyneen merkittävästi. Pahimmassa tapauksessa samaa tietoa kerätään moneen kertaan eri tavoin määriteltynä. Kerättyä tietoa ei kuitenkaan ole mahdollista saada laajemmin käyttöön, eikä kerätyn tiedon perusteella tehdä johtopäätöksiä tai jos tehdään, tulokset jäävät liian usein pimentoon. Tiedonkeruussa olisi syytä priorisoida sitä, mitä tietoa milloinkin kerätään. Tietotuotantoa pidetään keskeisenä osana koulutuspolitiikka ja koulutuspoliittista päätöksentekoa, joten sitä pitäisi selkeästi ohjata ministeriöstä, vaikka käytännön toimeenpano olisi koottava muualle. Tietojen keruuta yksinkertaistamalla ja systematisoimalla olisi mahdollista säästää monen tahon työtä ja lisätä koulutushallinnon ja koulutuksen järjestämisen aitoa tuottavuutta.

Koulutustoimialan tietohallintoon liittyy nykyisin monia ongelmia. Tiedonkeruu ja tietotuotanto on laajaa ja hajanaista. Tietojen määrityksiä ja käsitteistöjä laaditaan monissa yksiköissä eri näkökulmista. Tietotarpeen määrittely on ollut hajanaista ja koordinoimatonta. Opetusministeriön, Opetushallituksen ja ylioppilastutkintolautakunnan tietojärjestelmien irrallisuus on pitkään koettu ongelmaksi. Koottua koulutuksen järjestäjien toimintaa, taloutta ja tuloksellisuutta koskevaa tietoa ei saa nykyisin mistään. Koulutuksen järjestäjiä rasitetaan toisilleen ristikkäisillä tiedonkeruilla, ja koottua tietosisältöä ei saada riittävän avoimesti kaikkien tarvitsijoiden käyttöön.

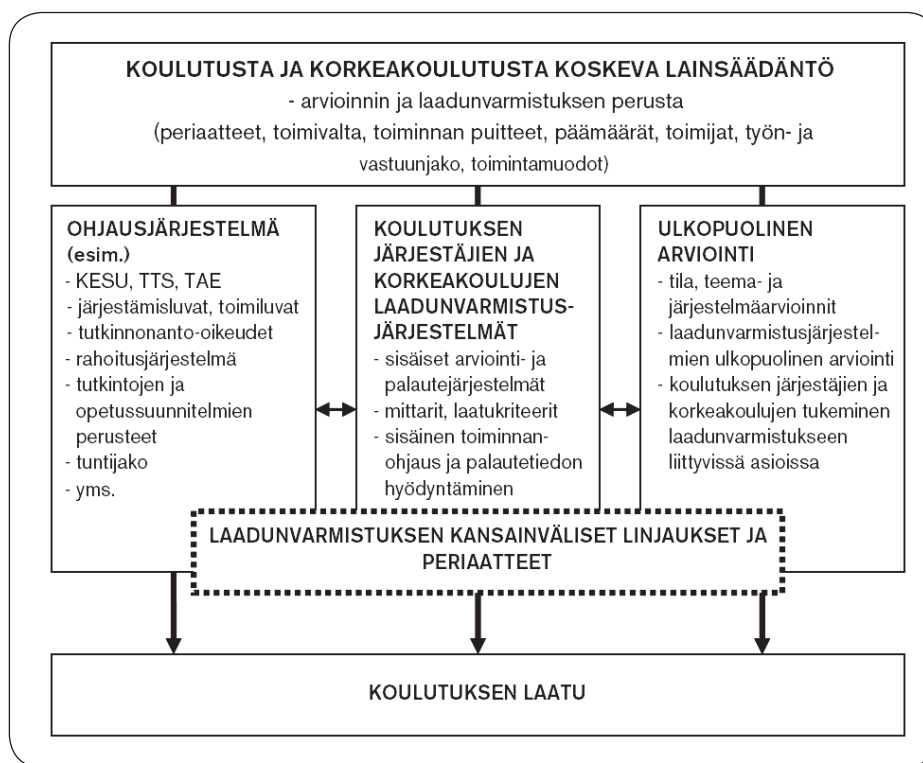
Tilastolaissa opetusministeriön hallinnonalalla ei ole erityistä tilastoviranomaista, vaikka useilla muilla suurilla hallinnaloilla sellainen on, kuten Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES) sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Opetusministeriön toimialalla tietotuotantoon liittyvä tehtäväjako on pirstaleista ja vaikeasti hahmotettavaa ja pääasiallisesti Tilastokeskus toimii tilastotoimen yleisviranomaisena. Opetusministeriö ja Opetushallitus eivät ole tilastoviranomaisia, mutta niillä on lakeihin perustuvia oikeuksia saada koulutuksen järjestäjiltä tietoja. Opetusministeriöllä ja Opetushallituksella on oikeus saada määräämänsä koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Vastaavasti koulutuksen järjestäjän on toimitettava rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Laissa on säädetty koulutuksen järjestäjälle vastavuoroisesti oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.

Koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän muutos korostaa tiedon tuottamisen ja arvioinnin merkitystä koulutuksen ohjauksessa.

4.7 Koulutuksen järjestäjien laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden kehittäminen

4.7.1 Koulutuksen laadunvarmistusjärjestelmä

Suomessa koulutuksen laadunvarmistusjärjestelmä (kuviokuva 2) muodostuu kansallisesta koulutuksen ohjausjärjestelmästä, koulutuksen järjestäjien omista arviointijärjestelmistä sekä koulutuksen ulkopuolisesta arviointitoiminnasta. Perustan laadunvarmistusjärjestelmälle luo lainsäädäntö. Koulutuksen laadunvarmistuksen kansainväliset linjaukset heijastuvat yhä vahvemmin kansalliseen laadunvarmistusjärjestelmään etenkin ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakoulutuksessa. Laadunvarmistus pitää sisällään laadunhallinnan ja laadun kehittämisen.



Kuvio 2. Koulutuksen kansallisen laadunvarmistusjärjestelmän elementit

(Lähde: Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämissyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27)

Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen omat laadunvarmistuksen menettelytavat tai järjestelmät muodostavat laadunvarmistusjärjestelmän yhden pääelementin. Koulutusta ja korkeakouluja koskevassa lainsäädännössä säädetään koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen velvollisuudesta koulutuksen arviointiin. Lainsäädäntö antaa koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille laajan toimivallan koulutuksen arviointiin ja laadun varmistamiseen liittyvissä kysymyksissä. Toimijat voivat määrittellä itse oman laadunvarmistusjärjestelmänsä sekä asettaa laadunvarmistuksen kriteerit koulutuksen valtakunnallisen ohjausjärjestelmän asettamien suuntaviivojen rajoissa. Koulutuksen järjestäjän tai korkeakoulun oman arvioinnin tulee olla systemaattista ja säännöllistä.

4.7.2 Opetushallitus koulutuksen järjestäjien laadunvarmistuksen tukena

Opetushallitus tukee toimialaansa kuuluvia koulutuksen järjestäjiä laadunvarmistuksessa, erityisesti itsearvioinnissa ja laadunhallinnan kehittämisessä, pääsääntöisesti ammatillisen koulutuksen alalla. Opetushallitus kehittää koulutuksen laadunhallinnan välineitä eri koulutusmuotojen käyttöön ja auditoi oppilaitoksia maksullisena palvelutoimintana. Lisäksi Opetushallitus organisoii ja toteuttaa vuosittain ammatillisen koulutuksen laatupalkintokilpailun, oppisopimuskouluttajien laatupalkintokilpailun ja kansalaisopistojen laatupalkintokilpailun opetusministeriön linjausten mukaisesti. Laatupalkintokilpailujen tavoitteena on tukea koulutuksen järjestäjien laadunhallintaa ja toiminnan jatkuvaa kehittämistä, välittää hyviä käytänteitä ja edistää kilpailun kohteena olevan koulutuksen arvostusta. Opetushallitus vaikuttaa koulutuksen laatuun myös seuraamalla oppimistulosten kehittymistä. Viraston tavoitteena on kehittää laadunhallinta- ja seurantatiedon tuottamisen menetelmiä, jotka

vahvistavat päätöksentekoon tarvittavaa tietoperustaa sekä kansallisella että koulutuksen järjestäjän tasolla.

Pisimmällä koulutuksen järjestäjien laatutyön tukeminen on ammatillisessa koulutuksessa. Ammatilliseen koulutukseen on valmisteltu EU-maiden yhteisen laadunhallinnan viitekehysten (Common Quality Assurance Framework, CQAF) pohjalta laadunhallintasuositus yhteistyössä opetusministeriön ja keskeisten sidosryhmien kanssa. Opetusministeriö vahvistaa laadunhallintasuosituksen. Lisäksi Opetushallituksessa valmistellaan laadunhallintasuositusta tukevia laadunhallinnan ja laadunvarmistuksen työkaluja. Erityisinä kehittämiskohteina ovat vertaisarviointi sekä työpaikalla tapahtuvan oppimisen ja osaamisen laadunvarmistuksen työkaluja. Opetushallitus tekee joka toinen vuosi selvityksen ammatillisen koulutuksen laadunhallinnan tilasta ja CQAF:n periaatteiden toteutumisesta Suomessa.

Opetushallitus ylläpitää Leonardo-projektissa ”Quality in VET” kehitettyä laadunhallinnan verkkosivustoa ja kehittää sitä edelleen. Verkkosivuille kootaan koulutuksen järjestäjiä, oppilaitoksia ja muita toimijoita palvelevat keskeiset koulutuksen laatuun liittyvät aineistot. Opetushallitus välittää myös muulla tavoin ammatillisen koulutuksen laadunvarmistusta koskevaa ajankohtaista tietoa sekä kartoittaa muiden maiden laadunvarmistuskäytäntöjä ja levittää parhaita käytäntöjä edelleen muun muassa laadunhallinnan verkkosivuston kautta. Opetushallitus on käynnistämässä laadunhallinnan kansallisen yhteispisteen toimintaa (Reference Point) ja tekee aktiivisesti yhteistyötä muiden EU-maiden kansallisten laadunhallinnan yhteispisteiden kanssa. Lisäksi Opetushallitus osallistuu EU:n ENQA-VET-verkoston (European Network for Quality Assurance in Vocational Education) toimintaan laadunhallinnan ja laadun arvioinnin kehittämiseksi. Opetushallituksen edustaja toimii opetusministeriön nimeämänä Suomen jäsenenä verkostossa.

Yleissivistävän koulutuksen laadunhallintamenetelmien kehittäminen ei ole samassa vaiheessa kuin ammatillisessa koulutuksessa. Opetushallituksen tavoitteena on tukea nykyistä paremmin myös yleissivistävän koulutuksen järjestäjiä laadun kehittämisessä. Vuonna 2007 käynnistyneessä Yleissivistävän koulutuksen laadunhallintamenetelmien kehittäminen -hankkeessa laaditaan suunnitelma yleissivistävän koulutuksen laadunhallintamenetelmien kehittämiseksi koulutuksen järjestäjille suunnatun tarvekartoituksen pohjalta. Tavoitteena on kehittää työkaluja erityisesti perusopetuksen ja lukioiden tarpeisiin

4.7.3 Opetushallitus koulutuksen järjestäjien tuloksellisuuden kehittämisen tukena

Koulutusjärjestelmän tuloksellisuutta ja tehokkuutta tarkastellaan muun muassa järjestelmän tuottamalla tutkintokertymällä, työllistävyydellä ja sijoittumisella jatko-opintoihin sekä koulutukseen sijoitettujen resurssien ja tuotosten välisenä suhteena. Ammatillisessa peruskoulutuksessa on käytössä rahoitusjärjestelmän osana tuloksellisuusrahoitus, joka jakautuu tulosrahoitukseen ja laatupalkintoon. Tulosrahoitus myönnetään valittujen arviointikohteiden numeraalisten tunnuslukujen perusteella. Keskeisin mittari on opiskelijoiden sijoittuminen työelämään ja jatko-opintoihin. Muita mittareita on muun muassa tutkintojen läpäisyaste, opintojen keskeyttämisaste ja koulutuksen järjestäjän sijoittaminen henkilöstönsä osaamiseen ja sen uudistamiseen.

Tuloksellisuuden arviointitiedot tuottaa pääosin Tilastokeskus, muun osan tiedoista kokoa Opetushallitus. Opetushallituksen rahoitus- ja kustannustietopalvelujen asiantuntijayksikkö osallistuu paitsi arviointitietojen kokoamiseen myös tulosrahoituksen kehittämiseen yhteistyössä ministeriön, Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen ja Tilastokeskuksen kanssa. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2007–2012 mukaan

myös ammatillisessa lisäkoulutuksessa on tarkoitus ottaa käyttöön tuloksellisuusrahoitus vuodesta 2009 lähtien. Opetushallitus osallistuu kehittämistyöhön.

Opetushallitus tukee koulutuksen järjestäjien tuloksellisuuden kehittämistä paitsi osallistamalla tulosrahoituksen arviointitiedon tuottamiseen, tuloksellisuusrahoituksen kehittämiseen ja laatupalkintokilpailujen toteuttamiseen myös kehittämällä ja välittämällä hyviä käytänteitä esim. keskeyttämisen vähentämiseksi, läpäisyn parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi.

4.7.4 Laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden kehittämisen resurssit Opetushallituksessa

Laadunvarmistuksen kehittämisestä ja tuesta vastaa Opetushallituksessa laaturyhmä. Laaturyhmässä työskentelee yhteensä 5 henkilöä, joista 4 on vakinaista ja 1 määräaikainen. Vuoden 2006 työajanseurannan mukaan koulutuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämiseen käytettiin Opetushallituksessa yhteensä noin 2,8 henkilötyövuotta.

Ammatillisen koulutuksen tulosrahoituksen toteuttamiseen, seurantaan ja kehittämiseen käytettiin vuoden 2006 työajanseurannan mukaan noin 0,6 henkilötyökuukautta. Tuloksellisuusrahoitukseen liittyvästä työstä vastaa ensisijaisesti rahoitus- ja kustannustietopalvelujen asiantuntijayksikkö. Myös laaturyhmän edustaja on mukana opetusministeriön asettamassa tuloksellisuusrahoitusneuvottelukunnassa.

Laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden kehittäminen rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintameno- ja hankerahoitus opetusministeriön eri momenteilta). Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelman mukaan laadunvarmistuksen kehittämiseen on budjetoitu noin 260 000 euroa ja 1,8 henkilötyövuotta. Tuloksellisuuden edistämiseen on budjetoitu 15 000 euroa.

4.7.5 Nykytilan arviointi

Koulutuksen laadunvarmistusta on kehitetty ja tuloksellisuutta edistetty lähinnä ammatillisessa (perus)koulutuksessa. Muissa koulutusmuodoissa koulutuksen järjestäjien laadunvarmistuksen ja tuloksellisuuden tukeminen ovat vasta alkuvaiheessa. Sidosryhmäkyselyn mukaan laadun ja laatujärjestelmien kehittäminen ja koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistäminen ovat kohtalaisen heikosti hoidettuja tehtäviä Opetushallituksessa. Molemmat tehtävät kuuluvat viiden heikoimmin hoidetun tehtävän joukkoon. Niistä katsotaan kuitenkin olleen kohtalaisen hyvin hyötyä kyselyyn vastaajille tai heidän taustaorganisaatioilleen. Laatutyötä ja tuloksellisuuden parantamista pitäisi tukea nykyistä systemaattisemmin kaikissa koulutusmuodoissa. Tämä näkyy myös sidosryhmäkyselyssä, jossa lähes 80 prosenttia vastaajista katsoo, että Opetushallituksen ydintehtäviin tulisi kuulua koulutuksen laadun ja laatujärjestelmien kehittäminen.

4.8 Koulutuksen kansainväliset palvelut

4.8.1 Opetushallitus koulutuksen kansainvälisten palvelujen tarjoajana

Opetushallitus hoitaa opetusministeriön määräämät koulutuksen kansainväliseen yhteistyöhön ja kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvät kansallisten vastuuyksiköiden tehtävät.

Kansallisen vastuuyksikön tehtävänä on hoitaa yhteydet muiden maiden vastaaviin vastuuyksiköihin ja komissioon sekä toimittaa ja päivittää Suomea koskevia tietoja verkoston ja komission tarpeisiin. Opetushallitus on mukana Euroopan unionin kahdessa tiedonvaihtoverkostossa Suomen kansallisena koordinaatioyksikkönä, koulutuksen tietoverkossa Eurydicessa ja ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen Cedefopin ReferNet-verkostossa. Lisäksi Opetushallitus koordinoi opettajien ja työpaikkakouluttajien verkoston TT-Netin kansallista toimintaa, vastaa OECD:n INES -verkoston kansallisesta koordinaatiosta, toimii Suomen Europass-keskuksena ja vastaa Europass-järjestelmään liittyvistä koordinointi- ja tiedotustehtävistä Suomessa. Opetushallitus on myös NRP-verkoston (National Reference Points for Vocational Qualifications) Suomen vastuutaho sekä NARIC (The European Community Network of National Academic Information Centres) - ja ENIC (The European National Information Center on Academic Recognition and Mobility) -verkostojen kansallinen vastuuyksikkö. Opetushallitus toimii ammatillisen koulutuksen laatuverkoston ENQAVET:n Suomen kontaktipisteenä ja kansallisena laadunhallinnan yhteispisteenä (Quality Assurance Reference Point). Lisäksi Opetushallitus toimii yhteistyössä CIMO:n ja työministeriön kanssa PLOTEUS (Portal on Learning Opportunities throughout the European Space) -verkkopalvelun kansallisena koordinaatitahona ja edustaa Opetushallintoa Eurostatin työryhmässä, jonka tehtävänä on kehittää eurooppalaista tilastotiedon keruuta ja hyödyntämistä. Kansallinen koordinaatiovastuu on Tilastokeskuksella.

Opetushallitus vastaa kansallisten, kansainväliseen toimintaan liittyvien avustusten myöntämisestä opetusministeriön ohjeiden mukaisesti. Opetushallitus tukee yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kansainvälistymistä myöntämällä valtionavustusta koulutuksen järjestäjien sekä koulujen ja oppilaitosten kansainväliseen yhteistyöhön. Vuosittain jaettava määräraha on keskimäärin 1,0 miljoonaa euroa yleissivistävän koulutuksen ja 0,5 miljoonaa euroa ammatillisen koulutuksen osalta. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen asiantuntijat arvioivat koulutuksen järjestäjien valtionavustushakemukset ja tarvittavin osin ovat mukana ohjauksessa ja tulosten levittämisessä. Valtionavustusprosessien tueksi ja kansainvälisen toiminnan hyvien käytäntöjen levittämiseksi Opetushallitus järjestää vuosittain tiedotusta ja koulutusta kuntien opetusviranomaisille, oppilaitosjohdolle sekä kv-koordinaattoreille ja opettajille. Osa tiedotuksesta ja koulutuksesta toteutetaan yhdessä CIMO:n ja lääninhallitusten kouluosastojen kanssa.

Opetushallitus myöntää tukea ulkomailla toimiville Suomi-kouluille. Vuonna 2006 Opetushallitus myönsi harkinnanvaraista valtionavustusta 350 000 euroa noin 130 Suomi-koululle. Opetushallitus tukee koulujen toimintaa myös järjestämällä Suomi-koulujen opettajille vuosittain kehittämispäivät.

Opetushallitus osallistuu lähialueyhteistyöhön ja muuhun Venäjä-yhteistyöhön ulkoasianministeriön ja opetusministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Maantieteellisesti lähialueyhteistyön painopistealueina ovat ulkoasianministeriön lähialuestrategian mukaisesti Murmanskin alue, Karjalan tasavalta, Pietari sekä Leningradin alue. Kehittämishankkeista ja niiden toteuttamisesta sovitaan kunkin alueen ja Suomen yhteisten prioriteettien mukaisesti. Hankkeita toteutetaan mahdollisuuksien mukaan myös yhteistyössä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Opetushallitus osallistuu Euroopan unionin ammatillisen koulutuksen yhteistyön tehostamiseen tähtäävän Kööpenhaminan prosessin toteuttamiseen erityisesti tutkintojen ja osaamisen viitekehyksen (EQF), opintosuoritusten siirtojärjestelmän kehittämisen (ECVET) ja ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen (CQAF) osalta. Opetushallitus on mukana kansallisissa työryhmissä ja Suomen edustajana EU:n komission työryhmissä. Lisäksi Opetushallitus on ohjannut FINECVET- pilotteja, jotka ovat hankkineet tietoa ECVET- järjes-

telmän toimivuudesta eri aloilla yhteistyössä kansainvälisten yhteistyökumppanien kanssa.

Opetushallituksen edustajat osallistuvat OECD/CERI:n hallintoneuvoston ja sen Executive Groupin kokouksiin sekä muuhun OECD-yhteistyöhön. Opetushallitus on osallistunut aktiivisesti erityisesti yhteistyöhön CERI:n kanssa. Parhaillaan se on mukana Brain Research and Learning Sciences ja Scooling for Tomorrow -hankkeissa. Opetushallituksen edustajat osallistuvat myös Euroopan Neuvoston koulutuskomitean ja European Center for Modern Languages -organisaation hallintoneuvostojen kokouksiin.

Opetushallitus huolehtii Suomeen suuntautuvista opetustoimen keskushallintotason vierailuista siltä osin kuin vierailut koskevat Opetushallituksen omaa toimialaa ja osaamista. Kansainvälisten vierailujen määrä Opetushallitukseen on lisääntynyt tasaisesti. Vuonna 2006 vierailuja järjestettiin kaikkiaan noin 140. Vuosittain kasvava osa vierailuista järjestetään maksullisena palvelutoimintana.

Opetushallitus hoitaa lisäksi asiantuntijatasen tehtäviä ulkoministeriön rahoittamissa kehitys yhteistyöhankkeissa Afrikassa ja Aasiassa.

Lähes 60 prosenttia Opetushallituksen kansainväliseen toimintaan liittyvistä toimeksiannoista tulee opetusministeriöstä, noin 7 prosenttia ulkoasianministeriöstä ja noin 30 prosenttia on Opetushallituksen omia kansainvälisiä toimia.

4.8.2 Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO

Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO on opetusministeriön alainen kansainvälisten asioiden asiantuntija- ja palveluorganisaatio, joka edistää kansainvälistä vuorovaikutusta, henkilövaihtoa ja yhteistyötä koulutuksessa, työ- ja kulttuurielämässä sekä nuorison keskuudessa. CIMO tekee tunnetuksi suomalaista koulutusta sekä mahdollisuuksia osallistua erilaisiin opiskelija-, opettaja-, harjoittelu- ja nuorisovaihto-ohjelmiin sekä kansainvälistymistä edistäviin yhteistyöhankkeisiin Suomessa. CIMO vastaa kansallisena tahona kansainvälisten koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien koordinoinnista ja toimeenpanosta sekä kerää, muokkaa ja levittää toimialaansa koskevaa tietoa. CIMO edistää Suomen kielen ja kulttuurin opintojen asemaa ulkomaisissa yliopistoissa.

Laki kansainvälisen henkilövaihdon keskuksista (238/1991) ja asetus kansainvälisen henkilövaihdon keskuksista (81/2000) määrittelevät CIMO:n perustehtävät, CIMO:n johtokunnan ja neuvottelukunnan kokoonpanon ja tehtävät sekä CIMO:n johtajan kelpoisuusvaatimukset, nimittämistoimivallan ja tehtävät.

CIMO:n tehtävänä on

- huolehtia kansainvälisen henkilövaihdon suunnittelusta ja järjestämisestä
- antaa ohjausta ja neuvontaa kansainväliseen henkilövaihtoon liittyvissä kysymyksissä
- myöntää apurahoja ja avustuksia kansainväliseen henkilövaihtoon
- hoitaa muut tehtävät, jotka on sille säädetty tai määrätty.

Opetusministeriö voi antaa keskukselle selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtäviä. Asetuksen 1 §:ssä on lisäksi täsmennetty, että CIMO:n tehtävänä on huolehtia niistä muista tehtävistä, jotka opetusministeriö sille erikseen määrää. CIMO:lla on käytännössä runsaasti tehtäviä, joista ei laissa tai asetuksessa ole mainintaa.

CIMO:lla on säädöksissä mainitun kansainvälisen henkilövaihdon ohella runsaasti muita kansainvälisiä tehtäviä koulutus-, kulttuuri- ja nuorisosektorin toimialoilla. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa suomen kielen ja kulttuurin opetuksen tukeminen ulkomai-

sisä yliopistoissa, koulutus-, kulttuuri- ja nuorisosektorin kansainvälistämishankkeet, toimialan asiantuntija- ja yhteistyötehtävät, korkeakoulutuksen kansainvälinen markkinointi, kulttuurin puiteohjelman yhteyspistetoiminta sekä erilaiset viestintä- ja neuvontapalvelut ja tutkimustoiminta.

4.8.3 Koulutuksen kansainvälisten palvelujen resurssit

Opetushallitus

Kansainvälinen toiminta on Opetushallituksessa kytketty osaksi kaikkien asiantuntijoiden työtä. Lisäksi pääjohtajan alaisuudessa on kansainvälisyyden-asiantuntijayksikkö. Yksikössä työskentelee 10 henkilöä, joista vakinaisia on 9 ja määräaikaisia 1. Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan kansainvälisiin tehtäviin käytettiin vuonna 2004 yhteensä 37,5 henkilötyövuotta, vuonna 2005 27,1 henkilötyövuotta ja vuonna 2006 14,0 henkilötyövuotta. Vuoden 2006 alusta työaikaa on seurattu Opetushallituksessa toimintayksiköittäin, toimenpidekokonaisuuksittain ja tuotteittain. Seurannan tuloksia ei voi suoraan verrata aikaisempiin vuosiin.

Kansainväliset palvelut rahoitetaan Opetushallituksessa opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksella (Opetushallituksen toimintamenot ja hankerahoitus opetusministeriön eri momenteilta) ja ulkopuolisella rahoituksella. Ulkopuolinen rahoitus on yleensä komissiolta tulevaa rahoitusta tai ulkoasianministeriöltä tulevaa rahoitusta. Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan kansainvälisyyden aiheuttamat kustannukset olivat vuonna 2006 reilut 1,6 miljoonaa euroa. Pääjohtajan esikuntaan sijoitetulle kansainvälisyysyksikölle on budjetoitu vuonna vajaa 2,6 miljoonaa euroa ja 9 henkilötyökuukautta.

Komissio myöntää Europass-keskuksen toimintaan vuosittain määrärahan. Vuonna 2007 tarkoitukseen myönnettiin 60 000 euroa. Cedefopin ReferNet-koordinaatiosta on vuosittain tehty sopimus, jonka nojalla Cedefop on maksanut 25 000 euron tuen kansalliselta koordinaatioyksiköltä edellyttävien tehtävien hoitoon. Komissio myöntää hakemukselta erikseen määriteltäviin Eurydice-toimintoihin apurahan, joka kattaa noin 50 prosenttia arvioituista kokonaiskustannuksista. Vuoden 2007 grant on 25 229 euroa.

CIMO

CIMO:n rahoitus muodostuu OPM:n pääluokan rahoituksesta ja ulkopuolisesta rahoituksesta. Vuonna 2007 CIMO:n saama kokonaisrahoitus on 32 025 300 euroa, josta opetusministeriön hallinnonalan pääluokan rahoituksen osuus on 10 136 000 euroa ja ulkopuolisen rahoituksen osuus 21 889 300 euroa. Ulkopuolisen rahoituksen osuus on siten kaksinkertainen verrattuna opetusministeriön hallinnonlana pääluokan rahoitukseen. Valtaosa ulkopuolisesta rahoituksesta on komissiolta tulevaa EU-ohjelmien rahoitusta. Ulkopuolista rahoitusta tulee myös ulkoasiainministeriöltä, työministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä. Ulkopuolisen rahoituksen määrä lisääntyi yli yhdeksällä miljoonalla eurolla vuonna 2004 ja on ollut senkin jälkeen hienoisessa kasvussa.

Taulukko 1. CIMO:n rahoitusrakenteen kehitys (1 000 euroa)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valtion talousarvio*	6 706	8 106	8 648	8 934	8 550	9 148	9 160	9 683	10 136
Ulkopuolinen rahoitus**	6 798	8 144	9 376	9 805	10 079	19 245	21 157	21 830	21 889
Yhteensä	13 504	16 249	18 024	18 739	18 629	28 393	30 317	31 531	32 025
Ulkopuolisen rahoituksen %-osuus	50,34	50,12	52,02	52,32	54,10	67,78	69,79	69,27	68,35

* sis. CIMO:n toimintamenorahoituksen sekä opetusministeriön täydentävän rahoituksen

** sis. nettobudjetoidun ulkopuolisen rahoituksen, taseessa seurattavan ulkopuolisen rahoituksen sekä rahoituksen muilta tilivirastoilta

(Lähde CIMO:n toimintakertomus 2006)

Vuonna 2006 CIMO:n käytössä oli edellisiltä vuosilta siirtyneet varat huomioiden toimintamenomomentilla 8,87 miljoonaa euroa, josta käytettiin 7,89 miljoonaa euroa. Täydentävää opetusministeriön rahoitusta oli siirtyneet varat huomioiden käytössä 2,33 miljoonaa euroa, josta käytettiin 1,79 miljoonaa euroa. Muilta valtion virastoilta saatu rahoitus 1,86 miljoonaa euroa käytettiin kokonaisuudessaan. Apurahoihin liittyvän talousarvion ulkopuolisen rahoituksen osalta vuodelle 2007 siirrettiin 6,95 miljoonaa euroa yhteensä 17,7 miljoonan euron rahoituksesta. Rahallisesti suurin ohjelma vuonna 2006 oli Sokrates. Apurahamaksuissa käytettiin EU-rahoitusta vuonna 2006 yhteensä 12,7 miljoonaa euroa.

Vuonna 2006 toiminnan menot olivat yhteensä 8 082 527 euroa, josta henkilöstökulut 5 005 920 euroa ja ostetut palvelut 1 261 342 euroa.

Opetusministeriön pääluokan rahoitus vuonna 2007 muodostuu CIMO:n toimintamenoista 7 995 000 euroa (29.01.27), täydentävästä rahoituksesta 1 541 000 euroa ja hankerahoituksesta 600 000 euroa. Täydentävä rahoitus ja hankerahoitus irrotetaan pääasiassa yksiköiden kehittämismomenteilta. Opetusministeriön diaarin mukaan opetusministeriö teki erilaisia määrärahan käyttönasettamispäätöksiä CIMO:lle vuonna 2006 yhteensä 26 kappaletta. Koulutus- ja tiedepolitiikan osuus opetusministeriön pääluokan täydentävästä ja hankerahoituksesta on vuonna 2007 noin 84 prosenttia, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osuus noin 14 prosenttia ja kansainvälisten asiain sihteeristön osuus noin 2 prosenttia.

Taulukko 2. CIMO:n käytetyt varat (1 000 euroa) vuonna 2006
(toiminnan menot / apurahat ja avustukset)

Kertyneet varat		Edellisiltä vuosilta	Käytettävissä	Käytetty	Siirretty
29.10.23. CIMO:n toimintamenot valtion talousarviossa					
Toimintamenot	3 301 000	624 925	3 925 925	3 440 055	485 870
Apurahat ja avustukset	2 802 000	142 435	2 944 435	2 642 634	301 801
Suomen kielen ja kulttuurin opetus ulkomailla (UKAN)	1 684 000	58 446	1 742 446	1 694 612	47 834
Maksullisen palvelutoiminnan tuki (asuntolat)	144 000	113 789	257 789	113 789	144 000
<i>CIMO:n toimintamenot yhteensä</i>	7 931 000	939 595	8 870 595	7 891 090	979 505
Muu täydentävä OPM-rahoitus					
29.08 kv. yhteistyö yht.	117 500	33 943	151 443	114 278	37 165
29.10 yo-opetus ja tutkimus yht.	532 500	67 308	599 808	192 982	406 827
29.20 amk-opetus yht.	432 500	165 507	598 007	524 741	73 266
29.40 yleissivistävä koulutus yht.	156 000	0	156 000	156 000	0
29.60 ammatillinen koulutus yht.	145 900	32 996	178 896	178 896	0
29.69 ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö	173 650	103 808	277 458	259 411	18 047
29.90 taide ja kulttuuri	56 800	0	56 800	54 849	1 951
29.99.50 nuorisotyö	311 000	0	311 000	311 000	0
<i>Täydentävä OPM-rahoitus yht.</i>	1 925 850	403 562	2 329 412	1 792 156	537 256
Tilikauden toteuma / talousarvion määrärahat yht.					
Talousarvion ulkopuolinen rahoitus					
1. asuntolatoiminta / nettobudj. tulot	495 357	-	495 357	487 582	7 775
2. nettobudjetoidut toimintamenot toiminnan rahoitus	1 623 150	- 80 017	1 543 133	1 775 971	- 232 838
apurahat	145 975		145 975	145 975	
3. yhteistoiminta / rahoitus muilta valtion virastoilta	1 861 854		1 861 854	1 861 854	
arvonlisämenot 29.01.19 (VM)				331 882	
4. talousarvion ulkopuolinen rahoitus			24 654	17 704	
apurahoihin yhteensä	18 473 135	6 181 798	933	862	6 950 071
Socrates-ohjelman apurahat (EU) yht.	6 670 089	1 523 572	8 193 661	6 542 268	1 651 393
Leonardo da Vinci henkilövaihdon apurahat (EU) yht.	4 200 920	3 719 350	7 920 270	4 246 767	3 673 503
nuoriso-ohjelman apurahat (EU) yht.	2 290 165	1 030 304	3 320 469	1 958 469	1 362 000
PMN-rahoitus apurahoihin yht.	5 311 961	- 93 951	5 218 010	4 957 358	260 652
muut	-	2 523	2 523	-	2 523
Talousarvion ulkopuolinen rahoitus yhteensä (kohdat 1–4)	22 453 496	6 101 781	277	269	6 725 008
Kaikki yhteensä	32 310 346	7 444 937	39 755 283	31 531 515	8 241 769

(Lähde: CIMO:n toimintakertomus 2006, pohjautuu talousarvion toteumalaskelmaan)

Taulukko 3. CIMO:n rahoitus tulevaisuudessa

	2007	2008	2009	2010	2011
OPM pääluokan rahoitus	TA	TTS	TTS	TTS	TTS
Toimintamenot (29.01.27) netto	7 995 000	9 207 000	9 282 000	9 307 000	9 337 000
Täydentävä rahoitus*	2 960 000	2 559 500	2 559 500	2 559 500	2 559 500
Hankerahoitus	650 000	2 299 000	2 758 000	2 998 000	3 201 000
<i>Yhteensä</i>	11 605 000	14 065 500	14 599 500	14 864 500	15 097 500
Ulkopuolinen rahoitus					
EU-ohj., hallinto (nettobudj.) LLP	903 000	903 000	903 000	903 000	903 000
EU-ohj., apurahat ja hanketuet LLP	12 980 000	13 500 000	14 175 000	14 500 000	15 000 000
Youth in Action, hallinto	262 700	262 700	262 700	262 700	262 700
Youth in Action, apurahat	1 811 000	1 811 000	1 811 000	1 811 000	1 811 000
Eurodesk	51 200	51 200	51 200	51 200	51 200
Kulttuuri 2007	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
NoSoSo (UM) hallinto**	355 000	355 000	355 000		
NoSoSo (UM) apurahat**	1 145 000	1 145 000	1 145 000		
Kr-virkamiesvaihto (VM)	180 000	200 000	200 000	200 000	200 000
PMN Virkamiesvaihto	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000
Euroguidance (Työministeriö)	76 000	76 000	76 000	76 000	76 000
Euroguidance (Komissio)	85 000	85 000	85 000	85 000	85 000
Nordplus hallinto (PMN)					
Nettobudjetoitu**	177 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Nordplus apurahat**	3 705 400	3 705 400	3 705 400	3 705 400	3 705 400
UKAN PM kesäkurssit (nettobudj.)	58 000	58 000	58 000	58 000	58 000
<i>Yhteensä</i>	21 889 300	22 402 300	23 077 300	21 902 300	22 402 300
CIMO yhteensä	33 494 300	36 467 800	37 676 800	36 766 800	37 499 800

*) sisältää Opetushallituksen kautta tulevan Comenius rahoituksen

**) Rahoitus on varmistunut yllä oleville vuosille. CIMO:n tavoitteena on, että ohjelma jatkuu ja laajenee (Lähde: CIMO:n TTS 2008–2011)

CIMO:ssa työskenteli 107 henkilöä vuonna 2006. Henkilöstön keski-ikä oli 41,8 vuotta, joka on merkittävästi alhaisempi kuin valtiolla keskimäärin.

Taulukko 4. CIMO:n henkilötyövuosimäärät

	2004	2005	2006
Johto ja johdon sihteeri	3,00	3,00	4,00**
Hallintopalvelut	15,18	15,14	16,06
Henkilöstöpalvelut	2,00	2,37	3,09
IT	4,00	3,98	4,06
Talouspalvelut	4,85	4,81	4,65
Toimisto- ja kiinteistöpalvelut	2,11	1,85	2,09
Asuntolapalvelut	2,22	2,13	2,17
Koulutus	15,44	15,46	16,06
Kouluopetus	6,32	6,33	6,34
Korkeakoulutus	6,12	6,30	7,74
Aikuiskoulutus	3,00	2,83	3,00
Jatko-opinnot, kulttuuri ja suomen kieli	11,99	13,46	12,37
Kulttuuri 2000	1,50	1,73	2,11
Stipendit	6,75	7,90	6,43
UKAN	3,74	3,84	3,83
Ammatillinen koulutus (Leonardo da Vinci)	6,96	11,78*	12,11
Kansainvälinen harjoittelu ja nuoriso	17,36	18,49	18,27
Nuoriso	8,58	8,79	7,67
Kansainvälinen harjoittelu	8,78	9,70	10,60
Muut palvelut	16,14	15,48	16,15
Tutkimus- ja selvitystoiminta	2,00	2,24	1,99
Tieto- ja viestintäpalvelut	8,40	6,99	7,99
Viestintä	5,74	6,25	6,17
Yhteensä	86,07	92,81	96,04

* Leonardo da Vinci -ohjelman koko hallinto siirtyi CIMO:oon

** tulosalueen päällikkö erityistehtävissä opetusministeriössä koko vuoden ajan

(Lähde: CIMO:n toimintakertomus 2006)

CIMO:n henkilötyövuosimäärästä hieman yli kolmannes kustannetaan muualta kuin viraston toimintamenomomentilta. Viraston johto ja hallintopalveluhenkilöstö on palkattu pääasiallisesti toimintamenomomentilta. Ammatillisen koulutuksen tulosalueen koko henkilöstö on palkattu kokonaan muulla rahoituksella. Koulutuksen sekä kansainvälisen harjoittelun ja nuorison tulosalueiden henkilöstöstä merkittävä osa on palkattu muulla kuin toimintamenomomentin rahoituksella.

CIMO on muista virastoista poikkeavassa asemassa sen suhteen, että siihen ei ole tuottavuusohjelmassa kohdistettu henkilötyövuosivähennyksiä. Tätä perustellaan opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa sillä, että CIMO:n tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet ja sen tehtävien ennakoitaan laajenevan EU:n koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien kansallisen toimeenpanon osalta lähivuosina. Lisäksi merkittävä osa CIMO:n tehtävistä hoidetaan ulkopuolisella rahoituksella. Ajatuksena on siis ollut, että CIMO:n lisääntyvät tehtävät hoidetaan nykyisellä henkilöstöllä, jolloin tuottavuus paranee.

Taulukko 5. CIMO:n henkilötyövuosirahoitus 2006 (CIMO:n toimintamenorahoitus / muu rahoitus)

HTV:t toimintakertomuslaskenta		CIMO:n budjettirahoitus (toimintamenot)* HTV-osuus	Muu rahoitus (pääosin ulkopuolista rahoitusta) HTV-osuus
Johto	4,00	3,00	1,00
- johtaja ja apulaisjohtaja	2,00	2,00	-
- johdon sihteeri	1,00	1,00	-
- muu henkilöstö **	1,00		1,00
Hallintopalvelut	16,06	15,00	1,06
- henkilöstöpalvelut	3,09		
- IT	4,06		
- talouspalvelut	4,65		
- toimisto- ja kiinteistöpalvelut	2,09		
- asuntolapalvelut ***	2,17		
Koulutus	17,08	10,08	7,00
- kouluopetus	6,34	6,34	-
- korkeakoulutus	7,74	3,24	4,50
- aikuiskoulutus	3,00	0,50	2,50
Jatko-opinnot, kulttuuri ja suomen kieli	12,37	9,26	3,11
- kulttuuri 2000	2,11	1,00	1,11
- stipendiyksikkö	6,43	5,43	1,00
- UKAN	3,83	2,83	1,00
Ammatillinen koulutus	12,11	-	12,11
- Leonardo da Vinci			
Kansainvälinen harjoittelu ja nuoriso	18,27	10,36	7,91
- Nuoriso	7,67	0,76	6,91
- Kv. harjoittelu	10,60	9,60	1,00
Muut palvelut	16,15	13,65	2,50
- Tutkimus- ja selvitystoiminta	1,99	1,49	0,50
- Tieto- ja neuvontapalvelut	7,99	5,99	2,00
- Viestintä	6,17	6,17	-
<i>Yhteensä</i>	96,04	61,35	34,69
Suhteellinen osuus		64 %	36 %

*) huom. CIMO:lla on nettobudjetoitu toimintamenomomentti

**) sis. Opetusministeriössä EU-puheenjohtajuuskauden asiantuntijatehtävissä toimineen virkamiehen (palkka maksettu CIMO:sta opetusministeriön erillismäärärahalla)

***) asuntolatoimella / UKANin toiminnalla oma alajaoteltu toimintamenomomentti

(Lähde: CIMO:n toimintakertomus 2006)

4.8.4 Nykytilan arviointi

Opetushallituksen kansainvälisten palvelujen vahvuutena on se, että vaikka kansainvälisyyttä varten on oma kansainvälisyyden asiantuntijayksikkö suoraan pääjohtajan alaisuudessa, kansainvälinen toiminta on lisäksi kytketty osaksi kaikkea toimintaa ja asiantuntijoiden työtä.

Tällöin se ei jää muusta toiminnasta irralliseksi, vaan tukee Opetushallituksen ydintoimintaa, erityisesti koulutuksen kehittämistä. Kansainvälisen yhteistyön tulisi mahdollistaa vertaisoppiminen ja muualla syntyneiden hyvien käytäntöjen hyödyntäminen ja jalostaminen Suomen tarpeisiin niin, ettei muualla maailmassa keksittyä, kehitettyä ja kokeiltua toimintatapaa tarvitse keksiä Suomessa uudelleen.

Opetushallituksen kansainvälistä toimintaa pidetään hyvin laajana ja monilta osin pikemminkin luovuttavana kuin vastavuoroisena. Suomen Pisa-menestys on johtanut siihen, että Suomen koulutusjärjestelmästä ollaan kiinnostuneita ja lukuisissa maista pyydetään Suomelta asiantuntija-apua koulutuksen kehittämiseen. Suomen kannalta on tärkeää, että saamme kansainvälisyydestä myös hyötyä ja lisäarvoa oman koulutusjärjestelmämme kehittämisen näkökulmasta. Kansainvälisen yhteistyön lisäarvoa on pohdittava Opetushallituksessa erityisesti suhteessa viraston ydintehtäviin. Opetushallituksen ja koko koulutustoimialan kansainvälistä toimintaa koskevat linjaukset tulisi tehdä ministeriössä. Monet kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat kokivat, että kansainvälisen toiminnan rajoja ja tavoitetta ei koulutustoimialalla ole tällä hetkellä riittävästi määritelty.

Kansainvälisen vertailukehittämisen ei voi katsoa olevan määrätietoista toimintaa Opetushallituksessa. Opetushallituksella on kyllä paljon tietoa muiden maiden tilanteesta, mutta se ei aina ole suoraan vertailukelpoista eikä sitä ole systemaattisesti hyödynnetty ja julkaistu. Vertailutiedon tuottaminen ja systemaattinen hyödyntäminen vaatii henkilöstöltä myös nykyistä laajempaa osaamista (kielitaito, tutkimusosaaminen) ja mahdollisuuksia perehtyä ulkomaisiin artikkeleihin ja tutkimuksiin sekä laajempaa kansainvälistä verkostoitumista.

CIMO:n rahoitus on hajanaista, koska sen toimintaa rahoitetaan monesta eri lähteestä. Rahoituksen pirstaleisuus haittaa eri sektoreiden kokonaisuuden hallintaa ja aiheuttaa ylimääräistä hallintotyötä.

Vaikka CIMO:lla on tärkeitä tehtäviä myös kulttuuri- ja nuorisopolitiikan aloilla, voidaan CIMO:n keskeisimmän toiminta-alueen katsoa liittyvän koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kansainvälisten asioiden merkitys osana koulutuspolitiikkaa kasvaa jatkuvasti. Kansainvälistyminen on määritelty yhdeksi opetusministeriön toimialan strategiseksi avainalueeksi. CIMO:lla on keskeinen rooli kansainvälisten tavoitteiden toteuttamisessa ja toimeenpanossa yhdessä opetusministeriön, Opetushallituksen ja muiden yhteistyökumppaniensa kanssa. Koulutuksen kehittäminen on erityisen keskeinen osa laajempaa strategiaa myös EU:ssa.

Työikäisen väestön vähentyminen ja elinkeinorakenteen muutokset tukevat tavoitteita lisätä nykyisestä ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää suomalaisissa korkeakouluissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Tavoitteena on, että Suomessa tutkintonsa suorittaneet jäisivät ainakin joksikin aikaa täydentämään syntyvää työvoiman vajetta Suomen työmarkkinoille. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös CIMO:lta uusien keinojen ja työkalujen kehittämistä kansainvälistymisen lisäämiseksi. Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden nykyistä huomattavasti laajempi rekrytointi edellyttää lisäpanostusta suomalaisen koulutuksen tunnettuuden parantamiseen ja markkinointiin.

CIMO:lla ja Opetushallituksella on paljon keskinäistä yhteistyötä ja toisiaan täydentävää toimintaa. CIMO:n erityisosaamiseen kuuluu kansainvälisen yhteistyön asiantuntemus ja kansainväliset verkostot. CIMO:n osaamisen hyödyntämisessä on keskeistä toiminnan sisältöjen hallinta ja toimintaympäristön hyvä tuntemus sekä siinä tapahtuvien muutosten huomioon ottaminen toiminnan suunnittelussa. Opetushallitus on puolestaan koulutuspolitiikan toimeenpanon keskeinen toimija. Kansainvälistyvissä toimintaympäristössä voidaan kansallisia tavoitteita toteuttaa parhaiten yhdistämällä toimintapolitiikan, sisältöjen ja kansainvälisen yhteistyön osaaminen. Tämän vuoksi CIMO:n yhdistäminen Opetushallitukseen

tehostaisi molempien virastojen toimintaa ja parantaisi mahdollisuuksia tehdä suomalaista koulutusjärjestelmää tunnetuksi ulkomailla ja saada Suomeen ulkomaisia opiskelijoita ja sitä kautta ulkomaista työvoimaa. Opetushallituksen ja CIMO:n yhdistäminen antaisi molemmille virastoille mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ja lisätä opetusministeriön alaisen hallinnon sopeuttamista tuottavuusohjelman tavoitteisiin.

Opetusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on käydä läpi CIMO:n tehtävät, rahoitus ja ohjaus sekä tehdä tarvittavat säädös- ja kehittämissuositukset. Työryhmän määräaika on 31.1.2008.

4.9 Ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen

4.9.1 Opetushallitus ruotsinkielisen koulutuksen kehittäjänä

Opetushallituksesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan Opetushallituksessa on ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö. Opetushallituksen työjärjestyksen mukaan ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö vastaa Opetushallituksen toimialueen ruotsinkielisistä palveluista ja niiden kehittämisestä sekä ruotsinkielisen opetuksen kehittämisestä. Toimintayksikön tehtävänä on luoda ruotsinkieliselle väestölle tasavertaiset edellytykset yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen sekä aikuiskoulutukseen ja taiteen perusopetukseen. Opetushallitus kehittää suomenruotsalaista koulutusta ottaen huomioon kulttuuri-identiteettiin kasvamisen erityistarpeet ja tasavertaiset koulutusmahdollisuudet. Kehittämistyö tehdään yhteistyössä Opetushallituksen muiden toimintayksiköiden kanssa. Opetushallituksen tuoteanalyysin mukaan noin 53 prosentilla viraston tuotteista on vastaava ruotsinkielinen sovellus.

Opetushallituksen ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö huolehtii siitä, että ruotsinkielinen väestö saa Opetushallituksen vastuualueelle kuuluvat viranomaispalvelut äidinkiellään. Ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö huolehtii muun muassa siitä, että Opetushallituksen määräykset, suositukset ja ohjeet ovat saatavissa myös ruotsiksi ja että myös muu koulutuksen järjestäjien ja muiden sidosryhmien kannalta keskeinen tiedotus- ja virikemateriaali on saatavissa ruotsiksi.

Ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö on mukana Opetushallituksen kehittämissuosituksissa. Se huolehtii ruotsinkielisten koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien sekä koulujen ja oppilaitosten ohjauksesta, tuesta ja verkottamisesta hankkeissa. Lisäksi toimintayksikkö huolehtii hankkeiden tulosten levittämisestä ruotsiksi. Toimintayksikkö vastaa itsenäisesti erityisesti ruotsinkielistä koulutusta koskevista kehittämissuosituksista, muun muassa Yleisradion ja Opetushallituksen yhteishankkeena tuotettavasta Vetamix-verkkopalvelusta. Ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö osallistuu myös yhteistyöhankkeisiin, joita Opetushallitus toteuttaa yhdessä esim. Yleisradion, Stakesin, korkeakoulujen, läänien, elinkeinoelämän tai kolmannen sektorin kanssa. Yhteistyöhankkeissa toimintayksikkö varmistaa sen, että hankkeissa saadut kokemukset ja tulokset välittyvät yhtäläisesti molemmille kieliryhmille.

Ruotsinkielistä koulutusta arvioidaan ja seurataan osittain erikseen, jotta tietoa voidaan hyödyntää paremmin ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisessä. Laadunhallinnan ja seurannan toimintayksikkö vastaa Opetushallituksessa myös ruotsinkielisen koulutuksen laadusta ja seurannasta ja ruotsinkieliseen koulutukseen liittyvästä tietotuotannosta. Ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö tekee yhteistyötä laadunhallinta ja seuranta -toimintayksikön kanssa esim. tarjoamalla asiantuntija-apua ja tiedottamalla tuloksista.

Ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö osallistuu tilastojen ja koulutusoppaiden tuottamiseen sekä yhteishaun toteuttamiseen niin, että ruotsinkieliset koulutuksen järjestä-

jät, koulut, oppilaitokset, opiskelijat ja muut sidosryhmät saavat tiedot ja palvelut omalla äidinkielellään. Lisäksi toimintayksikkö osallistuu Opetushallituksen tuottaman ruotsinkielisen oppimateriaalin ja julkaisujen tuottamiseen sekä ruotsinkielisen maksullisen koulutuksen ja seminaarien järjestelyihin yhteistyössä Opetushallituksen Maksulliset tuotteet ja palvelut -asiantuntijayksikön kanssa.

4.9.2 Ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisen resurssit Opetushallituksessa

Ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisestä vastaa Opetushallituksessa ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikkö, jonka alaisuudessa on ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisen asiantuntijayksikkö. Toimintayksikössä työskentelee 20 henkilöä, joista 14 on vakinaista ja 6 määräaikaista. Vuonna 2006 ruotsinkielisen koulutuksen kehittämiseen käytettiin noin 12 henkilötyövuotta. Rahoitusta oli käytettävissä opetusministeriön hallinnonalan pääluokan eri momenteilta (Opetushallituksen toimintamenot ja hankerahoitus opetusministeriön eri momenteilta) yhteensä reilut 300 000 euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa ruotsinkielisen koulutuksen kehittämiseen on budjetoitu 321 819 euroa ja 17,5 henkilötyövuotta.

4.9.3 Nykytilan arviointi

Ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisestä ei selvitysmiestyön aikana juurikaan esitetty arvioita. Kuulemistilaisuuksissa todettiin, että on tärkeää huolehtia myös ruotsinkielisestä koulutuksesta ja sen kehittämisestä. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista lähes 60 prosenttia ei osannut arvioida lainkaan sitä, miten hyvin Opetushallitus oli onnistunut ruotsinkielisen koulutuksen kehittämisessä. Niistä, jotka osasivat asiaa arvioida, valtaosa oli tyytyväisiä Opetushallituksessa tehtyyn työhön.

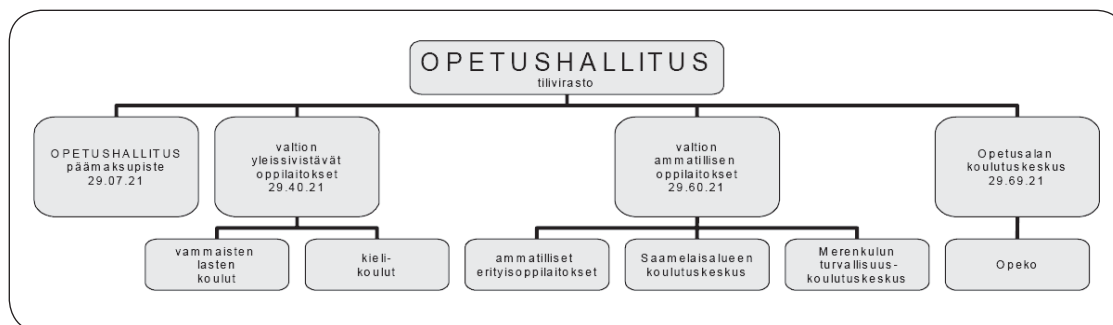
Opetushallituksen oman näkemyksen mukaan toimintayksiköiden välinen yhteistyö ja joustava toimintatapa ovat mahdollistaneet ruotsinkieliselle koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille kohtuullisen hyvän ja tasokkaan palvelun. Ruotsinkielinen koulutuksen järjestäjäverkosto ja oppilaitoskenttä muodostuu pääasiassa pienistä yksiköistä, joten Opetushallituksen tuki ja viraston tarjoamat palvelut ovat toimijoille tärkeitä. Puutteena voi kuitenkin pitää sitä, että ruotsinkielisen toimintayksikön resurssit eivät ole olleet täysin riittävät, joten esim. ruotsinkielistä taiteen perusopetusta ja vapaata sivistystyötä ei ole pystytty juurikaan tukemaan.

4.10 Valtion oppilaitosten ohjaus ja ulkoiset tukipalvelut

Opetushallitukseen tilivirastona kuuluu päämaksupisteenä toimivan Opetushallituksen lisäksi maksupisteenä seitsemän yleissivistävää erityisoppilaitosta, kaksi kielikoulua, viisi ammatillista erityisoppilaitosta, Opetusalan koulutuskeskus Opeko, Saamelaisalueen koulutuskeskus SAKK ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus Meriturva eli yhteensä 17 valtion oppilaitosta (kuvio 3). Valtion oppilaitosten henkilötyövuosimäärä on yhteensä noin 1 500.

Päämaksupisteenä Opetushallitus huolehtii eräistä maksupisteiden talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä sekä eräistä muista ulkoisista tukipalveluista. Lisäksi Opetushallitus tulosoittaa maksupisteitä.

Selvitysmiestyössä keskitytään tiliviraston päämaksupisteeseen eli Opetushallitukseen. Käsiteltäessä muita maksupisteitä viitataan niihin erikseen. Samoin mainitaan erikseen kun käsitellään Opetushallitusta tilivirastona.



Kuvio 3. Opetushallituksen tilivirastorakenne 31.12.2006

4.10.1 Valtion yleissivistävät erityisoppilaitokset

Valtion yleissivistävien erityiskoulujen tehtävänä on huolehtia erityisopetuksen yhteydessä annettavasta kuntoutuksesta sekä siihen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä. Valtion yleissivistävillä erityiskouluilla on maksullista palvelutoimintaa.

Helsingissä sijaitseva **Ruskeasuon koulu** on liikuntavammaisten, monivammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten ja nuorten oppimis-, palvelu- ja kehittämiskeskus. Lisäksi koulu ohjaa ja tukee muissa kouluissa opiskelevien oppilaita sekä heidän perheitään ja lähityöntekijöitä. Maksullisena palvelutoiminta tarjotaan muun muassa tilapäisen opetuksen ja kuntoutuksen jaksoja, ohjausta ja konsultaatiota, opetus- ja kuntoutushenkilöstön ammatillista täydennyskoulutusta, materiaalituotantoa, aamu- ja iltapäivätoimintaa sekä asumispalveluja.

Haukkarannan koulu Jyväskylässä järjestää opetusta kuulovammaisille ja kielihäiriöisille lapsille ja nuorille. Se antaa myös opetukseen liittyviä tukipalveluja. Koulu toimii valtakunnallisena oppimis-, kehittämis- ja palvelukeskuksena sekä autistisille ja Asberger-oppilaille että dysfaattisille ja kuulovammaisille oppilaille.

Jyväskylän näkövammaisten koulu on perusopetusta antava näkövammaisten oppimis-, kehittämis- ja palvelukeskus. Koulu tarjoaa perusopetuksen lisäksi ohjauspalveluita, joilla tuetaan kunnan esiopetuksessa, perusopetuksessa tai lukiossa olevia näkövammaisia oppilaita sekä heidän perheitään, koulujaan ja muita yhteistyötahoja.

Tervaväylän koulu Oulussa toimii erityisopetuksen tutkimus- ja kehittämiskeskuksena. Koulu tarjoaa erityisopetuksen, kasvatuksen, kuntoutuksen ja terveydenhoidon erityisosaamista sekä asumispalveluja liikuntavammaisille ja neurologisesti sairaille lapsille ja nuorille sekä toimii tukena heidän perheilleen yhteistyössä eri tahojen kanssa. Koulu tukee myös omien kotikuntiansa peruskouluissa opiskelevia liikuntavammaisia lapsia ja nuoria. Koulu antaa esi- ja perusopetusta kielihäiriöisille, kuulovammaisille, kuulonäkövammaisille Usher-oppilaille sekä autistisille oppilaille. Koulu tarjoaa opetukseen liittyviä ohjaus- ja tukipalveluita.

Mikael-koulu Mikkeliässä toimii erityisopetuksen oppimis-, palvelu- ja kehittämiskeskuksena, joka järjestää kuuroille, huonokuuloisille ja kielihäiriöisille lapsille ja nuorille opetusta ja siihen liittyviä tukipalveluja. Opetusta järjestetään perusopetuksena, kaksi vuotta kestäväksi esiopetuksena ja lisäopetuksena. Koulu tarjoaa myös lukion suorittamista edistävää opetusta.

Mäntykankaan koulu Kuopiossa on erityisopetuksen ja kuntoutuksen palvelukeskus. Se tarjoaa erityisopetuksen, kuntoutuksen ja terveydenhoidon osaamista liikuntavammaisille,

neurologisesti sairaille ja pitkäaikaissairaille lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen ja heidän kanssaan työskenteleville henkilöille.

Ruotsinkielinen näkövammaisten koulu (Svenska skolan för synskadade) Helsingissä on 11-vuotinen erityiskoulu, jossa yhdeksänvuotista peruskoulua edeltää kahden vuoden esikoulujakso. Lisäksi koulu antaa opetukseen liittyviä ohjaus- ja tukipalveluja.

4.10.2 Kielikoulut

Molemmat Opetushallituksen alaiset kielikoulut sijaitsevat Helsingissä. **Suomalais-venäläinen koulu** on valtion ylläpitämä oppilaitos, jossa on esiluokka kuusivuotiaille lapsille sekä perusopetus- ja lukioaste. Toimintakielinä ovat sekä suomi että venäjä.

Helsingin ranskalais-suomalainen koulu on valtion ylläpitämä kaksikielinen oppilaitos, jossa opetetaan sekä suomen että ranskan kielillä. Koulussa on esi- eli 0-luokka, peruskoulu ja lukio.

4.10.3 Ammatilliset erityisoppilaitokset

Laukaalla sijaitseva **Kuhankosken erityisammattikoulu** järjestää valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta sekä ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta. Koulutus on tarkoitettu lähinnä kehitysvammaisille nuorille ja aikuisille. Palvelu- ja kehittämiskeskusena koulu tarjoaa opetukseen liittyviä kehittämis-, oppimis- ja tukipalveluja. Koululla on maksullista palvelutoimintaa.

Perttulan erityisammattikoulu Hämeenlinnassa järjestää ammatillista peruskoulutusta sekä valmentavaa ja kuntouttavaa koulutusta ensisijaisesti kehitysvammaisille ja muille kognitiivisesti vajaakuntoisille sekä huolehtii opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus-, ja tukitehtävistä. Maksullisena palvelutoimintana järjestetään muun muassa koulutusta ammatillisen erityisopetuksen sekä valmentavan ja kuntouttavan koulutuksen kysymyksistä muiden oppilaitosten henkilöstölle, työvalmentajille, kehitysvammahuollon henkilöstölle.

Alavuden erityisammattikoulu tarjoaa ammatillista erityisopetusta, valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta lähinnä kehitysvammaisille nuorille sekä huolehtii opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä.

Arlainstituutti Espoossa on erityisopetuksen alueella toimiva ammatillinen koulutus- ja kehittämiskeskus, joka tarjoaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä valmentavaa ja kuntouttavaa koulutusta ja ohjausta heikkonäköisille ja sokeille, kuulovammaisille ja lisääntyvästi muille erityisryhmille. Arlainstituutilla on maksullista koulutus- ja konsultointitoimintaa.

AURA-instituutti Turussa toimii kuulovammaisten ja kielihäiriöisten henkilöiden ammatillista opetusta toteuttavana ja kehittävänä oppilaitoksena. Se tarjoaa ammatillista erityisopetusta opiskelijoille, jotka tarvitsevat opinnoissaan erityisiä opetusjärjestelyjä tai oppilashuoltopalveluja. Erityisesti koulu on tarkoitettu kuuroille, huonokuuloisille, dysfaattikoille, muille kommunikaatiohäiriöisille sekä kehitysvammaisille. Instituutilla on maksullista palvelutoimintaa.

4.10.4 Koulutuskeskukset

Opetusalan koulutuskeskus Opeko Heinolassa on verkostoperiaatteella toimiva opetusalan jatko- ja täydennyskoulutuksen asiantuntijaorganisaatio. Se järjestää täydennyskoulutusta ja tarjoaa esi- ja perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuiskoulutuksen konsultointi- ja kehittämispalveluja ensisijaisesti opetusalan henkilöstölle.

Opekon tehtäviä ja asemaa käsitellään tarkemmin opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen yhteydessä luvussa 4.11.

Inarissa sijaitsevan **Saamelaisalueen koulutuskeskuksen (SAKK)** tehtävänä on antaa koulutusta lähinnä saamelaisalueen tarpeita varten, säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria ja luontaiselinkeinoja sekä edistää saamenkielisen oppimateriaalin tuottamista. Keskukseksi on myös koulutusta tukevaa tai siihen liittyvää tutkimus- ja palvelutoimintaa sekä maksullista palvelutoimintaa. Koulutuskeskus antaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta, saamenkielen ja kulttuurin koulutusta sekä yleissivistävää aikuiskoulutusta. Tarvittaessa koulutusta järjestetään myös koulutuskeskuksen kotipaikan ulkopuolella.

Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus (Meriturva) antaa alusten turvallisuuteen liittyvää laiva- ja konesimulaattorikoulutusta, sammutus- ja pelastuskoulutusta sekä turvallisuus-, hätätilanne-, pelastautumis- ja terveydenhuoltokoulutusta. Kohderyhminä ovat merenkulkuoppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen opiskelijat, puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja merenkulkuhallinnon henkilöstö sekä kauppa- ja hallinnollisten alusten laivahenkilökunta. Meriturvan yksiköitä käytetään lisäksi merenkulun tutkimus- ja kehittämistoiminnassa yhdessä elinkeinoelämän, tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja yliopistojen kanssa. Meriturva koostuu kolmesta merenkulun koulutuspalveluja tarjoavasta yksiköstä. Meriturvan laivasimulaattoriyksikkö sijaitsee Espoon Otaniemessä, palokoulutusyksikkö Kirkkonummen Upinniemessä ja pelastautumiskoulutusyksikkö Lohjalla. Meriturvalla on maksullista palvelutoimintaa.

4.10.5 Valtion oppilaitosten ohjauksen ja tukipalveluiden resurssit Opetushallituksessa

Valtion oppilaitosten ohjauksesta ja ulkoisista tukipalveluista vastaa Opetushallituksessa toimialapalvelujen toimintayksikkö. Valtion oppilaitosten ohjaamiseen ja ulkoisiin tukipalveluihin käytettiin Opetushallituksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan vuonna 2004 noin 6,4, vuonna 2005 hieman yli 8 ja vuonna 2006 noin 5,3 henkilötyövuotta. Kustannukset vuonna 2006 olivat noin 0,3 miljoonaa euroa, kun ne aiempina vuosina ovat olleet hieman alle tai yli 0,5 miljoonaa euroa. Opetushallituksen vuoden 2007 tuote- ja palvelusuunnitelmassa valtion oppilaitosten ohjaustoiminnan vaikuttavuuden kehittämiseen on budjetoitu 50 000 euroa, valtion oppilaitosten hallinto- ja tilivirastopalveluihin 65 000 euroa ja valtion oppilaitosten UPJ:hin 15 000 euroa.

4.10.6 Nykytilan arviointi

Opetushallituksen tilivirastoon maksupisteinä kuuluvat valtion oppilaitokset ovat Opetushallituksen tulosohtauksessa. Opetushallitus suuntaa niille ulkoisia tukipalveluita, kuten taloushallinto- ja henkilöstöpalveluita, juristipalveluita sekä uuden palkkausjärjestelmän ja opetuksen kehittämiseen liittyvää tukea. Maksupisteiden ohjaus ja tukipalvelut vievät osaltaan Opetushallituksen päämaksupisteen resursseja. Jos Opetushallituksen halutaan jatkossa keskittyvän toiminnassaan ydintehtäviin, tulisi valtion oppilaitoksia siirtää mahdollisuuksien mukaan pois Opetushallituksen tilivirastosta. Muutoinkin valtion toimimiseen koulutuksen järjestäjänä tulee suhtautua kriittisesti, vaikka tietyissä erityistapauksissa tämä on toiminnan turvaamiseksi välttämätöntä.

Vuoden 2008 valtion talousarvioesityksen tavoitteena on siirtää valtion ammatilliset erityisoppilaitokset ensisijaisesti osaksi muita ammatillisen erityisopetuksen järjestäjiä vuodesta 2009 lukien. Tavoite on edellä esitetyn mukainen. Myös valtion yleissivistävien erityisoppi-

laitosten sekä Meriturvan osalta tulisi selvittää mahdollisuudet siirtää ne osaksi muita koulutuksen järjestäjäorganisaatioita. Kielikoulujen ja Saamelaisalueen koulutuskeskuksen osalta nykytilaa Opetushallituksen maksupisteenä voitaneen pitää perusteltuna. Opekon tehtäviä ja asemaa arvioidaan erikseen luvussa 4.11 ja selvitysmiehen ehdotusten yhteydessä.

4.11 Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutus

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta käsittelevässä luvussa on hyödynnetty opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän väliraporttia ja ehdotuksia (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:45) toimenpiteiksi valtion rahoittaman opetustoimen täydennyskoulutuksen saavutettavuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi.

4.11.1 Täydennyskoulutuksen rahoitus ja toteuttaminen

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutus koostuu rahoitusvastuun mukaisesti työnantajan henkilöstökoulutuksesta, omaehtoisesta täydennyskoulutuksesta sekä valtion rahoittamasta koulutuspoliittisesti merkittävästä opetustoimen henkilöstökoulutuksesta. Ensisijainen vastuu opetustoimen henkilöstön osaamisen ylläpitämisestä ja kehittämisestä on opettajien työnantajilla ja opettajilla itsellään. Valtio osallistuu työnantajan tarjoaman täydennyskoulutuksen kuluihin opetustoimen rahoitusjärjestelmän kautta. Rahoituksen yksikköhinnat määrätään toteutuneiden kokonaiskustannusten perusteella. Kustannuspohjiin sisältyy myös työnantajan kustantama täydennyskoulutus. Ammatillisen koulutuksen tulosrahoitus ottaa lisäksi huomioon opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen henkilöstön kehittämismittarissa ja kannustaa näin koulutuksen järjestäjiä henkilöstön kehittämiseen.

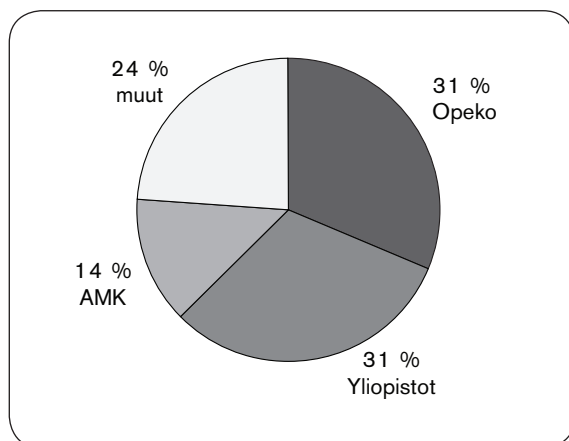
Valtion rahoittama täydennyskoulutus on vain pieni osa opetustoimen henkilöstön koko täydennyskoulutuksesta. Valtion rahoittaman täydennyskoulutuksen ensisijainen tehtävä on tukea koulutuspoliittisten uudistusten toimeenpanoa ja edistää lainsäädännön ja toimintaympäristön muuttuessa opettajien osaamista ja ajankohtaisia taitoja. Lisäksi määrärahan avulla laajennetaan opetustoimen henkilöstön mahdollisuuksia osallistua omaa ammattitaitoa ylläpitäviin ja laajentaviin lyhyt- ja pitkäkestoisiin täydennyskoulutusohjelmiin työnantajan kustantamasta koulutuksesta riippumatta. Koulutuksen koordinoinnista vastaavat Opetushallitus ja lääninhallitukset. Opetushallitusta täydennyskoulutuksen koordinoijana on käsitelty luvussa 4.2.3 Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen koordinointi.

Lääninhallituksen koordinoimasta lyhytkestoisesta informaatio- ja täydennyskoulutuksesta (pääosin 0,5–2 päivän pituisia asiantuntijaluentoja ja informaatiotilaisuuksia) vastaavat lääninhallitukset itse. Kouluttajina ovat muun muassa opetusalan täydennyskouluttajat, johtavat asiantuntijat sekä opettajat. Lääninhallitusten opetushenkilöstön koulutustehtävästä sovitaan lääninhallitusten ja opetusministeriön välisissä tulossopimuksissa kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Opetustoimen henkilöstön osallistuminen Opetushallituksen ja lääninhallitusten koordinoimaan täydennyskoulutukseen on osallistujille maksutonta. Työnantaja ratkaisee, voiko opettaja osallistua koulutukseen työajalla ja täysin palkkaeduin. Työnantaja päättää myös mahdollisista matka- ja majoituskustannusten korvaamisesta sekä koulutusajan sijaisuusratkaisuksista.

Valtion rahoittamaa opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta järjestävät yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ainelaitokset ja täydennyskoulutuskeskukset, Opetusalan koulutuskeskus sekä muut vastaavat alan vakiintuneet täydennyskouluttajat. Täydennys-

kouluttajat valitaan kilpailutuksen kautta. Rahoituksen jakautumisesta eri tahoille saa kuvan tarkastelemalla Opetushallituksen koordinoiman täydennyskoulutuksen rahoituksen suuntautumista. Rahoituksesta on suuntautunut vuosittain Opekolle reilut 30 prosenttia, suunnilleen vastaava osuus yliopistoille ja reilut 10 prosenttia ammattikorkeakouluille. Muille pienemmille toimijoille on suuntautunut reilut 20 prosenttia rahoituksesta. Pienet toimijat keskittyvät joko alueellisesti tai teemaltaan johonkin omaan erityisosaamiseensa liittyvään aihepiiriin ja järjestävät niistä 1–3 koulutusta vuosittain. (Kuvio 4)



Kuvio 4. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen järjestäjät vuonna 2006 (Opetushallituksen koordinoima rahoitus)

Myös Opetushallitus tuottaa omana toimintanaan koulutus- ja konsultointipalveluja pääosin maksullisena palvelutoimintana, mutta osittain myös maksuttomana silloin, kun koulutuksen kustannukset on sisällytetty osaksi kehittämishanketta.

Opettajien täydennyskoulutusta rahoitetaan merkittävästi myös osana hanketoimintaa. Koulutusta rahoitetaan opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten myöntäminä valtionavustushankkeina tai useissa Euroopan sosiaalirahaston tuella rahoitetuissa hankkeissa, jotka sisältävät opettajien täydennyskoulutusta muun kehitystyön ohella.

4.11.2 Opetusalan koulutuskeskus (Opeko) täydennyskouluttajana

Opetusalan koulutuskeskus Opeko on Opetushallituksen alainen, valtakunnallisesti ja kansainvälisesti toimiva opetusalan koulutus- ja asiantuntijaorganisaatio. Sen tehtävät on määritelty Opetusalan koulutuskeskuksesta annetussa laissa (1259/1997) ja asetuksessa (187/1998). Toimintaperiaatteet on sovittu työjärjestyksessä.

Opeko perustettiin 1.8.1998 yhdistämällä Ammattikasvatustahallinnon koulutuskeskus ja Heinolan kurssikeskus. Sen erityistehtäviksi asetettiin toisaalta koulutuspoliittisesti merkittävän täydennyskoulutuksen tuottaminen koko opetusallalla ja toisaalta täydennyskoulutuksen saavutettavuuden lisääminen valtakunnallisesti (koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen). Opeko on täydennyskoulutuslaitos, joka toteuttaa nimenomaan valtion linjaamaa koulutuspolitiikkaa ja on erikoistunut yksinomaan opetus- ja koulutusalaan. Opeko toimii opetusalan valtakunnallisten uudistusten levittäjäorganisaationa. Toiminta on yhä enenevässä määrin myös kansainvälistä.

Opeko tarjoaa täydennyskoulutusta noin sadalla paikkakunnalla, joilla on kysyntää ja tarvetta koulutukselle. Lisäksi se on kehittänyt verkkopohjaisia oppimisympäristöjä, jotka mahdollistavat ajasta ja paikasta riippumattoman opiskelun. Opeko järjestää vuosittain

noin tuhat koulutus-, konsultointi- ja kehittämistilaisuutta (taulukko 6). Asiakkaita tulee koulutukseen yli 360 kunnasta.

Taulukko 6. Opekon järjestämät koulutustilaisuudet 2004–2006

	2004	2005	2006
Koulutus- ja konsultointitilaisuudet	1 024	1 061	1 007
joista toimitilojen ulkopuolella	528	680	661
Lähikoulutettavapäiviä (ktpv)	37 254	36 457	39 075

Opekon täydennyskoulutus sekä konsultointi- ja kehittämispalvelut kohdistuvat pääasiassa esi- ja perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuis-koulutuksen opetushenkilöstölle. Valtaosa Opekon tuottamista koulutuspalveluista tukee koulutuspoliittisesti merkittävien teema-alueiden edistämistä. Opekolla on pitkät perin-teet oppilaitosjohdon kouluttamisessa. Muita Opekon vahvuusalueita ovat muun muassa kansainvälisyys, kielet ja kulttuuri, koulutuksen ja työelämän yhteistyö, oppiaineet ja peda-gogiikka, oppimisen tuki, oppimisen verkkopalvelut sekä tieto- ja viestintäteknikka.

Opekon toiminta käynnistyy usein koulutus- ja kehittämistarveselvityksen tekemisellä. Selvityksen perusteella räätälöidään asiakkaan tarpeen mukainen kehittämisohjelma. Nopeasti kasvava osa toiminnasta muodostuu kehittämispalveluista. Pitkäkestoiset koulu-tusohjelmat ja kehittämishankkeet mahdollistavat sisältöosaamisen kehittämisen lisäksi en-tistä paremmin oppilaitoksen, opetustoimen ja kuntayhtymien yhteisöllisen kehittämisen sekä työelämä- ja sidosryhmäyhteistyön kehittämisen.

4.11.3 Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen määrärahat ja Opekon voimavarat

Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen määrärahat ja niiden käyttö-suunnitelma päätetään valtion talousarviossa. Vuoden 2007 talousarviossa opetustoimen henkilöstökoulutukseen (momentti 29.30.22) osoitettiin yhteensä 10 929 000 euroa kou-lutusmuotorajat ylittäviin opettajien koulutuksen alueisiin seuraavasti:

1	Verkko-pedagogiikka, media- ja tiedekasvatus	1 700 000 €
2	Oppimisen perusteet sekä aine- ja aihekohtaiset taidot	1 750 000 €
3	Yrittäjyyskasvatuksen ja oppilaitosten työelämäyhteistyön kehittäminen	700 000 €
4	Opintojen ohjaus ja tukipalvelujen kehittäminen	700 000 €
5	Erytisopetuksen kehittäminen	800 000 €
6	Työssäoppimisen ja ammattiosaamisen näyttöjen kehittäminen	1 000 000 €
7	Monikielinen ja -kulttuurinen opetus kouluissa ja oppilaitoksissa	500 000 €
8	Oppilaitosjohdon koulutus ja työyhteisöjen kehittäminen	850 000 €
9	Kouluhyvinvoinnin, oppilas- ja opiskelijahuollon kehittäminen	744 000 €
10	Ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön opetus- ja muun henkilöstön lisäkoulutusohjelmat	1 685 000 €
11	Opetusministeriön käytettäväksi (lääninhallitusten tuottama lyhytkestoinen lisäkoulutus)	500 000 €

Vuonna 2008 talousarvio muuttuu siten, että pääosa rahoituksesta osoitetaan budjetissa määrättyjen koulutusmuotojen opettajiston kehittämiseen seuraavasti:

1	Yleissivistävään koulutukseen liittyvä henkilöstökoulutus	4 200 000 €
2	Ammatilliseen koulutukseen liittyvä henkilöstökoulutus	2 000 000 €
3	Aikuiskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön liittyvä henkilöstökoulutus	1 150 000 €
4	Läänien toteuttama opetushenkilöstön täydennyskoulutus	475 000 €
5	Koko opetustoimen henkilöstöä koskeva koulutus (mukaan lukien Yleisradion Opettaja.tv)	2 950 000 €
6	Opekon toiminnan tukirahoitus (aikaisemmin momentti 29.30.21)	400 000 €
7	Opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunnan kustannukset ja seurannan kehittäminen	178 000 €
8	<i>Yhteensä</i>	<i>11 353 000 €</i>

Tämän lisäksi ministeriön tarkoituksena on laatia täsmällisempi ohjeistus ylimeneviin teemoihin.

Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulutuksen määrärahoista ohjautuu Opekolle vuosittain noin 3,7 miljoonaa euroa. Summa on noin 60 prosenttia Opekon tulo-rahoituksesta. Vuonna 2006 Opekon budjetti oli noin 6,8 miljoonaa euroa. Lisäksi Opeko on saanut erityistehtävänsä vuoksi rahoitusta toimintamenoihinsa suoraan valtion talousarviosta (momentti 29.30.21) 400 000–424 000 euroa vuosittain. Rahoitus on tarkoitettu koulutuskeskuksen palvelutoiminnan tukemiseen. Opeko on voinut käyttää rahoitusta koko toimintansa kehittämiseen. Valtion talousarviosta tuleva tukirahoitus on noin 6 prosenttia Opekon budjetista.

Opekossa on Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamia projekteja, joiden rahoitus tulee Opetushallituksen kautta. Tämä rahoitus on vuosittain reilut miljoona euroa eli noin 20 prosenttia tulo-rahoituksesta. Lisäksi Opeko saa vuosittain valtionosuusrahoitusta johtamisen erikoisammattitutkintoon valmistavaan oppisopimuskoulutukseen noin 400 000 euroa (6–7 % budjetista). Rahoituksen määrä vaihtelee vuosittain. Loppuosa tulo-rahoituksesta (vajaa 10 % budjetista) tulee maksullisista koulutuksista, joista keskeisimmät ovat opetushallinnon tutkinto, tieto- ja viestintäteknikan koulutus sekä musiikkiin ja kuvaamataitoon liittyvä koulutus.

Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksessä todetaan, että Opekon tukirahoitus poistuu asteittain vuoteen 2011 mennessä. Valtion tuen poistuminen pakottaa Opekon hakemaan sille soveltuvaa ja sen erityisosaamiseen perustuvaa roolia täydennyskoulutuksen toteuttajana osana valtakunnallista yhteistyöverkosta. Tukirahan poistuminen merkitsee sitä, että Opekon on ansaittava markkinoilla noin miljoona euroa, jotta sen käytettäväksi jäisi tukirahoitusta vastaava summa.

Opekossa työskenteli vuonna 2006 yhteensä 60 koulutussuunnittelun ja kehittämisen asiantuntijaa. Eri toimialojen koulutus- ja kehittämistarpeiden selvittäminen ja tarpeisiin vastaaminen valtakunnallisesti edellyttävät usein oman osaamisen lisäksi eri alojen asiantuntemuksen hyödyntämistä ja yhdistämistä. Opeko toimii verkostoperiaatteella ja hankkii tarvittavaa asiantuntemusta Opetushallituksesta, ministeriöistä, yliopistoista ja muista korkeakouluista, asiantuntijaorganisaatioista sekä työelämästä.

4.11.4 Nykytilan arviointi

Täydennyskoulutusmäärärahan tiheästi toistuvat kilpailutukset sitovat huomattavasti voimavaroja täydennyskoulutusta järjestävissä yksiköissä ja ovat siten poissa varsinaisesta osaaamisen kehittämistoiminnasta. Täydennyskoulutustarjontaa on opetustoimen henkilöstökoulutuksen kehittämistä pohtineen työryhmän mukaan välttämätöntä uudistaa niin, että vuosittain toistuvista koulutustarjousten kilpailutusprosesseista luovutaan ja niiden sijaan pyritään pitkäkestoisiin palvelusopimuksiin erilaisten koulutuksen ja kehittämisen organisaatioiden ja yhteistyöverkoston kanssa. Verkoston toimijoina voivat olla korkeakoulut sekä muut työ- ja julkisen sektorin tai yksityisen sektorin asiantuntijaorganisaatiot.

Rahoituspäätösten tekeminen tiheästi toistuvien kilpailutusten perusteella aiheuttaa sen, että täydennyskoulutusta tarjoavien tahojen on vaikeata suunnitella koulutustarjontaansa pitkäjänteisesti, Tieto rahoituspäätöksestä tulee yleensä vasta vähän ennen koulutuksen käynnistämisaikaa. Hyvinkään suunniteltujen ja käytännössä hyviksi havaittujen koulutusohjelmien jatkuvuutta ei voida taata vuotta pitemmällä aikavälillä.

Tiheästi toistuvat kilpailutukset ovat ongelmallisia myös henkilöstölleen täydennyskoulutusta hankkivien koulutuksen järjestäjien näkökulmasta. Valtakunnallinen tarjonta tulee koulutuksen järjestäjätasolle tiedoksi kovin nopeatempoisesti, mikä vaikeuttaa täydennyskoulutuksen järkevää suunnittelua vuotta tai joskus puolta vuottakaan pitemmällä aikavälillä. Tästä syystä tarjolla oleva koulutus saattaa jäädä hyödyntämättä. Tarjolla oleva koulutus kiinnittyy lisäksi harvoin koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen strategiaan tavoitteisiin tai henkilöstön kehittämissuunnitelmiin. Niinpä osallistujien sitoutuminen saattaa rajoittua vain lähipäiviin osallistumiseen, eikä koulutus ole kovin vaikuttavaa.

Rahoituksen ohjautuminen monille eri toimijoille johtaa siihen, että täydennyskoulutuksen tarjonta on kirjavaa ja sirpaleista. Eri tarjoajien koulutukset muodostavat toisistaan irrallisia koulutuskokonaisuuksia. Yksittäisen toimijan voi olla tästä syystä vaikeaa löytää juuri hänen ja hänen taustaorganisaationsa tarpeisiin soveltuvaa koulutusta. Koulutuksen tarjonta ja koulutustarpeet eivät kohtaa.

Ongelmallista on myös se, että pienimmillä paikkakunnilla ei tällä hetkellä tarjota täydennyskoulutusta, vaan koulutus keskittyy suuriin keskuksiin ja yliopistokaupunkeihin. Vasta noin 20 osallistujan ryhmä mahdollistaa taloudellisesti kannattavan täydennyskoulutuksen järjestämisen. Koulutuksen vaikuttavuutta ja saavutettavuutta voisi parantaa se, että rahoitusta ohjattaisiin nykyistä enemmän suoraan koulutuksen järjestäjille, ei niinkään täydennyskoulutuksen tuottajille.

Nykyinen järjestelmä koetaan jäykäksi ja katsotaan, ettei se kykene riittävän joustavasti ja nopeasti huomioimaan koulujen ja oppilaitosten muuttuvia tarpeita. Järjestelmä ei myöskään riittävästi hyödynnä täydennyskoulutuksen ja tutkimuksen välistä yhteyttä. Yhteys olisi tärkeä, jotta koulujen ja oppilaitosten arjesta nousevat haasteet saataisiin tutkimuksen kautta jalostettua osaksi perus- ja täydennyskoulutustarjontaa ja jotta toisaalta tutkimuksen tuottama uusien tietojen saataisiin nopeasti osaksi opettajien ammatillista osaamista. Joidenkin näkemysten mukaan yliopistojen pitäisi ottaa enemmän roolia opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksessa, jolloin opettajien peruskoulutus ja täydennyskoulutus saataisiin kytkettyä paremmin toisiinsa.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen kaivattiin selkeyttä ja järkiperäistämistä. Täydennyskoulutusta ei pitäisi ajatella markkina-tuotteena, vaan yhteisenä palveluna, jota kehitetään kokonaisuutena. Pällekkäisestä tarjonnasta pitäisi päästä pois. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta pitäisi toteuttaa

entistä enemmän koulutuksen järjestäjien toimintaa ja henkilöstön kehittämistä tukevana nykyistä laajempina kokonaisuuksina ja viedä koulutus sinne, missä koulutettavat ovat.

Opekon vahvuudeksi nähdään vankka osaaminen koulutustoimialalta. Yliopistoilla ja korkeakouluilla on runsaasti muutakin täydennyskoulutusta kuin koulutustoimialan koulutusta. Opekoon on rakennettu vahva asiantuntijaorganisaatio, jonka osaamisalueita ovat muun muassa oppimisen ja opettajuuden tuki, oppilaitoksen johtaminen, pedagoginen kehittäminen, erityisopetus ja oppilaitosten työelämäyhteydet. Toimintaa on kehitetty yksittäisistä, erillisistä koulutustilaisuuksista prosessien ohjaamisen ja tukemisen suuntaan. Kehittämisen- ja koulutuspalvelut suunnitellaan entistä useammin yhdessä asiakkaan kanssa vastaamaan asiakkaan tarpeita. Suuntausta pidetään hyvänä.

Opekon kustannuksista suuri osa on muodostunut tilojen ja hallinnon ylläpidosta, joten täydennyskoulutukseen ja koulutuksen kehittämiseen tarkoitetuista resursseista osa on mennyt infrastruktuurin ylläpitämiseen. Tilanne on korjaantunut, kun Opekon taloutta rasittaneesta Heinolan campuksesta luovuttiin 1.9.2007 alkaen.

Opekon toiminnalle valtion rahoittama opetustoimen henkilöstökoulutus on elinehto. Jos täydennyskoulutusmääräraha ohjautuu valmisteluryhmän esitysten mukaisesti pitkäkestoisilla palvelusopimuksilla korkeakouluille sekä muille työ- ja julkisen sektorin tai yksityisen sektorin asiantuntijaorganisaatioille eikä juurikaan Opekolle, Opeko joutuu voimakkaaseen sopeuttamisen kierteeseen ja irtisanomaan henkilöstöään.

Yhtenä mahdollisena strategiana nähdään Opekon yhdistyminen muuhun täydennyskoulutusorganisaatioon.

4.12 Maksullinen palvelutoiminta

Opetushallituksen maksullinen palvelutoiminta on keskitetty toimialapalvelujen toimintayksikön yhteydessä toimivaan maksullisten tuotteiden ja palveluiden asiantuntijayksikköön, joka vastaa kaiken maksullisen palvelutoiminnan toteuttamisen organisoimisesta ja hallinnoimisesta. Henkilöstöä yksikössä on 24. Maksullinen toiminta perustuu Opetushallituksen omaan asiantuntijuuteen tai kehittämisen painopistealueisiin, mistä johtuen kaikki tuotteet ja palvelut toteutetaan yhteistyössä muiden Opetushallituksen asiantuntijayksiköiden kanssa.

4.12.1 Maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet

Valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudelliset suoritteet edellytetään hinnoiteltavan niiden tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten (omakustannusarvo) perusteella. Siten julkisoikeudellisten suoritteiden pitää kattaa kaikki toiminnasta aiheutuneet kustannukset, eivätkä ne saa tuottaa voittoa tai tappiota. Opetushallitus perii kiinteän maksun Opetushallituksen suoritteiden maksullisuudesta annetun opetusministeriön asetuksen (1201/2006) mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista. Volyymiltään suurimmat suorittemäärät liittyvät valtiorahallinnon kielitutkintoihin, korkeakoulututkintojen tunnustamismenettelyyn ja opetushallinnon tutkintoon. Vuoden 2008 alusta suoritteisiin sisältyy myös auktorisoitujen kielenkääntäjien tutkintomaksukokonaisuus. Tämän kokonaisuuden hinnoitteluprosessi on alkanut keväällä 2007.

Taulukko 7. Julkisoikeudelliset suoritteet

	2003	2004	2005	2006
Valtionhallinnon kielitutkinnot, kpl	3 421	3 559	3 904	3 605
Opetushallinnon tutkinto, kpl	470	511	392	357
Päätös korkeakoulututkinnon tunnustamisesta, kpl	435	387	498	486
Aikuisenkoulutuksen näyttötutk. tutkintomaksut, euroa	44 732	46 000	46 336	41 073

(Lähde: OPH)

Julkisoikeudellisiin suoritteisiin kuuluu myös tutkintotoimikunnat-kokonaisuus, joka koostuu koulutuksen järjestäjien Opetushallitukselle tilittämistä näyttötutkintomaksuista. Maksuilla resursoidaan tutkintotoimikuntien työskentelyä ja toiminnan kehittämistä. Tutkintotoimikuntia on 174, ja maksuja tilitetään vuosittain runsaat kaksi miljoonaa euroa. Opetushallituksen ilmoituksen mukaan tutkintotoimikuntien osalta on tarkoitus vuonna 2007 kiinnittää huomiota tilityskäytäntöjen toimivuuden varmistamiseen ja varautua muutospaineesiin käytännössä. Huomiota tullaan Opetushallituksen mukaan kiinnittämään myös toiminnan kustannusvastaavuuteen.

4.12.2 Maksulliset liiketaloudellisesti hinnoiteltavat suoritteet

Liiketaloudellisesti hinnoiteltavat suoritteet hinnoitellaan markkinahintaan, jossa lähtökoh-tana on kannattavuusvaatimus. Liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden hinnat voi-vat vaihdella kilpailutilanteen ja markkinahintojen mukaan. Hinnoittelulta vaaditaan kui-tenkin kokonaiskannattavuutta. Viraston tai laitoksen laskentatoimen tulee antaa riittävät tiedot hinnoittelua varten sekä tuottaa suoritekohtaista tuotto- ja kustannustietoa.

Koulutus

Opetushallituksen maksullinen koulutus kostuu

- julkisesti myynnissä olevasta 1–2-päiväisestä koulutuksesta
- tilauskoulutuksesta
- asiantuntijaluennoinnista.

Tilaisuudet on suunnattu pääasiassa esi- ja perusopetuksen sekä lukio-, ammatillisen ja ai-kuisenkoulutuksen järjestäjille, rehtoreille, opettajille, opinto-ohjaajille, oppilashuollon paris-sa työskenteleville sekä talous- ja hallintohenkilöstölle.

Opetushallituksen koulutukseen osallistuvien vuotuiset määrät ovat vaihdelleet 7 800 –10 700. Tässä luvussa on mukana vain avoimiin koulutuksiin ja tilauskoulutuksiin osallis-tuneet, sillä yksittäisiin luentoihin osallistuneita ei ole tilastoitu.

Taulukko 8. Koulutuksen tunnuslukuja*

	2002	2003	2004	2005	2006
Avoimia koulutustilaisuuksia	122	112	105	100	85
Tilauuskoulutuksia	31	36	35	39	71
Tilaisuuksia yhteensä	153	148	140	139	156
Osanottajia	9 293	9 433	9 433	8 401	7 851
Koulutettavapäiviä	16 071	16 194	15 023	14 153	11 876

*) Uusien opetussuunnitelmien käyttöönotolla on vaikutusta koulutustarjontaan ja -kysyntään
(Lähde: OPH)

Julkisesti myynnissä oleva koulutus pitää sisällään sekä kansallisten että kansainvälisten konferenssien, seminaarien ja kurssien suunnittelun, markkinoinnin ja toteuttamisen. Maksulliset tuotteet ja palvelut -yksikkö suunnittelee koulutustarjonnan yhdessä Opetushallituksen muiden asiantuntijayksiköiden kanssa. Tilaisuuksien teemat vaihtelevat vuosittain, ja ne liittyvät Opetushallituksen perustehtäväalueisiin, kehittämishankkeisiin sekä asiakkaiden tarpeisiin. Julkisesti myynnissä olleita koulutustilaisuuksia on toteutettu vuosittain 85–136.

Koulutustilaisuudet ovat 1–2-päiväisiä, suurin osa tilaisuuksista järjestetään pääkaupunkiseudulla. Pääkouluttajina toimivat Opetushallituksen omat asiantuntijat, joita täydentävät tyypillisesti tutkimuksen ja kentän edustajat. Koulutustilaisuuksista kerätään asiakaspalaute sekä sisällön että järjestelyjen osalta. Tavoitteena on ollut päästä tasolle 4 asteikolla 1–5. Yleensä tavoite on saavutettu tai ylitetty. Vuodesta 2007 eteenpäin tavoite on nostettu 4,3:een.

Tilauuskoulutukset suunnitellaan ja toteutetaan tilaajan tarpeiden mukaan sekä myös hinnoitellaan tapauskohtaisesti. Tilauuskoulutuksia on toteutettu vuosittain 27–71. Pismanestyksen myötä kansainväliset maksulliset vierailut ovat lisääntyneet. Vuonna 2006 Opetushallitus järjesti 54 maksullista kansainvälistä vierailua, joihin osallistui 750 vierailijaa eri maista. Vuonna 2006 Opetushallitus järjesti yhdessä opetusministeriön kanssa tilauspohjalta muun muassa yhden EU-puheenjohtajuuskauteen liittyvistä kansainvälisistä konferensseista.

Opetushallituksen virkamiehiltä pyydetään erilaisia asiantuntijaluentoja, joista asiakasta laskutetaan vahvistetun hinnaston mukaan. Asiantuntijaluentoja on pidetty vuosittain 200–300.

Konsultointi

Konsultointitoiminta jakaantuu kotimaisiin ja kansainvälisiin hankkeisiin. Suurin osa kotimaisista konsultoinneista on kohdistunut kuntien kouluverkkojen kehittämiseen tai alueelliseen tai seudulliseen koulutuksen järjestämiseen.

Taulukko 9. Konsultoinnit

	2002	2003	2004	2005	2006
Konsultoinnit, selvitykset ja tutkimukset	14	10	9	11	13

(Lähde:OPH)

Opetushallituksen kansainvälisessä konsultoinnissa viranomaisyhteistyöllä ulkoasiainministeriön kanssa on hyvin merkittävä rooli. Ulkoasiainministeriön ja Opetushallituksen vuonna 2002 käynnistyneen yhteistyön taustalla on kehitysyhteistyön sektoriseurannan ulkoiseen evaluatioon pohjautuva suositus keskittää seuranta yhteen organisaatioon institutionaalisen kapasiteetin kehittämiseksi. Toisena taustatekijänä on edellisen eduskunnan hyväksymä Kehityspoliittinen ohjelma, jossa yhdeksi painopistealueeksi määritellään opetus sekä nostetaan esille ulkoministeriön ja opetushallinnon yhteistyön tiivistäminen.

Opetushallituksessa toimivan Afrikka-Aasia-tiimin vastuulla on sektoriseuranta Etiopiassa, Sambiassa, Tansaniassa ja Nepalissa sekä vastuu Etelä-Afrikan inklusiivisen koulutuksen ohjelman 'ministry linkage' -komponentista (käytännössä ministeriön eri tasojen kapasiteetin vahvistamista po. ohjelman puitteissa). Tämänhetkisistä sopimuksista osa ulottuu vuoteen 2009 saakka ja osassa on odotettavissa kolmen vuoden jatkosopimus 2007 jälkeen.

Myös eräät valtiot ovat olleet kiinnostuneita yhteistyöstä oman koulutusjärjestelmänsä kehittämiseksi. Opetushallitus on tehnyt kolmivuotisen konsultointisopimuksen Saksan Mecklenburg-Vorpommern osavaltion kanssa, ja alustavia keskusteluja on käyty myös muiden tahojen kanssa.

Kotimaassa tehtävien kouluverkkoselvitysten tavoitteena on tuoda esiin vaihtoehtoiset ratkaisut siten, että oppilaille voidaan tarjota hyvät työskentelyolosuhteet ja samalla luoda pedagogisesti ja taloudellisesti mahdollisimman hyvin toimiva kouluverkko. Selvitystyö pohjautuu asiakkaalta saatavaan nykytilan kuvaukseen, oppilasennusteisiin ja muihin asiakirjoihin, koulutiloihin tutustumiseen paikan päällä ja tarvittaessa haastatteluihin sekä Opetushallituksessa tehtäviin laskelmiin. Erityistä suhteessa muiden tahojen kouluverkkoselvitykseen on se, että selvityksessä otetaan huomioon myös pedagoginen näkökulma.

Opetushallitukselta voi tilata myös muita sen asiantuntijuusalueisiin liittyviä konsultointitoimia tai selvityksiä. Opetushallitus on ollut mukana muun muassa kansainvälisissä tutkimusten tunnustamisen ja opiskelijoiden liikkuvuuden teemoihin keskittyvissä hankkeissa ja selvittänyt ammatillisen tai aikuiskoulutuksen alueellista tai seudullista järjestämistä.

Arviointi

Arviointitoiminta jakaantuu perusopetuksen oppimistulosten arviointeihin ja lähinnä ammatillisen koulutuksen itsearviointin tuen sekä ulkoisen auditoinnin palveluihin. Opetushallitus on toteuttanut myös yksittäisiä muita tilaajan tarpeiden mukaan räätälöityjä arviointihankkeita.

Taulukko 10. Arvioinnit

	2002	2003	2004	2005	2006
Arvioinnit	112	49	51	97	41

(Lähde: OPH)

Maksullisella arviointitoiminnalla on tärkeä rooli Opetushallituksen maksullisessa toiminnassa. Tuotteita kysytään, ja esimerkiksi oppimistulosten arvioinneista on tullut vakiintunut opetuksen kehittämisen väline useissa kunnissa. Arviointitoiminnan organisoinnin kokonaisratkaisu vaikuttaa maksullisen toiminnan tuleviin hankkeisiin.

Oppimistulosten arvioinnit liittyvät vuosittaisiin valtakunnallisiin oppimistulosten arviointeihin siten, että Opetushallitus on tarjonnut vuodesta 2000 lähtien mahdollisuuden

ostaa valtakunnallisen otoksen ulkopuolelle jääneille kouluille vastaavan oppimistulosten arvioinnin maksullisena. Arviointeja on toteutettu molemmilla kotimaisilla kielillä yhteensä 18. Tilaaja voi saada raportit tuloksista koulukohtaisina, kuntakohtaisina tai tilaajan itse määrittelemällä ryhmityksellä. Esimerkki asiakkaan toiveesta räätälöidystä tuotteesta on mahdollisuus saada raportointi 7. luokan alussa toteutetusta oppimistulosten arvioinnista oppilaiden alakoulujen mukaan.

Taulukko 11. Oppimistulosten arvioinnit

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Tilauksia	134	97	94	26	38	91	29	68
Kouluja	461	223	382	91	154	479	288	438
Kuntaraportteja	51	12	19	8	18	46	20	40
Kouluraportteja	296	213	411	88	142	340	219	359
Raportteja yht.	347	225	430	96	160	386	239	399
Oppilaita	22 294	18 596	21 646	8 468	14 363	20 906	10 549	14 717

* Vuoden 2007 tiedot eivät ole koko vuodelta

(Lähde: OPH)

Ammatillisen koulutuksen alueella toimivat koulutusorganisaatiot voivat tilata Opetushallitukselta tukea oman laatujärjestelmänsä kehittämiseen sekä organisaationsa toiminnan ulkoisen arvioinnin. Laatujärjestelmät kehitetään tilaajan määrittelemän viitekehyksen mukaan. Ulkoiset arvioinnit ovat pohjautuneet Suomen Laatu-palkintokriteeristöön (SLP), Euroopan laatu-palkintokriteeristöön (EFQM) tai omaan, tilaajaorganisaation tarpeisiin räätälöitävään kriteeristöön. Arviointiprojektin tehtävänä on kehittää organisaatiolle laatu- ja itsearviointijärjestelmä, tuottaa arviointitietoa organisaation tilasta kehittämisen perustaksi, kehittää organisaation arviointivalmiuksia sekä kehittää itsearvioinnissa käytettäviä arviointimenetelmiä ja mittareita. Arviointitoiminnan kohteena voi olla organisaation koko toiminta tai vain osa toiminnoista, ja projekti kestää ajallisesti yleensä 1–2 vuotta. Arviointihankkeita on toteutettu yhteensä 60 vuodesta 1998 lähtien.

Vähälevikkisen oppimateriaalin tuotanto ja myynti

Vähälevikkinen oppimateriaali tuotetaan sellaisille aloille ja oppiaineisiin, joihin opiskelijoiden vähyyden takia kaupallisilla kustantajilla ei ole taloudellista mielenkiintoa. Ruotsinkielisen oppimateriaalin kohdalla Opetushallitus myöntää oman tuotannon ohella kaupallisille kustantajille ns. riskirahaa ruotsinkielisen oppimateriaalin tuottamiseen. Maksuton digitaalinen materiaali ja sen kehittäminen eivät sisälly maksullisen palvelutoiminnan kokonaisuuteen.

Vuosittain käynnistyy keskimäärin 50–70 maksullista oppimateriaalihanketta, joista ruotsinkielisiä on noin 15. Vähälevikkisten oppimateriaalien painosmäärät ovat pieniä, samoin vuosittaiset myyntimäärät.

Oppimateriaaleista suurin ryhmä ovat oppikirjat ja niiden yhteyteen kuuluvat harjoitus- ja tehtäväkirjat, mutta tarjolla on myös erilaista maksullista tukimateriaalia kuten videoita ja cd-romeja. Oppimateriaalien myyntimäärät ovat nousseet 2000-luvulla.

Taulukko 12. Vähälevikkinen oppimateriaali

	2003	2004	2005	2006
Käynnistetyt oppimateriaalihankkeet	85	91	80	87
Valmistuneet oppimateriaalit	51	56	39	111
Oppimateriaalimyynti, kpl	50 585	52 720	59 536	66 816

(Lähde: OPH)

Opetushallitus tuottaa vähälevikkistä oppimateriaalia ja turvaa näin vähälevikkisen materiaalin saatavuuden. Opetushallitus on selvittämässä yhteistyössä muiden oppimateriaalin-kustantajien kanssa vähälevikkisen oppimateriaalin tarvetta ja valmistelee pitkän aikavälin suunnitelman vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamisen periaatteista ja painopisteistä. Tämän selvitystyön tulokset ovat käytettävissä syyskaudella 2007, minkä jälkeen Opetushallitus päättää mahdollisista muutoksista vähälevikkisen oppimateriaalituotannon käytännön toteutusmalliin.

Valtion talousarviossa on osoitettu vuosittain oma erillinen määräraha oppimateriaalin kehittämiseen ja ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamiseen. Toiminto jakaantuu asiakkaille maksullisten oppikirjojen ja maksuttomien digitaalisten materiaalien tuottamiseen sekä laajemmin oppimateriaalituotannon kehittämistoimintaan. Toiminnan tavoitteena on mahdollistaa kaikille tasa-arvoiset, laadukkaat oppimateriaalit. Maksuton digitaalinen materiaali ja sen kehittäminen eivät sisälly maksullisen palvelutoiminnan kokonaisuuteen. Yhteistyö kaupallisten kustantajien kanssa on tiivistä. Ennen tuotannon aloittamista Opetushallitus tiedustelee muilta kustantajilta heidän halukkuudestaan aloittaa ao. tuotteen tuotanto.

Suomenkielinen vähälevikkinen oppimateriaali tuotetaan sellaisille aloille ja oppiaineisiin, joihin opiskelijoiden vähyden takia kaupallisilla kustantajilla ei ole taloudellista mielenkiintoa. Tyypillisiä vähälevikkisen oppimateriaalin kohderyhmiä ovat erityisoppilaat, maahanmuuttajataustaiset oppilaat, ns. vähänluettuja pitkiä kieliä opiskelevat, erilaiset etniset ja uskonnolliset vähemmistöt sekä pienten koulutusalojen opiskelijat ammatillisessa koulutuksessa.

Ruotsinkielisen oppimateriaalin tuottaminen poikkeaa suomenkielisestä siinä, että oman tuotannon ohella Opetushallitus myöntää kaupallisille kustantajille tukirahaa ruotsinkielisen oppimateriaalin tuottamiseen, koska ruotsinkieliset oppilasmäärät ovat kautta linjan pienet kaupallista oppimateriaalituotantoa ajatellen. Opetushallitus on mukana muiden suomenruotsalaisten oppimateriaalituotannon vaikuttajien ja toimijoiden yhteistyöryhmässä, jonka tarkoituksena on koordinoida ja kehittää suomenruotsalaista oppimateriaalituotantoa.

Opetushallitus on tuottanut ruotsinkielistä oppimateriaalia lähinnä ammatillisen koulutuksen kaikille yhteisiin yleis- ja ammattiaineisiin mahdollisimman tasapuolisesti eri aloille. Peruskoulun ja lukion osalta tuotanto on keskittynyt niihin oppiaineisiin, joihin kaupalliset kustantajat eivät tuota materiaaleja, esim. vähän luetut kielet ja erityisopetus.

Kustantajille myönnettävät riskirahat kohdistuvat ennen kaikkea lukion ja varsinkin syventävien kurssien oppimateriaaleihin. Riskirahan tarve on suuri opetussuunnitelmauudistusten yhteydessä, jolloin nopealla aikataululla on tuotettava paljon uutta oppimateriaalia.

Julkaisutuotanto ja myynti

Opetushallituksen maksullisen julkaisutoiminnan tarkoituksena on osaltaan toteuttaa Opetushallituksen ydintehtäviä, tukea viraston julkista kuvaa ja kentän kehittämistyötä.

Keskeistä on asiakkuuden arvostaminen – pyrkimys jalostaa helposti omaksuttavaan muotoon opetustoimen hanketuloksia, päätöksiä, opetussuunnitelmia ja arviointeja. Julkaisut on ensisijaisesti tarkoitettu työvälineiksi koulutuksen järjestäjille ja opettajakunnalle, mutta ne tuotteistavat Opetushallituksen asiantuntemusta myös päättäjien koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi, sidosryhmille, kansainvälisille yhteistyökumppaneille sekä vanhemmille ja oppijoille.

Taulukko 13. Maksullinen julkaisu toiminta

	2003	2004	2005	2006
Käynnistetyt julkaisuhankkeet	38	39	41	17
Valmistuneet julkaisut*	101	79	113	10
Julkaisujen myynti, kpl	45 646	38 220	31 044	32 974

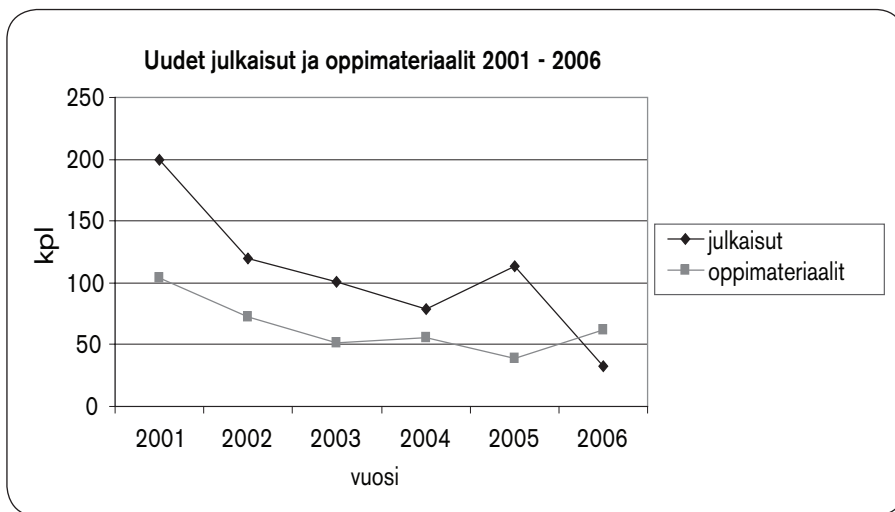
* Vuodesta 2006 lähtien julkaisujen kpl-määriin ei sisälly viranomaistyönä tehtyjen julkaisujen myyntiä
(Lähde: OPH)

Julkaisutuotanto ei ole ollut kokonaisuudessaan taloudellisesti kannattavaa, minkä vuoksi Opetushallitus on päättänyt karsia julkaisujen määrää ja keskittyä entistä selkeämmin taloudellisesti kannattaviin, Opetushallituksen kehittämisen painopistealueisiin liittyviin julkaisuhankkeisiin. Tästä syystä Opetushallitus on päättänyt muun muassa lakkauttaa OTE-opetus ja teknologia -lehden vuoden 2008 alusta lukien.

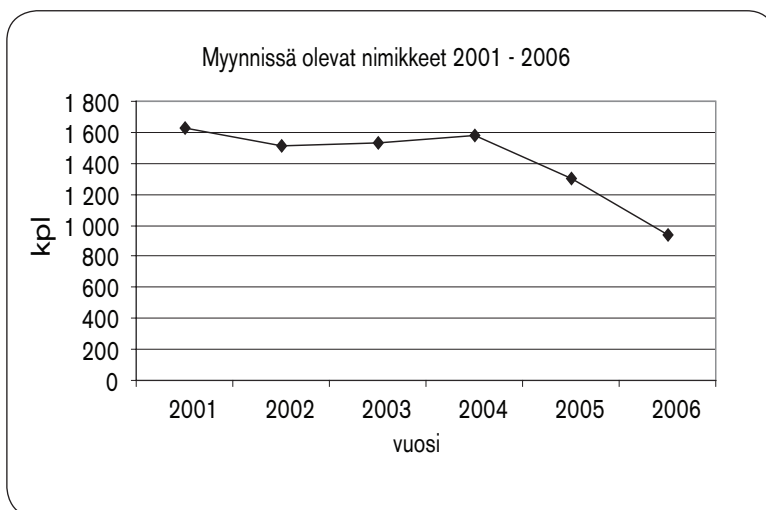
Opetushallitus julkaisee vuosittain arviolta 20–30 maksullista, painettua julkaisua. Yleensä ne ovat erilaisia käsikirjoja, raportteja ja oppaita. Maksuttomina julkaistaan muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita sekä erilaisiin hankkeisiin liittyviä raportteja. Kirjoittajina ovat yleensä Opetushallituksen asiantuntijat, mutta artikkeleita tilataan myös ulkopuolisilta yhteistyökumppaneilta aiheen niin vaatiessa. Joskus käsikirjoitus voi kokonaan olla ulkopuoliselta kirjoittajalta tilattu, mutta silloinkin Opetushallituksen asiantuntijayksikkö antaa lausunnon teoksen sisällöstä ja osallistuu tuotantoprosessiin.

Julkaisutuotanto oli vuosituhannen alkuvuosina huomattavasti nykyistä laajempaa. Kun vuonna 2001 valmistui 200 uutta tuotetta, vastaava luku vuonna 2006 oli vain 33. Opetushallituksen maksulliseen julkaisutuotantoon on aiemmin sisällytetty tuotteita, jotka on tuotettu kehittämistoiminnassa ja ns. maksuttoman jakelun jälkeen siirretty myyntiin. Tästä on seurannut tilinpidollista epätarkkuutta, mistä syystä toimintatavasta on luovuttu. Tämä selittää julkaisutuotannon volyymin pienenemisen. Tällä hetkellä tiettyjä maksuttomia julkaisuja, jotka aiemmin ovat olleet maksullisia, on mahdollisuus vieläkin tilata Opetushallituksen myyntipalvelusta ns. käsittelykustannuksin. Asiakkaalta veloittava kustannus kattaa postituksesta ja varastoinnista aiheutuvat kulut.

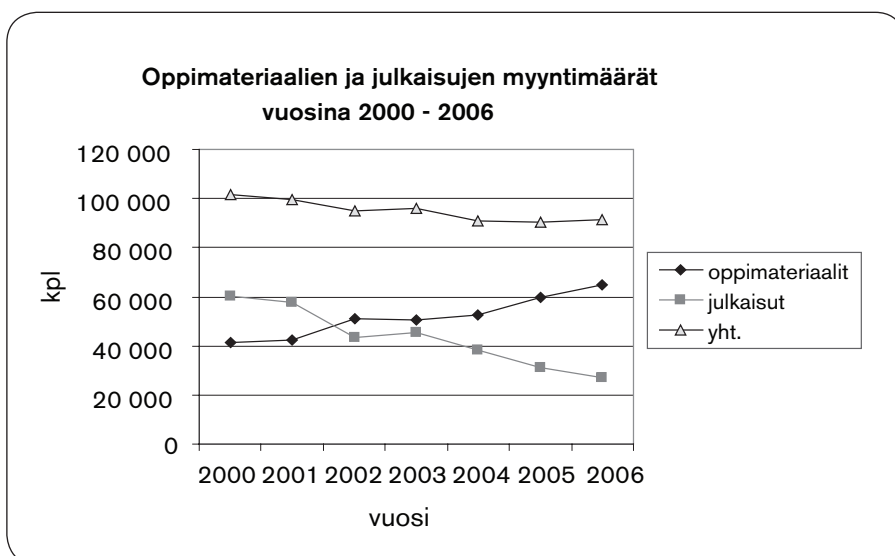
2000-luvulla julkaisujen vuosittaiset myyntiluvut ovat olleet 27 000–60 000. Vaikka julkaisuja on tuotettu oppimateriaaleja enemmän vuoteen 2006 asti, niiden myynti on kuitenkin ollut oppimateriaaleja vähäisempää vuodesta 2002 lähtien. Myyntitrendi julkaisujen kohdalla on ollut vuosittain laskeva, kun se vastaavasti oppimateriaalien kohdalla on ollut nouseva. Julkaisujen myyntimäärän vähenemistä selittää lisääntynyt Internetin käyttö, joka tulee edelleen laajenemaan.



Kuvio 5. Uudet julkaisut ja oppimateriaalit 2001–2006 (Lähde: OPH)



Kuvio 6. Myynnissä olevat nimikkeet 2001–2006 (Lähde: OPH)



Kuvio 7. Oppimateriaalien ja julkaisujen myyntimäärät 2000–2006 (Lähde: OPH)

Muut tuotteet ja palvelut

Muut tuotteet ja palvelut koostuvat useista erilaisista suoritteista, joihin sisältyy muun muassa näyttötutkintojen järjestämisedellytysten arviot, ulkomaisten tutkintojen vastaavuuslausunnot, koulutusoppaiden mainostilan myyntitulot, omien koulutustilojen vuokratulot, osoitteiden myyntitulot ja valtionosuuslaskelmat.

Taulukko 14. Muu maksullinen toiminta

	2003	2004	2005	2006
Aikuiskoulutuksen näyttötutkintojen järjestämisedellytysten arvioinnit	187	110	124	172
Ulkomaisten tutkintojen vastaavuuslausunnot	23	30	32	39

(Lähde: OPH)

4.12.3 Nykytilan arviointi

Useat valtion virastot tarjoavat maksullista palvelutoimintaa. Opetushallituksen laaja maksullinen palvelutoiminta ei siten ole yleislinjasta poikkeava järjestely.

Sidosryhmät antavat ristiriitaista palautetta Opetushallituksen roolista maksullisilla markkinoilla. Varsin moni kuulemis- ja keskustelutilaisuuden osanottaja katsoo, että maksullinen palvelutoiminta tulisi erottaa Opetushallituksesta, koska sitä ei pidetä Opetushallituksen ydintehtävänä. Maksulliset koulutus-, konsultointi- ja arviointipalvelut saavat kohtalaisen arvion, kun sidosryhmät arvioivat Opetushallituksen onnistumista. Toisaalta maksullista palvelua käyttäneistä yli puolet arvioi Opetushallituksen hyödylliseksi tai erittäin hyödylliseksi yhteistyökumppaniksi. Tarkasteltaessa Opetushallituksen tulevaa kehittämistä näkemys kääntyy vastakkaiseksi. Yli 40 prosenttia vastaajista ei lainkaan halua, että Opetushallitus kilpailee maksullisilla koulutus- ja asiantuntijamarkkinoilla.

Kuulemistilaisuuksissa on esitetty kritiikkiä sitä kohtaa, että luottamus Opetushallitukseen ja sen toiminnan tasapuolisuuteen heikentyvät muun muassa maksullisen konsultoinnin vuoksi. Se, että viranomaispäätöksiä tekevä virasto järjestää maksullisia tilaisuuksia päätöstensä täytäntöönpanoon liittyen, aiheuttaa kysymyksiä eri toimintojen välisistä riippuvuuksista. Etenkin kilpailijoiksi katsottavien tahojen mielestä Opetushallituksen maksullinen konsultointi ja koulutus sotkevat markkinoita, kun palvelun tuottamiseen käytetään virkamiesten työaikaa.

Toisena maksullisen palvelutoiminnan ongelmana pidetään sitä, että kaikilla kunnilla ja koulutuksen järjestäjillä ei ole mahdollisuuksia hankkia maksullisia palveluja. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat pitävät tärkeänä, että Opetushallituksen ydintehtäviin liittyvä tiedottaminen ja siihen kytkeytyvä materiaali on maksutonta sekä avoimesti saatavilla. Tavoiteltavana pidetään, että Opetushallitus voisi järjestää maksutonta koulutusta. Koska siihen ei ole rahoitusta, on päädytty koulutuksen tarjoamiseen maksullisena. Neuvonta- ja ohjaustehtävää pidetään koulutusta selkeämmin Opetushallituksen ydintehtävään kuuluvana ja kaikille tarjottavana palveluna ja tehtävänä. Tällä hetkellä ongelmalliseksi koetaan maksuttoman toiminnan ja maksullisen palvelutoiminnan välinen epämääräinen raja. Joihenkin näkemysten mukaan osa pakollisista tehtävistä hoidetaan nykyisin maksullisena.

Toisaalta maksullinen koulutus ja konsultointi on tukitoimi, joka mahdollistaa ohjauksen, neuvonnan ja osaamisen syventämisen. Maksullinen koulutus ja konsultointi on lisäksi merkittävä työväline uudistusten toimeenpanossa. Maksuttoman koulutuksen

tarjoaminen riippuu siitä, olisiko maksuton koulutus rahoitettavissa nykyistä laajemmin esimerkiksi hankkeiden osana. Merkittävää laajennusta ei voida pitää realistisena. Maksullisen koulutuksen tarjoaminen jää vaihtoehdoksi. Maksullisuus on legitiimiä, kun uudistuksista ja viraston ydintehtäviin kuuluvista toimista ja tehtävistä avoimesti tiedotetaan ja levitetään tietoa. Maksullisella palvelutoiminnalla voidaan tietoa syventää, koulutus on kaikkien käytettävissä ja kysyntä ratkaisee koulutuksen laajuuden. Opetushallitus saa tiedon uudistuksista paremmin kentälle, kun se voi kertoa uudistuksista ja niiden toimeenpanosta maksuttoman ohjauksen ja tiedottamisen lisäksi myös maksullisissa tilaisuuksissa. Maksullinen palvelutoiminta on virkamiehille lisäksi yksi tapa pitää yllä kontaktia kenttään ja reflektoida samalla omaa ja viraston toimintaa. Maksullisella palvelutoiminnalla on myös suuri taloudellinen merkitys Opetushallituksen toiminnalle (ks. tarkemmin luku 6 Opetushallituksen voimavarat).

Opetushallituksessa koetaan maksupalvelutoiminnan hyöty kaksisuuntaisena: kentällä toimivat saavat tarvitsemaansa tukea oman työnsä kehittämiseen ja toisaalta Opetushallituksen asiantuntijat saavat suoraa palautetta omaan kehittämistyöhönsä. Lisäksi Opetushallitus korostaa sitä, että maksullinen palvelutoiminta palvelee viranomaistoimintaa täydentävänä toimintana Opetushallituksen strategisten painopisteiden toteutumista ja perustuu Opetushallituksen omaan asiantuntemukseen. Opetushallitus linjaa omalla viranomaistoiminnallaan koulutuksen kentän tulevaisuuden näkymiä. Opetushallituksessa on tästä syystä paljon sellaista osaamista, joita yksittäiset kunnat tai oppilaitokset haluavat hyödyntää omissa kehittämistoimissaan. Yksilöllistä tukea Opetushallitus ei voi kuitenkaan vastikkeetta tarjota.

Kuvatun mukaisesti Opetushallituksen maksulliseen palvelutoimintaa sisältyy rooliritiiritoja. Opetushallituksen rooli esimerkiksi koulutuksen kehittäjänä ja rahoituspäätösten tekijänä sekä toisaalta maksullisia palveluja tarjoavana kouluttajana ja konsulttina ei ole selkeä sidosryhmille. Saadun selvityksen mukaan Opetushallituksen asiantuntijat kokevat pääsääntöisesti maksullisen palvelutoiminnan hyödyllisenä omalle työlleen ja ovat motivoituneita siihen. Tällöin korostetaan palautteen saamista kentältä ja kontaktiverkoston luomista. Nämä hyödyt eivät ole kuitenkaan ainoita perusteita maksulliselle palvelutoiminnalle, vaan niitä varten pitäisi tarvittaessa voida luoda muita käytäntöjä.

Nykyisen kaltaisen maksullisen palvelutoiminnan jatkamista puoltaa se, että Opetushallituksen on voitava levittää osaamista kentälle. Tämä on yksi Opetushallituksen keskeisiä tehtäviä. Ei ole realistista odottaa, että tähän osoitettaisiin uutta rahoitusta, joten koulutus-toimintaa on siksi jatkettava maksullisena. Sellainen maksullinen palvelutoiminta, joka ei tue Opetushallituksen muita keskeisiä tavoitteita, tulisi lopettaa. Lisäksi tarvitaan selkeyttämistä ja työnjakoa muun muassa siihen, milloin koulutus ja konsultointi rahoitetaan osana kehittämishanketta maksuttomana ja mikä maksullisena jää sen ulkopuolelle.

On myös esitetty, että maksullinen palvelutoiminta liikelaitostettaisiin tai sitä varten perustettaisiin erillinen osakeyhtiö. Tämä ei kuitenkaan ratkaisi taustalla olevia kysymyksiä, sillä tällöinkin Opetushallituksen asiantuntijat toimisivat liikelaitoksen tai osakeyhtiön kautta myytävän palvelun toteuttajina. Koska maksullinen koulutus ja konsultointi perustuvat Opetushallituksen toimintaan ja osaamiseen, ei asiakokonaisuutta voida lopullisesti ratkaista sillä, että maksullinen palvelutoiminta siirrettäisiin viraston ulkopuolelle. Maksullisen palvelutoiminnan legitiimi ratkaiseminen on kiinteässä yhteydessä koko Opetushallituksen toiminnan kehittämiseen.

5 Opetushallituksen organisaatorakenne ja johtaminen

Opetushallitus on perustettu vuonna 1991 yhdistämällä Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus yhdeksi organisaatioksi. Vuonna 2003 on käynnistetty viraston kehittämishanke, jolla on pyritty parantamaan Opetushallituksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

5.1 Opetushallituksen organisaatorakenne

5.1.1 Toiminta- ja asiantuntijayksiköt

Opetushallituksen aloittaessa toimintansa perustui sen organisaatorakenne lakisääteisesti koulumuotokohtaiseen jakoon. Yleissivistävän koulutuksen linjalle kuuluivat muun muassa peruskouluissa ja lukioissa annettava koulutus. Ammatillisesta koulutuksesta vastasi oma linja. Aikuiskoulutuksen linjalle kuuluivat muun muassa ammatillista aikuiskoulutusta, iltalukiota, vapaata sivistystyötä, opettajien ja lastentarhanopettajien peruskoulutusta koskevat asiat sekä opettajien ja muun koulutushenkilöstön täydennyskoulutuksen yhteensovittaminen, ammattikasvatushallinnon koulutuskeskus ja Heinolan kurssikeskus. Opettajien ja muun kouluhenkilöstön täydennyskoulutuksen kehittäminen kuului kuitenkin asianomaiselle linjalle. Ruotsinkielistä koulutusta koskevat asiat kuuluivat ruotsinkielisen koulutuksen linjalle. Hallinto- ja palvelutoimintoihin lukeutuivat viraston sisäistä toimintaa tukevat palvelut sekä henkilöstö- ja taloushallinto, rakentamis- ja kiinteistöasiat, opettaja- ja oppilasasiat sekä oikeudelliset asiat. Opetushallituksen suunnitteluryhmän tehtävänä oli viraston johdon apuna koulutuksen määrällisen ja laadullisen suunnittelun sekä kokeilu- ja kehittämistoiminnan yhteensovittaminen sekä opiskelijoiden yhteishaun toteuttaminen.

Organisaation perustumisesta lakiin luovuttiin 1.3.2003 lukien. Opetushallituksessa on kuitenkin aina lain mukaan yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen tehtäviä varten. Muista toimintayksiköistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Opetushallituksen organisaatorakennetta on muutettu 1.4.2006 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksen muutoksella (23.2.2006/149). Koulutusmuotojen mukaiset linjat poistettiin ja toiminta siirtyi laajempiin, koulutusmuodot ja aine- ja alakohtaiset kysymykset ylittäviin toimintayksiköihin. Opetushallituksessa on nykyisin neljä toimintayksikköä:

kehittäminen, laadunhallinta ja seuranta, ruotsinkielinen koulutus sekä toimialapalvelut. Toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta ja tehtävistä määrätään Opetushallituksen työjärjestyksessä. Työjärjestyksen mukaan toimintayksiköt voivat jakautua asiantuntijayksiköihin siten kuin pääjohtaja asiasta erikseen päättää. Työjärjestyksen mukaan pääjohtaja määrää asiantuntijayksikön päällikön ja tämän sijaiset.

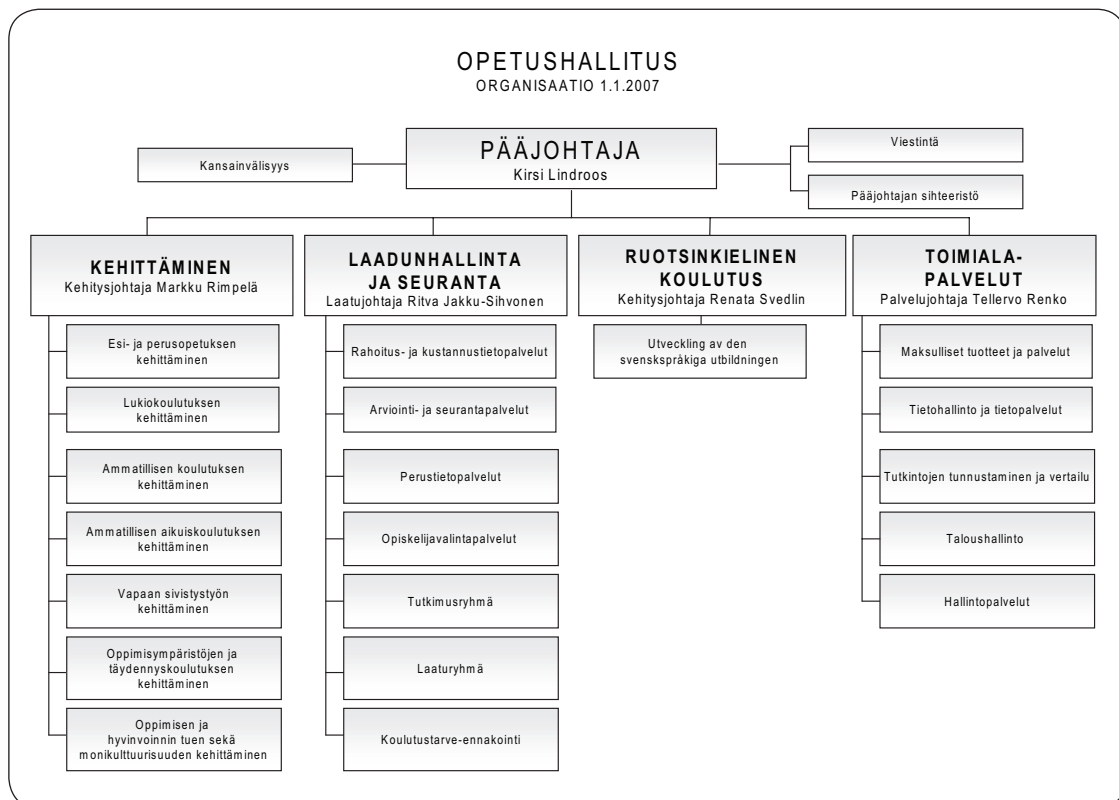
Kehittäminen -yksikkö vastaa oppimisen kehittämisestä. Sille kuuluvat esi- ja perusopetuksen kehittäminen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen kehittäminen, koulumuotojen välisen yhteistyön kehittäminen sekä työllisyys- ja yrittäjyyskasvatuskysymykset. Yksikköä johtaa kehitysjohtaja.

Laadunhallinta ja seuranta -yksikkö vastaa koulutusjärjestelmän toimivuuden seurannasta, koulutustarpeen ennakoinnista, oppimistulosten arviointitoiminnasta ja siihen perustuvasta palautteen antamisesta oppilaitoksille, ammatillisen koulutuksen laadun auditoinneista, koulutuksen kehittämiseksi tarpeellisesta tietotuotannosta toimimalla yhteistyössä tilasto- ja tutkimustietoa tuottavien viranomaisten kanssa ja opiskelijavalintapalveluista. Yksikköä johtaa laatujohtaja.

Toimialapalvelut -yksikkö vastaa muun muassa tutkintojen tunnustamisesta, opettajien täydennyskoulutustoiminnasta, vähälevikkisen materiaalin tuotannosta sekä talous-, hallinto- ja IT-palveluista. Yksikköä johtaa palvelujohtaja.

Ruotsinkielisen koulutuksen yksikkö vastaa ruotsinkielisen opetuksen kehittämisestä. Yksikköä johtaa kehitysjohtaja.

Asiantuntijayksiköitä on yhteensä 23, joista suoraan pääjohtajan alaisuudessa kolme, kehittämisen toimintayksikössä seitsemän, laadunhallinnan ja seurannan toimintayksikössä seitsemän, ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikössä yksi ja toimialapalveluissa viisi.

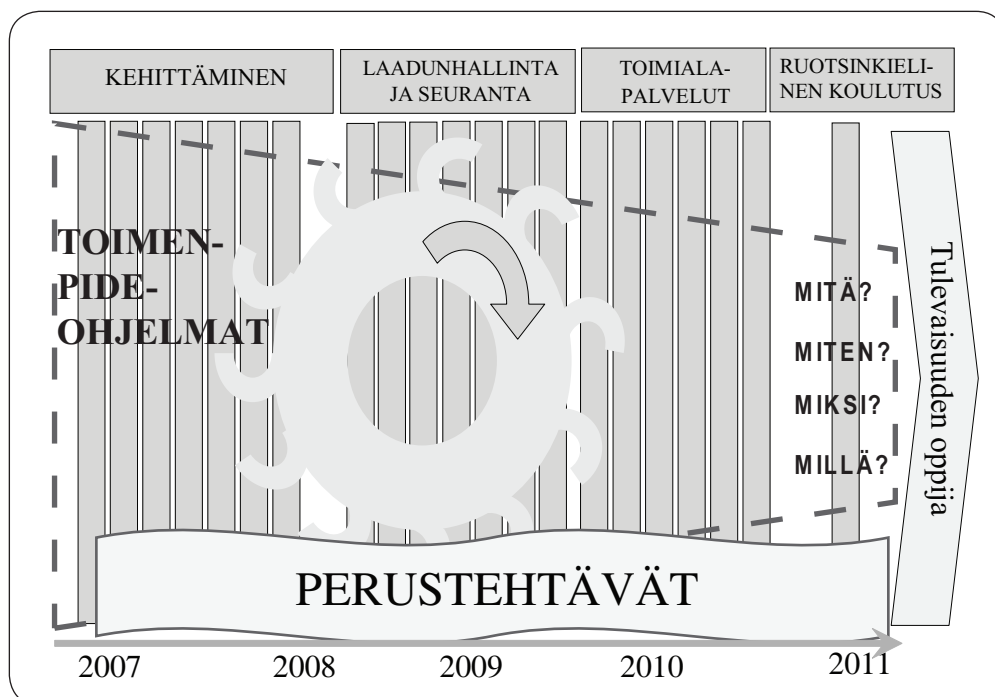


Kuvio 8. Opetushallituksen organisaatio (Lähde: www.opi.fi)

5.1.2 Toimenpideohjelmat – matriisiorganisaatio

Opetushallituksen toimeenpanema koulutuksen kehittäminen toteutetaan lukuisilla hankkeilla, jotka on uudessa organisaatiossa koottu neljän strategisen toimenpideohjelman 2007–2009 ympärille. Koulutuksen kehittämistyötä ohjataan näillä Opetushallituksen kehittämisen painopisteinä olevilla toimenpideohjelmilla. Keskeinen ajatus ohjelmilla on toimintayksiköiden rajat ylittävä eheyttäminen. Tavoitteena on ollut luoda oppilaitosrajat ylittävää ajattelua, jossa keskeisimmät kehittämishankkeet kootaan kasvua, oppimista ja koulutusta kokonaisuudessaan tukeviksi tavoitteelliseksi ohjelmiksi. Hankkeille asetetut vaikuttavuustavoitteet kuvaavat niiden toivottua tulosta Opetushallituksessa ja sen vaikutuspiiriin kuuluvissa kumppaneissa. Ohjelmilla pyritään myös kokonaisvaltaiseen ajatteluun neuvotellessa kehittämistoiminnan reunaehdoista yhteistyökumppaneiden, kuten opetusministeriön, kanssa. Toimenpideohjelmilla halutaan vaikuttaa kansallisiin opetusta ja koulutusta koskeviin linjauksiin. Kansallisiin linjauksiin haluttu vaikutus on kuvattu ohjelmakohtaisilla tavoitteilla, jotka ovat Opetushallituksen strategisten linjausten mukaisia. Toimenpideohjelmat leikkaavat toiminta- ja asiantuntijayksiköt ja siten muodostavat Opetushallitukseen käytännössä matriisiorganisaation.

Opetushallitus kuvaa linjaorganisaationsa ja toimenpideohjelmiensa välistä suhdetta kuvio 9. Kehittäminen kuvataan vesipyöräksi, joka saa voimansa perustehtävästä, ja jonka tavoitteena on kehittää opetusta ja koulutusta tulevaisuuden oppijan tarpeita vastaavaksi. Kehittämistyötä käynnistettäessä otetaan huomioon mitä kehitetään, miten kehittäminen ja sen tulokset jalkautetaan käytäntöön, miksi kehittämistä tehdään ja millä resursseilla sitä tehdään.



Kuvio 9. Opetushallituksen toimenpideohjelmat (Lähde: OPH)

Tulevaisuuden koulutuksen ja elinikäisen oppimisen kehittäminen kansainvälisessä toimintaympäristössä -toimintaohjelman tavoitteena on lisätä eri oppijoiden ja kulttuuriryhmien hyvinvointia ja tasa-arvoisia oppimispolkuja ja kehittää oppimisympäristöjä. Koulutuksen avulla luodaan nuorille paremmat valmiudet toimia tulevaisuuden monikult-

tuurisessa ympäristössä. Myös koulutuksen ennakointitoimintaa painotetaan. Ohjelmaa johtaa kehittämisen toimintayksikön kehitysjohtaja.

Opetustoimen ohjausjärjestelmän uudet yhteistyöhaasteet -toimintaohjelmalla pyritään lisäämään koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Konkreettisina toimenpiteinä ovat muun muassa alueyhteistyö, verkkopalvelut, valtion oppilaitosten tukeminen ja seutuhankkeet. Ohjelman johtajana toimii ruotsinkielisen koulutuksen toimintayksikön kehitysjohtaja.

Koulutuksen tietotuotannon ja laadunhallinnan kehittämishojelman tavoitteena on luoda laatusuositukset koulutuspalveluihin ja vankentaa koulutuksen tietoperustaa. Entistä ajantasaisempi tieto toimii apuvälineenä koulutuspoliittisia päätöksiä tehtäessä. Huomiota kiinnitetään erityisesti opetustoimen henkilöstön kehittämiseen sekä opetustoimen hallinnon ja johtamisen osaamiseen. Ohjelmaa johtaa laatujohtaja.

Opetushallituksen sisäinen kehittäminen -toimintaohjelmassa panostetaan viraston tuottavuuteen, johtamiseen ja sähköiseen asiointiin. Sen johtajana toimii palvelujohtaja.

5.2 Opetushallituksen johtaminen

5.2.1 Valtion virastojen ylimmän johdon järjestäminen

Valtion virastojen ja laitosten johtamisjärjestelmissä ja hallintomalleissa korostetaan pyrkimystä selkeään vallan ja vastuun tasapainoon. Tämän ja hyvän hallintotavan ja muiden hyvän hallinnan periaatteiden (government governance) varmistamiseksi valtion virastojen johdon järjestämiselle on määritelty kaksi perusmallia: hallitusmalli ja pääjohtajamalli. Pääjohtajamallissa viraston johtamistehtävä ja päätöksentekovoimalla on uskottu pääjohtajalle. Pääjohtajan strategisena tukena voi olla neuvottelukunta. Hallitusmallissa viraston ylin johdolta on uskottu hallitukselle.

Kyseiset mallit on määritelty muun muassa valtiovarainministeriön hallinnonalalla vuonna 2002 toteutetussa hallinnonalan virastojen ja laitosten johtoelinten uudistuksessa (HE 83/2002 vp eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johtokuntien lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi). Tuolloin lakkautettiin tilastokeskuksen, tullihallituksen, valtiokonttorin, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja verohallituksen johtokunnat ja niiden tehtävät siirrettiin virastojen ja laitosten virkamiesjohdolle. Vastaava muutos on tehty jo vuonna 2000 Kansanterveyslaitoksen, Lääkelaitoksen sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (STAKES) osalta.

Näiden kahden mallin soveltaminen on perusteltua osaltaan jo senkin vuoksi, että talousarvioasetuksen 63 §:n ja 65 a §:n säännökset tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisestä ja allekirjoittamisesta ovat näiden perusmallien mukaisia. Valtionhallinnon kehittämisen linjauksena on ollut, että vastuusuhteiden selkeyden vuoksi viraston ja laitoksen hallintojärjestelyiden tulisi noudattaa näitä perusmalleja.

Pääjohtajamallissa valtioneuvoston tai ministeriön nimittämä pääjohtaja johtaa viraston toimintaa sekä vastaa viraston tuloksellisesta toiminnasta ja vahvistettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Pääjohtaja vahvistaa työjärjestyksessä sisäisen hallinnon ja organisaation tarkemmat järjestelyt sekä johtaa sisäisen valvonnan järjestämistä ja vastaa siitä samoin kuin hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Pääjohtaja myös nimittää alustensa toimintayksiköiden päälliköt sekä hyväksyy viraston tai laitoksen talousarvioehdotuksen ja tulostavoitteita koskevat ehdotukset samoin kuin muutoinkin käyttää virastolle säädettyä toimivaltaa, ellei ole delegoinut tätä tehtävää muille. Pääjohtajamalliin voi liittyä

erilaisten sidosryhmien tai asiantuntijatahojen edustajista koostuva neuvottelukunta, jonka toimii pääjohtajan tukena strategisessa johtamisessa.

Edellä todetun mukaisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalla on vuonna 2002 lakautettu useita johtokuntia ja siirretty pääjohtajamallin mukaiseen johtamiseen siten, että pääjohtajien tukena ovat neuvottelukunnat. Opetushallituksesta annetun asetuksen muuttamista koskevan Valtioneuvoston controllerin muistion 23.1.2006 mukaan kyseisestä uudistuksesta on myönteiset kokemukset. Muistion mukaan pääjohtajamalli neuvottelukunnalla tuettuna näyttäisi soveltuvan hyvin johtoelinten organisaatiomalliksi silloin, kun viraston tehtävistä ja siitä, miten ne on hoidettava, säädetään varsin tarkasti laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä ja määräyksissä.

Hallitusmallissa viraston ja laitoksen ylimmästä johdosta vastaa ja toiminnasta on tulosvastuussa monijäseninen hallintoelin eli hallitus. Hallintoelimestä voidaan tosin käyttää muutakin nimeä. Sitä voidaan kutsua esimerkiksi johtokunnaksi.

Viraston tai laitoksen hallituksen asemaa ja tehtäviä arvioitaessa voidaan tehdä vertailua osakeyhtiön, valtion liikelaitoksen tai yliopiston hallitukseen. Yleisesti voidaan todeta, että hallitusmallissa viraston hallituksen valtuuksia ja tehtäviä ovat viraston ylimpien virkamiesten nimittäminen, toiminta- ja taloussuunnitelman ja muiden strategisten suunnitelmien ja linjausten sekä talousarvio- ja tulostavoite-ehdotusten hyväksyminen samoin kuin työjärjestyksen hyväksyminen. Hallitus vastaa myös sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Hallitusmalli soveltuu hyvin johtomalliksi silloin, kun virastolla tai laitoksella on laajaa sisäistä taloudellista tai hallinnollista autonomiaa ja erityisesti silloin, kun virasto harjoittaa laajaa taloudellista toimintaa. Useiden talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen johtokunnat on muutettu hallituksiksi tai johtokunta-nimisten hallintoelinten tehtävät on säädetty hallitusmallia vastaavalla tavalla.

Hallitus voi olla joko ulkoinen, sisäinen tai sekahallitus. Ulkoisessa hallituksessa jäsenet ovat sivutoimisia, viraston ulkopuolisia asiantuntijoita. Sisäinen hallitus koostuu toimivasta johdosta, ja sen puheenjohtajana on viraston päällikkövirkamies. Sekahallituksessa osa jäsenistä tulee viraston ulkopuolelta ja osa kuuluu toimivaan johtoon. Hallitusmallissa hallituksen (tai johtokunnan) voi asettaa joko valtioneuvosto tai virastoa tulosohjaava ministeriö.

5.2.2 Opetushallituksen johtokunta

Opetushallituksen johto-organisaatiota uudistettaessa katsottiin, ettei silloinen johdon keskinäinen toimivallanjako ollut johdonmukainen ja selkeä. Vuonna 2006 voimaan tullutta muutosta valmisteltaessa oli tehtävä valinta edellä kuvattujen hallitus- ja pääjohtajamallin väliltä. Valinnassa päädyttiin pääjohtajamalliin, jossa johtokunta säilytettiin siten, että sen tehtäviä kehitettiin neuvottelukunnan suuntaan. Koska Opetushallituksesta annettua lakia ei muutettu, ei johtokunnan asemaa voitu kuitenkaan täydellisesti muuttaa.

Pääjohtajamallin valintaa perusteltiin sillä, että se olisi tehokkain ja vastuusuhteiltaan selkein malli ottaen huomioon, että Opetushallituksen vastuulle kuuluvan opetuksen ja koulutuksen tavoitteista ja sisällöstä säädetään lainsäädännössä ja päätetään valtioneuvoston tuntijakopäätöksessä sekä sillä, että opetusministeriö tulosohjaa virastoa. Tämän lisäksi muutosta perusteltiin valtionhallinnon yleisillä kehittämistavoitteilla, kuten tuottavuusohjelmalla sekä tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksella.

Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Opetushallituksessa on koulutuksen asiantuntijoista koottu johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella. Opetushallituksen johto-organisaatiosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa

Opetushallituksesta. Johto-organisaatiota koskevat asetusmuutokset ovat tulleet voimaan 1.4.2006, joten nykyisen muotoinen johto-organisaatio on ollut toiminnassa noin 1,5 vuotta.

Valtioneuvosto asettaa Opetushallituksen johtokunnan eduskunnan vaalikautta vastaavaksi ajaksi sekä määrää johtokunnan puheenjohtajan ja enintään seitsemän muuta jäsentä. Lisäksi johtokuntaan kuuluvat jäseninä pääjohtaja ja yksi viraston henkilöstön keskuudessaan valitsema henkilö. Kaudella 11.5.2007–30.4.2011 johtokunnan puheenjohtaja on kansanedustaja Aila Paloniemi ja jäseninä ovat kansanedustaja Christina Gestrin, kansanedustaja Jukka Gustafsson, kansanedustaja Jyrki Kasvi, koulutusjohtaja Markku Koponen (EK), kehittämisspäälikkö Matti Lahtinen (OAJ), koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Saana Siekkinen (SAK) ja kansanedustaja Raija Vahasalo sekä Opetushallituksen pääjohtaja Kirsi Lindroos ja henkilöstön edustaja, opetusneuvos Ilpo Hanhijoki.

Asetuksen mukaan johtokunta osallistuu Opetushallituksen strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen sekä seuraa ja arvio opetussuunnitelmien perusteiden kehittämistarpeita. Johtokunnan tehtävänä on

- osallistua opetushallituksen toiminnan kehittämiseen
- hyväksyä opetushallituksen toiminta- ja taloussuunnitelma talousarvioehdotuksen valmistelun suuntaviivat sekä muut periaatteellisesti merkittävät tai laajakantoiset suunnitelmat ja toiminnan suuntaviivat
- seurata ja arvioida opetussuunnitelmien perusteiden uudistamista ja kehittämistä
- ratkaista opetushallitukselle kuuluvat koulutuspoliittisesti erityisen merkittävät ja laajakantoiset asiat
- hyväksyä ja allekirjoittaa yhdessä pääjohtajan kanssa opetushallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus niihin liittyvine asiakirjoinen.

Edellä kuvatut johtokunnan tehtävät ovat eräiltä keskeisiltä osin aiempaa suppeampia. Aikaisemmin johtokunta päätti Opetushallituksen toimintalinjoista opetusministeriön asettamien tavoitteiden rajoissa sekä ohjasi ja valvoi virastolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tämän mukaisesti johtokunta päätti ylimpänä viraston johtoelimenä Opetushallituksen toiminnan suunnasta ja seurasi viraston toimintaa. Aiemmin johtokunta päätti tulo- ja menoarvioehdotuksesta, kun nykyisin se hyväksyy talousarvioehdotuksen suuntaviivat. Lisäksi johtokunnan tehtäviin kuului aiemmin lausunnon antaminen ylijohdajan, hallintojohtajan, suunnittelujohtajan ja johtajan nimitysasiassa.

Ehkä keskeisin johtokunnan asemaa koskeva muutos on kuitenkin se, että aiemmin johtokunnan tehtävänä oli sellaisten viraston toimivaltaan kuuluvien määräyksien ja ohjeiden antaminen, joita se ei ollut siirtänyt pääjohtajan tai viraston muun virkamiehen annettavaksi. Tämä tehtävä sai keskeisen merkityksensä siinä, että tuolloin johtokunta antoi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita koskevat normipäätökset. Nykyisin johtokunta ainoastaan seuraa ja arvio opetussuunnitelmien uudistamista ja kehittämistä. Norminantovalta on siirretty pääjohtajalle.

5.2.3 Opetushallituksen johtavat virkamiehet

Opetushallituksen päällikkönä toimii valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja, joka johtaa Opetushallitusta ja vastaa siitä, että Opetushallituksen tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Pääjohtaja vastaa Opetushallitukselle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Pääjohtaja toimii yhteistyössä johtokunnan kanssa Opetushallituksen toiminnan ja Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen kehittämisen kannalta merkittävien ratkaisujen ja ehdotusten valmistelussa, Opetushallituksen strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa, opetussuunnitelman perusteiden kehittämistarpeiden seurannassa ja arvioinnissa sekä johtokunnan tehtäviin kuuluvissa asioissa.

Pääjohtaja ratkaisee Opetushallituksessa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistavaksi tai työjärjestyksessä määrätty Opetushallituksen muun virkamiehen ratkaistavaksi. Pääjohtaja

- vahvistaa Opetushallituksen työjärjestyksen ja taloussäännön
- hyväksyy Opetushallituksen talousarvioehdotuksen ja ehdotuksen alustaviksi tulostavoitteiksi esitettäväksi opetusministeriölle
- hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhdessä johtokunnan kanssa.

Opetushallituksen 1.1.2007 voimaan tulleen työjärjestyksen mukaan pääjohtaja johtaa Opetushallitusta ja vastaa siitä, että viraston tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ottaen huomioon asetetut tehokkuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet sekä käytettävissä olevat henkilöresurssit. Lisäksi pääjohtaja hyväksyy johtokunnan esityslistat ennen kuin ne toimitetaan johtokunnan puheenjohtajalle hyväksyttäväksi ja huolehtii johtokunnan päätösten toimeenpanosta.

Lisäksi työjärjestyksen mukaan pääjohtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat

- opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita
- Opetushallituksen tulostavoitteita ja niiden toteuttamiseksi annettujen voimavarojen kohdentamista
- Opetushallituksen edustajien määräämistä viraston ulkopuolisiin työryhmiin
- Opetushallituksen toiminnan ja toimialan kannalta periaatteellisesti merkittävää tai laajakantoista asiaa
- henkilön nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen.

Edellä kuvattujen muutosten yhteydessä pääjohtajan valta on kasvanut johtokunnan aseman kustannuksella. Keskeisin muutos on ollut se, että nykyisin pääjohtaja päättää opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita koskevien normien antamisesta.

Jokaista toimintayksikköä johtaa ylijohtaja tai ylijohtajaan rinnastettava muu johtaja siten kuin työjärjestyksessä määrätään. Opetusministeriö nimittää toimintayksikön päällikkönä toimivan ylijohtajan tai johtajan. Toimintayksiköiden johtajat johtavat yksiköidensä toimintaa ja avustavat pääjohtajaa Opetushallituksen johtamisessa työjärjestyksessä määrättyllä tavalla sekä vastaavat johdettavinaan olevien yksiköiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Johtaessaan Opetushallituksen toimintaa tulee pääjohtajan ja ylijohtajien edistää opetuksen ja koulutuksen korkealaatuisuutta ja tehokasta järjestämistä opetukselle ja koulutukselle säädettyjen tavoitteiden saavuttamista sekä valtioneuvoston ja opetusministeriön asettamien koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

5.3 Nykytilan arviointi

Opetushallituksen johtaminen on ollut haasteellista toteutetussa organisaatiomuutostilanteessa. Selvitysmiehen teettämän sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa nousivat esiin uuden organisaation ja sen toimenpideohjelmien sekavuus, henkilöstön uusien työnkuvien ja vastualueiden epäselvyys sekä ristiriidat ja vaikeudet Opetushallituksen sisällä. Viraston heikon – osan vastaajista mielestä negatiivisen – ilmapiirin ja johtajuusristiriitojen katsotaan heijastuvan myös asiakkaisiin. Osa kritiikistä voidaan asettaa normaalin organisaatiomuutostilanteen synnyttämäksi, osaan syytä voidaan hakea johtamisen ongelmista. Organisaatiouudistusta pidetään huonosti toteutettuna ja osin epäonnistuneena, vaikka muutoksella on myös selvät puoltajansa. Opetushallituksen toiminnan arvioi viimeisen 12 kuukauden aikana muuttuneen huonompaan suuntaan 27 prosenttia ja parempaan suuntaan 14 prosenttia sidosryhmäkyselyn vastaajista.

Opetushallituksen organisaation toimivuutta arvioitaessa on pidettävä mielessä, että toimintayksiköt ovat aloittaneet toimintansa 1.4.2006 ja asiantuntijayksiköiden osalta rakenne on vahvistettu vasta vuoden 2007 alusta. Organisaatorakenne on siten hyvin tuore, eikä se toimintaa voida vielä täysipainoisesti arvioida. Rakennemuutosten yhteydessä organisaation suorituskyky usein ensin heikkenee, ja vasta myöhemmin voidaan todentaa muutosten tuomat hyödyt toiminnassa.

Edellä sanotusta huolimatta Opetushallituksen organisaatorakennetta kohtaan on esitetty selvitysmiestyön aikana voimakasta kritiikkiä. Sidoryhmät ja myös Opetushallituksen oma henkilöstö kokevat matriisiorganisaatorakenteen ja työnjaon sekavaksi. Opetushallituksen sidoryhmille on epäselvää, missä yksikössä mitäkin Opetushallituksen tehtävää hoidetaan ja mistä yksiköstä eri kysymyksiin saa vastauksen. Organisaatorakenne ei vastaa sidoryhmien tarpeita, jolloin ne joutuvat asioimaan useiden eri tahojen kanssa viraston sisällä. Tämä koetaan hankalaksi.

Kuulemistilaisuuksissa ja sidoryhmäkyselyssä on organisaatorakennetta kuvattu rasakaaksi ja epäsuhtaiseksi ja sen hallintaa on pidetty vaikeana. Virastoa kuvataan byrokraattiseksi, pirstaleiseksi, hitaaksi päätöksentekijäksi, kasvottomaksi ja poliittiseksi. Organisaatio tukee yleisasiantuntijuutta, muttei syventymistä perustehtäviin. Asiantuntemuksen yhdistäminen tehtävien hyvän hoidon edellyttämällä tavalla ei onnistu, koska asiantuntijat ovat hajallaan organisaatiossa. Opetushallituksen toiminnassa nähdään myös edelleen vanhoja Kouluhallituksen ja Ammattikasvatushallituksen kulttuurijäämiä. Organisaatorakenteen, tehtävien ja henkilöstön jatkuva muutos aiheuttaa sekaannusta ja epävarmuutta.

Vaikka muutoksista onkin aiheutunut kitkaa Opetushallituksen toimintaan, voidaan organisaation uudistamisen perusteita pitää itsessään oikeina ja perusteltuina. Koulutusmuodot ylittävä ja yhteen kokoava organisaatorakenne mahdollistaisi hyvin toimiessaan laaja-alaisen yhteistyön ja kehittämisen. Organisaatiossa oleva aine- ja alakohtainen tieto ja osaaminen eivät kuitenkaan saa kadota organisaatiota uudistettaessa. Sidoryhmäkyselyyn vastanneista valtaosa (88 % vastaajista) on selkeästi sitä mieltä, että Opetushallituksen organisaation tulee ottaa huomioon koulutusmuodot ja niiden kehittäminen. Lisäksi katsotaan, että Opetushallituksen tulee olla yleissivistävän koulutuksen oppiaineiden vahva asiantuntija ja työelämän ammattialojen koulutuksen vahva asiantuntija.

Opetushallituksen toimintaa vaikeuttavat epäselvät toimivaltuudet ja päätösvaltasuhteet. Tämä haittaa käytännön yhteistyötä sidoryhmien kanssa, koska päälliköille ja asiantuntijoille on epäselvää, mikä heidän toimivaltansa toimia Opetushallituksen puolesta on. Samoin on epäselvyyttä toiminta- ja asiantuntijayksiköiden sekä toimenpideohjelmien välisistä päätösvaltasuhteista.

Pääjohtajan esikunnan kasvanut koko ja vahvistunut rooli koetaan ongelmallisena. Esikunta muodostaa ylimmän johdon ja linjan väliin informaatiota absorboivan, mutta rooliltaan, vastuultaan ja valtuuksiltaan epäselvän varjo-organisaation.

Päällikköviraston vahvasti asema-auktoriteettiin perustuva johtamistapa ja menettelyt heijastuvat asiantuntijavirastossa erisuuntaisena luottamuksen puuttumisena. Esimiessemin edenneet asiantuntijat johtavat asioita, mutta henkilöjohtamisen menetelmiä hallitaan vähemmän. Delegointi ja vastuun ottaminen tuottavat yleisesti vaikeuksia. Nämä ongelmat ilmenevät läpi koko organisaation, ja niiden sanotaan kasautuvan johtoryhmään ja pääjohtajan tasolle.

Opetushallituksen laaja ja monipuolinen tehtäväkenttä asettaa haasteita viraston toiminnan sisäiselle järjestämiselle. Viraston lakisääteisiä tehtäviä täsmentämällä ja keskittämällä toiminta ydintehtäviin voidaan osaltaan selkeyttää viraston sisäistä rakennetta ja työnjakoa.

Kiteyttäen voidaan todeta, että Opetushallituksen organisaatorakenne on uudentyypinen, ja vaikka se teoriassa olisi toimiva, ei sitä kuitenkaan ole saatu käytännössä toimimaan. Viraston organisaatorakennetta ja sisäistä tehtävänjakoa on selkeytettävä ja yksinkertaistettava, jotta viraston toimintamalleihin voidaan sitoutua viraston sisällä ja ulkona.

Työkiire ja pirstaloituneet työkuvat ovat osa johtamisen ongelmaa. Osa lisääntyneistä tehtävistä aiheutuu Opetushallitukselle ilman täyttä rahoitusta siirretyistä tehtävistä, osa ministeriön tulossopimuksesta ja ministeriön tulossopimuksen ulkopuolisista toimeksiantoista, osa perustuu omaan aktiiviseen uusien tehtävien ottamiseen. Tehtävien, toiminnan ja talouden väliseen suhteeseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Opetushallituksessa on koulutuksen asiantuntijoista koostuva johtokunta. Sen tehtäviä ja asemaa arvioitaessa on otettava huomioon, että ylin johtoelin on nimenomaisesti johtokunta, ei neuvottelukunta. Sanottua lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että johtokunnan vastuulle kuuluvat Opetushallituksen yleisjohtamiseen liittyvät tehtävät, jotka erotetaan toimeenpanevan johdon tehtävistä. Lisäksi on todettu, että johtokunta päättää muun muassa Opetushallituksen toiminnan suuntaviivoista, tulo- ja menoarvioehdotuksesta, toimintaja taloussuunnitelmasta, merkittävistä seuranta, tutkimus- ja suunnittelutoimeksiantoista, koulutuspoliittisesti merkittävistä määräyksistä sekä ministeriölle tehtävistä esityksistä periaatteellisesti merkittävässä asioissa. Lain tarkoituksena on siten, että johtokunta käyttää ylintä valtaa virastossa eikä sitä voida typistää neuvottelukunnaksi ilman lainmuutosta.

Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan pääjohtaja hyväksyy Opetushallituksen talousarvioehdotuksen ja ehdotuksen alustaviksi tulostavoitteiksi esitettäväksi opetusministeriölle. Säädosmuutosta koskeneen valtioneuvoston controllerin lausunnon mukaan ko. menettelyä on pidettävä tulosohjausjärjestelmän mukaisena, mutta sen toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n muuttamista. Talousarvioehdotuksen suuntaviivoista sekä toimintaja taloussuunnitelmasta päättäminen on strategisena linjausasiana jätetty johtokunnan päätösvaltaan. Johtokunnan ja pääjohtajan tehtävissä korostuu tällöin yhteistyön tarve. Kuvattua toimivallanjakoa ei voida pitää parhaalla mahdollisella tavalla läpinäkyvänä viraston johtamista ja tuloksellisuutta arvioitaessa.

Johtokunnan on talousarvioasetuksen 63 ja 65 a §:n mukaisesti yhdessä pääjohtajan kanssa hyväksyttävä ja allekirjoitettava tilinpäätös ja siihen kuuluva toimintakertomus. Johtokunnan velvollisuus hyväksyä ja allekirjoittaa tilinpäätös ja toimintakertomus merkitsee johtokunnalle sen tosiasiallisiin valtuuksiin nähden varsin laajaa tilivelvollisuutta. Johtokunnan asema, tehtävä, valtuudet ja vaikutusmahdollisuudet viraston operatiivista johtoa valvovana elimenä ovat epäselvät.

Kun organisaatio- ja johtoelin uudistusten yhteydessä on valittu pääjohtajamalli ja johtokunnan tehtäviä on katsottu olleen tarkoituksenmukaista kehittää neuvottelukuntamallin pohjalta, olisi ollut perusteltua tehdä Opetushallituksesta annettuun lakiin johtokunnan asemaa ja tehtäviä koskevat muutokset, eli muuttaa johtokunta neuvottelukunnaksi. Valitussa sääntelymallissa Opetushallituksesta annetun lain 3 §:n tarkoituksen ja sisällön toteutuminen on epäselvää. Voidaan siis kyseenalaistaa se, ovatko asetukseen perustuvat johtokunnan tehtävät Opetushallituksesta annetun lain mukaiset. Kuulemistilaisuuksien perusteella tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös Opetushallituksen sidosryhmissä.

Edellä kuvatun mukaisesti Opetushallituksen ylin johto on tosiasiallisesti järjestetty pääjohtaja- ja hallitusmallia yhdistelemällä. Tilanteen selkeyttämiseksi tulisi viraston ylin johto järjestää puhtaasti joko pääjohtaja- tai hallitusmallin mukaiseksi. Koska pääjohtajallista on valtionhallinnossa saatu hyviä kokemuksia, ja koska se soveltuu hallitusmallia paremmin tulosohjausjärjestelmään, voitaisiin se ottaa käyttöön Opetushallituksessa. Tämä vastaisi sitä tarkoitusta, johon edellisellä johto-organisaatiota koskeneella muutoksella pyrittiin, mutta joka jäi puolittaiseksi sen vuoksi, että johtokuntaa ei muutettu neuvottelukunnaksi. Muutos olisi toteutettava lainsäädännöllä.

Opetushallituksen johtamisen strategisena tukena voisi olla neuvottelukunta. Ratkaisua puoltaisi se, että Opetushallitusta tulisi lähentää opetusministeriöön ja sen tulisi toimia sille määrättyissä toimeenpano-, seuranta- ja kehittämistehtävissä kuten ministeriön osasto. Ratkaisut tulisi tehdä selkeästi parlamentaarisen vastuun piirissä ja esimerkiksi opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteet voitaisiin vahvistaa ministerin päättäminä opetusministeriön asetuksina. Tällöin Opetushallitus valmistelisi ja esittelisi päätökset ministerille. Tämän kaltaiseen ministeriön ja Opetushallituksen väliseen suhteeseen ei hyvin sovellu nykyisen kaltainen johtokunta.

6 Opetushallituksen voimavarat

6.1 Opetushallituksen tulot ja menot

Opetushallitus saa rahoituksen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen suoraan valtion talousarviosta (Opetushallituksen toimintamenot) ja päättää itse rahoituksen kohdentamisesta eri toiminnoille. Tämän lisäksi opetusministeriö rahoittaa erikseen erityisesti Opetushallituksen tekemää kehittämistoimintaa talousarvioon sisältyvistä koulutuksen kehittämismäärärahoista. Opetusministeriö myös ohjaa valtion talousarviossa eri toimintoihin määritellyt erilliset määrärahat jaettavaksi Opetushallituksen kautta erityisesti koulutuksen järjestäjille, mutta myös muille sidosryhmille. Opetushallitus saa opetusministeriöltä rahoitusta myös EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin sekä jaettavaksi edelleen koulutuksen järjestäjille ja muille sidosryhmille rakennerahastoprojektien toteuttamiseen. Opetushallitukselle kertyy tuloja myös julkisoikeudellisista suoritteista ja viraston muusta maksullisesta palvelutoiminnasta.

Taulukon 15 mukaisesti Opetushallituksen toimintamenomomentin nettomenot ovat kasvaneet varsin kohtuullisesti viimeisten vuosien aikana. Muiden momenttien rahoitus on vähentynyt merkittävästi. Vuoden 2007 varsinaisessa talousarviossa Opetushallituksen toimintamenomomentille myönnettiin nettomäärärahaa 19 091 000 euroa. Vuoden 2008 talousarvioesityksessä toimintamenomomentin nettomäärärahaksi esitetään 19 876 000 euroa. Kehyspäätöksen mukaan nettomenot toimintamenomomentilla laskevat vuoteen 2011 mennessä asteittain 17 338 000 euroon.

Opetushallituksen suurin kuluerä ovat henkilöstökulut, jotka vuonna 2006 olivat yhteensä 19,7 miljoonaa euroa. Muiden momenttien kuin toimintamenomomentin osuus tästä oli lähes 4 miljoonaa euroa. Toimitilakustannukset, jotka olivat yhteensä reilut 2 miljoonaa euroa, kohdistuvat pääasiallisesti toimintamenomomentille. Viraston matkakustannukset ovat yhteensä noin 1,7 miljoonaa euroa.

Tämän lisäksi toimintamenomomentilta maksetaan muita kustannuksia lähes 7 miljoonaa euroa ja muilta momenteilta 17,7 miljoonaa euroa. Näihin sisältyvät muun muassa tietotekniikka ja -järjestelmäkustannukset. Muihin kustannuksiin sisältyvät myös Opetushallituksen antamiin toimeksiantoihin perustuvat asiantuntija- ja konsulttipalkkiot. Näiden osuus on kasvanut viime vuosina siten, että vuonna 2004 ulkopuolisista asiantuntija- ja konsulttipalveluista maksettiin noin 2,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 niistä maksettiin lähes 2,9 miljoonaa euroa.

Taulukko 15. Opetushallituksen tulot ja menot 2000–2006 (Lähde: OPH)

TOIMINTAMENOMOMENTTI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TULOT	4 787 284	7 597 856	7 314 281	7 578 117	7 367 574	7 566 201	6 771 285
Henkilöstökulut (lkp 41)	12 420 453	12 848 609	13 828 090	14 119 643	14 880 970	16 173 653	15 821 116
Hlöstön kehittämiskustannukset							
Toimitilakustannukset (lkp 4202)	1 650 683	1 663 213	1 701 098	1 802 671	1 855 871	1 863 259	1 904 712
Matkakustannukset (lkp 450)	472 551	983 737	1 075 554	1 028 804	1 304 517	1 365 889	1 098 600
TVT-kustannukset							
Muut kustannukset	8 088 183	7 892 401	8 456 101	7 258 331	7 837 934	7 591 429	6 976 813
MENOT YHTEENSÄ	22 631 869	23 387 960	25 060 843	24 209 448	25 879 291	26 994 229	25 801 241
NETTOMENOT	17 844 585	15 790 104	17 746 562	16 631 331	18 511 717	19 428 028	19 029 955
MUUT MOMENTIT	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TULOT	1 358 430	1 312 204	1 287 921	1 668 506	1 520 830	1 878 715	2 505 668
Henkilöstökulut (lkp 41)	2 817 392	5 281 125	3 411 217	3 766 034	3 464 825	3 267 828	3 922 683
Hlöstön kehittämiskustannukset							
Toimitilakustannukset (lkp 4202)	66 561	65 870	61 365	91 945	82 643	82 914	114 458
Matkakustannukset (lkp 450)	852 850	782 188	737 847	696 345	545 393	661 790	620 838
TVT-kustannukset							
Muut kustannukset	23 303 429	15 530 004	9 837 593	8 607 880	7 702 135	9 005 859	10 713 820
MENOT YHTEENSÄ	27 040 232	21 659 187	14 048 022	13 162 204	11 794 996	13 018 391	15 371 799
KAIKKI YHTEENSÄ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TULOT	6 145 714	8 910 059	8 602 202	9 246 623	8 888 404	9 444 916	9 276 954
Henkilöstökulut (lkp 41)	15 237 845	18 129 734	17 239 307	17 885 677	18 345 795	19 441 481	19 743 799
Hlöstön kehittämiskustannukset							
Toimitilakustannukset (lkp 4202)	1 717 244	1 729 083	1 762 463	1 894 616	1 938 514	1 946 172	2 019 169
Matkakustannukset (lkp 450)	1 325 401	1 765 925	1 813 401	1 725 149	1 849 910	2 027 679	1 719 438
TVT-kustannukset							
Muut kustannukset	31 391 611	23 422 405	18 293 694	15 866 210	15 540 068	16 597 288	17 690 633
MENOT YHTEENSÄ	49 672 102	45 047 147	39 108 865	37 371 653	37 674 287	40 012 620	41 173 040

Selvitys tietojen koontiperusteista ja -erittelyistä:

- mukana bruttomenot eli siis luvut sisältävät myös mapa-toiminnan
- henkilöstökulut sisältävät myös palkkiot
- mukana lkp-tilit: 1-alkuiset, 4–7-alkuiset; ei siis sisällä siirtomenoja (8-alkuiset = valtionavut) eikä veroja (9-alkuiset)
- mukana siis myös lkp-tili 4908
- talousarviotilit 2-alkuisista alkaen ei siis 1-alkuisia velka-, tulo- eikä korkotalousarviotilejä
- vertailutaulukkona ollut tuotto- ja kululaskelma; erona mm poistot, lomapalkkavelka, taseeseen aktivoidut hankinnat
- TVT-kustannuksia ei voida raportoida suoraan LKP-tilipohjaisesti ja tuote-seuranta ei eritele menoja menolajeittain.
- mukana myös Eurooppakoulujen menot muissa momenteissa = OPH:n toiminnan kuluja; esim v. 2006 1.063.334 euroa; pääosin palkkoja
- huomioitava, että kirjaustavoissa on alkuvuosista tapahtunut muutoksia

Opetushallituksen toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009–2012 on viraston toimintamomentin bruttomenojen ennakoitu vähenevän noin 1,2 miljoonaa euroa suunnittelu-kaudella. Toimintamomentille kohdistettavien bruttotulojen on arvioitu pysyvän nykyisellä tasollaan. Vähennys on noin 6,3 prosenttia vuoden 2007 varsinaisen talousarvion mukaisista Opetushallituksen nettotoimintamenoista. Opetushallituksen on huomioitava vähennyksen suuruus tulevien vuosien toiminnan laajuutta suunnitellessaan.

Taulukko 16. Opetushallituksen toimintamenomomentin nettomenot vuonna 2006 ja määrärahat vuosina 2007–2012

	TP 2006	TA 2007	TAE 2008	TTS 2009	TTS 2010	TTS 2011	TTS 2012	<i>muutos TAE-08/ TTS 2012</i>
Bruttomenot	26 057	26 291	26 868	26 376	26 033	25 669	25 669	
Bruttotulot	6 771	7 200	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	
Nettomenot	19 286	19 091	19 868	19 376	19 033	18 669	18 669	-1 199

(Lähde OPH:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012)

Valtion yleissivistävän koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen toimintamenomomenttien nettomenojen kehyksissä ei ole tulevina vuosina kovin suuria muutoksia. Vuoden 2007 talousarviossa valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenomomentille myönnettiin nettomäärärahaa 43 523 000 euroa. Vuosille 2008–2009 kehys on hieman nouseva, jonka jälkeen se kääntyy laskuun. Vuoden 2007 talousarviossa valtion ammatillisen koulutuksen toimintamenomomentille myönnettiin nettomäärärahaa 31 615 000 euroa. Toimintamenomomentin nettomenoissa ei ole kehyksen mukaan suuria muutoksia. Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset on tarkoitus siirtää etenkin ammatillisen erityisopetuksen järjestäjille 2009 lukien. Tämä siirtäisi valtion rahoituksen kokonaisuudessaan tältä osin opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisen rahoitusjärjestelmän piiriin.

Opetushallituksen tilivirastona käytettävissä ollut määräraha vuonna 2006 oli yhteensä noin 189 miljoonaa euroa. Vuodelle 2007 siirtyi noin 19 miljoonaa euroa eli hieman yli 10 prosenttia käytettävissä olleesta määrärahasta. Tiliviraston kokonaismäärärahasta oli Opetushallituksen päämaksupisteen toimintamenorahoituksen osuus 11,9 prosenttia ja tulostavoitteiden toteuttamiseen käytettävä kehittämisraha 16,0 prosenttia.

Taulukko 17. Opetushallituksen päämaksupisteen toimintamenojen ja tilivirastotasolla muiden momenttien käyttö vuonna 2006 (1 000 euroa)

Käytettävissä ollut määräraha		%-osuus koko määrä- rahasta	Käyttö	Käyttö-% koko käytöstä	Siirretty seuraavalle vuodelle
OPH / toimintamenot	18 339		17 224		1 115
Oppimateriaalin kehitt. ja tuottaminen	2 842		1 806		1 036
Saamenkielisen oppimat. tuottaminen	258		256		2
Talousarv. OPH:n päämaksupisteen toimintaan myönn. yht.	21 439	11,9	19 286	12,0	2 153
Yleissivistävän koulutuksen kehittäminen	2 886		2 069		816
Ammatillisen koulutuksen kehittäminen	511		294		217
Aikuiskoulutuksen kehittäminen	468		256		212
Kehittämistoiminta	1 652		1 083		569
Yliopistolaitoksen yht. tut-keh-julk -menot	291		182		109
AMK yhteiset menot	2 035		1 738		296
AMK kehittäminen	88		58		30
Opetustoimen henkilöstökoulutus	20 874		11 133		9 741
Talousarv. OPH:n tulostavoitteisiin käytettävissä muita momenteja yht.	28 804	16,0	16 814	10,5	11 990
Muut määrärahat yht. (ml VM, UM, PM, TM ei alv)	4 936		4 360		576
EU/ESR yhteensä	14 299		14 298		0
Valtionosuudet ja avustukset	39 760		29 763		11
Valtion oppilaitosten toimintamenot	80 138		75 549		4 589
<i>Yhteensä</i>	139 133	72,1	123 969	77,4	5 176
Kaikki yhteensä	189 376	100,0	160 069	100,0	19 319

(Lähde: OPH:n toimintakertomus)

Opetushallituksen organisaatiomuutosten vuoksi henkilötyövuosien ja kustannusten jakautuminen eri tulosalueille tai toiminnoille ei ole helposti vertailtavissa. Vuosien 2004 ja 2005 osalta voidaan todeta, että Opetuksen kehittämiseen käytetty henkilötyövuosimäärä nousi noin 10 henkilötyövuodella 141,7 henkilötyövuoteen. Koulutuksen arviointiin käytettiin noin 20 henkilötyövuotta ja tietohuoltoon 50 henkilötyövuotta. Palvelutehtäviin käytetty henkilötyövuosimäärä lisääntyi voimakkaasti, minkä selittää toimikuntien sekä materiaali-tuotannon, koulutuksen ja konsultoinnin kasvaneet henkilötyövuosimäärät. Euromääräisesti tarkasteltuna vuosien 2004 ja 2005 välillä ei ole kovin suuria eroja ja muutokset pääsääntöisesti noudattavat käytettyjen henkilötyövuosimäärien muutoksia.

Taulukko 18. Opetushallituksen henkilötyövuosien ja kustannuksien jakaantuminen 2004–2005

Tulosalue/tulosopimusalue	2004		2005	
	HTV	milj. euroa	HTV	milj. euroa
Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet	19,3	1,98	23,2	2,05
Koulutuksen kehittäminen	63,0	5,67	70,4	6,2
Muu koulutuksen kehittäminen	16,3	1,16	14,8	1,06
Koulumuotojen yhteiset hankkeet	32,6	2,68	33,3	2,83
Opetuksen kehittäminen	131,2	11,49	141,7	12,14
Indikaattorit	1,4	0,11	1,2	0,07
Oppimistulosten arviointi	7,5	0,55	8,1	0,53
Muu arviointi	14,3	1,01	11,6	0,94
Koulutuksen tuloksellisuuden seuranta	23,2	1,67	20,9	1,54
Koulutuksen tietovaranto	19,4	2,03	18,1	1,8
Koulutustiedotus ja neuvonta	9,8	1,4	11,8	1,68
Opetustoimen talous ja rahoitus	14,4	1,06	12,3	0,8
Ennakointi ja seuranta	11,5	0,73	10,1	0,65
Tietohuolto	55,1	5,22	52,3	4,93
Kansainväliset tehtävät	37,5	3,32	27,1	2,46
Opiskelijavalinnat ja rekisteripalvelut	10,1	2,69	10,3	2,73
Toimikunnat	18,2	2,38	36,3	3,88
Tutkintopalvelut	10,8	0,71	12,3	0,78
Materiaalituotanto, koulutus ja konsultointi	32,8	5,54	58,0	6,65
Viestintä	6,2	0,55	5,3	0,37
Valtion oppilaitospalvelut	6,4	0,47	8,3	0,56
Palvelutehtävät	122,0	15,66	157,6	17,43
<i>Yhteensä</i>	331,6	34,04	372,3	36,04

(Lähde: OPH:n toimintakertomus 2006)

Vuonna 2006 lähes puolet viraston henkilötyövuosimäärästä käytettiin kehittämiseen. Laadunhallintaan ja seurantaan käytettiin vajaat 60 henkilötyövuotta ja toimialan palveluihin noin 105 henkilötyövuotta. Toimialan palvelujen osuus kustannuksista oli yli 40 prosenttia, mikä selittyy muun muassa tietojärjestelmien kustannuksilla. Vuoden 2006 tietoja ei voida sinällään verrata aikaisempien vuosien tietoihin.

Taulukko 19. Opetushallituksen henkilötyövuosien ja kustannusten jakaantuminen vuonna 2006

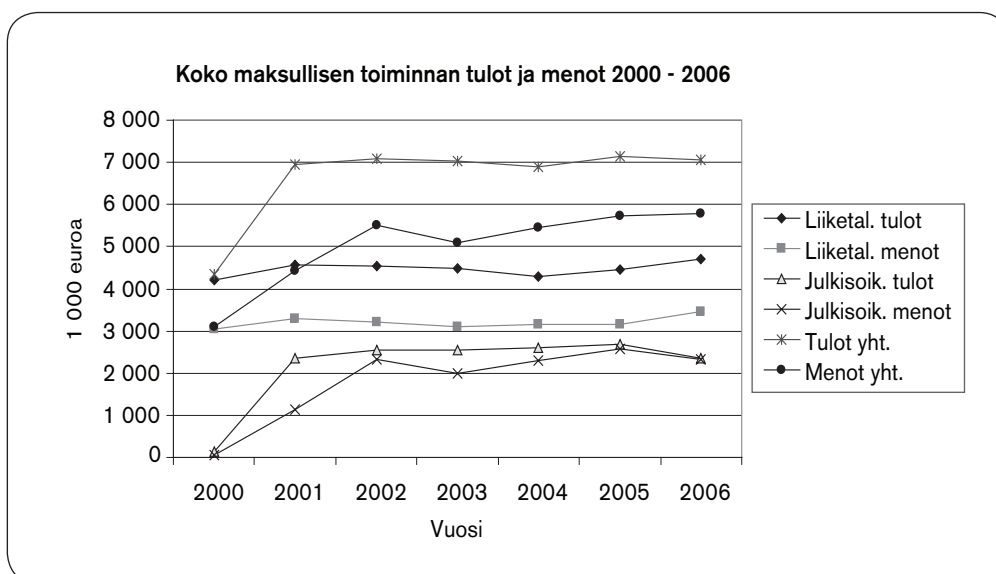
Toimintayksikkö / toimenpidekokonaisuus	HTV	%- osuus	Milj. euroa	%- osuus
Kehittämisen linjaukset	16,2	4,6	1 195 461	3,3
Työllisyys	7,9	2,3	1 143 201	3,2
Yrittäjyyskasvatus	1,0	0,3	71 361	0,2
Tietoyhteiskunta	25,5	7,3	2 047 331	5,7
Kansalaisvaikuttaminen	2,9	0,8	272 213	0,8
Esi- ja perusopetuksen koulutuksen kehittäminen	22,9	6,5	2 147 598	5,9
Lukion ja ammatill. koulutuksen kehitt. ja palvelut	54,0	15,4	3 608 174	10,0
Aikuisopetuksen kehittäminen ja palvelut	34,8	10,0	4 439 729	12,3
Maahanmuuttajat	5,0	1,4	370 292	1,0
Kehittäminen	170,2	48,7	15 295 360	42,4
Kehittämisen linjaukset, linjausten toteuttaminen	16,2	4,6	1 137 529	3,1
Ruotsinkielinen koulutus	16,2	4,6	1 137 529	3,1
Oppimisen ja koulutuksen tavoitteiden tot. seuranta	18,5	5,3	1 374 024	3,8
Järj. toimivuuden seuranta ja kehittämiskohtien tunn.	3,4	1,0	231 182	0,6
Toimialan tietotuotanto	24,3	6,9	2 492 131	6,9
Alueellinen yht.työ ja koulutuksen järj. palvelut	12,6	3,6	818 634	2,3
Laadunhallinta ja seuranta	58,8	16,8	4 915 971	13,6
Kansainvälisyys	14,0	4,0	1 628 344	4,5
Tutkintojen tunnustaminen	9,7	2,8	682 125	1,9
Koulutukseen hakeutumispalvelut	24,2	6,9	5 805 142	16,0
Maksullinen palvelutoiminta	51,7	14,8	6 393 159	17,6
Valtion oppilaitokset	5,3	1,5	330 299	0,9
Toimialan palvelut	104,9	30,0	14 839 069	40,9
<i>Yhteensä</i>	350,1	100	36 187 929	100

(Lähde: OPH:n toimintakertomus 2006)

6.2 Maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ja tulot

6.2.1 Opetushallitus

Opetushallituksen koko maksullisen toiminnan tulot ovat vuodesta 2001 lähtien olleet vuosittain noin 7 miljoonaa euroa. Menoissa on ollut tuloja suurempaa vuosittaista vaihtelua.



Kuvio 10. Opetushallituksen maksullisen toiminnan tulot ja menot 2000–2006

Opetushallituksen liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan liikevaihto vuonna 2006 oli 4 042 000 euroa, eli 427 000 euroa vähemmän kuin edellisenä vuonna. 2000-luvulla liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on vaihdellut 113 prosentin ja 124 prosentin välillä. Kustannusvastaavuutta laskee vähälevikkisen oppimateriaalin tuotanto, jonka kustannusvastaavuus on useina vuosina ollut alle 100 prosenttia.

Taulukko 20. Opetushallituksen liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmat vuosina 2000–2006

Liiketaloudelliset suoritteet (1000 euroina)							
Toimintavuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tuotot	4 207	4 574	4 536	4 477	4 288	4 469	4 042
Kustannukset							
- palkat	969	1 139	1 155	1 093	1 143	1 128	675
- palkkiot ulkopuolisille	139	134	162	132	247	155	521
- muut henkilöstökustannukset	387	303	310	293	336	313	214
- aineet, tarvikkeet ja tavarat	41	27	20	16	47	23	15
- vuokrat					109	106	111
- palvelujen ostot	1 493	1 485	1 411	1 410	1 099	1 163	1 740
- muut erilliskustannukset	120	218	141	156	177	258	181
Erilliskustannukset yhteensä	3 049	3 306	3 199	3 100	3 158	3 146	3 457
Vähälevikkisen subventio 2006							660
Käyttöjäämä	1 158	1 268	1 337	1 377	1 130	1 323	1 245
Osuus yhteiskustannuksista	549	618	646	697	632	581	344
Kokonaiskustannukset yhteensä	3 598	3 924	3 845	3 797	3 790	3 727	3 801
Ylijäämä (+)/alijäämä (-)	609	650	691	680	498	742	901
Kustannusvastaavuus-%	117	116	118	118	113	120	124

*Vähälevikkisen oppimateriaalituotannon kirjaamiskäytäntö muuttunut v. 2006. Jotta eri tarkasteluvuosien toiminnan tuloksellisuutta voidaan ajallisesti arvioida, vähälevikkisen subventio 2006 on tuloksellisuuslaskelmissa yhdistetty tuottoihin.

Vähälevikkisen oppimateriaalin myyntitulot nousivat vuonna 2006 noin 100 000 eurola rikkoen miljoonan euron rajan. Vähälevikkisen maksullisen materiaalin tuottamiseen tarkoitettun määrärahan tarve oli 659 000 euroa. Vähälevikkisen oppimateriaalituotannon tuotoiksi on vuodelle 2007 arvioitu 1,1 miljoonaa euroa ja kokonaiskustannuksiksi 1,8 miljoonaa euroa. Pääseminen 100 prosentin kustannusvastaavuuteen edellyttää tällöin 700 000 euron hintatukea. Ilman hintatukea kustannusvastaavuus olisi vain 61 prosenttia. Vuodelle 2008 tuloiksi on arvioitu 950 000 euroa ja kokonaiskustannuksiksi 1,75 miljoonaa euroa, jolloin kustannusvastaavuus olisi vain 54 prosenttia. Tällöin 100 prosentin kustannusvastaavuus edellyttää 800 000 euron hintatukea.

Taulukko 21. Opetushallituksen liiketaloudellisen, vähälevikkisen oppimateriaalituotannon kustannusvastaavuuslaskelmat vuosina 2000–2006

Maksullinen, liiketaloudellinen, vähälevikkinen oppimateriaalituotanto (1000 euroina)							
Toimintavuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tuotot	726	828	886	819	873	956	1 061
Kustannukset							
- palkat	298	347	395	413	397	348	170
- palkkiot ulkopuolisille	6	25	13	33	50	47	381
- muut henkilöstökustannukset	80	85	96	104	101	90	58
- aineet, tarvikkeet ja tavarat	14	18	7	6	42	14	7
- vuokrat					3	4	12
- palvelujen ostot	140	168	112	122	118	129	978
- muut erilliskustannukset	19	9	11	3	1	1	19
Erilliskustannukset yhteensä	557	652	634	681	712	633	1 625
Vähälevikkisen subventio 2006							660
Käyttöjäämä	169	176	252	138	161	323	96
Osuus yhteiskustannuksista	151	224	231	272	230	188	96
Kokonaiskustannukset yhteensä	708	876	865	953	942	821	1 721
Ylijäämä (+)/alijäämä (-)	18	-48	21	-134	-69	135	0
Kustannusvastaavuus-%	102	94	102	86	93	116	100

Maksullisen koulutus- ja konsultointitoiminnan kokonaislaskutus oli vuonna 2006 noin 2,4 miljoonaa euroa. Asetetusta tavoitteesta jäätiin 11 prosenttia ja laskutus väheni edellisestä vuodesta noin 260 000 euroa. Julkaisuista kertyi tuloja 491 000 euroa.

Tarkasteltaessa muiden liiketaloudellisten suoritteiden kuin vähälevikkisen oppimateriaalin tuottoja ja kuluja havaitaan molemmissa hienoinen laskeva suuntaus. Vuoden 2006 tuotot laskivat yli 500 000 euroa edellisestä vuodesta ja kokonaiskustannukset yli 800 000 euroa. Vuoden 2006 ylijäämä oli noin 900 000 euroa. Toiminnan kustannusvastaavuus on vaihdellut 122 ja 143 prosentin välillä. Tätä voitaneen pitää asianmukaisena lukuna markkinatilanteen mukaan hinnoiteltaville liiketaloudellisille suoritteille.

Taulukko 22. Opetushallituksen liiketaloudellisten suoritteiden (pois lukien vähälevikkinen oppimateriaalituotanto) kustannusvastaavuuslaskelmat vuosina 2000–2006

Muut liiketaloudelliset suoritteet (pois lukien vähälevikkinen oppimateriaalituotanto) (1000 euroina)							
Toimintavuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tuotot	3 481	3 746	3 650	3 658	3 415	3 513	2 981
Kustannukset							
- palkat	671	792	760	680	746	780	505
- palkkiot ulkopuolisille	133	109	149	99	197	108	140
- muut henkilöstökustannukset	307	218	214	189	235	223	156
- aineet, tarvikkeet ja tavarat	27	9	13	10	5	9	8
- vuokrat					106	102	99
- palvelujen ostot	1 353	1 317	1 299	1 288	981	1 034	762
- muut erilliskustannukset	101	209	130	153	176	257	162
Erilliskustannukset yhteensä	2 492	2 654	2 565	2 419	2 446	2 513	1 832
Käyttöjäämä	989	1 092	1 085	1 239	969	1 000	1 149
Osuus yhteiskustannuksista	398	394	415	425	402	393	248
Kokonaiskustannukset yhteensä	2 890	3 048	2 980	2 844	2 848	2 906	2 080
Ylijäämä (+)/alijäämä (-)	591	698	670	814	567	607	901
Kustannusvastaavuus-%	120	130	122	129	120	121	143

Julkisoikeudellisten suoritteiden tuotoissa ja kustannuksissa on ollut merkittäviä muutoksia 2000-luvun alussa. Yksi syy tähän on se, että vuodesta 2001 lähtien julkisoikeudellisiin suoritteisiin sisältyy myös tutkintotoimikuntien maksullinen palvelutoiminta. Tämän jälkeen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on lähestynyt 100 prosenttia. Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan tuotoiksi ja kokonaiskustannuksiksi on vuosille 2007 ja 2008 arvioitu 2,4 miljoona euroa, jolloin kerätyt maksut kattavat suoritteista aiheutuneet kulut. Koska julkisoikeudelliset suoritteet hinnoitellaan omakustannusarvon mukaisesti, ei niillä ole vastaavaa taloudellista merkitystä viraston rahoituksen kannalta kuin liiketaloudellisilla suoritteilla. Tosiasiassa julkisoikeudellisten suoritteiden kautta saatavilla tuloilla on kuitenkin vaikutusta viraston rahoitustilanteeseen.

Taulukko 23. Opetushallituksen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmat vuosina 2000–2006

Julkisoikeudelliset suoritteet (1000 euroina)							
Toimintavuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tuotot	148	2 361	2 545	2 545	2 602	2 675	2 364
Kustannukset							
- palkat	28	132	425	418	408	404	529
- palkkiot ulkopuolisille		113	266	304	341	569	501
- muut henkilöstökustannukset	8	60	168	182	176	250	235
- aineet, tarvikkeet ja tavarat		2	6	3	4	5	2
- vuokrat					15	8	17
- palvelujen ostot		397	773	384	500	509	258
- muut erilliskustannukset		360	446	478	631	632	537
Erilliskustannukset yhteensä	36	1 064	2 984	1 769	2 075	2 377	2 079
Käyttäjämää	112	1 297	461	776	527	298	285
Osuus yhteiskustannuksista	14	66	232	225	220	203	260
Kokonaiskustannukset yhteensä	50	1 130	2 316	1 994	2 295	2 580	2 339
Ylijäämä (+)/alijäämä (-)	98	1 231	229	551	307	95	25
Kustannusvastaavuus-%	296	209	110	128	113	104	101

Vuodesta 2001 OPH:n julkisoikeudellisiin suoritteisiin sisältyy myös tutkintotoimikuntien maksullinen palvelutoiminta.

6.2.2 Opetushallituksen sisäiset kompensatiot

Opetushallituksen toimialapalvelujen toimintayksikön maksullisten tuotteiden ja palvelujen asiantuntijayksikkö vastaa virastossa keskitetysti maksullisista palveluista. Se huolehtii esimerkiksi oppikirjojen tuottamisesta, kirjamyynnistä, kirjavarastosta, koulutustilaisuuksien järjestämisestä, arviointien organisoimisesta ja palveluiden laskutuksesta. Kyseessä on siis eräänlainen markkinointi- ja hallinnointiorganisaatio, joka ostaa sisältösaamisen muualta Opetushallituksesta tai sen ulkopuolelta. Maksulliseen palvelutoimintaan käytetyistä Opetushallituksen resursseista maksetaan kompensatio niille asiantuntijayksiköille, joiden henkilöstö on osallistunut toimintaan.

Maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelu esimerkiksi koulutustilaisuuksien osalta perustuu suunnitteluvaiheessa laadittavaan budjettiin, jossa luentotunnille määritellään laskennallinen palkkio. Kompensatiot lasketaan kaksi kertaa vuodessa siten, että maksulliseen palvelutoimintaan käytetystä työajasta maksetaan asiantuntijayksiköille korvaukset, jotka ovat luentotuntien laskennallisia palkkioita pienemmät. Asiantuntijatyöstä maksetaan vuosittain yli 400 000 euroa kompensatioita.

Suurimmat sisäiset kompensatiot liittyvät julkisoikeudellisiin suoritteisiin sekä konsultointeihin ja selvityksiin. Tarkasteltaessa eri koulutuksia yhtenä kokonaisuutena, nousevat siihen liittyvät kompensatiot suurimmaksi ryhmäksi. Maksettujen kompensatioiden yhteissumma on ollut hienoisessa laskussa.

Taulukko 24. Vuosittaiset asiantuntijatyön kompensatiot toimintamuodoittain

	2003	2004	2005	2006
Koulustilaisuudet	80 963	77 146	84 973	64 298
Tilaukoulutus	38 605	30 886	22 759	29 988
Luennot	50 939	38 143	45 865	45 905
Koulutus yhteensä	170 507	146 175	153 597	140 191
Konsultoinnit ja selvitykset	83 195	81 703	94 288	85 759
Arviointit	91 659	84 859	49 497	42 372
Julkisoikeudelliset tuotteet	89 933	107 467	102 504	98 939
Muut tuotteet	59 044	35 618	52 982	56 742
<i>Yhteensä</i>	494 338	455 817	452 868	424 003

Vuonna 2006 on suurimmat korvaukset maksulliseen palvelutoimintaan käytetystä työstä maksettu kehittämisen toimintayksikölle. Myös toimialapalvelujen osuus on merkittävä. Vuoden 2007 alkupuoliskolla on toimialapalvelujen toimintayksikkö saanut 47 prosenttia maksetuista kompensatioista.

Taulukko 25. Kompensatiot yksiköittäin puolivuositain vuonna 2006 ja alkuvuonna 2007

Yksikkö	1.1.–	1.7. –	Yhteensä	1.1.–
	30.6.2006	31.12.2006	2006	30.6. 2007
Pääjohtaja yhteensä	3 892	8 226	12 118	5 365
Kehittäminen yhteensä	85 613	94 999	180 612	46 020
Laadunhallinta ja seuranta yhteensä	24 349	55 958	80 307	39 802
Toimialapalvelut yhteensä	73 535	69 127	142 662	84 716
Ruotsinkielinen koulutus yhteensä	2 204	6 100	8 304	4 291
<i>Yhteensä</i>	189 593	234 410	424 003	180 194

6.2.3 Opetushallitus tilivirastona

Opetushallituksen päämaksupisteen ja Opekon lisäksi Opetushallituksen tilivirastossa on maksullista liiketaloudellista palvelutoimintaa siihen kuuluvilla ammatillisilla oppilaitoksilla, kielikouluilla ja vammaisten lasten kouluilla. Ammatillisten oppilaitosten osalta toiminta on hieman ylijäämäistä. Vuonna 2006 tuotot olivat noin 1,9 miljoonaa euroa ja kokonaiskustannukset yhteensä noin 1,8 miljoonaa euroa. Kielikoulujen osalta toiminta on hyvinkin kannattavaa, mutta pienimuotoista. Vuonna 2006 tuotot olivat 192 000 euroa ja kokonaiskustannukset yhteensä 125 000 euroa. Vammaisten lasten koulujen liiketaloudellisessa maksupalvelutoiminnassa ylitettiin vuonna 2006 kustannusvastaavuudessa 100 prosentin raja siten, että tuotot olivat reilut 1,5 miljoonaa euroa ja kokonaiskustannukset yhteensä vajaat 1,5 miljoonaa euroa.

Opetushallituksen tilivirastoon kuuluvan Opetusalan koulutuskeskus Opekon toimintamenoja on tuettu sen erityistehtävästä johtuen valtion talousarviossa vuosittain noin 400 000–424 000 eurolla. Opeko on voinut käyttää tukea koko toimintansa kehittämiseen. Tukirahoitus huomioiden Opekon tulot ja menot ovat olleet suunnilleen yhtä suuret. Sekä Opekon tuotot että kustannukset ovat olleet kasvussa.

Taulukko 26. Opekon liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan kustannusvastaavuuslaskelma
(1 000 euroa)

	2004	2005	2006
Tuotot	5 746	5 998	6 378
Kustannukset			
palkat	2 107	2 202	2 478
palkkiot ulkopuolisille	644	477	445
muut henkilöstökustannukset	670	694	693
aineet, tarvikkeet ja tavarat	288	275	286
ostetut palvelut	1 561	1 701	1 739
vuokrat	693	687	669
muut erilliskustannukset	310	385	557
<i>Erilliskustannukset yhteensä</i>	6 273	6 421	6 867
Käyttäjäämä	-527	-423	-489
Osuus yhteiskustannuksista	17	14	18
<i>Kokonaiskustannukset yhteensä</i>	6 290	6 435	6 885
Ylijäämä tai alijäämä	-544	-437	-507
Tukirahoitus			
talousarvion määräraha	412	412	412
työvoimahallinnon määräraha	36	37	37
edellisiltä vuosilta siirtynyt määräraha	4	8	8
<i>Yhteensä</i>	452	457	457
Ylijäämä tai alijäämä tukirahoituksen jälkeen	-92	20	-50
Kustannusvastaavuus-%	99	100	99

Kokonaisuutena Opetushallituksen tiliviraston liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan tuotot ovat lievästi lisääntyneet ja olivat reilut 14 miljoonaa euroa vuonna 2006. Kaikkien tuotot ovat olleet vain hieman kokonaiskustannuksia suuremmat siten, että ylijäämä on viime vuosina vaihdellut 519 000 euron ja 920 000 euron välillä.

Taulukko 27. Opetushallituksen tiliviraston liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan kustannusvastaavuuslaskelma (1 000 euroa)

	2004	2005	2006
Tuotot	12 602	12 924	14 031
Kustannukset			
palkat	4 187	4 250	4 387
palkkiot ulkopuolisille	891	632	966
muut henkilöstökustannukset	1 243	1 238	1 198
aineet, tarvikkeet ja tavarat	730	636	666
ostetut palvelut	3 136	3 310	4 092
vuokrat	693	687	924
muut erilliskustannukset	535	665	898
<i>Erilliskustannukset yhteensä</i>	11 415	11 418	13 131
Käyttöjäämä	1 187	1 506	900
Osuus yhteiskustannuksista	1 118	1 043	979
<i>Kokonaiskustannukset yhteensä</i>	12 535	12 461	14 110
Ylijäämä tai alijäämä	67	463	-78
Tukirahoitus			
talousarvion määräraha	412	412	412
työvoimahallinnon määräraha	36	37	37
edellisiltä vuosilta siirtynyt määräraha	4	8	8
<i>Yhteensä</i>	452	457	457
Ylijäämä tai alijäämä tukirahoituksen jälkeen	519	920	535
Kustannusvastaavuus-%	104	107	102

Julkisoikeudellisen maksullisen palvelutoiminnan osalta tilivirastotason tarkasteluun vaikuttavat päämaksupisteen lisäksi vain vammaisten lasten koulut, joiden toiminta on julkisoikeudellisten suoritteiden osalta selvästi alijäämäistä. Kustannusvastaavuus on alle 50 prosenttia, vaikkakin se on viimeisinä vuosina hitaasti parantunut. Vuonna 2006 vammaisten lasten koulujen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat noin 1,9 miljoonaa euroa ja kokonaiskustannukset yhteensä lähes 3,8 miljoonaa euroa.

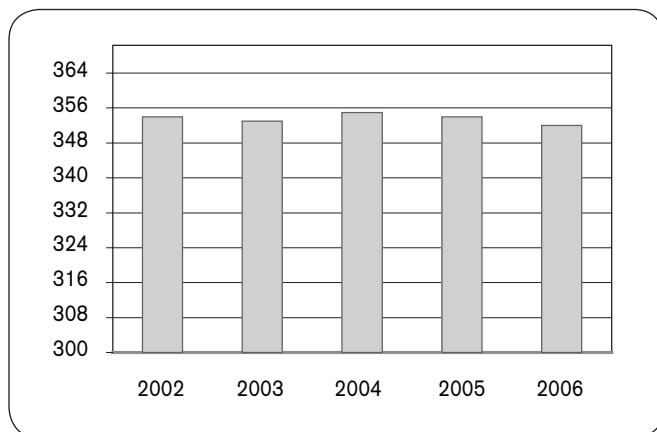
Koko tiliviraston tasolla julkisoikeudellisen maksullisen palvelutoiminnan tuotot ovat pysyneet suurin piirtein samalla tasolla. Kokonaiskustannukset ovat olleet kasvussa, mikä on kasvattanut toiminnasta syntyvää alijäämää.

Taulukko 28. Opetushallituksen tiliviraston julkisoikeudellisen maksullisen palvelutoiminnan kustannusvastaavuuslaskelma (1 000 euroa)

	2004	2005	2006
Tuotot	4 069	4 314	4 281
Kustannukset			
palkat	2 338	2 214	2 543
palkkiot ulkopuolisille	304	569	501
muut henkilöstökustannukset	666	721	718
aineet, tarvikkeet ja tavarat	60	46	68
ostetut palvelut	0	8	26
vuokrat	486	691	422
muut erilliskustannukset	548	710	634
<i>Erilliskustannukset yhteensä</i>	4 402	4 959	4 912
Käyttöjäämä	-333	-645	-631
Osuus yhteiskustannuksista	1 258	1 070	1 184
<i>Kokonaiskustannukset yhteensä</i>	5 660	6 029	6 096
Ylijäämä tai alijäämä	-1 591	-1 715	-1 815
Kustannusvastaavuus-%	72	72	70

6.3 Henkilöstöressit

Vuoden 2006 lopussa Opetushallituksessa työskenteli 352 henkilöä. Henkilöstön kokonaismäärä on pysynyt lähes ennallaan edellisiin vuosiin verrattuna. Viimeisen viiden vuoden aikana henkilöstömäärä on vaihdellut 352:n ja 355:n välillä.



Kuvio 11. Opetushallituksen henkilöstömäärä vuoden lopussa (Lähde: OPH:n henkilöstötilinpäätös 2006)

Myöskään Opetushallituksen henkilötyövuosien kokonaismäärässä ei ole ollut viimeisten vuosien aikana suurta muutosta. Vuonna 2006 on havaittavissa muutos sen suhteen, että toimintamenomomentin henkilötyövuodet ovat vähentyneet ja vastaavasti muiden momenttien henkilötyövuodet lisääntyneet.

Henkilötyövuosimääriin kohdistuu vähennyspaineita tuottavuusohjelman johdosta. Erityisesti toimintamenomomentin henkilöstöressit vähentyvät voimakkaasti.

Taulukko 29. Opetushallituksen henkilötyövuodet

	2002	2003	2004	2005	2006	TAE 2007	TTS 2008	TTS 2009	TTS 2010	TTS 2011	TTS 2012
Toimintameno- momentti	297	293	301	306	294	293	285	267	255	244	244
Muut momentit	45	47	42	53	61	59	53	54	54	53	53
<i>Yhteensä</i>	342	340	343	359	355	352	338	321	309	297	297

(Lähde: OPH:n henkilöstötilinpäätös 2006, TTS 2009–2012)

Vuoden 2007 alussa henkilöstömääriltään suurimmat toimintayksiköt olivat kehittäminen, jossa työskenteli 136 henkilöä, laadunhallinta ja seuranta, jossa työskenteli 88 henkilöä sekä toimialapalvelut, jossa työskenteli 80 henkilöä. Määräaikaisten osuus henkilöstöstä oli noin 17 prosenttia.

Taulukko 30. Opetushallituksen vakinainen ja määräaikainen henkilöstö yksiköittäin

	Vakinaiset	Määräaikaiset	Yhteensä
Johto	12	4	16
Pääjohtaja - johto – yhteiset	1	1	2
Viestintä	2	2	4
Kansainvälisyys	9	1	10
Kehittäminen	114	22	136
Kehittäminen - johto – yhteiset	2	1	3
Esi- ja perusopetuksen kehittäminen	16	2	18
Lukiokoulutuksen kehittäminen	22	0	22
Ammatillisen koulutuksen kehittäminen	18	6	24
Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittäminen	15	1	16
Vapaan sivistystyön kehittäminen	5	1	6
Oppimisympäristöjen ja täydennyskoulutuksen kehitt.	22	3	25
Oppimisen ja hyvinvoinnin tuen sekä monikultt. kehitt.	14	8	22
Laadunhallinta ja seuranta	70	18	88
Laadunhallinta ja seuranta - johto – yhteiset	3	0	3
Rahoitus- ja kustannustietopalvelu	11	1	12
Arviointi- ja seurantapalvelut	12	2	14
Perustietopalvelut	15	2	17
Opiskelijavalintapalvelut	13	7	20
Tutkimusryhmä	7	2	9
Laaturyhmä	4	1	5
Koulutustarve-ennakointi	5	3	8
Toimialapalvelut	72	8	80
Toimialapalvelut - johto – yhteiset	1	1	2
Maksulliset tuotteet ja palvelut	24	1	25
Tietohallinto ja tietopalvelut	7	1	8
Tutkintojen tunnustaminen ja vertailu	8	1	9
Taloushallinto	12	3	15
Hallintopalvelut	20	1	21
Ruotsinkielinen koulutus	14	6	20
Ruotsinkielinen koulutus - johto – yhteiset	1	1	2
Ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen	13	5	18
<i>Yhteensä</i>	282	58	340

Eri sidosryhmät ovat olleet selvitysmiestyön aikana yksimielisiä siitä, että Opetushallituksen henkilöstö on asiantuntevaa ja osaavaa. Asiantuntijoiden osuus henkilöstöstä on ollut kasvussa ja oli vuonna 2006 lähes 65 prosenttia. Henkilöstön koulutustaso on hyvä.

Taulukko 31. Opetushallituksen henkilöstöryhmät, % henkilöstöstä

	2002	2003	2004	2005	2006
Johto	2,0	2,0	2,0	2,0	1,4
Esimiehet	5,1	5,7	5,9	5,9	5,7
Asiantuntijat	59,9	60,7	63,1	61,3	64,8
Muu henkilöstö	33,1	31,6	29,0	30,8	28,1

(Lähde: OPH:n henkilöstötilinpäätös 2006)

Taulukko 32 Opetushallituksen henkilöstön koulutustaso

	2002	2003	2004	2005	2006
Perusasteen koulutus, % henkilöstöstä	4,8	4,8	4,2	4,8	4,0
Keskiasteen koulutus, % henkilöstöstä	29,7	28,2	28,7	27,4	26,6
Korkeakouluasteen koulutus, % henkilöstöstä	57,6	58,7	57,7	59,0	59,9
Tutkijakoulutus, % henkilöstöstä	7,9	8,3	9,3	8,8	9,5
Koulutustasoindeksi*					
Johto	7,3	7,3	7,3	7,1	7,6
Esimiehet	6,7	6,9	6,8	6,8	7,0
Asiantuntijat	6,8	6,8	6,7	6,8	6,8
Muu henkilöstö	3,9	3,9	3,9	3,9	4,0
<i>Koko henkilöstö yhteensä</i>	5,8	5,9	5,9	5,9	6,0

*) Koulutustasoindeksin pisteet koulutustasoittain: perusaste 1–2 pistettä, keskiaste 3,5–5 pistettä, korkeakouluaste 6–7 pistettä ja tutkijakoulutus 8 pistettä.

(Lähde: OPH:n henkilöstötilinpäätös 2006)

Koulutustaso kuvaa vain osittain henkilöstön osaamista ja asiantuntemusta. Käytännössä merkittävä osa osaamisesta ja asiantuntemuksesta rakentuu niin Opetushallituksessa kuin sen ulkopuolella hankitun työkokemuksen varaan.

Opetushallituksen henkilöstön keski-ikä on varsin korkea eli 48,9 vuotta. Keski-ikä on merkittävästi korkeampi kuin valtiolla keskimäärin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuoden 2006 lopussa opetusministeriön henkilöstön keski-ikä oli 47,2 vuotta. Opetushallituksen henkilöstöstä oli vuoden 2006 lopussa 45 vuotta täyttäneiden osuus 67,8 prosenttia, kun taas opetusministeriössä vastaava luku oli 60,9 prosenttia.

Taulukko 33. Opetushallituksen henkilöstön ikärakenne

	2002	2003	2004	2005	2006
Henkilöstön keski-ikä					
OPH	47,2	47,4	47,8	48,1	48,9
Valtio	44,1	44,2	44,5	44,6	-
45-vuotiaiden ja sitä vanhempien %-osuus henkilöstöstä					
OPH	62,7	63,9	65,6	63,0	67,8
Valtio	51,1	51,4	52,0	52,0	-

(Lähde: OPH:n henkilöstötilinpäätös 2006)

Opetushallituksen sisällä on merkittäviä vaihteluja ikärakenteessa. Kehittämisen toimintayksikössä keski-ikä on 52,2 vuotta, kun taas laadunhallinnan ja seurannan toimintayksikössä keski-ikä on 42,4 vuotta.

Opetushallituksen henkilöstön ikärakenne kertoo toisaalta siitä, että viraston henkilöstö on asiantuntevaa ja kokenutta, mutta toisaalta se vaatii huomion kiinnittämistä rekrytointeihin ja osaamisen siirtoon henkilöstön siirtyessä eläkkeelle. Henkilöstön lähtövaihtuvuus on kuitenkin toistaiseksi vähäistä. Sekä kokonaispoistuma että luonnollinen poistuma ovat pienentyneet vuodesta 2003 lähtien. Eläkkeellesiirtymisikä on Opetushallituksessa ollut yleensä verraten korkea. Nykyisin henkilöstön eläkkeelle siirtymistä ei voida ennakoida kovin tarkasti, kun henkilö voi siirtyä eläkkeelle haluamanaan ajankohtana 63 ja 68 ikävuoden välillä. Henkilöstön keskimääräinen palvelusaika virastossa on 13 vuotta.

Opetushallituksessa on vuosina 2003–2006 tehty 82–159 rekrytointipäätöstä vuosittain. Kokonaislukuun sisältyvät kaikki rekrytointi, myös määräaikaisten virkasuhteiden jatkamista koskevat päätökset ja erilaiset sijaisuusketjut. Uusien rekrytointien määrä viraston ulkopuolelta on vähentynyt. Vuonna 2006 viraston ulkopuolelta rekrytoitiin 25 henkilöä, samoin vuonna 2007 (syyskuun loppuun mennessä). Myös vakinaisen henkilöstön rekrytointi on vähentynyt siten, että vuonna 2006 nimityksiä vakinaiseen virkaan oli ainoastaan 4.

Taulukko 34. Opetushallituksen rekrytoinnit

	2002	2003	2004	2005	2006
Rekrytointeja	106	132	159	107	82
joista viraston ulkopuolelta	50	44	52	40	25
joista vakinaisiksi	21	16	43	13	4

6.4 Tuottavuusohjelma

Opetushallituksen henkilöstömäärään tulevaisuudessa vaikuttaa tulevaisuudessa viraston omien tarpeiden lisäksi valtionhallinnon tuottavuusohjelma, joka Opetushallituksen osalta merkitsee 62 henkilötyövuoden vähentämistä vuoteen 2011 mennessä. Tämä tarkoittaa yli 12 henkilötyövuoden vähentämistä vuodessa, joka puolestaan on 3,6 prosenttia vuoden 2006 lopun henkilöstöstä. Viraston luonnollinen poistuma vuonna 2006 oli vain 2,8 prosenttia. Tuottavuustavoitteen saavuttaminen viraston asiantuntijuutta ja toiminnan laatua vaarantamatta on haasteellista.

Tuottavuusohjelman mukaisten henkilötyövuosivähennysten saavuttaminen ei onnistu “juustohöylämällä”, vaan se edellyttää rakenteellisia ratkaisuja ja tehtävien karsimista. Opetushallituksen on käynnistänyt strategian ja organisaation kehittämistyön, jonka tavoitteena on toiminnan keskittäminen ydintehtäviin. Käynnissä on selvitys, jonka tarkoituksena on arvioida Opetushallituksen maksullisen palvelutoiminnan (koulutus- ja konsultointipalvelut, julkaisu- ja Opetusalan koulutuskeskus Opeko) roolia viraston toiminnassa. Eräät viraston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät siirtyvät palvelukeskukseen vuonna 2008. Tämä tarkoittaa noin 4–6 henkilötyövuoden siirtymistä Opetushallituksen päämaksupisteestä.

Taulukko 35. Henkilötyövuosien keskimääräinen alenema tuottavuusohjelman mukaan

	Lähtötaso					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Esikunta	15	14,4	13,8	13,2	12,6	12
Kehittäminen	159	153,4	147,8	142,2	136,6	131
Ruotsinkielinen koulutus	17	16,4	15,8	15,2	14,6	14
Laadunhallinta ja seuranta	62	60	58	56	54	52
Toimialapalvelut	98	94,4	90,8	87,2	83,6	80
Kaikki yhteensä	351	338,6	326,2	313,8	301,4	289

(Lähde: OPH:n henkilöstösuunnitelma 2007)

6.5 Nykytilan arviointi

Opetushallituksen resurssien arviointia vaikeuttavat hiljattain tehdyt organisaatiomuutokset, jotka vaikeuttavat aikasarjojen vertailtavuutta. Lisäksi eri lähteistä kootuissa tiedoissa on ristiriitaisuuksia.

Maksullisen toiminnan taloudellinen merkitys Opetushallituksen toiminnalle on merkittävä. Opetushallituksen maksullisesta toiminnasta kertyneillä tuloilla katetaan ensinnäkin kaikki toiminnasta aiheutuvat palkkakustannukset ja muut kustannukset. Tämän lisäksi tuloilla katetaan niihin kohdistettu osuus yhteiskustannuksista, joka on liiketaloudellisten suoritteiden osalta vaihdellut vuosittain 344 000 euron ja 697 000 euron välillä. Julkisoikeudellisten suoritteiden osuus yhteiskustannuksista on viime vuosina ollut yli 200 000 euroa.

Lisäksi maksullisen palvelutoiminnan taloudellista merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon viraston sisällä maksettavat kompensatiot, jotka sisältyvät erilliskustannuksiin laskettaessa maksullisen palvelutoiminnan kustannusvastaavuutta, eivätkä siten sisälly käyttö- tai ylijäämään.

Sen lisäksi, että liiketaloudellisesti hinnoitellun maksullisen toiminnan tuloilla katetaan kaikki kyseisen toiminnan palkat ja muut kustannukset, tuottaa se viraston käyttöön kaikkiaan lähes 1,7 miljoonaa euroa. Summalla voidaan rahoittaa vuosittain noin 8 prosenttia viraston muusta kuin maksullisesta palvelutoiminnasta, mikä vastaa varovasti arvioiden yli 30 henkilön vuosipalkkasummaa. Kun otetaan lisäksi huomioon maksulliset tuotteet ja palvelut -yksikössä työskentelevät virkamiehet, maksetaan maksullisen palvelutoiminnan tuotoilla kaikkiaan siten noin 60 virkamiehen palkka.

Opetushallituksen liiketoimintana toteutettu maksullinen toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan asiakkailta perityillä maksuilla, poikkeuksena maksullinen vähälevikkinen oppimateriaali, josta osa resursoidaan valtion budjettivaroista. Valtion talousarvion mukaan Opetushallituksen toimintamäärärahaa voi käyttää oppimateriaalin kehittämiseen ja ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamiseen.

Liiketaloudelliset tuotteet ja palvelut hinnoitellaan markkinahintaisiksi liiketaloudellisin perustein. Tuotteen hinnan pitää kattaa kaikki sen tuottamisesta aiheutuvat menot sekä lisäksi tuottaa virastolle voittoa. Maksullinen toiminta on liiketaloudellisesti hinnoiteltujen tuotteiden osalta suhdanneherkkää, mikä näkyy myös jonkin verran vuosittaisessa tulokeräytymässä. Julkisoikeudelliset tuotteet hinnoitellaan omakustannushintaan, jolloin niistä ei tule voittoa eikä tappiota. Vähälevikkinen oppimateriaali hinnoitellaan markkinahintaiseksi ja vähälevikkisyydestä aiheutuva toiminnan tappiollisuus katetaan vähälevikkisen oppimate-

riaalin tuottamiseen tarkoitettulta budjetin momentilta. Vähälevikkisestä oppimateriaalista ei kerry subventionkaan jälkeen virastolle ylijäämää.

Kirjanpidossa Opetushallituksen maksullinen toiminta on erotettu budjettirahoituksella toteutusta toiminnasta omaksi kokonaisuudekseen. Kirjanpidossa maksulliselle toiminnalle on omat tulosalueensa, joihin kirjataan kaikki toiminnasta aiheutuvat tulot ja menot, sekä ulkoiset että sisäiset. Näin ollen koko maksullinen toiminta suunnitellaan, toteutetaan ja raportoidaan budjettirahoitteisesta toiminnasta täysin erillään. Viranomaistoiminnan voimavaroja ei käytetä maksullisen palvelutoiminnan tuottamiseen.

Henkilöstöresurssien osalta huomio kiinnittyy kahteen asiaan. Eräiden Opetushallituksen ydintehtävien hoitamisen vaatima työ määrä on vuosittain merkittävästi vaihtelevaa. Tätä tukee osaltaan se, että Opetushallituksessa keväällä 2007 tehdyssä työprosessien kuvauksessa noin puolet vastaajista ilmoitti, että heidän työtehtävissään vuosittainen vaihtelu on suurta. Tämän johdosta virastossa tulee jatkossa selvittää henkilöstövoimavarojen käytön joustavoittamista toimenkuvia kokonaisvaltaistamalla. Lisäksi on tarpeen selvittää mahdollisuuksia sopeuttaa eräissä toiminnoissa henkilöstömäärää työtilanteiden muutoksia paremmin vastaavaksi. Sopeuttamisessa voidaan harkita esimerkiksi erilaisten projektiorganisaatioiden käyttöä.

Opetushallituksen johto ei ole riittävästi varautunut alenevaan määrärahakantaan ydintehtäviin kuulumattomien tehtävien ja projektien karsimisella tai muutoin riittävästi sopeuttamalla toimintaa olemassa oleviin määrärahoihin. Lisäksi organisaatiomuutos on synnyttänyt merkittäviä lisäkustannuksia. Toimintamäärärahat eivät vastaa henkilöstömäärää, joten henkilöstömenojen kattamiseksi virastolle joudutaan osoittamaan rahoitusta ministeriön kehittämismomenteilta ja rakennerahastohankkeista. Lisäksi rahoitusta joudutaan hankkimaan maksupalvelutuloilla. Kun voimavarat sitoutuvat voimakkaasti henkilöstöön, ei ole voitu hankkia tarvittavia palveluja Opetushallituksen ulkopuolelta, jotta toimintaa ja palveluja olisi voitu riittävästi kehittää ja uusia.

7 Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen työnjako ja ohjaussuhde

Valtionhallinnon toimintoja organisoitaessa pyritään muodostamaan tehokkaita toimintayksiköitä, joilla on selkeästi määritellyt tehtävät ja roolit, ja joiden toiminta on läpinäkyvää. Säättämällä organisaatioiden rakenteesta ja tehtävistä mahdollisimman alhaisella tasolla muodostetaan joustavia organisaatorakenteita ja tehtäväkokonaisuuksia, joita voidaan mukauttaa toimintaympäristön muutosten mukaisesti.

Lähtökohta ministeriön ja sen alaisten virastojen välisen työnjaon määrittelyssä on se, että ministeriössä valmistellaan poliittista päätöksentekoa ja virasto puolestaan vastaa päätösten toimeenpanosta. Ministeriöitä on jatkuvasti kehitetty siihen suuntaan, että ne ovat hallituksen esikuntia ja hallinnonalansa johtajia. Tämän mukaisesti opetusministeriön tehtäviin kuuluu koulutuspoliittisten ratkaisujen valmistelu, strateginen suunnittelu, säädösvalmistelu, talousarvioesitysten valmistelu ja hallinnonalan ohjaus. Opetushallituksen tehtäviin kuuluu puolestaan esimerkiksi koulutuspolitiikan toimeenpanotehtäviä, koulutuksen kehittämistehtäviä sekä seuranta- ja hallintotehtäviä.

Tässä luvussa kuvataan yleisellä tasolla opetusministeriön ja Opetushallituksen tehtäviä ja arvioidaan erityisesti työnjakoon liittyviä ongelmia sekä ohjaussuhteen toimivuutta. Opetushallituksen tehtäviä on käsitelty tarkemmin tehtäväkokonaisuuksittain luvussa 4.

7.1 Opetusministeriön tehtävänkuva

Opetusministeriön tehtävänä on valmistella muun muassa koulutusta koskeva lainsäädäntö sekä sitä koskevat valtion talousarvioesitykset ja valtioneuvoston päätökset. Lisäksi opetusministeriö päättää muun muassa

- ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnoista ja niiden laajuudesta sekä ammatillista tutkinnoista, jotka voidaan suorittaa näyttötutkintoina
- opiskelijaksi ottamisen perusteista lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa

- oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä ylioppilastutkinnossa
- valtion oppilaitoksen johtokunnan asettamisessa noudatettavasta menettelystä ja johtokunnan kokoonpanon perusteista
- luvan myöntämisestä lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen ja muun ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen, lupiin tehtävistä muutoksista ja luvan peruuttamisesta
- perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisestä valtion oppilaitoksessa
- esiopetusluvan myöntämisestä ja esiopetuksen kestosta perusopetuslaissa tarkoitetussa vieraskielisessä opetuksessa
- muutoksesta rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle annettuun perusopetuksen järjestämislupaan (valtioneuvosto päättää luvasta ja sen peruuttamisesta)
- luvan myöntämisestä ammatillisen koulutuksen järjestäjille erityisopetukseen erityisenä koulutustehtävänä sekä valmentavaan ja kuntouttavaan opetukseen ja ohjaukseen muuna kuin erityisenä koulutustehtävänä
- ammatillisen koulutuksen järjestäjän erityisestä koulutustehtävästä huolehtia maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta
- oppisopimusten enimmäismäärästä ammatillista lisäkoulutusta varten
- luvan myöntämisestä yhteisen opetussuunnitelman laatimiseen perusopetusta ja lukiokoulutusta varten
- luvan myöntämisestä työpäivien säädettyä suuremmalle määrälle perusopetuksessa
- kokeilun järjestämisestä perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa, jos kokeilu edellyttää poikkeamista opetusta koskevista säännöksistä ja opetusministeriön määräyksistä
- yksittäisen arviointitoimeksiannon antamisesta
- erivapaudesta perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opetushenkilöstölle säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista.

Opetusministeriö myöntää rahoituksen muun muassa perusopetukseen, lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluopintoihin, yliopisto-opetukseen ja -tutkimukseen, ammatilliseen lisäkoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön sekä lisäksi perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa erillistä perustamishankkeiden valtionosuusrahoitusta. Opetusministeriö päättää muun muassa opetustoimen yksikköhinnoista ja yksikköhintojen korottamisesta erityisen koulutustehtävän perusteella tai muiden määrättyjen tai erityisten syiden perusteella ja valtionosuuksien myöntämisestä. Opetusministeriö ja Opetushallitus myöntävät harkinnanvaraisia avustuksia koulutukseen ja sen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituspäätösten valmistelu tapahtuu valtaosin Opetushallituksessa. Virasto avustaa ja tukee ministeriötä valtioapuviranomaisen tehtävässä laajasti.

Säädösten opetusministeriön tehtävät ovat selkeästi määriteltyjä. Osa yksittäisistä päätöksistä voitaisiin siirtää Opetushallituksen valmisteltaviksi ja päätettäviksi, kuten ns. delegointityöryhmä on esittänyt. Opetusministeriölle on kuitenkin siirtynyt muitakin tehtäviä, jotka liittyvät eräiden toimenpideohjelmien operatiiviseen toteuttamiseen. Esimerkkejä

tällaisista kehittämishankkeista tai muista toimenpidekokonaisuuksista, joita opetusministeriössä hoidetaan, ovat kokonaan tai osittain muun muassa JOPO-hanke, hanke koulukiukaan ennaltaehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu -hanke, Suomen Eurooppa-koulun käynnistämisen valmistelu sekä osin ammattiopiskelijoiden työ- ja toimintakykypassin kehittäminen. Näissä tehtäväkokonaisuuksissa opetusministeriön tehtävät eivät vastaa ministeriöiden kehittämisen yleistä linjaa, mikä hämärtää opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä tehtävä- ja työnjakoa.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille se, että opetusministeriö on omistajana kahdessa osakeyhtiömuotoisessa oppilaitoksessa. Opetusministeriön ja Opetushallituksen välisen työnjaon kannalta olisi tarkoituksenmukaisempaa, että kyseiset yhtiöt olisivat operatiivisina toimijoina Opetushallituksen omistuksessa. Valtiohallinnon periaatteisiin kuitenkin kuuluu, että valtion omistamien osakeyhtiöiden osakkeet ovat ministeriön omistajahallinnassa. Valtion omistusosuuksista voitaisiin etenkin Hevosopiston osalta luopua.

Suomen Ilmailuopisto Oy on Porissa toimiva ammatillinen erikoisoppilaitos, joka kouluttaa ammattilentäjiä Suomen liikenneilmailun tarpeisiin. Valtion omistusosuus Suomen Ilmailuopisto Oy:n osakepääomasta on 49,5 prosenttia. Muut omistajat ovat Finnair Oyj ja Porin kaupunki. Oppilaitos harjoittaa ammattilentäjien koulutustoiminnan lisäksi maksullisena palvelutoimintana muun muassa koulutuspalvelujen myyntiä ja lentosimulaattorin vuokrausta.

Hevosopisto Oy on yleishyödyllinen osakeyhtiö, joka tarjoaa paitsi ammatillista koulutusta myös kilpailuja ja muita tapahtumia sekä maksullisia palveluita nuorten hevosten koulutuksesta ja alan lyhytkursseista matkailuun. Oppilaitoksen nimi on Ypäjän Hevosopisto. Valtion omistusosuus Hevosopisto Oy:stä on 25 prosenttia. Muut omistajat ovat Forssan, Jokioisten ja Ypäjän kunnat sekä Suomen Hippos ry ja Suomen Ratsastajainliitto ry. Ypäjän Hevosopiston päätehtävä on tarjota hevosalan ammatillista perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Opistolla voi kouluttautua muun muassa hevostenhoitajaksi, ratsastuksenohjaajaksi ja opettajaksi. Lisäksi opisto järjestää alan ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistavaa ja lisäkoulutusta monimuoto-opetuksena.

7.2 Opetushallituksen tehtäväkuva

Opetushallituksen tehtävänä on koulutuspolitiikan toimeenpano ja koulutuksen kehittäminen. Käytännössä Opetushallitusta voidaan luonnehtia useiden toimintojen virastoksi, jonka tehtäväalue on kaikki toiminnot huomioon ottaen erittäin laaja – lähes yhtä laaja kuin opetusministeriön.

Opetushallituksesta annetussa laissa on Opetushallitus määritelty opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä hoitavaksi opetusministeriön alaiseksi asiantuntijavirastoksi, jonka tehtäviksi on määritelty sen toimialaan kuuluvan koulutuksen kehittämisestä vastaaminen, koulutuksen tuloksellisuuden edistäminen sekä koulutuksen järjestämisen seuranta. Lisäksi Opetushallituksen tulee huolehtia niistä tehtävistä, joita sille erikseen säädetään tai määrätään sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa. Opetusministeriöllä on oikeus pidättää itselleen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi Opetushallituksen ratkaistavaksi. Pidätysoikeutta ei ole muodollisesti ottaen käytetty, mutta pidätysoikeuden olemassaolo lienee kuitenkin vaikuttanut ohjaavasti toimintaan.

Merkittävintä toimivaltaa Opetushallitus käyttää päättäessään opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteista ja antaessaan muita tarkentavia määräyksiä. Peruste on oikeusnormi, jota koulutuksen tai näyttötutkinnon järjestäjän on noudatettava sitovana

määräyksenä. Opetushallituksen norminantotehtäviä on käsitelty tarkemmin luvussa 4.1.1 Opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet ja muut Opetushallituksen määräykset.

7.3 Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen ohjaussuhde

Opetushallitus on opetusministeriön alainen keskusvirasto, joka toimii opetusministeriön ohjauksessa. Ohjauksen välineitä ovat muun muassa tulos-, normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Ohjaus kulminoituu tulosohjaukseen, jonka keskeisin välinen on kolmivuotiskausittain laadittava ja vuosittain tarkistettava tulossopimus, jossa sovitaan tulostavoitteista ja käytettävissä olevista resursseista.

Tulossopimuksessa käsitellään Opetushallituksen määrärahoja ja tulostavoitteita niin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnallisten tulosten, toiminnallisen tehokkuuden kuin henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen osalta. Tulossopimuksen muoto on ns. tilivelvollisuusudistuksen mukainen ja perustuu talousarvioasetukseen. Tulossopimuksen sisällön päälinjat perustuvat valtion talousarvioon, hallitusohjelmaan, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sekä muihin strategisiin asiakirjoihin. Resurssiohjaus liittyy kiinteästi tulosohjaukseen ja tulossopimukseen, mutta resurssiohjausta käytetään myös tulossopimuksen ulkopuolella, koska osa voimavararatkaisuksista tehdään tulossopimusmenettelyn ulkopuolella.

Tulossopimuksesta raportoidaan viraston tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi Opetushallitus antaa toiminnastaan puolivuotisraportin. Opetusministeriö antaa vuosittain kesäkuun 15. päivä mennessä tilinpäätöskannanoton.

7.4 Nykytilan arviointi

Opetushallituksen ja opetusministeriön välinen työnjako

Sidosryhmätutkimuksen ja kuulemistilaisuuksien perusteella Opetusministeriön ja Opetushallituksen työnjakoa pidetään epäselvänä.

Työnjako on säädösten selkeästi määritelty, mutta kummankin viraston tehtäviksi on otettu sellaisia tehtäviä, jotka eivät välttämättä työnjaon mukaan kuuluisi niille. Tämän vuoksi virastojen välistä työnjakoa tulee kirkastaa ja selkeyttää. Lisäksi on esitetty, että Opetushallitukselle ja sen pääjohtajalle uskottu norminantovalta pitäisi siirtää parlamentaarissa vastuussa olevalle opetusministerille.

Ministeriöiden ja sen alaisten yksiköiden toimintaperiaatteista poiketen opetusministeriössä hoidetaan muun muassa erilaisten kehittämishankkeiden ja toimenpideohjelmien operatiivisia valtionaputehtäviä ja muita operatiivisia tehtäviä. Lisäksi molemmat virastot rahoittavat osittain samankaltaisia kehittämishankkeita. Opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä työnjakoa ei voida pitää onnistuneena, jos niillä on päällekkäisiä toimintoja ja osin kilpailevaa toimintaa. Kehittämishankkeiden ja ohjelmien käynnistämisen ja ohjaamisessa on osin strategisia tehtäviä, joista opetusministeriön on perusteltua vastata ja ohjata toimintaa, mutta varsinaiset operatiiviset toimeenpano- ja kehittämistehtävät, kuten esimerkiksi valtionavustuspäätösten tekeminen kehittämishankkeisiin, tulisi jättää Opetushallituksessa ministeriön alaisen hallinnon toteutettaviksi ministeriön tekemien linjausten perusteella.

Toisaalta Opetushallitus on osittain ottanut sille kuulumatonta roolia koulutuspolitiikan linjan määrittäjänä. Osittain syynä voi olla se, että opetusministeriö keskittyy liiallisesti

yksittäisiin päätöksiin ja hankkeisiin jättäen tilaa Opetushallitukselle toimintapolitiikan linjaajana. Tältä osin opetusministeriön strategiakapasiteettia tulisi vahvistaa ja toimeenpanotehtäviä siirtää Opetushallitukselle. Opetushallituksen tulee avustaa ministeriön strategiaa luovaa työtä tuottaen ministeriölle muun muassa seurantatietoa ja kuvaa koulutuksen tilasta, selvityksiä koulutuksen nykytilasta ja kehittämisen vaihtoehtoista. Toisaalta Opetushallituksen tulisi alistaa periaatteellisesti merkittävät linjaukset opetusministeriölle.

Opetushallituksen organisaatiomuutokseen liittynyt strategiaprosessi olisi tullut kytkeä tiiviimmin yhteistyössä opetusministeriön kanssa tapahtuvaksi. Opetushallituksen strategian omatoiminen valmistelu vain löyhästi ministeriöön kytkeytyvänä ei ole ollut omiaan edistämään legitiimiä työnjakoa opetusministeriön ja Opetushallituksen välillä.

Kuulemistilaisuuksien perusteella eri tahoilla on yksimielinen käsitys siitä, että koulutuspoliittisesti merkittävät hallintoviranomaisten ratkaisut tulisi tehdä parlamentaarisen vastuun piirissä eli opetusministeriössä tai valtioneuvostossa.

Opetusministeriötä ja Opetushallitusta tulee lähentää toisiinsa merkittävästi. Niiden tulee muodostaa yhtenäinen koulutustoimialan keskushallinto. Niiden tulee hahmottua esimerkiksi koulutuksen järjestäjille yhtenäisenä kokonaisuutena, joilla on nykyistä selkeämpi tehtävä- ja työnjako.

Ministeriön tulee keskittyä strategiseen suunnitteluun, koulutuspolitiikan valmisteluun, säädösvalmisteluun, valtion talousarvion valmisteluun, toiminnan ja talouden yhteensovittamiseen, toimialan ohjaamiseen tulosehjäyksen keinoin sekä vahvistaa entisestään toimintaansa näissä tehtävissä. Ministeriöstä tulee siirtää pois tehtävät, jotka eivät välittömästi palvele hallituksen ja ministerin esikuntaroolia, koulutustoimialan yleistä ja virastojen ohjausta taikka keskeisiä kansainvälisen yhteistyön tai EU-koordinaation tehtäviä.

Opetushallituksen tehtäviä on tarpeen työnjaon kautta selkeyttää ja siten selventää viraston asema ja tehtävät sidosryhmille. Opetushallituksen tehtäväksi tulee koota entistä kokonaisvaltaisemmin opetusministeriön koulutustoimialan toimeenpano-, seuranta- ja kehittämistehtävät. Työnjaon selkeys ja johdonmukaisuus helpottaa sidosryhmien asiointia ja yhteistyötä viraston kanssa.

Selvitysmiestyön aikana on esitetty kritiikkiä siitä, että Opetushallitukselle on uskottu muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita koskeva norminantotehtävä. Tältä osin on katsottu, että norminanto tulisi tapahtua parlamentaarisen vastuun piirissä eli opetusministeriössä. Lisäksi on asetettu kyseenalaiseksi se, mahdollistaako perustuslain 80 § näin laajan keskusviraston norminanto-oikeuden. Uuden perustuslain seurausta on, että useita aikaisemmin alemmalla tasolla annettuja normeja annetaan nykyisin valtioneuvoston ja ministeriön asetuksilla.

Toisaalta on esitetty näkemyksiä siitä, että nykyinen järjestely on tarkoituksenmukainen ja toimiva. Nykyisen norminantovaltaa koskevan työjaon vahvuutena on, että Opetushallituksen norminantotehtävät ja niihin liittyvät kehittämissuhteet tukevat toisiaan. Perustetyö on Opetushallituksen keskeisin ja tärkein väline koulutuksen ja oppimisen kehittämisessä. Valmistellessaan ja toimeenpannessaan perusteita yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa Opetushallitus samalla sitouttaa ne koulutuspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Opettajien tiivis osallistuminen opetussuunnitelmatyöhön on vahvistanut kentän ja hallinnon keskinäistä vuorovaikutusta ja sitoutumista yhdessä valmisteltuihin ratkaisuihin. Perusteprosessia pidetään seurantatutkimusten perusteella onnistuneena sen avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden vuoksi. Opetushallituksessa katsotaan olevan osaavia asiantuntijoita ohjaamassa normien valmistelua ja kehittämissuhteita. Valmistelu tapahtuu verkottuneessa ympäristössä, ja valmisteluun liittyvää vuoropuhelua on aiheellista entisestään syventää.

Perusteiden vahvistamisen siirtämisen opetusministeriölle pelätään johtavan päivä-

kohtaisten poliittisten intressien mukaantuloon, jolloin opetussuunnitelmien perusteiden sisältöihin lisättäisiin valmistelun loppumetreillä poliittisia kompromisseja. Lopputuloksen pelätään olevan nykyistä etäämpänä opettajien arjen kokemuksesta.

Norminanto-oikeuden nykyinen sijoittaminen yksinomaan Opetushallitukseen ei ole omiaan edistämään toiminnan ja talouden välistä yhteyttä ja toiminnan ja talouden yhteensovittamista. Perustepäätöksillä voi olla kustannuksia lisäävää vaikutusta, joten ne olisi syytä valmistella siten, että taloudelliset vaikutukset selvitetään nykyistä perusteellisemmin ja otetaan huomioon talousarvioissa ja kuntataloudessa.

Taloudellisten vaikutusten suhteen opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteilla on erilainen merkitys koulutusmuodon mukaan. Perusopetus kuuluu pakollisena tehtävänä kuntien tehtäväksi, eikä toiminnan volyymille ole säätelykeinoja. Opetussuunnitelman perusteet voivat perusopetuksessa asettaa suoraan vaikutuksia kuntataloudelle. Lukiokoulutus ei ole pakollinen kuntien tehtävä, joten opetussuunnitelmien perusteilla ei ole samanlaista vaikutusta kuntatalouteen. Kuntien rahoitusosuuden kautta kunnat osallistuvat lukiokoulutuksen rahoitukseen, joten perustepäätöksillä voi olla vaikutuksia kuntatalouteen tämän kautta. Tähän vaikuttaa etenkin se, ettei lukiokoulutusta ei säädellä määrällisesti. Ammatillinen koulutus ei ole kunnallinen tehtävä, mutta kunnat yhdessä osallistuvat ammattikoulutuksen yleiseen rahoitukseen asukasperusteisesti kuntien rahoitusosuudella. Tutkintojen ja opetussuunnitelmien perusteiden kustannusvaikutusta voidaan kuitenkin säädellä määrällisen säätelyn keinoin ja siten ottaa kustannuskehitys huomioon.

Opetussuunnitelmien ja tutkintojen valmisteluprosessia ei ole tarkoituksenmukaista siirtää opetusministeriöön, sillä valmistelu on nykyisellään hyvin järjestetty. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista antaa jatkossa opetusministeriön asetuksina. Valmistelu ja normipäätösten esittely tapahtuisivat Opetushallituksesta. Opetushallitus toimisi asiassa kuten ministeriön osasto. Keskeiset perustepäätökset esitteli Opetushallituksen pääjohtaja, jolloin hänellä olisi esittelijän vastuu ja hän viime kädessä kantaisi sitä kautta vastuun asetusten valmistelusta Opetushallituksessa. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden onnistunutta avointa ja vuorovaikutteista valmistelutapaa on syytä jatkaa ja edelleen kehittää.

Siirtämällä Opetushallituksella nykyisin oleva norminantovalta opetusministeriöön tulisi edellä todettu kysymys nykyisen järjestelyn perustuslainmukaisuudesta ratkaistua välittömästi. Lisäksi näin parannettaisiin edellytyksiä toiminnan ja talouden yhteensovittamiseen ja taloudellisten vaikutusten arviointia kehitettäisiin.

Tällöin myös selkeytettäisiin säädöshierarkiaa, kun opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet sekä muut nyt Opetushallituksen antamat normit olisivat osa opetusministeriön asetuksia. Järjestely vähentäisi sitovien säännösten ja määräysten tasoja. Nykyisin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet ovat laajoja normikokonaisuuksia, joihin sisältyy eriasteisesti velvoittavia säännöksiä. Opetusministeriön asetuksina annettavien normipäätösten sisältöä tulisi selkeyttää ja pelkistää siten, että niihin sisällytettäisiin vain sitovat määräykset. Mahdolliset tarkentavat ja vapaaehtoisesti noudatettavat suositukset, oppaat ja muut kommentaarit voitaisiin edelleen antaa Opetushallituksen päättäminä.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen ohjaussuhde

Opetusministeriön ja Opetushallituksen ohjaussuhde on normaalipohjalla toimiva ministeriön ja sen alaisen keskushallintoyksikön tulosohjaussuhde. Viime vuosina tulossopimusohjausta on kehitetty, ja sopimukset vastaavat muilla hallinnonaloilla olevia käytäntöjä.

Opetusministeriön ohjausotetta on kritisoitu selvitystyön aikana. Arvostelua on esitetty

muun muassa siitä, että tulohjaus on liian hajanaista ja kohdistuu tarpeettomasti yksityiskohtiin suurempien kokonaisuuksien jäädessä vähemmälle huomiolle. Tulossopimusohjausta pidetään vielä tarpeettoman epäjohdonmukaisena, tempoilevana ja satunnaisiin asioihin puuttuvana, vaikka sitä on viime vuosina saatu kehitettyä.

Ohjauksen kokonaisuudessaan vaikuttavat tulossopimuksen ulkopuoliset toimeksianto- ja erilliset määrärahat. Ne koetaan osin kiireellisiksi ministerin toimeksiannoiksi, jotka halutaan nopeasti toteuttaa. Osa toimeksiannoista kuitenkin ymmärretään jäsentyneen tulohjauksen puuttumiseksi ja suunnittelemattomaksi toimintatavaksi, osin sektoroituneisuudeksi.

Tulossopimus ohjaa toimintaa, mutta sidosryhmäkuulemisten perusteella piirtyy kuva siitä, että opetusministeriö ei anna Opetushallitukselle riittävän johdonmukaista kuvaa siitä, mitä toiminnalta odotetaan. Painopisteiden osittainen puuttuminen ja ristiriitaiset ohjauksignaalit johtuvat myös osittain siitä, että käytännössä Opetushallitusta ohjataan useista opetusministeriön yksiköistä, joiden ohjauksessa noudattamat painotukset ovat erilaisia. Sekä opetusministeriössä että Opetushallituksessa on tarpeen tehostaa asioiden tarkastelua koko koulutusjärjestelmän kokonaisuuden osalta.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen keskinäisohjauksessa tulossopimusprosessiin liittyvä raportointi ei ole riittävä palautemekanismi. Opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä vuorovaikutusta olisi lisättävä niin, että virastot ovat käytännössä lähempänä toisiaan.

Tulohjaukselta tulisi kehittää siten, että tulossopimuksissa sovittaisiin mahdollisimman pitkän aikavälin osalta ja kunkin toimenpidekokonaisuuden toteuttamiskausittain tavoitteita ja kummankin viraston osuudesta tuloksen saavuttamiseen. Tulossopimuksen tavoitteita ja mittareita tulisi kehittää ja selkeyttää siten, että ne mahdollisimman hyvin kuvaisivat tavoitellut tulokset. Toisaalta toimeenpanon vaatimat voimavarat tulisi ottaa huomioon nykyistä paremmin tavoitteita asetettaessa.

Nykyisin Opetushallitukselle tulee ministeriöstä toimeksiantoja pitkin vuotta. Tulossopimuksen ulkopuolisia hankkeita tulisi välttää ja tehtävät ja voimavarat tulisi sisällyttää mahdollisimman laajasti tulossopimukseen. Tulohjauksen pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta tulisi parantaa siten, että myös Opetushallituksen vaikutusmahdollisuudet turvataan.

Opetusministeriötä ja Opetushallitusta tulisi lähentää toisiinsa ja asteellista eroa hälventää. Opetusministeriön ja Opetushallituksen suhteen tulisi perustua suunnitelmalliseen, pitkäjänteiseen ja vuorovaikutteiseen tulohjauksuhteeseen ja kumppanuuteen. Opetushallituksen tulisi toimia kuten ministeriön osaston siten, että se huolehtisi sille määrättyistä toimeenpano-, seuranta- ja kehittämistehtävistä tulossopimuksen mukaisesti. Opetushallituksen tehtävissä esille nousevat koulutuspoliittisesti merkittävät asiat esiteltäisiin ministerin ja häntä avustava valtiosihteerin linjattaviksi. Opetushallitus esittelisi opetusministerille päätettäväksi ministeriön asetuksina muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet.

8 Sidosryhmien näkemykset Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä sekä koulutustoimialan ohjauksesta

Selvitystyön tueksi teetettiin IROResearch Oy:llä laaja sidosryhmäkysely, jonka tarkoituksena oli kartoittaa keskeisten sidosryhmien näkemyksiä erityisesti Opetushallituksen roolista, tehtävästä ja asemasta sekä koko koulutustoimialan hallinnosta ja ohjauksesta nyt ja tulevaisuudessa.

Kyselyn lisäksi sidosryhmien näkemyksiä kartoitettiin useissa julkisissa kuulemistilaisuuksissa ja lukuisissa keskustelutilaisuuksissa. Tässä luvussa kuvataan lyhyesti sekä sidosryhmäkyselyn että kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien toteutusta ja sisältöä. Lisäksi lukuun on koottu sidosryhmäkyselyn keskeiset tulokset ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien anti.

Sidosryhmäkyselyn tulokset ja tuloksia havainnollistavat kuvat ja taulukot julkaistaan kokonaisuudessaan opetusministeriön Internet-sivuilla www.minedu.fi/OPM/Julkaisut.

8.1 Sidosryhmäkyselyn toteutus ja sisältö

Sidosryhmäkysely toteutettiin Internet-kyselynä 13–27.8.2007. Kutsu vastata kyselyyn lähetettiin selvitysmiehen nimissä sähköpostilla ja siihen liittyi saatekirje. Kutsu ja saatekirje lähetettiin kohderyhmille sekä suomeksi että ruotsiksi. Myös kysely oli käännetty ruotsiksi, joten ruotsinkieliset vastaajat saattoivat vastata siihen omalla äidinkielellään. Kyselyyn vastattiin IROResearch Oy:n palvelimelle. Ensimmäisen kutsun jälkeen muistutuskutsuja lähetettiin kaksi kertaa niille, jotka eivät olleet siihen mennessä vastanneet. Opetusministeriö toimitti kyselyä varten IROResearch Oy:lle rekisterit (nimi ja sähköpostiosoite) kyselyn kohderyhmistä. Rekisteri sisälsi yhteensä noin 4 800 henkilöä. Kyselyn kohderyhminä olivat opettajat, rehtorit, koulutuksen järjestäjät, Opetushallituksen alaisten oppilaitosten johto, koulutustoimikuntien jäsenet, tutkintotoimikuntien jäsenet, Opetushallituksen henkilöstö, opetusministeriön henkilöstö, lääninhallitusten sivistysosastojen henkilöstö, ammatillisten opettajakorkeakoulujen johto ja muut keskeiset henkilöt, opettajankoulutuslaitosten johto

ja muut keskeiset henkilöt sekä opetustoimen henkilöstön täydennyskouluttajat.

Kyselyssä sidosryhmien edustajilta kysyttiin, kuinka hyvin ne tuntevat Opetushallituksen ja Opetushallituksen tehtävät ja kuinka usein he asioivat Opetushallituksen kanssa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, kuinka hyvin Opetushallitus on selviytynyt tehtävistään, kuinka hyödyllinen yhteistyökumppani Opetushallitus on ja kuinka tyytyväisiä vastaajat ovat Opetushallituksen tarjoamiin palveluihin. Vastaajia pyydettiin myös erittelemään Opetushallituksen vahvuuksia ja heikkouksia sekä arvioimaan viraston organisaatiokuvaa. Erikseen kysyttiin Opetushallituksen maksullisten palveluiden käytöstä ja tyytyväisyydestä maksullisiin palveluihin. Opetushallitusta koskevan kysymysosion lopuksi vastaajia pyydettiin esittämään näkemyksiään Opetushallituksen toiminnan kehittämiseksi. Lisäksi kyselyssä selvitettiin, miten hyvin vastaajat tunsivat muita opetustoimialan hallinnon organisaatioita ja niiden roolin opetustoimialan hallinnossa ja ohjauksessa.

Vastaajia pyydettiin myös tekemään ehdotuksia koko opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämiseksi.

Internet-kyselyn pohjana ollut kysymyslomake on raportin liitteenä 1.

Kyselyyn saatiin vastausaikana yhteensä 1 555 vastausta. Vastausprosentti oli 32 prosenttia, mikä on normaali verrattuna muihin vastaavatyypisiin kyselyihin. Vastajamäärä on sekä kokonaisuutena että sidosryhmittäin riittävän suuri tulosten luotettavaan tarkasteluun. Suurimmat vastaajaryhmät olivat Opetushallituksen henkilöstö ja koulutuksen järjestäjät. Molemmista ryhmistä vastaajia oli yli 200. Muista sidosryhmistä vastaajia oli kussakin ryhmässä alle sata. (Taulukko 36) Ruotsinkieliseen kyselyyn vastasi 33 henkilöä (2 % kaikista vastanneista). Ruotsinkielisten vastaajien vähäisyyden vuoksi ruotsinkielisiä vastaajia ei tarkastella raportissa omana ryhmänään.

Taulukko 36. Sidoryhmäkyselyyn vastanneet päätyötehtävän tai päätyöpaikan mukaan (n = 1 555)

Päätyötehtävä/-paikka	N	%
Opettaja peruskoulussa	78	5
Opettaja lukiossa	47	3
Opettaja ammatillisessa oppilaitoksessa	94	6
Opettaja ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa	32	2
Opettaja muussa oppilaitoksessa	32	2
Rehtori peruskoulussa	94	6
Rehtori lukiossa	47	3
Rehtori ammatillisessa oppilaitoksessa	47	3
Rehtori ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa	16	1
Rehtori muussa oppilaitoksessa	94	6
Ammatillinen opettajakorkeakoulu tai opettajankoulutuslaitos	78	5
Opetustoimen henkilöstön täydennyskouluttaja	47	3
Koulutuksen järjestäjä	218	14
Koulutustoimikunta	63	4
Tutkintotoimikunta	94	6
Opetushallitus	234	15
Opetusministeriö	78	5
Opetushallituksen alainen valtion oppilaitos	16	1
Läänin sivistysosasto	78	5
Joku muu	68	4
Yhteensä	1 555	99

8.2 Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien toteutus ja sisältö

Selvitysmies esitteli selvitysmiestyötä, sen tavoitteita ja etenemistä Opetushallituksen johtoryhmälle johtoryhmän kokouksessa 18.6.2007 ja Opetushallituksen henkilöstölle 20.6.2007. Julkiset kuulemistilaisuudet järjestettiin elo–syyskuussa 2007 seuraavasti:

- ma 27.8. Opetushallituksen johtoryhmä
- ke 29.8. opiskelijoita, koulutuksen järjestäjiä, rehtoreita ja opettajia edustavat järjestöt
- pe 31.8. työmarkkinoita edustavat järjestöt ja muut järjestöt
- ma 3.9. opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston johtoryhmä
- ke 5.9. tutkimuslaitokset, Tilastokeskus jne.
- to 6.9. Opetushallituksen työntekijät
- ke 12.9. Opetushallituksen johtokunta.

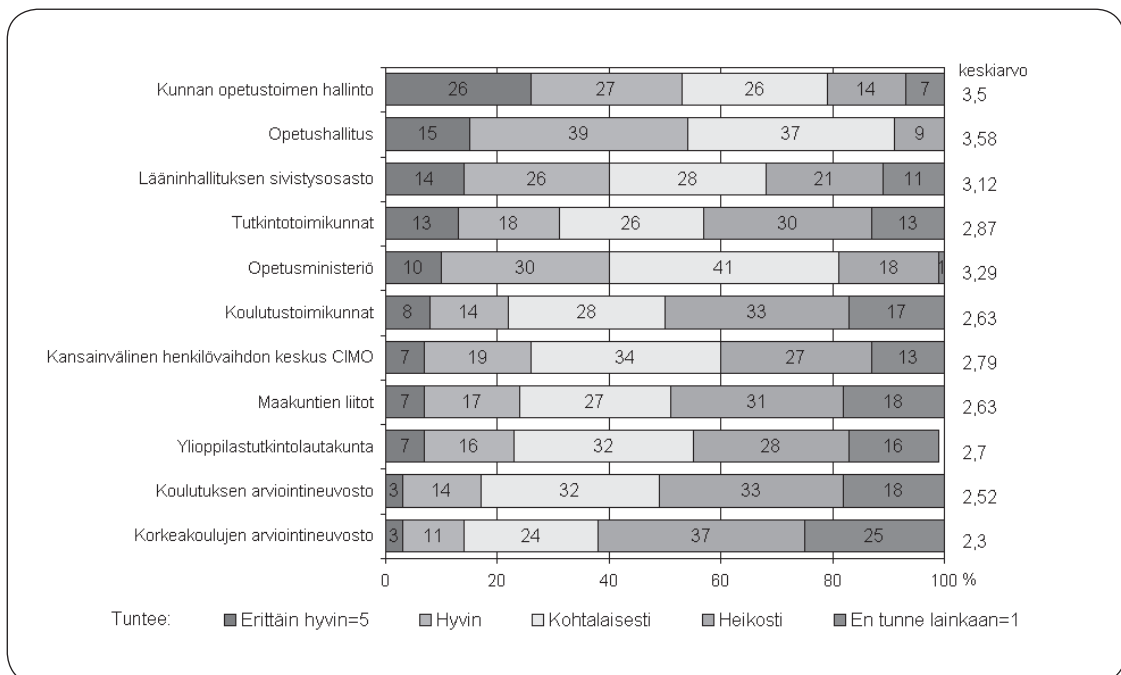
Kuulemistilaisuuksien pohjana käytettiin sidosryhmäkyselyn rakennetta ja teemoja noudattelevaa kysymys- ja teemarunkoa (liite 2). Kuulemistilaisuuksissa selvitettiin ja kuultiin näkemyksiä muun muassa siitä, kuinka hyvin Opetushallitus on selvinnyt tehtävistään ja eri koulutusmuotojen kehittämisestä, millainen on Opetushallituksen rooli maksullisilla koulutus- ja asiantuntijamarkkinoilla, mihin suuntaan Opetushallituksen toiminta on kehittynyt viime aikoina sekä siitä, mitä vahvuuksia ja heikkouksia Opetushallituksella on. Lisäksi keskusteltiin Opetushallituksen kehittämistä pohtimalla, millaisia palveluja Opetushallituksen tulisi erityisesti tarjota ja miten Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä tulisi muuttaa tai kehittää. Keskustelun aiheena olivat myös Opetushallituksen ja opetusministeriön välinen ohjaussuhde sekä Opetushallituksen suhde alue- ja kuntahallintoon, koulutuksen järjestäjiin ja alan muihin toimijoihin. Tilaisuuksissa käsiteltiin lisäksi Opetushallituksen organisaatiota ja johtoelinten asemaa sekä sitä, miten opetustoimialan hallintoa ja ohjausta kokonaisuudessaan tulisi muuttaa tai kehittää. Opetushallituksen johtoryhmän ja työntekijöiden kuulemistilaisuutta varten kysymys- ja teemarunkoa muokattiin koskemaan kohdistetummin viraston toimintaa ja sen kehittämistä.

Julkisten kuulemistilaisuuksien ohella selvitysmies kuuli Opetushallituksen toiminnasta useita henkilöitä ja asiantuntijoita sekä kuuli sidosryhmiä lukuisissa erillisinä järjestetyissä keskustelutilaisuuksissa sekä pyytämällä asiantuntijoilta kirjallisesti näkemyksiä Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä ja niiden kehittämistä sekä koulutustoimialan ohjauksesta.

Kaikissa tiedotus-, keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa tuotiin esille, että selvitysmies ja selvitysmiehen työtä tukevat sihteerit ovat käytettävissä ja varaavat mahdollisuuden tulla kuulluksi kaikille niille, jotka haluavat välittää selvitystehtävään liittyvää tietoa selvitysmiehelle tai tehdä kehittämis ehdotuksia. Selvitysmiestä ja sihteereitä voitiin lähestyä luottamuksellisesti joko sähköpostitse, puhelimitse tai keskustelutilaisuuksissa. Yhteydenottoja tuli lukuisilta tahoilta.

8.3 Sidosryhmäkyselyn ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien keskeinen anti

Sidosryhmäkyselyn perusteella Opetushallitus tunnetaan pääasiassa joko hyvin tai kohtalaisesti. Muita sidosryhmiä paremmin Opetushallituksen tuntevat keskushallinnon ihmiset ja kaikkein heikoimmin opettajat. Jos tarkastellaan Opetushallituksen tunnettuutta suhteessa muihin koulutustoimialan hallinnon organisaatioihin, Opetushallitus tunnetaan keskushallinnon yksiköistä parhaiten. Parhaiten tunnetaan kuitenkin kunnan opetustoimen hallinto. Heikoiten tunnetaan maakuntien liittojen, ylioppilastutkintolautakunnan ja arviointineuvostojen roolia koulutustoimialan hallinnossa ja ohjauksessa. (Kuvio 12) Erityisesti opettajille näiden organisaatioiden rooli on ylioppilastutkintolautakuntaa lukuun ottamatta epäselvä.



Kuvio 12. Nimettyjen organisaatioiden ja niiden roolin tunteminen koulutustoimialan hallinnossa ja ohjauksessa

8.3.1 Opetushallituksen toiminta ja organisaatiokuva

Kokonaisarvosanaksi Opetushallituksen toiminnalle sidosryhmäkyselyn vastaajat antoivat hyvän tai kohtalaisen. Vastaajista lähes 60 prosenttia oli sitä mieltä, että Opetushallituksen toiminta on pysynyt entisellä tasolla viimeisen vuoden aikana. Niitä, joiden mielestä toiminta on muuttunut huonompaan suuntaan, oli kaksi kertaa enemmän kuin niitä, joiden mielestä toiminta on parantunut. Tällä tavoin tarkasteltuna toiminnan muutos on siis ollut selvästi negatiivinen. Merkillepantavaa on, että Opetushallituksen omasta henkilöstöstä yli 40 prosenttia oli sitä mieltä, että viraston toiminta on muuttunut viimeisen vuoden aikana huonompaan suuntaan. Muissa kohderyhmissä 16–28 prosenttia vastaajista koki Opetushallituksen toiminnan muuttuneen huonompaan suuntaan. (Taulukko 37)

Taulukko 37. Opetushallituksen toiminnan muutos

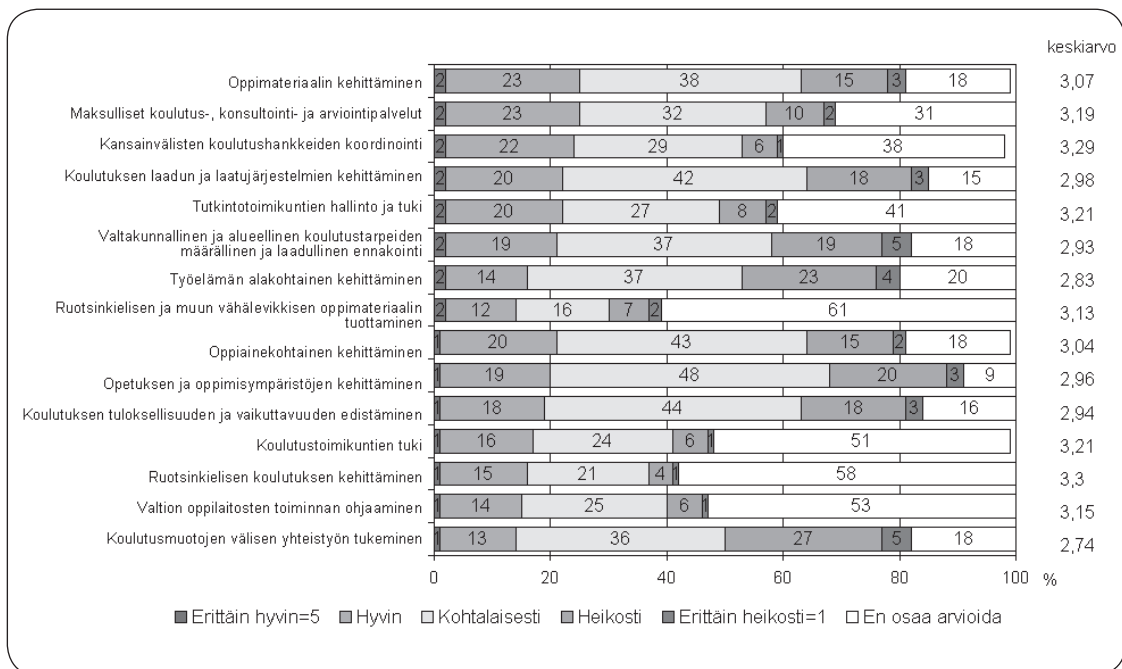
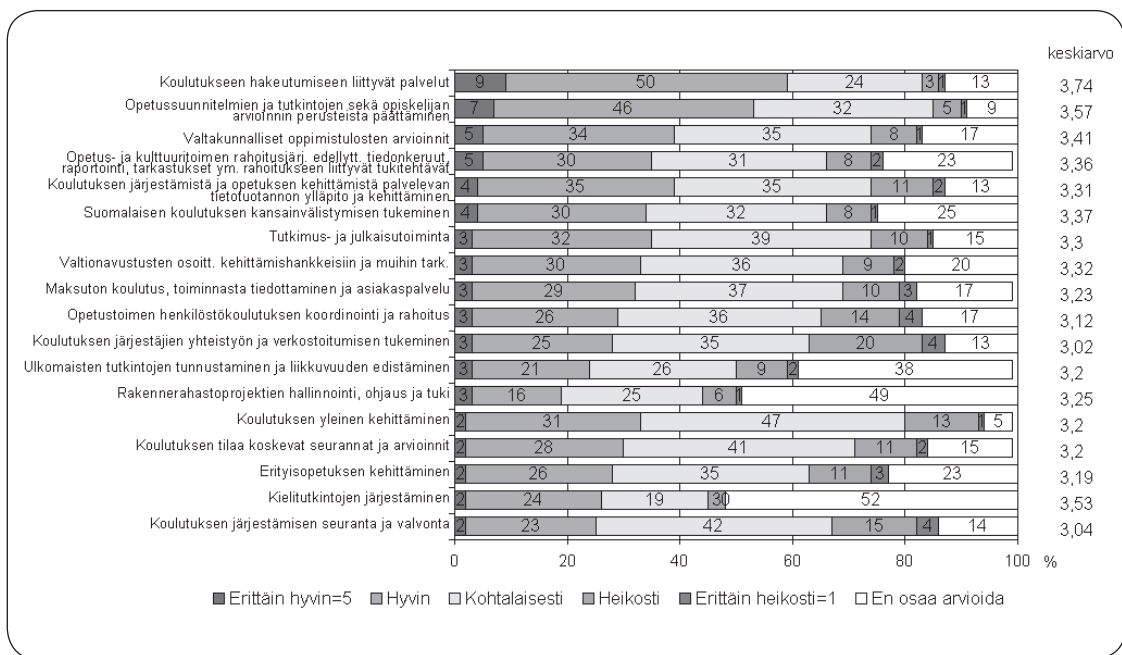
	Kaikki	Keskus- hallinto*	Kaikki muut	OPH henkilö- kunta	Kaikki opet- tajat	Kaikki rehtorit	Koulu- tuksen järjestäjät	”Muut muut” **
N=	1 555	392	1 163	231	287	288	214	374
	%	%	%	%	%	%	%	%
Parempaan suuntaan	14	19	12	28	12	9	10	14
Pysynyt samana	59	42	65	31	72	63	67	61
Huonompaan suuntaan	27	38	23	41	16	28	23	25

Sidosryhmäkyselyn perusteella Opetushallituksen kanssa asioidaan yleisimmin muutamia kertoja vuodessa (43 % vastaajista). Muita sidosryhmiä harvemmin Opetushallituksen kanssa asioivat opettajat ja rehtorit. Säännöllisimmät asioijat ovat muut keskushallinnon edustajat, joista osa on yhteydessä Opetushallitukseen useita kertoja viikossa.

Lähes kaikissa kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa todettiin, että valtaosa Opetushallituksen tehtävistä on sellaisia, jotka jonkin organisaation on joka tapauksessa hoidettava. Osa Opetushallituksen tehtävistä olisi mahdollista toteuttaa myös muussa organisaatiossa, mutta hajauttamisen yhteydessä menetettäisiin paljon asiantuntemusta. Lisäksi todettiin, että Opetushallituksen tehtäväkenttä on lakisääteisesti varsin laaja ja moninainen. Virasto sitä myös oma-aloitteisesti laajentanut. Viraston eri tehtävät koetaan tosistaan irrallisiksi. Tehtävien suhde kokonaisuuteen ei hahmotu ulkopuolisille eikä kaikille viraston työntekijöille. Kokonaiskuva Opetushallituksesta on pirstaleinen ja tilkkutäkkimäinen. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat katsoivat, että Opetushallituksen toiminnan läpinäkyvyys on viime aikoina heikentynyt ja ydintehtävä hämärtynyt.

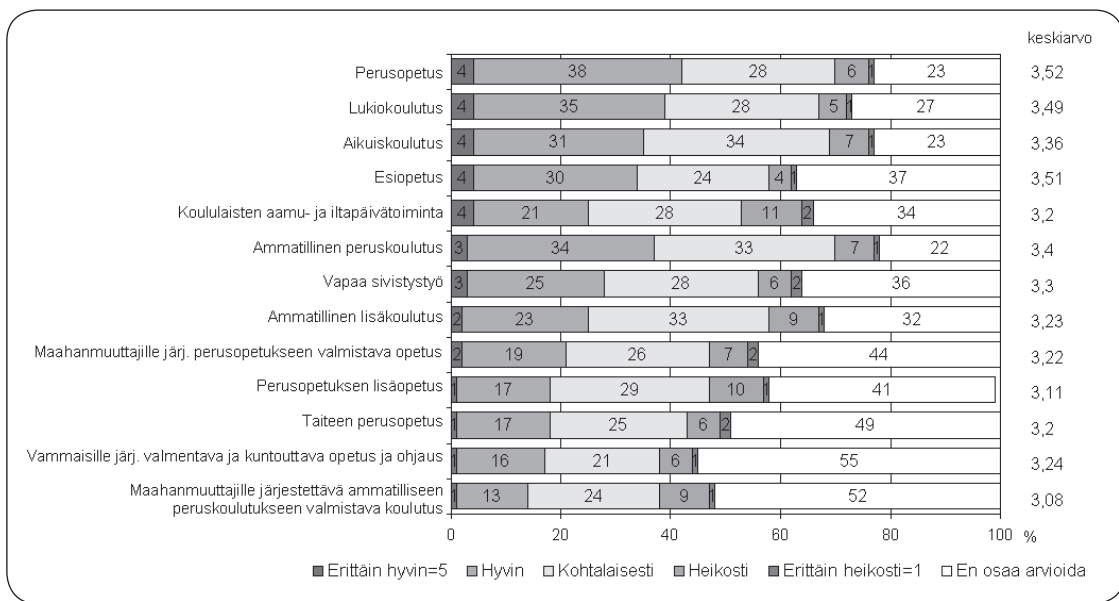
Opetushallitus on sidosryhmien mielestä hoitanut selvästi parhaiten sen vastuulla olevista tehtävistä koulutukseen hakeutumiseen liittyvät palvelut (mm. yhteishaku, koulutusoppaat), opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä opiskelijan arvioinnin perusteista päättämisen. Yli puolet sidosryhmäkyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että nämä tehtävät on hoidettu Opetushallituksessa erittäin hyvin tai hyvin. Sidosryhmäkyselyn avoimien vastausten ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien perusteella nostettiin edellä mainittujen lisäksi esiin valtakunnalliset oppimistulosten arvioinnit, opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmään liittyvät tukipalvelut ja tietotuotanto, joita pidettiin myös hyvin hoidettuina. (Kuvio 13)

Eniten parannettavaa Opetushallituksella on sidosryhmäkyselyn mukaan koulutuksen järjestäjien yhteistyön ja verkostoitumisen tukemisessa, koulutuksen laadun ja laatujärjestelmien kehittämisessä, valtakunnallisten ja alueellisten koulutustarpeiden määrällisessä ja laadullisessa ennakoinnissa, työelämän alakohtaisessa kehittämisessä, opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittämisessä, koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistämässä ja koulutusmuotojen välisen yhteistyön tukemisessa. Yli 20 prosenttia tai enemmän vastaajista katsoi, että Opetushallitus on hoitanut nämä tehtävät heikosti tai erittäin heikosti. (Kuvio 14)



Kuviot 13 ja 14. Opetushallituksen selviytyminen tehtävistään

Toimialaansa kuuluvien koulutusmuotojen kehittämisessä Opetushallitus on onnistunut sidosryhmien näkemysten perusteella pääasiassa hyvin tai kohtalaisesti. Parhaiten on onnistuttu perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen kehittämisessä. Eniten kehittämistarvetta nähdään koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa ja perusopetuksen lisäopetuksessa, jotka voisivat olla paremmallakin tolalla erityisesti opettajien mielestä. (Kuvio 15) Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa todettiin lisäksi, että vapaan sivistystyön ja oppisopimuskoulutuksen kehittäminen on heikentynyt jatkuvasti.

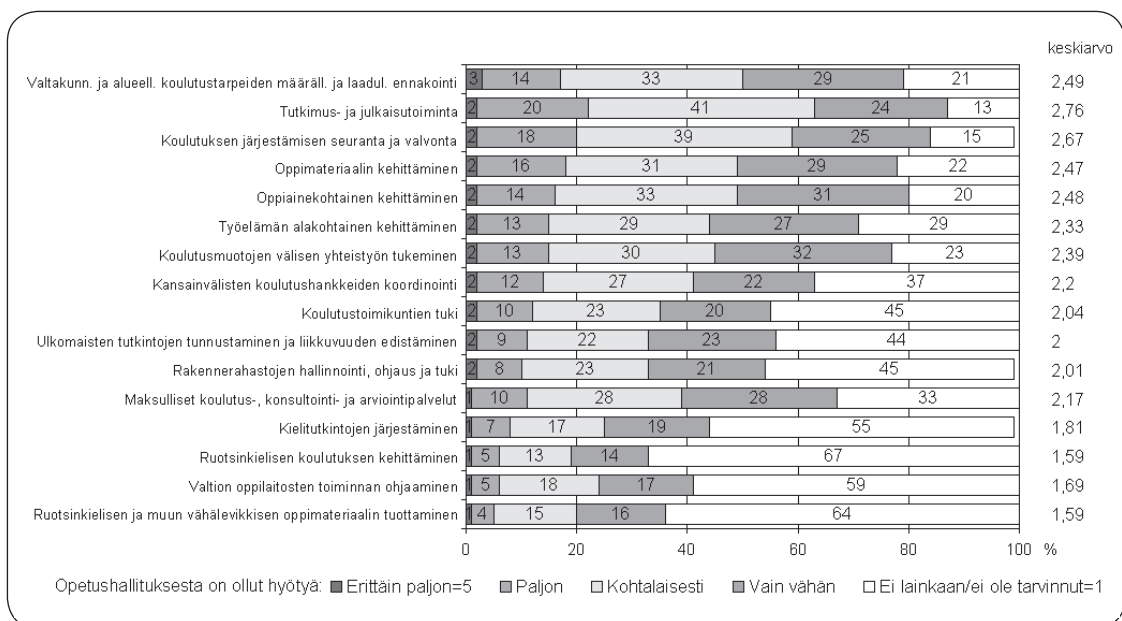
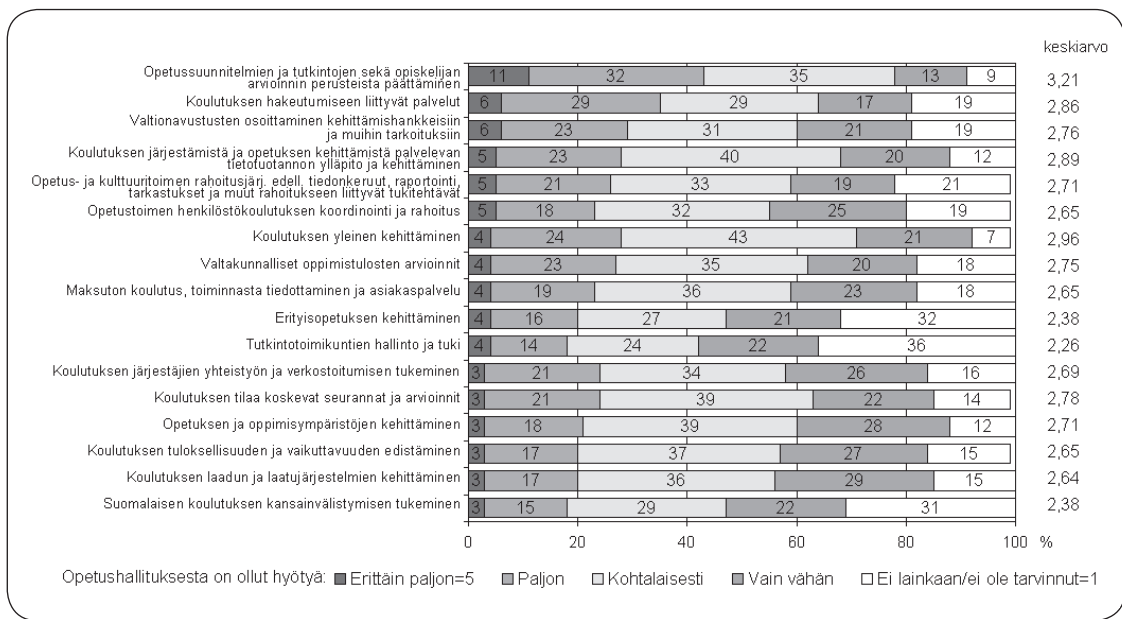


Kuvio 15. Opetushallituksen onnistuminen koulumuotojen kehittämisessä

Sidosryhmien näkemyksen mukaan Opetushallituksen hyödyllisin toiminto on opetus-suunnitelmien ja tutkintojen sekä opiskelijan arvioinnin perusteista päättäminen. Opetus-suunnitelmien ja tutkintojen perusteita koskevaa norminantoa sekä normien toteuttamista tukevan materiaalin tuottamista ja neuvontaa pidettiin Opetushallituksen hyödyllisimpänä toimintona sidosryhmäkyselyn lisäksi kaikissa kuulemis- ja keskustelu tilaisuuksissa. Sidosryhmät katsovat hyötyneensä varsin paljon myös koulutuksen yleisestä kehittämisestä, koulutuksen järjestämisestä ja opetuksen kehittämistä palvelevan tietotuotannon ylläpidosta ja kehittämisestä sekä koulutukseen hakeutumiseen liittyvistä palveluista ja valtionavustuksista kehittämishankkeisiin. (Kuvio16) Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa Opetushallituksen hyödyllisimpinä tehtävinä pidettiin opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteista päättämi-sen lisäksi koulutuksen laadun kehittämistä ja koulutuksen tukipalveluja.

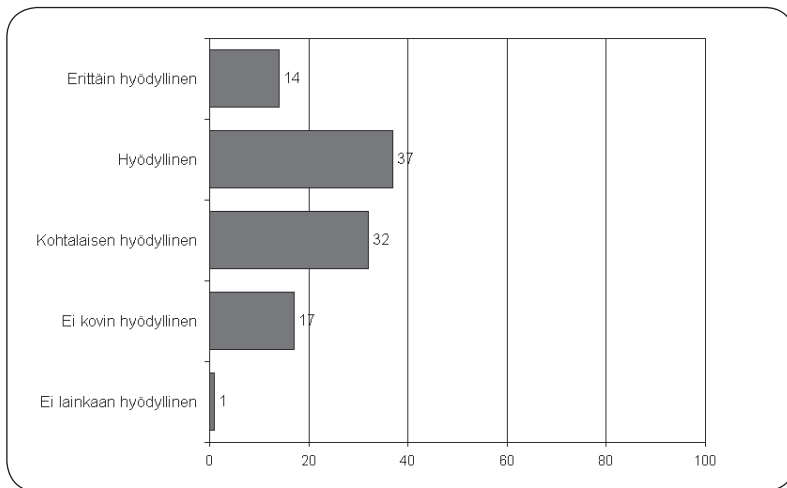
Sidosryhmäkyselyn vastauksista voidaan päätellä, että Opetushallitus koetaan kaiken kaikkiaan hyödylliseksi tai vähintäänkin kohtalaisen hyödylliseksi yhteistyökumppaniksi. Keskushallinnon vastaajat kokevat Opetushallituksen ja sen toiminnot hyödyllisemmäksi kuin muuta vastaajat. Tämä on ymmärrettävää, kun ottaa huomioon, että he asioivat muita sidosryhmiä useammin Opetushallituksen kanssa.

Opetushallituksen maksullisista palveluista selvästi eniten käytettyjä olivat koulutuspalvelut (50 % vastaajista) ja oppimateriaalipalvelut (41 % vastaajista). Kolmannes vastaajista ei ollut käyttänyt mitään Opetushallituksen maksullisia palveluja. Rehtorit ja koulutuksen järjestäjät olivat käyttäneet muita sidosryhmiä enemmän Opetushallituksen koulutuspalveluja. Käytettyihin palveluihin oltiin tyytyväisiä tai kohtalaisen tyytyväisiä.



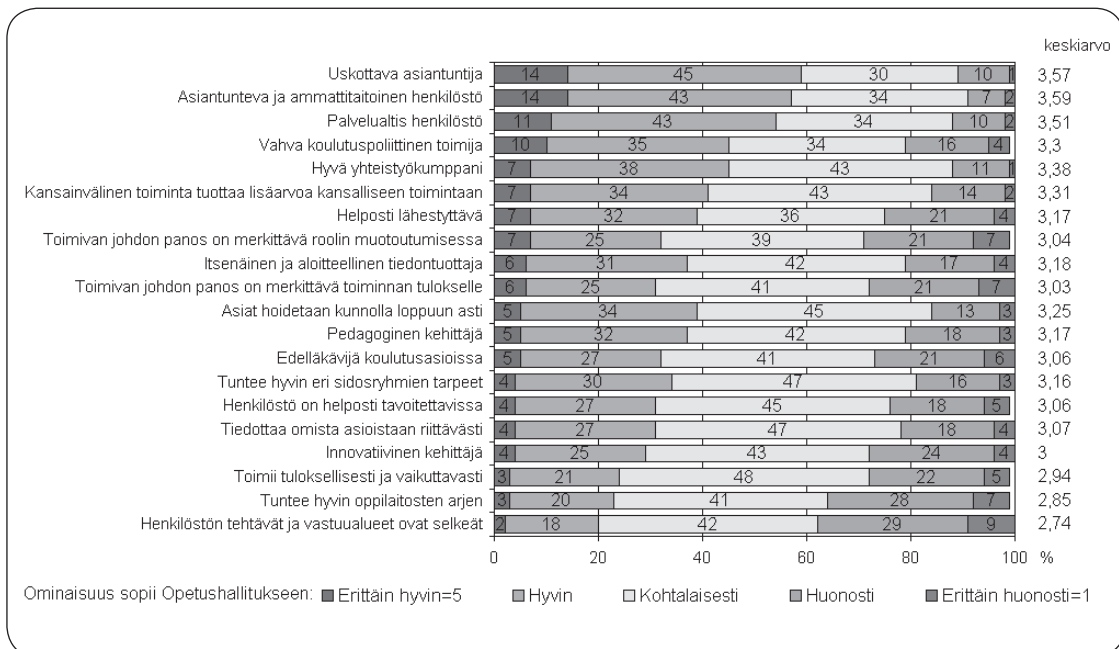
Kuviot 16 ja 17. Opetushallituksen hyödyllisyys

Opetushallituksen toimintaan ollaan pääsääntöisesti kohtalaisen tyytyväisiä tai tyytyväisiä. Opetushallituksen toiminta ja palvelut vastaavat vastaajien tai hänen organisaationsa tarpeita tyypillisimmin kohtalaisen hyvin. Noin puolet vastaajista oli tätä mieltä. Vain noin 20 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Opetushallituksen toiminta ja palvelut vastaavat tarpeita huonosti tai erittäin huonosti. (Kuvio 18)



Kuvio 18. Tyytyväisyys Opetushallituksen toimintaan

Opetushallituksen organisaatiokuvan vahvuus on, että virasto koetaan uskottavaksi asiantuntijaksi ja sen henkilöstöä pidetään asiantuntevana, ammattitaitoisena ja palveluvalttiina. Yli 50 % vastaajista katsoi, että nämä ominaisuudet kuvasivat Opetushallitusta erittäin hyvin tai hyvin. Organisaatiokuvan kannalta ongelmallisia ovat henkilöstön tehtävät ja vastuualueet sekä oppilaitoksen arjen tuntemus. Lähes 40 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että henkilöstön tehtävät ja vastuualueet eivät Opetushallituksessa ole kovin selkeät. Vastaajista 35 prosenttia puolestaan katsoi, että Opetushallitus tuntee oppilaitosten arjen heikosti tai erittäin heikosti. (Kuvio 19)



Kuvio 19. Opetushallituksen organisaatiokuva

Sidosryhmäkyselyn avoimet vastaukset ja kuulemis- ja keskustelutilaisuudet tukevat organisaatiokuvan perusteella muodostuvaa käsitystä viraston ensisijaisesta vahvuusalueesta. Avoimien vastausten ja kuulemis- keskustelutilaisuuksien perusteella Opetushallituksen ehdoton vahvuus on sen henkilöstö, henkilöstön ammattitaito, asiantuntemus, palvelukyky ja

palveluhalu. Opetushallituksella katsottiin olevan asiantuntijuutta erityisesti eri oppiaineiden kehittämässä, opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittämässä ja jossakin määrin myös työelämän alakohtaisessa kehittämässä.

Vahvuudeksi nähdään myös se, että Opetushallitus pystyy ohjaamaan opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden kautta opetusta ja tutkintojen suorittamista Suomessa ja että virasto huolehtii muutoinkin koulutuksen ja opetuksen tasavertaisuudesta. Opetushallituksen kautta saa kattavasti tietoa koko opetustoimialasta, sillä virasto kokoaa paljon tietoa ja tuottaa niistä tilastoja hyödynnettäväksi. Opetushallituksen vahvuus on myös se, että sillä on kokonaisnäkemys koulutuksesta Suomessa.

Tärkeänä pidetään lisäksi sitä, että Opetushallituksen kautta on mahdollista saada rahoitusta koulutuksen kehittämiseen ja että koulutuksen ja opetuksen kehittäminen osa Opetushallituksen toimintaa. Opetushallituksen vahvuutena on myös kyky tukea koulutuksen järjestäjiä kansainvälistymisessä, erityisesti kansainvälisten verkostojen luomisessa. Tärkeäksi tueksi koetaan Opetushallituksen laaja ja monipuolinen koulutustarjonta (sekä maksuton että maksullinen), oppimistulosten arvioinnit, Opetushallituksen tuottamat materiaalit ja julkaisut sekä viraston tekemä oppiainekohtainen kehitystyö ja työelämäyhteyksien kehittäminen.

Sidosryhmäkyselyn avoimet vastaukset nostavat esiin samat keskeiset heikkoudet kuin organisaatiokuva. Avoimissa vastauksissa pidetään henkilöstön työnkuvia, tehtäviä ja vastuualueita sekavina ja toimintatapoja osin epämääräisinä, minkä katsotaan olevan seurausta organisaation, tehtävien ja henkilöstön jatkuvasta muuttumisesta. Myös uutta organisaatiota ja sen toimenpideohjelmia pidetään epäselvinä. Lisäksi katsotaan, että vaikka Opetushallituksella on ulospäin uusi organisaatio, viraston sisällä toimii vielä vanha organisaatio piilo-organisaationa. Epäselvä työnjako ja sekava organisaatio vaikuttavat haitallisesti Opetushallituksen työhön ja hankaloittavat yhteydenottoja virastoon ja yhteistyötä viraston kanssa. Lisäksi asiantuntijuutta hukataan, kun henkilöstö ei ole selvillä tehtävistään ja vastuistaan. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien puheenvuoroissa todettiin, että on luonnollista, että uudistuksissa toiminta hakee uomiaan, mutta uuden toimintatavan hakeminen ei voi jatkua loputtomiin.

Erityisesti nousevat esiin ristiriidat ja vaikeudet Opetushallituksen sisällä. Viraston heikon – vastaajista osan mielestä negatiivisen – ilmapiirin ja johtajuusristiriitojen katsotaan heijastuvan asiakkaisiin. Organisaatiomuutoksen nähdään heikentäneen henkilöstön sitoutumista ja koko viraston uskottavuutta. Opetushallituksen julkista kuvaa pidetään negatiivisena, mikä heikentää viraston uskottavuutta. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa yhteiseksi nousee näkemys muutoksen tarpeellisuudesta.

Epäselvien työnkuvien ja vastuualueiden ohella Opetushallituksen merkittävänä heikkoutena pidetään sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa oppilaitosten arjen puutteellista tuntemusta. Opetushallituksen koetaan olevan lähellä päättäjiä, mutta kaukana kentästä. Vastaajat katsovat, että Opetushallitus ei jalkaudu tarpeeksi kouluihin ja oppilaitoksiin, vaan jää etäiseksi organisaatioksi. Etäisyyden koetaan johtavan siihen, että Opetushallituksen virkamiehiltä puuttuu ymmärrystä ja käsitystä koulujen ja oppilaitosten tämän hetken todellisuudesta. Heikkoudeksi nähdään myös viraston liian ohut kontaktipinta työelämään ja työelämän alojen osaamiseen.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat pitävät ongelmallisena päätösvallan keskittymistä pääjohtajalle virastossa, joka antaa sitovia normeja. Organisaatiouudistuksen yhteydessä johtokunnan asema on jäänyt epäselväksi ja vaikutusmahdollisuudet vähäisiksi. Useat kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat esittivät, että Opetushallituksen johtokunnan asemaa ja tehtäviä tulisi tarkastella uudelleen. Pääjohtajamallin ja hallitusmallin sekoittavaa mallia ei pidetä toimivana.

Sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa nähdään Opetushallituksen heikkoudeksi hidas päätöksenteko ja verkkainen reagointi toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Toisaalta – ristiriitaisesti – kritisoidaan opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteiden liian nopeaa muutostahtia. Opetushallitusta pidetään jäykkänä ja byrokraattisena organisaationa. Tämän katsotaan johtuvan siitä, että virasto on suuri ja tehtäviltään moninainen, jolloin sitä on vaikea hallita ja saada toimimaan tehokkaasti. Ongelmalliseksi nähdään myös valtakunnallisen ohjauksen ja koordinoinnin tehottomuus tai vaihtelu. Vastaajien mielestä Opetushallitus ei joissakin asioissa ohjaa juuri lainkaan, joissain ohjausta on taas liikaakin.

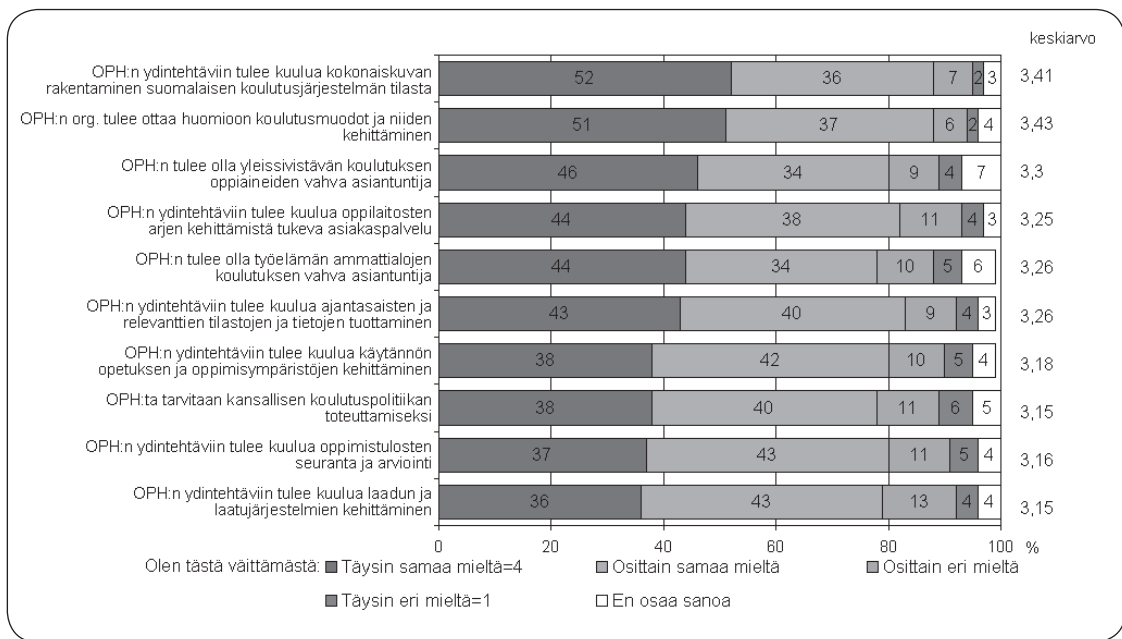
Monet sidosryhmäkyselyn avoimiin kysymyksiin vastanneet pitävät heikkoutena Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävien epäselvyyttä. Erityisesti vastaajia askarruttaa Opetushallituksen asema ministeriön ja lääninhallitusten välissä. Muiksi heikkouksiksi nähdään varsin useassa avoimessa vastauksessa liiallinen Helsinki- ja Etelä-Suomi-keskeisyys ja maksullisten palveluiden kalleus.

Vaikka Opetushallituksen merkittävimpänä vahvuutena pidetään ammattitaitoista henkilöstöä, avoimissa vastauksissa huomautetaan osalla henkilöstöstä olevan selviä puutteita ammattitaidossa ja -osaamisessa. Osaaminen ei ole ajan tasalla eikä toiminta ole asiakasläh- töistä. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien puheenvuoroissa useasti mainittuja heikkouksia olivat edellä mainittujen lisäksi runsas kehittämishankkeiden määrä, Opetushallituksen asiointi suoraan kouluihin ohi kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä norminannon, kehittä- mispalvelujen myynnin ja koulutuksen arvioinnin yhdistelmä, jonka katsotaan aiheuttavan jääviysoongelmia.

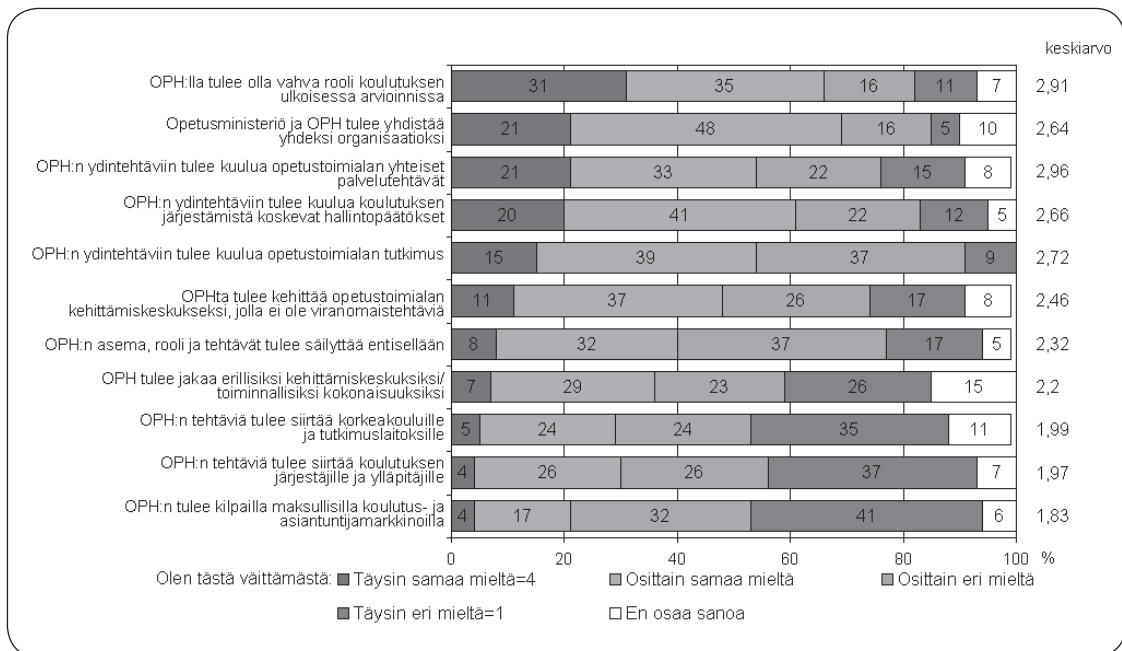
8.3.2 Opetushallituksen kehittäminen

Sidosryhmien näkemyksiä Opetushallituksen kehittämiseksi selvitettiin sidosryhmäkyselyssä kehitysväittämällä, joita vastaajat pääosin kannattivat. Selvä enemmistö vastaajista oli väit- tämien kanssa täysin tai osittain samaa mieltä. Yli puolet vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua kokonaiskuvan rakentaminen suo- malaisen koulutusjärjestelmän tilasta. Yli puolet vastaajista oli täysin samaa mieltä myös siitä, että Opetushallituksen organisaation tulee ottaa huomioon koulutusmuodot ja niiden kehittäminen. Tärkeiksi tehtäviksi nähtiin myös yleissivistävän koulutuksen oppiaineiden vahva asiantuntijuus, oppilaitosten arjen kehittämistä tukeva asiakaspalvelu, työelämän am- mattialojen koulutuksen vahva asiantuntijuus sekä ajantasaisten ja relevanttien tilastojen ja tietojen tuottaminen. Yli 40 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että näiden tulee olla Opetushallituksen keskeisiä tehtäviä myös jatkossa. (Kuvio 20)

Eniten eri mieltä oltiin seuraavista kehitysväittämistä: Opetushallituksen tulee kilpailla maksullisilla koulutus- ja asiantuntijamarkkinoilla, Opetushallituksen tehtäviä tulee siirtää koulutuksen järjestäjille ja ylläpitäjille ja Opetushallituksen tehtäviä tulee siirtää korkeakou- luille ja tutkimuslaitoksille. Vastaajat eivät myöskään pitäneet hyvänä Opetushallituksen jakamista erillisiksi kehittämiskeskuksiksi tai toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Enemmistö vastaajista kaipaa kuitenkin jonkinlaista muutosta, sillä vain 40 prosenttia vastaajista puolsi Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävien säilyttämistä entisellään. (Kuvio 21)



Kuvio 20. Opetushallituksen kehittäminen (eniten samaa mieltä)



Kuvio 21. Opetushallituksen kehittäminen (eniten eri mieltä)

Sidosryhmäkyselyn avoimien kysymysten avulla kartoitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, millaisia palveluja Opetushallituksen tulisi tarjota. Vastaajat kaipaavat eniten ajantasaisia ja oppilaitosten arkea lähellä olevia palveluja, käytännön työkaluja ja tukea arjesta selviytymiseen. Esimerkkeinä näistä arkea helpottavista palveluista vastaajat mainitsivat muun muassa maksuttomat koulutukset tasaisemmin ympäri Suomea, oppimateriaalit, valmiit toimintamallit hienojen ideoiden asemesta, ratkaisuvaihtoehdot tyypillisimpiin ongelmatilanteisiin sekä valtakunnalliset testit ja kokeet maksuttomasti Internetissä tai kohtuuhintaan. Opetushallituksen toivotaan myös tutkivan työelämän koulutustarpeita ja vastaavan niihin sekä kehittävän oppiaineita pedagogisesti.

Sidosryhmäkyselyn avoimiin kysymyksiin vastanneet kokevat tärkeäksi palveluksi myös tuen ja opastuksen uusien lakien ja määräysten tulkitsemiseen ja noudattamiseen sekä selke-

än ohjeistuksen kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille. Vastaajat kaipaavat myös parempia ja helpommin saatavia tilastopalveluita. Erityisesti kaivataan sellaisia tilastopalveluita, joiden avulla on mahdollista arvioida valtakunnan, alueen tai koulutuksen järjestäjän tasolla panos-tuotos-suhdetta ja koulutuksen vaikuttavuutta ja suhteuttaa oma tulos muihin.

Opetushallituksen toivotaan tarjoavan myös asiantuntija- ja neuvontapalveluja koulujen ja oppilaitosten laadun kehittämiseen. Erityisesti kaivataan arviointi- ja konsultointipalveluja. Opetushallitukselta odotetaan kansantajuista ja selkokielistä tiedottamista koulutuksen ajankohtaisista asioista. Kehittämistä nähdään etenkin nettisivuissa, joista toivotaan selkeämpiä. Vastaajien mielestä on oleellista, että Opetushallitus keskittyy omaan ydinsaamiseen ja ydintehtäviinsä liittyvien palvelujen tuottamiseen eikä yritä olla mukana kaikessa ja kaikkialla.

Sidosryhmäkyselyn avoimiin kysymyksiin vastanneiden mukaan Opetushallituksen toimintatapaa tulisi muuttaa lisäämällä oppilaitosten arjen tuntemusta Opetushallituksessa esim. siten, että Opetushallitus tekee avoimempaa ja läheisempää yhteistyötä oppilaitosten kanssa, Opetushallituksen virkamiehet ovat säännöllisin väliajoin opetustehtävissä oppilaitoksissa tai ainakin vierailevat nykyistä enemmän kouluissa ja oppilaitoksissa. Tutustuminen oppilaitosten arkeen ei tekisi vastaajien mielestä pahaa muillekaan koulutustoimialan hallinnon virkamiehille. Lisäksi Opetushallituksen henkilöstön tehtävänkuvat ja vastuut tulisi määrittellä selkeästi, mikä jäntevoittäisi toimintaa ja nopeuttaisi myös hitaahkoksi koettua päätöksentekoa. Tärkeänä pidetään nykyistä vahvempaa tulevaisuuteen suuntaavaa otetta koulutuksen kehittämisessä. Opetushallituksen toimintatapaa halutaan kehittää myös siten, että ajankohtaisista asioista järjestettäisiin nykyistä enemmän maksuttomia koulutuksia. Vastaajat eivät pidä tarkoituksenmukaisena eivätkä tasapuolisena sitä, että viranomainen jakaa uusinta tietoa pääosin maksua vastaan.

Sidosryhmäkyselyn mukaisesti 40 prosenttia haluaa säilyttää Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävät entisellään ja 54 prosenttia haluaa muuttaa niitä. Vastaajista 36 prosenttia olisi valmis jakamaan tehtävät erillisiksi kehittämiskeskuksiksi/toiminnallisiksi kokonaisuudeksi ja 49 prosenttia on eri mieltä tästä tavoitteesta. Vastaajista 29 prosenttia siirtäisi tehtäviä korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille, 59 prosenttia on eri mieltä tästä päämäärästä. Vastaajista 63 prosenttia on eri mieltä tavoitteesta siirtää Opetushallituksen tehtäviä koulutuksen järjestäjille ja ylläpitäjille. Opetusministeriön ja Opetushallituksen lähentäminen yhdistämällä organisaatiot toisiinsa saa kannatusta 54 prosentilta vastaajista, 39 prosenttia on eri mieltä.

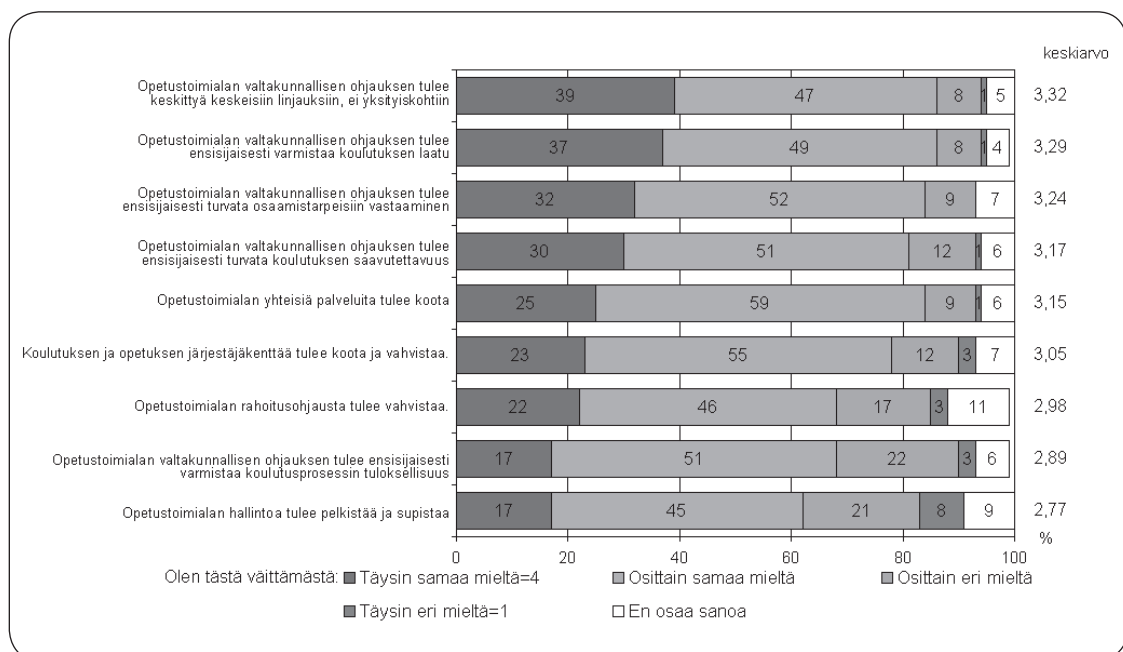
Avoimiin kysymyksiin vastanneet haluavat muuttaa Opetushallituksen roolia niin, että virasto on enemmän asiantuntija ja vähemmän normien antaja tai valvoja. Opetushallituksen asemaa halutaan muuttaa joko yhdistämällä Opetushallitus osaksi opetusministeriötä tai lakkauttamalla Opetushallitus. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajat esittivät vaihtoehtoisia malleja Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävien kehittämiseksi. Opetushallituksen toiminnan kehittämisessä nähtiin kaikissa malleissa oleelliseksi ydintehtävien selkeä määrittely sekä keskittyminen ja resursointi niihin.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa tehtiin ehdotuksia Opetushallituksen nykyisin hoitamien tehtäväkokonaisuuksien kehittämiseksi. Näitä kehittämisehdotuksia on hyödynnetty Opetushallituksen tehtäväkokonaisuuksia kuvaavan luvun 4 nykytilan arvioinneissa.

8.3.3 Opetustoimialan hallinto ja ohjausjärjestelmä ja niiden kehittäminen

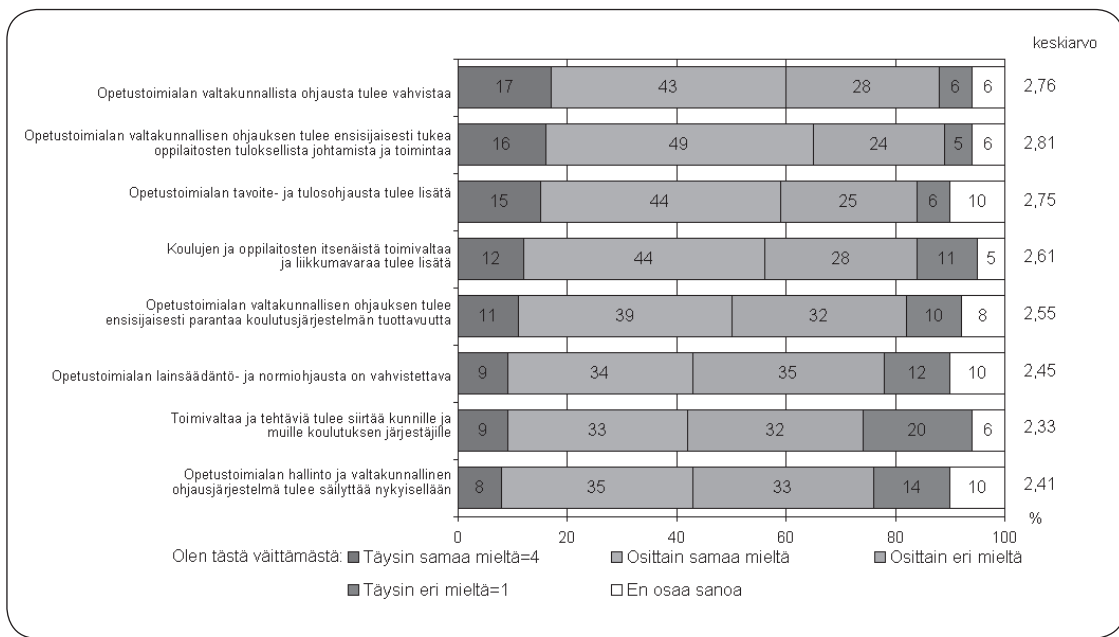
Sidosryhmien näkemyksiä opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämiseksi selvitettiin sidosryhmäkyselyssä kehitysväittämillä ja avoimien kysymysten avulla.

Opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämiseen liittyvistä väittämistä eniten samaa mieltä oltiin siitä, että opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee keskittyä keskeisiin linjauksiin, ei yksityiskohtiin. Samaa mieltä oltiin lisäksi siitä, että opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee ensisijaisesti varmistaa koulutuksen laatu sekä turvata osaamistarpeisiin vastaaminen ja koulutuksen saavutettavuus. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi koota opetustoimialan yhteisiä palveluita sekä koota ja vahvistaa koulutuksen ja opetuksen järjestäjäkenttää. Yli 80 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä näiden väittämien kanssa. (Kuvio 22)



Kuvio 22. Opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittäminen (eniten samaa mieltä)

Opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämiseen liittyvistä väittämistä eniten eri mieltä oltiin seuraavista väittämistä: valtakunnallisen ohjauksen tulee ensisijaisesti parantaa koulutusjärjestelmän tuottavuutta, lainsäädäntö- ja normiohjausta on vahvistettava, toimivaltaa ja tehtäviä tulee siirtää kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille sekä hallinto ja valtakunnallinen ohjausjärjestelmä tulee säilyttää nykyisellään. Yli 40 prosenttia vastaajista oli täysin tai osittain eri mieltä näiden väittämien kanssa. (Kuvio 23)



Kuvio 23. Opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittäminen (eniten eri mieltä)

Sidosryhmäkyselyn perusteella opetustoimialan hallintoon ja ohjausjärjestelmään kaivataan siis muutosta. Lainsäädäntö- ja normiohjausta ei haluta lisää, ei ainakaan yksityiskohtaisia säännöksiä ja normeja. Vaikka lainsäädäntö- ja normiohjauksen lisäämistä vierastetaan, valtakunnallista ohjausta halutaan jossain määrin vahvistaa suhteessa koulutuksen järjestäjien, koulujen ja oppilaitosten itsenäiseen toimivaltaan ja liikkumavaraan. Syynä tähän lienee avoimissa vastauksissa korostuva koulutuksellisen tasa-arvon turvaaminen, jonka pelätään vaarantuvan, jos valtakunnallinen ohjaus vähenee ja koulujen ja oppilaitosten liikkumavara lisääntyy tai säilyy nykyisellään.

Keskeiseksi ohjauskeinoksi nähdään tulevaisuudessa laadun varmistaminen (86 % vastaajista on täysin samaa tai osittain samaa mieltä). Myös rahoitusohjauksen vahvistamista kannatetaan varsin laajasti (lähes 70 % vastaajista on täysin samaa tai osittain samaa mieltä). Rahoitusohjauksen lisäämisellä ja vahvistamisella oli kannattajia myös kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa. Sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa kaivattiin valtionosuuksiin korvamerkintöjä takaisin. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien puheenvuoroissa korostettiin, että opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee turvata ensisijaisesti yksilön ja työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen ja koulutuksen laatu.

Toimivallan ja tehtävien siirtämistä kunnille ei pidetä toimivana ratkaisuna. Yli 20 prosenttia vastaajista on täysin eri mieltä toimivallan siirrosta. Lähes yhtä tiukasti vastustetaan ainoastaan opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän säilyttämistä ennallaan (14 % vastaajista täysin eri mieltä). Sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa katsotaan kuitenkin, että kehittämistehtävät sopisivat luontevasti koulutuksen järjestäjille, joten niitä tulisi siirtää aikaisempaa enemmän koulutuksen järjestäjien toteutettavaksi.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien osanottajien näkemyksen mukaan opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen työnjako on säädösten tasolla varsin selkeä, mutta käytännössä epäselvä. Nyt opetusministeriö on hoitanut joitakin Opetushallitukselle luontevasti kuuluvia operatiivisia tehtäviä (kehittämiprojektit) ja Opetushallitus puolestaan pyrkinyt olemaan aktiivinen koulutuspoliittinen toimija. Myös sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa nostettiin esille hallinnon moniportaisuudesta johtuva päällekkäisyys ja sekava työnjako.

Työnjako olisi sidosryhmien mielestä selkeä, jos ministeriö vastaisi toimialan strategioiden

valmistelusta ja toimialan kokonaisuohjauksesta. Opetushallitus toteuttaisi strategiaa tukevat ja eteenpäin vievät käytännön toimet yhdessä koulutuksen järjestäjien ja muiden sidosryhmien kanssa. Koulutuspoliittinen työ tehtäisiin ministeriössä, asiantuntijuuteen painottuva työ Opetushallituksessa. Opetusministeriön ja Opetushallituksen strategioilla pitäisi olla selkeä yhteys ja toimintatapojen tulisi olla samoja. Toiminnalla tulisi olla yhteinen punainen lanka. Työnjaon selkeyttämiseksi ja yhteisen suunnan löytämiseksi tarvitaan yhteistä keskustelua ja ministeriön ja Opetushallituksen lähentämistä toisiinsa.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimusmenettelyä tulisi kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien perusteella kehittää ja jäntevöittää. Opetusministeriön ohjaussuhde koetaan heikoksi. Ohjauksen ote puuttuu. Ministeriön tulisi tietää, mitä Opetushallitukselta halutaan. Tavoitteet ja mittarit tulisi kirjata selkeästi tulossopimukseen koko tulossopimuskaudeksi. Seurannassa tulisi keskittyä tavoitteiden toteutumiseen. Kesken tulossopimuskauden ei pitäisi tulla uusia, nopeita toimeksiantoja muutoin kuin tulossopimuksen määrittelemissä rajoissa. Ministeriön pitäisi pystyä priorisoimaan keskeisimmät tavoitteet tulossopimuksessa. Myös Opetushallituksen tulisi miettiä, mikä on tärkeää ja mikä ei. Nyt yritetään tehdä kaikkea mahdollista. Resurssit pitäisi mitoittaa suhteessa tavoitteisiin.

Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa tuotiin lisäksi esiin muutamia muita ehdotuksia opetustoimialan hallinnon ja ohjauksen kehittämiseksi. Katsottiin, että opetustoimialan hallinnon uudistamisen yhteydessä on tarkasteltava TE-keskusten roolia ja läänien sivistysosastojen roolia opetustoimialan aluehallinnossa. Etenkin lääninhallitusten roolin pohtimista pidettiin tarpeellisena. Esiin nostettiin muun muassa se, että eri lääneissä voi olla kantelutapauksista erilaisia tulkintoja. Muutamassa puheenvuorossa esitettiin, että usean läänin sijasta koulutustoimialalla olisi yksi kantelupaikka (vrt. oikeusturvakeskus), esim. Opetushallitus. Valtionhallintoon kaivataan kuulemis- ja keskustelutilaisuuksiin osallistuneiden mukaan muutoinkin tahoja, joka puuttuisi välittömämmin epäkohtiin kuin nyt. Toisaalta sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa läänitasoa pidetään turhana ja tarpeettomana porttana, jota ei tarvita. Ei myöskään kaivata perusteetonta opetustoimialan oikeudellistumista, jota oikeusturvan yksittäistapauksellinen korostaminen tarkoittaisi.

Merkille pantavaa on, että kouluille ja koulutuksen järjestäjille toivotaan myös enemmän valtaa ja toimintavapautta strategisten linjausten toteuttamiseen käytännössä, esimerkiksi perusopetuksen tuntijakoa väljentämällä ja yksityisten koulujen liikkumavapautta laajentamalla.

9 Selvitysmiehen ehdotukset

9.1 Koulutustoimialan ohjauksen muodot ja niiden kehittäminen

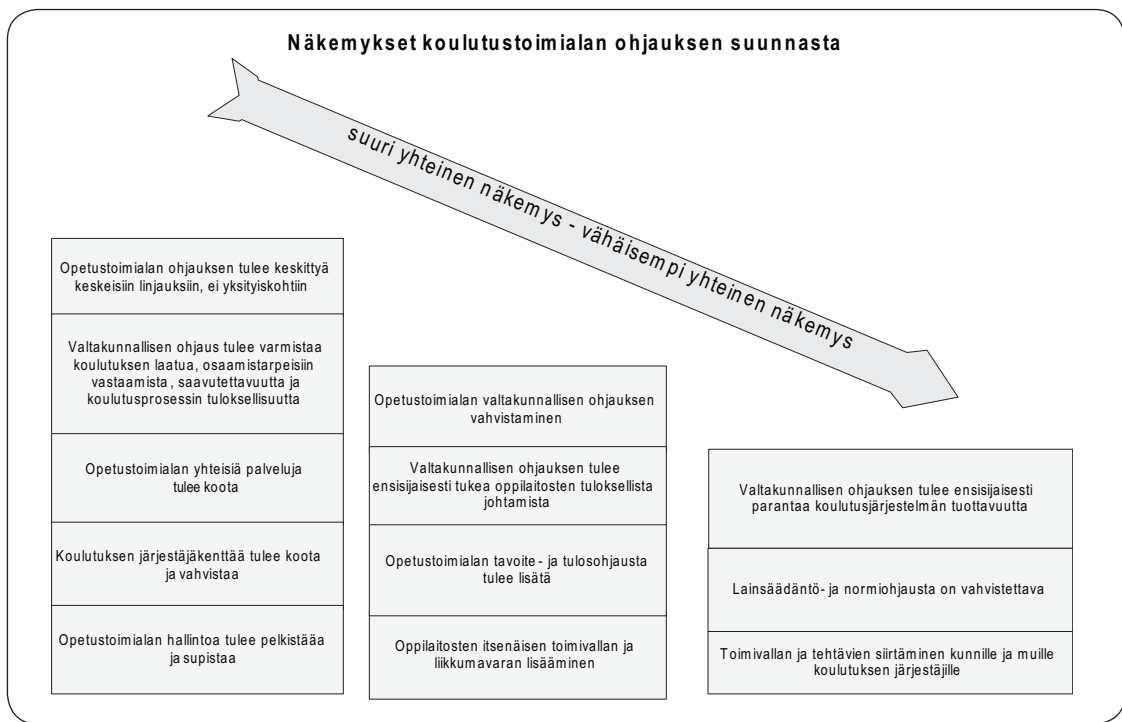
9.1.1 Koulutustoimialan ohjauksen suunta

Koulutustoimialaa ohjaavat monet toimijat ja tekijät. Selvitystyön perusteella teen seuraavat havainnot ja ehdotukset:

Koulutustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee keskittyä keskeisiin linjauksiin eikä säännellä yksityiskohtia.

Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksessa omaksuttu koulutustoimialan ohjauskulttuuri edellyttää ohjauksen kokonaistarkastelua. Ohjauksen tarkoituksena on keskittyä koulutuksen tuloksellisuuden kannalta olennaisiin asioihin, jotka edellyttävät valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Ohjauksessa on siirrytty asteittain koulutusprosessin ennakkollisesta ohjauksesta koulutuksen laadun varmistamiseen ja arviointiin. Tämän on katsottu edellyttävän kansallisten koulutusta koskevien tavoitteiden selkeyttämistä ja täsmentämistä ja samalla riittävän yhdenvertaisuuden turvaamista koulutuksessa koko maan alueella. Ohjauksella tulisi edistää myös elinikäisen oppimisen periaatteen käytännön toteutusta.

Selvitysmiestyössä ei ole tullut esille sellaista, mikä edellyttäisi lainsäädäntö- ja normiohjauksen olennaista laajentamista. Sidosryhmät ovat hyvin yksimielisiä siitä, että opetustoimialan ohjauksen tulee keskittyä keskeisiin linjauksiin, ei yksityiskohtiin. Näkemys on yhdensuuntainen koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteiden kanssa. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä korostettiin paikallisen tason ja koulutuksen järjestäjien toimintavapautta, johon yhdistyy riittävän vahva tuloksellisuutta ja laatua korostava valtakunnallinen ohjaus. Sidosryhmäkyselyn perusteella valtakunnallisen ohjauksen halutaan varmistavan ensisijaisesti koulutuksen laatua, osaamistarpeisiin vastaamista, koulutuksen saavutettavuutta ja koulutuksen tuloksellisuutta. (Kuvio 24)



Kuvio 24. Näkemykset koulutustoimialan ohjauksen suunnasta

Normatiivisen ohjauksen tasoja tulee vähentää.

Normiohjauksen merkittävään laajentamiseen ja syventämiseen ei nähdä olevan erityistä tarvetta (kuviot 24). Täsmennystarpeita on kuitenkin valtionosuusuudistuksen vuoksi perusopetusta koskevassa lainsäädännössä sekä lisäksi kaikissa koulutusmuodoissa arvioinnin ja opetushenkilöstön kehittämisveloitteen osalta. Täsmennystarpeita on myös eräiltä osin opiskelua koskevissa säännöksissä perusopetuksen jälkeisessä ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakoulutuksessa. Normatiivisen ohjauksen tasoja tulee vähentää siten, että tasoina ovat laki, valtioneuvoston asetus ja opetusministeriön asetus. Opetusministeriön asetuksena annettaisiin muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä oppilaan ja opiskelijan arvioinnin perusteet. Valtioneuvoston asetuksina annetuista erillisistä tuntijakopäätöksistä luovuttaisiin, samoin Opetushallituksen oman toimivaltansa nojalla vahvistamista opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteista.

Normatiivista ohjausta tulee pelkistää ja täsmentää.

Normatiivista ohjausta tulee laadullisesti kehittää ja säätelyä pelkistää ja täsmentää. Etenkin opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita koskevissa asetuksissa tulee erottaa nykyistä paremmin sitovat normit ja vapaaehtoisesti noudatettavat suositukset sekä arvioida nykyistä paremmin taloudelliset vaikutukset etenkin kunnille pakollisessa perusopetuksessa ja niissä koulutusmuodoissa, joissa ei ole määrällistä säätelyä (kuten lukiokoulutus). Perusopetuksessa opetussuunnitelman perusteissa määritettäisiin osaamisen tavoitteet hyvän osaamisen vaatimusten mukaan ja jatkossa myös vähimmäisvaatimusten osalta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että hyvän osaamisen rinnalle nostetaan ne osaamisen alueet, jotka jokaisen suomalaisen tulisi perusopetuksessa kunkin opintovaiheen jälkeen hallita.

Koulutuksen rahoitusvastuita valtion ja kuntien välillä tulee selkeyttää. Kuntien rahoitusosuudesta lukioihin, ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluopetukseen tulee luopua.

Koulutuksen rahoitusvastuuta julkisen sektorin sisällä tulee uudistaa ja rahoitusvastuun jakautumista kuntien ja valtion välillä selkeyttää.

Perusopetuksessa rahoitusvastuun tulee olla kunnilla, joilla on myös velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen. Valtio myöntäisi jatkossa perusopetuksen järjestäjille koulutuksen laadun kehittämiseksi valtionavustuksia. Kuntien perusopetusta täydentävät osin yksityiset ja valtion oppilaitokset. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä kuntien yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus, sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset laskennalliset valtionosuudet sekä esiopetuksen, perusopetuksen, kirjaston, kuntien kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen rahoitus on tarkoitus siirtää valtiovarainministeriölle, joka tasaa ja tukee kuntien tulopohjaa mainittujen palvelujen hoitamiseksi. Kunnille tulee säätää velvollisuus osoittaa oman toimintansa yksikkökustannuksia vastaava rahoitus yksityisille ja muille perusopetuksen järjestäjille. Yksityisen perusopetuksen järjestämisoikeus perustuisi järjestämislupaan.

Ristikkäistä rahaliikennettä merkitsevä nykyinen valtionosuusjärjestelmä tulee uudistaa luopumalla kuntien yhteisestä rahoitusosuudesta lukioihin, ammatilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluopetukseen. Näin ns. negatiivisten valtionosuuksien ongelma tulee poistetuksi, rahoitusvastuut selkeytyvät ja julkista taloutta voidaan paremmin hallita.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän muutosta ja sen vaikutuksia arvioidaan tarkemmin luvussa 9.1.2.

Tuloksellisuusrahoituksen tulee olla toiminnan kehittämiseen kannustava osa peruskoulutuksen jälkeisen koulutuksen rahoitusta.

Koulutuksen rahoitusjärjestelmää tulee kehittää laskennalliselta pohjalta nykyistä pelkistetyimmäksi ja kannustavammaksi. Tuloksellisuusrahoituksen osuutta tulee laajentaa ja ottaa sen mukaisia elementtejä käyttöön kaikessa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Tämä lisäisi rahoitusohjauksen merkitystä perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa.

Tuloksellisuuden seurannalla ja koulutuksen arvioinnilla tulee olla aikaisempaa merkittävämpi asema koulutuksen ohjaamisessa. Tämä edellyttää tiedolla ohjaamisen vahvistamista.

Valtakunnallinen normatiivinen säätely asettaa peruslinjaukset ja säädösperusteiset puitteet koulutustoimialan ohjaukselle. Valtakunnallisen ohjauksen tulee varmistaa koulutuksen laatua, osaamistarpeisiin vastaamista, koulutuksen saavutettavuutta ja koulutusprosessin tuloksellisuutta.

Etenkin perusopetuksessa, jossa rahoitusohjaus poistuu, normatiivista ohjausta täydentävää tavoitteiden saavuttamista palvelevaa valtakunnallista seuranta- ja arviointia sekä muuta informaatio-ohjausta tulee vahvistaa. Tuloksellisuuden seurannan, kansallisen arvioinnin ja muun informaatio-ohjauksen painoa toimialan ohjauksessa tulee kasvattaa ja perustaa ohjaus yhä vahvemmin tiedolla ohjaamiseen. Perusopetuksessa keskeiseksi ohjauksen muodoksi on nostettava seuranta- ja arviointitieto, jota opettajat, koulut ja kuntien koulu-

hallinto voivat käyttää koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen ja josta saadaan välineitä myös valtakunnalliseen ohjaukseen.

Seurantatiedon ja muun koulutustoimialan kehittämistä palvelevan tiedon levittämistä tulee edistää uudistamalla ja kehittämällä sähköisiä palvelumuotoja, jotka ovat kaikkien avoimesti saatavilla ja hyödynnettävissä.

Seurantatietoa tulee kerätä nykyistä kattavammin ja selkeämmin, ja kerätty tieto tulee saattaa avoimesti saataville. Tietojen saatavuutta tulee edistää kokoamalla valtakunnallisesti koulutuksen tietopalvelut sekä uudistamalla ja kehittämällä tietopalvelujen kokoamisen yhteydessä sähköisiä palvelumuotoja, joiden kautta koulutustoimialan keskeiset tiedot ovat avoimesti saatavilla ja hyödynnettävissä.

Avoimesti saatavilla olevaa perustietoa kouluista ja niiden toiminnasta (esim. ryhmäkotiedot, opetuksen ja ohjauksen määrä) tulee laajentaa nykyisestä. Oppimistuloksia tulee seurata valtakunnallisilla kokeilla, jotta saadaan palautetta opettajalle ja koululle. Samalla yhtenäistetään oppilasarviointia ja saadaan tietoa koulutuksen ohjaamisen tueksi. Julkista tietoa oppimistulosten koulukohtaisista ja yksilökohtaisista tuloksista kuitenkin rajoitettai-siin, jotta niiden perusteella ei määriteltäisi koulujen ranking-listoja. Koulutuksen järjestäji-en itsearviointin velvoitteita tulee täsmentää. Kansallisen arviointitoiminnan vahvistamisen ja kokoamisen tulee tuottaa aikaisempaa merkittävämpää tietoa koulutuksen vaikuttavuudesta. Lisäksi sen tulee tuottaa tarvittavaa palautetta koulutuksen ohjaamiseen ja koulutus-politiikan suuntaamiseen.

Informaatio-ohjauksessa voidaan käyttää myös laatusuosituksia, kun seuranta ja arvioin-ti tuottavat riittävän pohjan suositusten antamiseen.

Ohjauksen kannalta keskeisiä palveluita tulee koota ja kehittää sähköisiksi.

Ohjauksen kehittämisen kannalta on merkittävää, että laajasti suositetaan opetustoimialan yhteisiä palveluita koottavaksi ja toisaalta koulutuksen järjestäjäkenttää koottavaksi ja vahvistettavaksi. Samanaikaisesti koulutuksen hallinnolle asetetaan tuottavuuden vaatimus: opetustoimialan hallintoa tulisi supistaa ja pelkistää.

Koulutustoimialan yhteiset, tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntämiseksi määritetyt kär-kihankkeet tulee toteuttaa, jotta koulutustoimialalla olisi yhtenäinen ja sähköinen opetus-toimen kehittämispalvelu ja koulutuspalvelun tuottajien tietopalvelu. Yhteisiin palveluihin kuuluvat myös oppimateriaalipalvelu, kansallinen osaamispääomaa kuvaava opintosuori-tusrekisteri, koulutukseen hakeutujan tietopalvelu ja sähköinen haku kaikkeen koulutuk-seen. Yhteiset palvelut vaativat investointia, mutta investoinnit maksavat itsensä takaisin muutaman vuoden kuluessa. Koulutustoimialan palveluita tulee koota Opetushallituksen toteuttamiksi.

Ohjauksen tasoja ei tarvita lisää, vaan hallintoa tulee supistaa ja pelkistää.

Koulutuksen hallintoa tulee voida jatkossa pelkistää ja keskittää toimintaa hallinnon ydin-toimintoihin ja toimialan yhteisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Voimavaroja tulee suunnata erityisesti koulutuksen ja opetuksen järjestämiseen.

Koulutuksen järjestäjäorganisaatioita tulee koota ja vahvistaa. Nämä vastaavat omasta palveluorganisaatiostaan, kouluista, oppilaitoksista ja muista palveluista. Vahvemmat kunnat ja muut koulutuksen järjestäjäorganisaatiot voivat parhaimmin turvata alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin vastaavat koulutuspalvelut ja vastata koulutuksen laadun kehittämistä.

Hallinto tulee sopeuttaa ohjauspolitiikkaan, joka korostaa paikallisen tason, koulun ja koulutuksen järjestäjien toimintavapautta ja johon yhdistyy riittävän vahva tuloksellisuutta ja laatua korostava valtakunnallinen ohjaus. Ohjauksessa ei ole sijaa merkittävälle alueelliselle ohjaukselle ja moniportaiselle hallinnolle.

Koulutustoimialan laillisuusvalvontatehtävät voidaan säilyttää lääninhallituksissa siltä osin, kun koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden sisälle ei lailla muodosteta laillisuusvalvontaa- ja muutoksenhakuelimiä. Laillisuusvalvonnasta vastaavan tahon tulee laatia vuosittain kertomus havainnoistaan, jotta laillisuusvalvontaa voidaan perusopetuksen osalta yhtenäistää. Yhtenäistämistarve on tullut esiin selvitystyön yhteydessä.

Ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta tulee voida tarkastella kokonaisuuksina, jotka ottavat huomioon eri ikäryhmien osaamisen kehittämisen ja työelämän tarpeet.

Koulutusjärjestelmän tulee tukea elinikäistä oppimista. Osaaminen on keskeinen tekijä yksilön työelämässä menestymiselle ja aktiiviselle kansalaisuudelle sekä yritysten kilpailukyvyille. Vaikka korkeatasoisen yleissivistyksen ja ammatillisesti eriytyneen peruskoulutuksen merkitys yhteiskunnassa ja työelämässä toimimisen kannalta kasvaa, yksinomaan nuorena hankittu koulutus ei takaa edellytyksiä tulokselliselle toiminnalle yksilön koko elämänsä aikana. Osaamisen syventäminen, uudistaminen ja päivittäminen nousevat keskeiseen asemaan. Tämä korostaa aikuiskoulutuksen asemaa koulutusjärjestelmässä ja sen ulkopuolella.

Hallitusohjelman mukaisesti opetusministeriö on asettanut johtoryhmän valmistelemaan ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen toimeenpanoa. Hallitusohjelmaan sisältyvällä uudistuksella selkeytetään ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen hallintoa, rahoitusta, etuuksia ja koulutustarjontaa. Valmistelutyö tulee organisoida niin, että uudistuksen toimeenpano voi alkaa 1.1.2009.

Uudistusta valmisteltaessa ja aikuiskoulutusta tehostettaessa on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että aikuiskoulutusta ohjataan työelämän ja yksilöiden osaamis- ja työvoimatarpeiden näkökulmasta. Tätä tarkoittaa sitä, että koulutukseen ja sen hallintoon ei tule luoda rinnakkaisia ja päällekkäisiä rakenteita ja järjestelmiä tutkintoja, koulutuksen säätelyä, rahoitusta, tilastointia, oikeusturvaa jne. varten, vaan ammatillisesti suuntautunutta koulutusta on voitava tarkastella kokonaisuutena. Ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen tehtävänä on tuottaa osaamista, jota voidaan hyödyntää työelämässä ja muutoin elämässä. Keskeistä työelämässä on yksilöiden osaaminen, ei rinnakkaisten rakenteiden synnyttäminen.

Koulutuksen ohjaus kaipaa toimintamallia, jossa koulutusmuotoja (yliopistot, ammatti-korkeakoulut, ammatillinen koulutus, lukio, perusopetus) käsitellään yksilöiden, työelämän ja yhteiskunnan osaamistarpeiden kannalta kokonaisuuksina ilman, että niitä pirstotaan tarpeettomasti osiin. Pirstominen johtaa helposti sirpalemaiseen ja hallintokeskeiseen putkiohjaukseen, joka ei vastaa muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksia. Aikuiskoulutusta tulee ohjata tärkeänä osana kunkin koulutusmuodon kokonaisuutta. Näin koulutuksen järjestäjiä voidaan kokonaisvaltaisesti ohjata ja järjestää hallinto mahdollisimman pelkistetyksi. Kun aikuiskoulutus integroidaan koulutustoimialojen kokonaisuuteen, voidaan vahvistaa aikuis-

koulutuspalveluja siten, että palveluissa otetaan huomioon käyttäjien todelliset tarpeet ja kunkin koulutussektorin luonteenomaiset toimintamuodot. Kutakin koulutussektoria voidaan ohjata ja resursoida työvoima- ja osaamistarpeiden sekä elinikäisen oppimisen näkökulmasta kokonaisuutena.

Aikuiskoulutuksen tulee olla, kuten muunkin ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen, työelämävastaavaa ammatillista koulutusta tai korkeakoulutusta. Keskeistä ohjauksessa on huolehtia koulutuksen järjestämisen vaatimasta toiminnallisesta ja taloudellisesta vakaudesta. Toisaalta aikuiskoulutuksessa korostuu reagointiherkkyys ja joustavuuden vaatimus, jossa koulutuksen järjestäminen voi vastata alueelliseen ja alakohtaiseen osaamistarpeeseen mahdollisimman nopeasti ja joustavasti sekä sopeutua työssä olevien koulutuskysyntään. Aikuiskoulutuksessa tulee myös laajentaa aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja yksilöllisesti mukautettuja ohjelmia.

Aikuiskoulutuksen uudessa järjestämisessä tulisi voida selvittää työvoimapolitiittisen koulutuksen siirtämistä osaksi opetusministeriön ohjaamaa ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta. Tällöin koottua ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää voitaisiin suunnata ottamaan joustavasti huomioon työelämän ja yksilöiden osaamistarpeet. Ohjauksessa ei ole tarvetta väliportaan hallinnolle, vaan ohjauksen tulee perustua opetusministeriön osoittamaan suoraan rahoitukseen koulutuksen järjestäjille. Lisäksi tarvitaan koulutuksen järjestäjien nykyistä täsmällisempää tulosohjausta ja tuloksiin kannustavaa rahoitusjärjestelmää. Esimerkiksi voidaan hakea tanskalaisesta ohjausmallista. Koulutuksen järjestämiseen voidaan tällöin rakentaa kannusteita ja muuttaa ohjausjärjestelmä sellaiseksi, että se ohjaa koulutuksen järjestäjiä ottamaan huomioon nopeammat muutokset aikuiskoulutuksen suuntaamisessa.

Koulutuksen ohjaukselle voi asettaa aikuiskoulutuksen näkökulmasta vaatimuksia siitä, että

- koulutuspalveluja kehitetään elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti siten, että palvelut vastaavat aikaisempaa paremmin yksilöiden ja työelämän tarpeita
- tulokellinen koulutusjärjestelmä tukee sekä nuorten että työelämässä toimivien aikuisten koulutustarpeita, koska työmarkkinat eivät ole eriytyneet nuorten ja aikuisten työmarkkinoihin
- toimintaympäristön muutos, kilpailun merkitys markkinoilla ja työvoiman laadun parantaminen korostavat työssä olevien koulutusta ja osaamisen kehittämistä työelämässä
- aikuiskoulutus on keskeinen ja kiinteä osa koulutuspalveluja, joita yliopistot, ammattikorkeakoulut ja ammattiopistot tarjoavat
- aikuiskoulutuspalvelujen tarjoaminen turvataan siten, että voidaan toteuttaa asetetut tavoitteet yksilöiden osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sekä työmarkkinoiden muutosdynamiikan lisäämiseksi
- pirstaleinen opetustoimen ja työhallinnon aikuiskoulutuksen ohjaus ja rahoitus kootaan opetusministeriön toimialalle ja määritellään toimijoiden tehtävät uudelleen
- julkisesti rahoitettua aikuiskoulutusta ohjataan ja rahoitetaan osana muuta koulutusta ilman, että siitä muodostetaan erillistä saareketta, olemassa olevien voimavarojen käyttöä tehostamalla ja suuntaamalla voimavaroja asteittain työelämässä toimivien koulutustarpeisiin
- selvitetään uusia avauksia aikuiskoulutuksen rahoituspohjan laajentamiseksi ja yritysten ja yksilöiden kannustamiseksi investoimaan osaamiseen (verotukselliset kannusteet, vapaaehtoinen koulutusvakuutus, etukäteissästäminen jne.).

Koulutustarpeiden ennakoinnin merkitys toimialan ohjauksessa tulee lisääntymään. Ennakoinnin tulokset tulee kiteyttää hallinnonalan strategisiksi tavoitteiksi ja niitä tukeviksi toimenpide-ehdotuksiksi, joilla on riittävä ohjausvaikutus koulutusjärjestelmän toimintoihin kaikilla tasoilla.

Koulutustarpeiden ennakoinnilla tulee olemaan lisääntyvä ohjauksellinen merkitys. Ennustetietoa tarvitaan valtakunnallisen, alueellisen ja koulutuksen järjestäjäkohtaisen toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa.

Opetushallinnossa tarvitaan ennakointia pitkän ja keskipitkän aikavälin tulevaisuuden haasteista ja niistä keinoista, joilla haasteisiin pyritään vastaamaan. Yhteistä näkemystä tarvitaan myös nopeamman reagoinnin pohjaksi. Tähän tarvitaan organisoitua ennakointityötä, joka tuottaa tarvittavaa tulevaisuustietoa koko hallinnonalan käyttöön. Ennakoinnin tulokset tulee kiteyttää hallinnonalan strategisiksi tavoitteiksi ja niitä tukeviksi toimenpide-ehdotuksiksi, joilla on riittävä ohjausvaikutus koulutusjärjestelmän toimintoihin kaikilla tasoilla. Tämä edellyttää myös hallinnonalat ylittävää yhteistyötä, avoimuutta sekä sitoutumista ministeriöiden kesken. Tärkeää on, että kansallisesti tehdään makrotaloudellisiin ja muihin kansallisiin aineistoihin perustuvia ennusteita koulutuksen kehityssuunnista. Tämä tarkoittaa myös toimialakohtaisia ennusteita päätöksentekijöiden – hallituksen ja opetusministeriön sekä koulutuksen järjestäjien – käyttöön.

Tämän lisäksi olisi perusteltua muutaman vuoden välein ja laajassa yhteistyöverkostossa ennakoida vaihtoehtoisia tulevaisuuden kulkuja eli skenaarioita koulutusjärjestelmässä ja ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen aloilla. Opetusministeriön tulisi vastata työn koordinoinnista. Opetushallitus vastaisi ministeriön ohjaamana ennakoinnin toteutuksesta ja hankkisi osan toteutuksesta eri asiantuntijaorganisaatioista.

Koulutuksen järjestäjien (yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien) vastuuta työelämän muutosten ennakoinnista on korostettu, kun toiminnan suuntaamis- ja ohjaamisvaltaa on siirretty korkeakouluille ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Koulutuksen järjestäjillä tulee olla aktiivinen rooli työelämän osaamistarpeiden huomiointamisessa ja alueiden kehittämisessä. Toimintaa tulee ohjata myös tuloksellisuuteen kannustavilla rahoitusjärjestelmillä, joita kehitetään kaikkiin mainittuihin koulutusmuotoihin.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä, yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on alueellaan vastuu järjestämänsä koulutuksen tarkoituksenmukaisuudesta työvoimatarpeen, koulutuskysynnän ja muiden seikkojen näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjällä on merkittävä paikallinen, alueellinen ja myös valtakunnallinen koulutus- ja koulutustarpeiden ennakointitehtävä. Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen rooli on keskeinen etenkin koulutustarpeissa tapahtuvien muutosten edellyttämän riittävän reagointinopeuden turvaamisessa. Tavoitteena tulee olla parantaa koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen omia ennakointivalmiuksia. Koulutuksen järjestäjä joutuu kuitenkin toimimaan opetusministeriön järjestäjälle asettamien kokonaiskehysten rajoissa.

Koulutustarpeen ja työelämän muutosten ennakointia tulee tapahtua kaikilla tasoilla. Työelämän ja koulutuksen tulevaisuuden ennakointitiedon tuottamisessa tulee tunnistaa ne tarpeet, jotka liittyvät ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen järjestäjien vastuuseen ja työnjakoon. Ennakointi ei saa merkitä koulutuksen järjestäjistä erillisistä ja irrallista toimintaa. Lähtökohtana on koulutuksen järjestäjien tiivis vuorovaikutus työelämän kanssa koulutusprosessin kaikissa vaiheissa laadullisesta ja määrällisestä ennakoinnista koulutuksen toteuttamiseen.

Alueellisten toimijoiden – etenkin maakunnan liittojen ja työvoima- ja elinkeinokeskusten – tulee valmistella ennusteita alueen työvoima- ja elinkeinorakenteen muutoksista ja

niiden vaikutuksista koulutukseen. Alueellisista toimijoista maakuntien liitoilla on keskeisin rooli: ne toimivat aluekehitysviranomaisina. Alueellisten ennusteiden valossa koulutuksen järjestäjät suuntaavat toimintaansa, osallistuvat työelämän kehittämiseen ja tuottavat osaaamista alueen tarpeitten mukaan. Vastaavasti alueelliset ennusteet vaikuttavat opetusministeriön harkintaan päätettäessä koulutuksen järjestämisluvista tai käytäessä tulos- ja tavoiteneuvotteluja korkeakoulujen kanssa.

Ennakointitiedon tulee olla mahdollisimman laajasti kaikkien käytettävissä.

Ennakoinnin kehittämisessä korostuu vaatimus järjestelyiden avoimuudesta. Tuotetun tiedon tulee olla mahdollisimman laajasti kaikkien käytettävissä. Etenkin alueellisessa ennakoinnissa korostuvat myös eri toimijoiden roolit ja päämäärät.

Ennakoinnissa tulee keskittyä esim. työvoimatarpeen kannalta kasvavien ja supistuvien alojen hahmottamiseen ja alojen tarpeista johdettujen koulutuksellisten ja osaamisen suuntaviivojen määrittelyyn. Koulutuksen määrällistä ennakointia tarvitaan, mutta sitovia määrällisiä kehyksiä ei tulisi asettaa. Työelämän muutokset ovat vaikeasti ennustettavissa, joten ennusteilla on siksi ainoastaan ohjeellinen arvo. Elinkeino- ja ammattirakenteiden muutokset vaihtelevat lisäksi alueittain ja aloittain, joten valtakunnallinen ja myös alueellinen ennakointi tuottaa siten vain keskimääräistä tietoa kehityksen suunnista.

Parhaimmillaan ennakointi auttaa tunnistamaan muutoksia ja hahmottamaan vaihtoehtoisia kehityspolkuja ja tulevaisuudenkuvia. Se luo koulutuksen järjestäjille ja päätöksentekijöille työkaluja reagoida ja sopeuttaa toimintaa työelämän muutokseen. Näin se antaa koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden muutoksessa tukea esim. tiettyjen alojen koulutuksen edellytyksiä.

Maakunnan liittojen yhteydenpitotavat koulutuksen järjestäjiin vaihtelevat. Myös olosuhteet vaihtelevat sen mukaan, miten ammatillisesti suuntautunut koulutus on alueella järjestetty. Tiivis yhteistyö maakunnan liiton ja alueen koulutuksen järjestäjien kesken on välttämätöntä. Alueellista osaavan työvoiman saatavuutta ja alueellista tasa-arvoa tulisi edistää vuoropuhelussa maakunnan liittojen ja opetusministeriön kesken. Ennusteet ja muu informaatio-ohjaus ohjaavat koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaa. Maakunnan liittojen ennakointi antaa ministeriölle informaatiota koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen ohjaukseen.

Koulutustoimikuntien roolia ennakointityön tukena tulee vahvistaa ja koulutustoimikuntien saamaa sihteeritukea ja voimavaroja lisätä.

Opetusministeriö asetti helmikuussa 2007 yhteensä 34 eri alojen koulutustoimikuntaa sekä koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmän tammikuussa 2010 päättyvälle kolmivuotiskaudelle. Toimikuntien tehtävänä on toimia nuorten ja aikuisten ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintojen kehittämisen asiantuntijaeliminä. Toimikunnat, toimikuntien yhteistyöryhmät ja koordinaatioryhmä edistävät yhteistyössä opetusministeriön ja Opetushallituksen kanssa koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta. Ennakointi on yksi koulutustoimikuntien perustehtävistä. Niiden edellytetään seuraavan, arvioivan ja ennakoivan alansa koulutuksen ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehitystä ja tekevän ehdotuksia alansa koulutuksen määrälliseksi ja laadulliseksi kehittämiseksi.

Koulutustoimikuntien roolia koulutustarpeiden ja osaamistarpeiden ennakoinnissa tulee kehittää sille tasolle, jota niiltä lainsäädännössä edellytetään. Tätä voidaan edistää koulutustoimikuntien toiminnan selkeämmällä ohjauksella ja toimikuntien työtä tukevia palveluja kehittämällä. Koulutustoimikuntien roolia ennakoinnissa voitaisiin vahvistaa määrittelemällä esimerkiksi vuosittain tiettyjä teemoja, joihin koulutustoimikunnilta odotetaan näkemyksiä. Lisäksi koulutustoimikuntien saamaa sihteeritukea ja voimavaroja tulee voida vahvistaa.

<p>Normi-ohjaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Normiohjauksen olennaiseen laajentamiseen ei ole tarvetta, täsmennystarpeita kuitenkin on. - Normatiivisen ohjauksen tasoja vähennetään: lait, valtioneuvoston asetukset, opetusministeriön asetukset. - Opetushallituksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet ja arvioinnin perusteet annetaan opetusministeriön asetuksina: sääntelyä pelkistetään, täsmennetään, erotetaan nykyistä paremmin sitova osuus ja suositukset, taloudelliset vaikutukset arvioidaan, kansalliset tavoitteet ja keskeiset sisällöt määritetään osaamisen tavoitteina. - Valtioneuvoston asetuksina annetuista erillisistä tuntijakopäätöksistä luovutaan.
<p>Rahoitus-ohjaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rahoitusohjauksen merkitys kasvaa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. - Perusopetuksen rahoitusvastuu kunnille – valtio tasaa ja tukee kuntien tulopohjaa yleisellä valtionosuudella VM:stä. Kunnille velvollisuus osoittaa rahoitus yksityisille ja muille perusopetuksen järjestäjille. OPH osoittaa valtionavustuksia kehittämistoimintaan OPM:n linjausten perusteella. - Koulutuksen rahoitusjärjestelmää kehitetään laskennalliselta pohjalta nykyistä pelkistetyimmäksi ja kannustavammaksi. Tuloksellisuusrahoituksen osuutta laajennetaan. - Kuntien maksuosuudesta lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakoulutuksessa luovutaan, rahoitus valtiolta koulutuksen järjestäjille. - Yliopistojärjestäjille (säätöt, julkisoikeudelliset laitokset) laskennallinen rahoitusjärjestelmä.
<p>Tulos-sopimus-ohjaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Koulutuksen hallintoyksiköiden välisen tulossopimusohjauksen kehittämistä tarpeen jatkaa ja täsmentää. Toiminnan ja talouden välinen suhde otettava paremmin huomioon. - Tulossopimusohjaus korkeakoulujen ohjauksessa arvioidaan osana yliopistolainsäädännön kokonaisuudistusta.
<p>Infor-maatio-ohjaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informaatio-ohjausta toimialan ohjauksessa on kasvatettava etenkin perusopetuksessa – tiedolla ohjaaminen. - Yleiset koulutuksen tavoitteet asetetaan Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Valtakunnallisia tavoitteita täsmennetään vuotuisissa valtion talousarvioissa ja seurataan tilinpäätöskertomuksissa. - Toimintapolitiista ohjausta on vahvistettava laitimalla koulutusmuotokohtaisia koottuja toimintapolitiikan kehittämissuunnitelmia ja tarvittaessa laatusuosituksia. - Toimialan tuloksellisuuden ja oppimistulosten seuranta on vahvistettava, tietopalvelut koottava ja laadittava koottu, vuotuinen tuloksellisuuden seurantaraportti. - Laillisuusvalvonnasta ja sen havainnoista on laadittava vuotuinen raportti. - Valtakunnallinen arviointi tuottaa tietoa ja ehdotuksia koulutuksen kehittämiseksi ja koulutuspolitiikan suuntaamiseksi. - Koulutuksen järjestäjien itsearvioinnin raportit on julkaistava. - Koulutuksen tietokeskuksen perustaminen pelkistää ja kokoaa kerättävää toiminta- ja kustannustietoa ja saattaa ne avoimesti saavutettavaksi. - Keskitytään valtakunnallisesti merkittäviin kehittämissuunnitelmiin (hankemäärän olennainen pienentäminen, hankkeiden koon ja vaikuttavuuden lisääminen, tulosten levittäminen, vaikutusten arviointi). - Koulutustoimialan yhteisten tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen kärkihankkeiden toteuttaminen: 1) opetustoimen kehittämissuunnitelma, 2) koulutuspalvelun tuottajien tietopalvelu, 3) teknisen infrastruktuurin määrittely, 4) oppimateriaalipalvelu, 5) kansallinen osaamispääomarekisteri, 6) hakeutujan tietopalvelu ja 7) sähköinen haku.

Kuvio 25. Koulutustoimialan ohjauksen välineet ja ohjauksen kehittäminen

9.1.2 Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän muutos

Valtionosuuksien muuttaminen todellisiin menoihin perustuvista laskennallisiksi tapahtui merkittävässä määrin vuoden 1993 suuressa valtionosuusuudistuksessa. Tuolloin muodostettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä, jonka rakennetta sitten muutettiin vuoden 1997 uudistuksessa.

Laskennallisten valtionosuusperusteiden käyttö on laajentunut perusopetuksesta ja kirjastosta aluksi ammatilliseen koulutukseen ja sitten askel askeleelta lähes kaikille opetus- ja kulttuuritoimen sektoreille. Samaan aikaan valtio on pääosin luopunut ylläpitämistään oppilaitoksista, ja ne ovat siirtyneet laskennallisen rahoitusjärjestelmän piiriin.

Opetusministeriön hallinnonalan laskennalliset valtionosuudet ja rahoitusperusteet ovat pääosin suoriteperusteisia. Rahoituksen saaminen edellyttää toimintaa, jota mitataan suoritteiden määrällä ja rahoitetaan suhteessa tähän määrään. Rahoituksen myöntäminen kytkeytyy tällä tavoin opetusministeriön ja Opetushallituksen harjoittamaan toiminnalliseen ohjaukseen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaisissa säädetään tavoitteeksi hallinnonala-kohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Hallituksen toukokuussa 2007 tekemässä kehyspäättöksessä tavoitetta täsmennetään siten, että nykyisin kolmen hallinnonalan kautta kunnille myönnettävät valtionosuudet yhdistetään vuoden 2010 alussa. Yhdistäminen koskee ainakin kuntien yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta, sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaisia laskennallisia valtionosuuksia sekä esiopetuksen, perusopetuksen, kirjaston, kuntien kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen valtionosuuksia. Mainittujen opetus- ja kulttuuritoimen sektorien valtionosuudet siirtyvät näin ollen rahoitettaviksi valtiovarainministeriön hallinnonalalta. Rahoitusperusteena on todennäköisesti kunnan asukasmäärä tai kunnan tietyn ikäluokan asukasmäärä.

Valmisteilla olevan uuden koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman luonnoksessa todetaan hallitusohjelman mukaisesti opetusministeriön hallinnonalalla säilyvien valtionosuuksien osalta, että tuloksellisuusrahoituksen osuutta ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa lisätään ja että tuloksellisuusrahoitus otetaan käyttöön myös ammatillisessa lisäkoulutuksessa. Ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmää aiotaan kehittää siten, että ammatillista koulutusta voidaan ohjata kokonaisuutena.

Hallitusohjelman mukaan yliopistojen muuttuminen julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi tai yksityisoikeudellisiksi säätiöiksi tulee mahdolliseksi. Yliopistolakityöryhmän 20.8.2007 julkaiseman muistion mukaan kaikkien yliopistojen autonomiaa vahvistetaan ja valtion tilivirastoasemasta luovutaan. Yliopistoista tulee joko itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä tai yksityisoikeudellisia säätiöitä. Valtio sitoutuu rahoittamaan niiden toimintaa. Toimintarahoituksen periaatteet ovat oikeushenkilömuodosta riippumatta samat kaikille yliopistoille. Huomioon otetaan kuitenkin oikeushenkilömuotojen verotuksellisen aseman ero.

Opetusministeriön hallinnonalalta tullaan tämän mukaisesti hallituskauden loppupuolella myöntämään lakisääteinen rahoitus ja hankeavustuksia perusopetuksen jälkeiseen lukio-koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluopintoihin ja yliopistoissa tapahtuvaan korkea-asteen koulutukseen, vapaaseen sivistystyöhön, kulttuurilaitoksille sekä liikuntaan ja nuorisotyöhön. Lisäksi opetusministeriön hallinnonalalta myönnetään lakisääteisiä investointiavustuksia ja kehittämishankeavustuksia perusopetusta ja kirjastoa varten.

Esi- ja perusopetuksen osalta opetusministeriön hallinnonalalla tarvitaan edelleen koottu kustannusten, oppilasmäärien ja muun toimintatiedon tiedonkeruu. Tämän perusteella voidaan määritellä mitä kunnat maksavat oppilaskohtaisina korvauksina toisten kuntien, kuntayhtymien, yksityisten ja valtion ylläpitämiselle oppilaitoksille. Kunnalle tulee säätää

velvollisuus maksaa omaa yksikköhintaansa tai muuta säädettävää perustetta vastaava rahoitus toiselle koulutuksen järjestäjälle, esim. yksityiselle oppilaitokselle, oppilaan käydessä muuta kuin asianomaisen kunnan koulua, ellei asiasta toisin sovita.

Mikäli kunnan rahoitusosuus lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kustannuksiin säilytetään uudistuksen yhteydessä prosentuaalisesti ennallaan, ns. negatiivisten valtionosuuksien ongelma laajenee koskemaan nykyistä useampia kuntia perusopetuksen ja kirjaston rahoituksen irtautuessa opetus- ja kulttuuritoimen kokonaisuudesta. Tilannetta voidaan korjata esimerkiksi pienentämällä kuntien rahoitusosuutta tai poistamalla kuntien rahoitusosuus kokonaan lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta ja ammattikorkeakouluopetuksesta. Jotta uudistus toteutuu valtion ja kuntien kannalta kustannusneutraalilla tavalla, kuntien rahoitusosuutta valtiovarainministeriön hallinnonalalle siirtyvien toimintojen osalta tulee vastaavasti lisätä.

Muutos selkeyttäisi koulutuksen rahoitusta ja koulutuksen ohjausjärjestelmää. Valtio ohjaisi kansallisesti merkittävää esi- ja perusopetusta lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla opetussuunnitelmaperusteilla, joissa määritetään kansalliset osaamisen tavoitteet sekä myöntämällä yksityisten koulujen järjestämisluvut. Osaamisen tavoitteiden saavuttamista seurattaisiin oppimistulosten seuranta-arvioinnilla, joka antaisi palautetta opettajalle, koululle, kunnalle koulutuksen järjestäjänä ja valtakunnalliselle tasolle. Koulutuksen järjestäjän itsearviointi ja perustettavaksi esittämäni Koulutuksen arviointikeskuksen kansallinen arviointi tuottaisivat kokonaisvaltaista tietoa tuloksellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tämän lisäksi ohjauksessa käytettäisiin informaatio-ohjauksena toimintaa kuvaavia suoritetietoja ja niistä tehtyjä indikaattoreita sekä laatusuosituksia. Valtio osoittaisi toimintojen kehittämiseen valtionavustuksia koulutuksen ja sen laadun kehittämiseksi.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle siirtyvät valtionosuudet vähentävät Opetushallituksen tehtäviä ja opetusministeriön kunnallistalouden ja -hallinnon ryhmän työtä. Toisaalta tulosperusteisen rahoitusjärjestelmän laajentaminen ja yliopistojen uusi rahoitusjärjestelmä lisäävät tehtäviä erityisesti järjestelmän kehittämisvaiheessa ja vaativat yliopistojen osalta uudenlaista hallintoa toimeenpanovaiheessa.

Rahoitusjärjestelmien hallinnon pelkistäminen ja pienentäminen on olennaista paitsi rahoituksen saajan kannalta, myös opetusministeriölle ja muille valtion virastoille asetettujen henkilötyövuosien vähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Paras mahdollinen toiminnan tehokkuus saavutetaan siten, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän ja etenkin siihen liittyvän tietojärjestelmän eri sektoreihin liittyvät keskenään samankaltaiset tehtävät keskitetään yhteen paikkaan. Opetusministeriölle kuuluisivat lainvalmistelu, talousarviovalmistelu, asetustasoisten ratkaisujen esittely (esim. päätös valtionosuuksien perusteena käytettävistä keskimääräisistä yksikköhinnoista) sekä toiminnan sääntelyyn liittyvät järjestämislupa- ja suoritemääräpäätökset. Yksittäiset valtionosuus- ja rahoituspäätökset tekisi Opetushallitus, joka huolehtisi edelleen myös järjestelmän edellyttämästä tiedonkeruusta ja laskennasta.

Tietojen keruu ja tietojärjestelmät, mukaan lukien Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen palvelut, koottaisiin Opetushallituksen yhteydessä toimivaksi esittämäni koulutuksen tietokeskukseen. Valtionosuuksien maksamisesta ja perinnästä huolehtisi Valtiokonttorin palvelukeskus Opetushallituksen toimeksiannosta.

Infrastruktuuri olisi tarvittaessa käytettävissä ja laajennettavissa toimeenpanemaan myös yliopistojen rahoitusjärjestelmää.

9.2 Koulutustoimialan keskushallinnon rakenne ja tehtävät

Koulutuksen keskushallintoa tulee kehittää yhtenäisenä toimialan konserniesikuntana ja toimeenpano-organisaationa.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen ydintehtävät ja roolit tulee kirkastaa ja työnjakoa täsmentää.

Opetusministeriön kehittämisen tulee seurata valtion keskushallinnon kehittämisestä annettuja suosituksia, joiden mukaan ministeriöitä kehitetään nykyistä selvemmin strategiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun keskittyviksi valtioneuvoston yksiköiksi. Tämä merkitsee ministeriön koon pienentämistä ja henkilöstön työnkuvien kehittämistä. Ministeriön tehtäväkuvassa korostuu strateginen kapasiteetti. Keskeisiä ohjausdokumenteja ovat hallitusohjelman toimeenpanon valmisteluun, täsmentämiseen, seurantaan ja tavoitteiden korjaamiseen liittyvät päätökset, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, toiminta- ja taloussuunnitelmat, toimialakohtaiset kehittämisohjelmat ja -suunnitelmat, tulohajauksen sopimukset, vuotuiset talousarviot, muut toimintaa normeeraavat ja ohjaavat dokumentit sekä järjestämisluvut ja toiminnan ja talouden yleisiä linjoja määrittävät suoritepäätökset.

Opetusministeriön tulee ottaa toimialan strategiaa valmistelevan ministerin esikunnan sekä koulutustoimialan toiminnan ja talouden yleistä sääntelyä ja linjauksia valmistelevan ja esittelevän viranomaisen rooli.

Opetushallituksen rooliin kuuluu koulutuksen toimialan strategisten linjausten toimeenpano, kansallisten tutkintojen ja opetussuunnitelmien viranomaisvalmistelu ja -esittely, toimialan yhteisten palvelujen tuottaminen sekä toimialan tuloksellisuuden seuranta ja siitä raportointi. Opetushallituksen tulee toimia keskushallinnon osana kuten ministeriön osasto vastaten edellä mainituista tehtävistä.

Koulutuksen keskushallinnon tulee toimia yhtenäisenä kokonaisuutena, joka on nykyistä pelkistetympi ja suppeampi.

Selvitysmiestyössä olen selvittänyt eri vaihtoehtoja koulutustoimialan keskushallinnon organisoimiseksi ja tarkastellut pohjoismaisia uudistuksia koulutuksen keskushallinnon organisoimiseksi. Kaikissa tarkastelemissani vaihtoehtoisissa keskushallinnon tulee toimia yhtenäisenä kokonaisuutena, joka on nykyistä pelkistetympi ja suppeampi.

Vaihtoehto 1. Keskushallinnon kokoaminen opetusministeriöön

Kootaan kaikki toiminnot keskushallinnossa opetusministeriöön, jossa olisi erityyppisiä yksiköitä toimialan strategista suunnittelua, valmistelua ja toimeenpanoa varten. Ministeriöön kokoamisen mallia pohjoismaissa edustaa tanskalainen hallintomalli. Tanskassa keskeiset toiminnot on kaikki koottu opetusministeriöön, jossa tehtävät ja vastuut on jaettu eri yksiköiden kesken. Vaihtoehto 1 korostaisi keskushallinnon yhtenäisyyttä ja hahmottaisi sen nykyistä yhtenäisempänä toimijana suhteessa koulutuksen järjestäjiin.

Vaihtoehto merkitsisi sitä, että Opetushallitus ja kansainvälisen henkilövaihdon keskus lakkaisivat virastoina ja niitä koskevat lait kumottaisiin. Opetushallituksen ja kansainvälisen

henkilövaihdon keskuksen toiminnot ja henkilöstö siirtyisivät ministeriöön. Ministeri päättäisi ministeriön organisaatiosta ja sen toimintayksiköistä sekä henkilöstön sijoittamisesta. Yhteisiä palveluita voitaisiin koota. Vaihtoehto ei kuitenkaan vastaisi ministeriöiden kehittämisen yleisiä linjauksia. Ministeriö-organisaatiosta muodostuisi hyvin suuri, ja malli vaatisi merkittäviä muutoksia ministeriön sisäisen johtamisen uudistamiseksi.



Kuvio 26. Keskushallinnon kokoaminen opetusministeriöön

Vaihtoehto 2. Hajautettu keskushallinto

Opetusministeriön alaisuuteen muodostettaisiin useita itsenäisiä virastoyksiköitä, joita ministeriö ohjaa tulossopimuksilla. Vaihtoehdolle ei löydy selkeää esimerkkiä muista pohjoismaista, ellei ruotsalaista nykyistä hallintomallia voida sellaiseksi osittain lukea. Ruotsissa toiminnot on päätetty koota yhtenäiseen organisaatioon.

Tämä vaihtoehto tarkoittaisi lähinnä sitä, että Opetushallituksen nykyiset toiminnot pilkottaisiin useampaan toimintokohtaiseen virastoon, joista säädettäisiin lailla. Näihin virastoihin siirrettäisiin myös osa ministeriön nykyisistä toiminnoista. Vaihtoehto korostaisi kunkin yksikön keskittymistä omiin ydintehtäviinsä, mutta synnyttäisi erillisiä yksiköitä, joilla olisi oma strategia, voimavarat ja sisäinen hallinto. Vaihtoehto ei edistäisi palvelujen

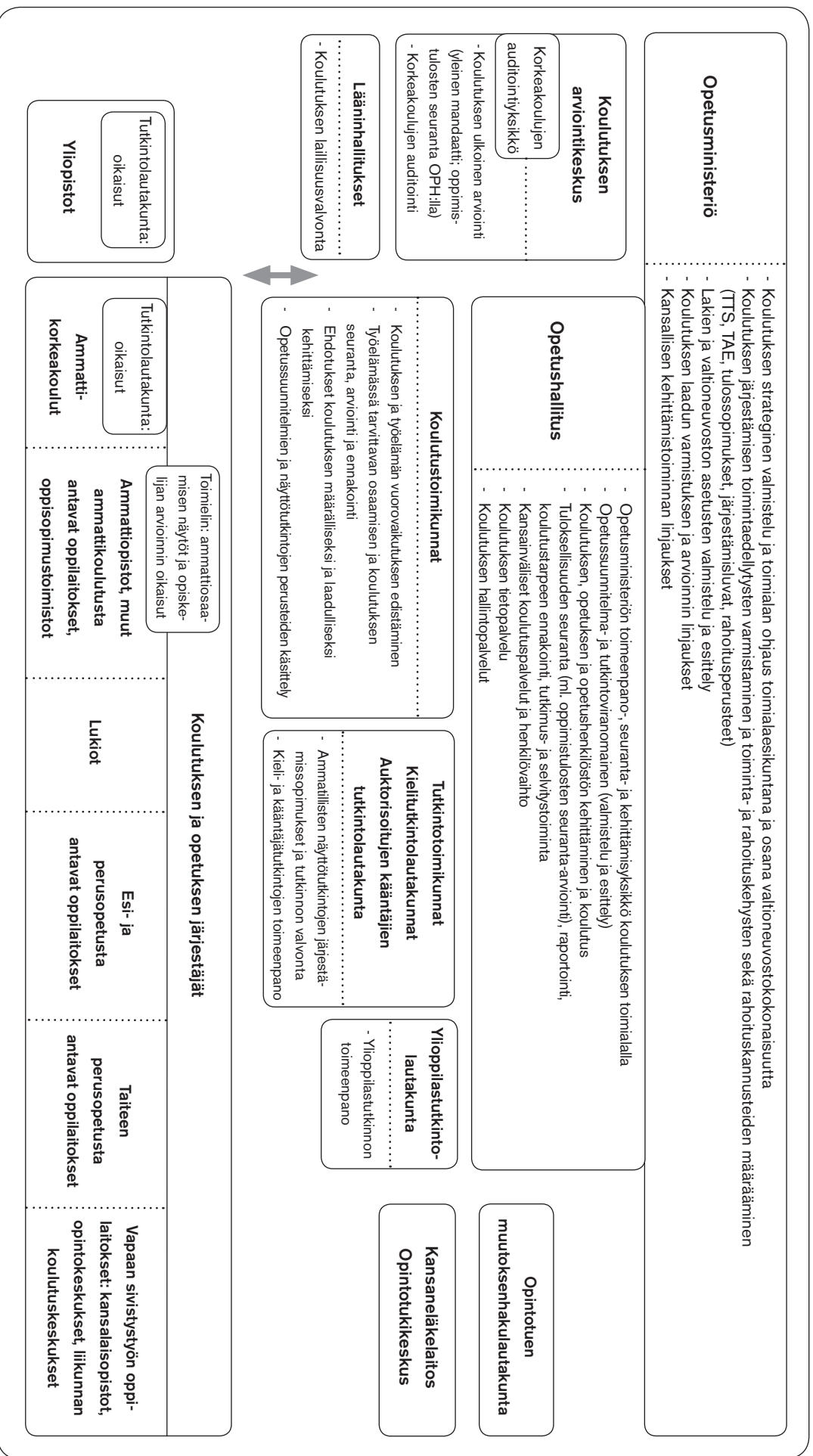
kokoamista ja keskushallinnon voimavarojen nykyistä tuottavampaa käyttöä. Se ei selkeyttäisi opetustoimen hallinnon kokonaisuutta eikä lisää joustavuutta. Useisiin virasto-organisaatioihin pilkkomiselle ei löydy riittäviä perusteluja.

Vaihtoehto 3. Yhtenäinen keskushallinto – Opetushallitus toimeenpanovirastona

Kootaan keskushallinto yhtenäiseksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi lähentämällä opetusministeriön ja Opetushallituksen välistä suhdetta, mutta säilyttämällä opetusministeriö ja Opetushallitus omina virastoinaan. Virastojen välisen työnjaon perusteena on jako strategisena ministerin esikuntana toimivaan ministeriöön ja sen alaiseen toimeenpano-organisaatioon, Opetushallitukseen.

Opetusministeriö vastaisi poliittisen päätöksenteon valmistelusta, toimialan strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnan ja talouden suuntaviivoista. Toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisorganisaationa toimiva Opetushallitus vastaisi linjausten toimeenpanosta ja toiminnan kehittämisestä, toimialan yhteisistä palveluista sekä toiminnan tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista.

Kyseinen vaihtoehto vastaisi keskushallinnon uudistamisen linjauksia ministeriön ja sen alaisten yksiköiden tehtävänjaon osalta. Pohjoismaisittain tarkasteltuna vaihtoehto olisi lähellä Norjassa vuonna 2004 toteutettua ja Ruotsiin vuonna 2008 toteutettavaksi suunniteltua koulutuksen keskushallinnon uudistusta.



Kuvio 27. Yhtenäinen keskuhallinto – Opetushallitus toimeenpanovirastona

Edellä tarkastelluista vaihtoehtoista olen päätenyt esittämään vaihtoehtoa 3.

Opetusministeriö ja Opetushallitus tulee säilyttää erillisinä virastoina, mutta niiden tehtäviä ja työnjakoa tulee uudistaa.

Opetusministeriöllä tulee olla vastuu toimialan strategian valmistelusta; toimialan ohjauksesta; toiminnan ja talouden suunnittelusta (kehittämissuunnitelmat, sektorisuunnitelmat, TTS, kehysvalmistelu, talousarviovalmistelu); toimintaa ja taloutta ohjaavan lainsäädännön valmistelusta, valtioneuvoston asetusten esittelystä ja valmistelusta; tehtäväalaansa kuuluvista opetusministeriön asetuksista; toiminnan ja talouden säätelyn linjapäätösten sekä järjestämis- ja suoritepäätösten esittelystä sekä keskeisimmistä koulutuksen laadun varmistuksen, arvioinnin ja kehittämistoiminnan linjauksista.

Opetushallituksella tulee olla vastuu ministeriön linjausten toimeenpanosta tulossopimuksen mukaisesti; opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden valmistelusta ja esittelystä; kansallisesti merkittävästä koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämistoiminnasta; toimialan tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista, oppimistulosten seuranta-arvioinnin toimeenpanosta, koulutustarpeen ennakoinnista; koulutustoimialan yhteisistä hallintopalveluista ja muista palveluista; koulutuksen tietokeskuksesta sekä kansainvälisistä koulutus- ja henkilövaihtopalveluista.

Opetusministeriön ja sen alaisena toimeenpano-organisaationa toimivan Opetushallituksen toimintoja tulee lähentää. Opetushallituksen tulee toimia kuten ministeriön osaston niissä asioissa, jotka sille on osoitettu.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen suhde tulee perustua pitkäjänteiseen ja vuorovaikutteiseen tulosohjaussuhteeseen ja kumppanuuteen.

Opetushallituksen tulee toimia kuten ministeriön osaston huolehtien sille määrätty tehtävät ja esitellen vastuulleen kuuluvat asiat (esim. opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet) päätöksentekijänä toimivalle ministerille ja häntä avustavalle valtiosihteerille. Opetushallituksen tulee alistaa periaatteelliset ratkaisut ja linjavalinnat parlamentaarissa vastuussa olevalle ministerille.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimuksen kehittämistä tulee jatkaa. Erillisistä tulossopimuksen ja virastojen johdon ohittavista toimeksiannoista tulee luopua. Tulosperusteisessa ohjauksessa tulee varmistaa toimenpiteiden ja niiden vaatimien voimavarojen yhteys nykyistä paremmin. Työnjakoa tulee muuttaa vastaamaan edellä kuvattua jakoa virastojen välillä, muun muassa yksittäiset valtionavustuspäätökset tulee siirtää Opetushallitukselle.

Opetusministeriötä ja Opetushallitusta tulee lähentää toisiinsa ja asteellista eroa hälventää muun muassa seuraavilla toimenpiteillä:

- Opetushallitus valmistelee ja esittelee normipäätökset opetusministeriön asetuksina annettaviksi
- ministeriön ja Opetushallituksen henkilöstölle laaditaan selkeä henkilökiertojärjestelmä
- ministeriön ja Opetushallituksen toimintoja ja palveluja yhtenäistetään sähköiseksi asiointi- ja asiantuntijajärjestelmäksi ja rakennetaan sähköinen työskentelyalusta virkamiesten yhteistä työskentelyä tukevaksi

- toimialan yhteisiä palveluita kootaan Opetushallitukseen
- ministeriön ja Opetushallituksen johdon ja johtavien virkamiesten yhteistä työskentelyä tiivistetään ja Opetushallituksen pääjohtaja osallistuu opetusministerin johtoryhmätyöskentelyyn
- Opetushallituksen johtokunta muutetaan neuvottelukuntatyypiseksi johtamista tukevaksi ja sille palautetta antavaksi elimeksi.

9.3 Toimeenpano, seuranta ja kehittämistehtävien kokoaminen uudistettavaan Opetushallitukseen – Opetushallituksesta opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämissyksikkö

Opetushallituksen tulee toimia opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisorganisaationa.

Opetushallitus vastaisi tulossopimuksen mukaisesti opetusministeriön ohjaamana ministeriön linjausten toimeenpanosta, tutkintojen ja opetussuunnitelmien valmistelusta, koulutuksen kehittämisestä, toimialan yhteisistä palveluista sekä toimialan tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista.

Opetushallitus olisi koulutushallinnon laatujohdettu palveluvirasto, joka opetusministeriön ohjauksessa tuottaa koulutustoimialan yhteiset tutkintoja ja koulutuksen sisältöjä koskevat palvelut, valmistelee opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteet ja seuraa niiden toteuttamista; huolehtii valtakunnallisesta koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön osaamisen kehittämistoiminnasta ja tulosten levittämisestä; seuraa koulutuksen kehitystä ja raportoi sen tuloksellisuudesta, huolehtii perusopetuksen oppimistulosten seuranta-arvioinnin toteuttamisesta, ennakoii koulutustarvetta ja seuraa koulutustutkimusta ja levittää sen tuloksia; tuottaa koulutusta koskevat valtakunnalliset tietopalvelut yhdessä Tilastokeskuksen kanssa; tuottaa opiskelijavalinnan palvelut; tuottaa yhteiset kansainväliset palvelut ja henkilövaihdon palvelut; avustaa opetusministeriötä koulutuksen rahoituspäätösten linjauksissa ja myöntää rahoituksen linjausten perusteella sekä ohjaa tehtäväalueeseensa määrättyjä valtion oppilaitoksia, yksiköitä ja toimielimiä.

Opetushallitukseen tulee koota seuraavat toimintojen kokonaisuudet:

- 1 Kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomainen**
- 2 Koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus**
- 3 Koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeiden ennakkoinnin palvelut**
- 4 Koulutuksen tietokeskus**
- 5 Kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus**
- 6 Koulutuksen hallintopalvelut.**

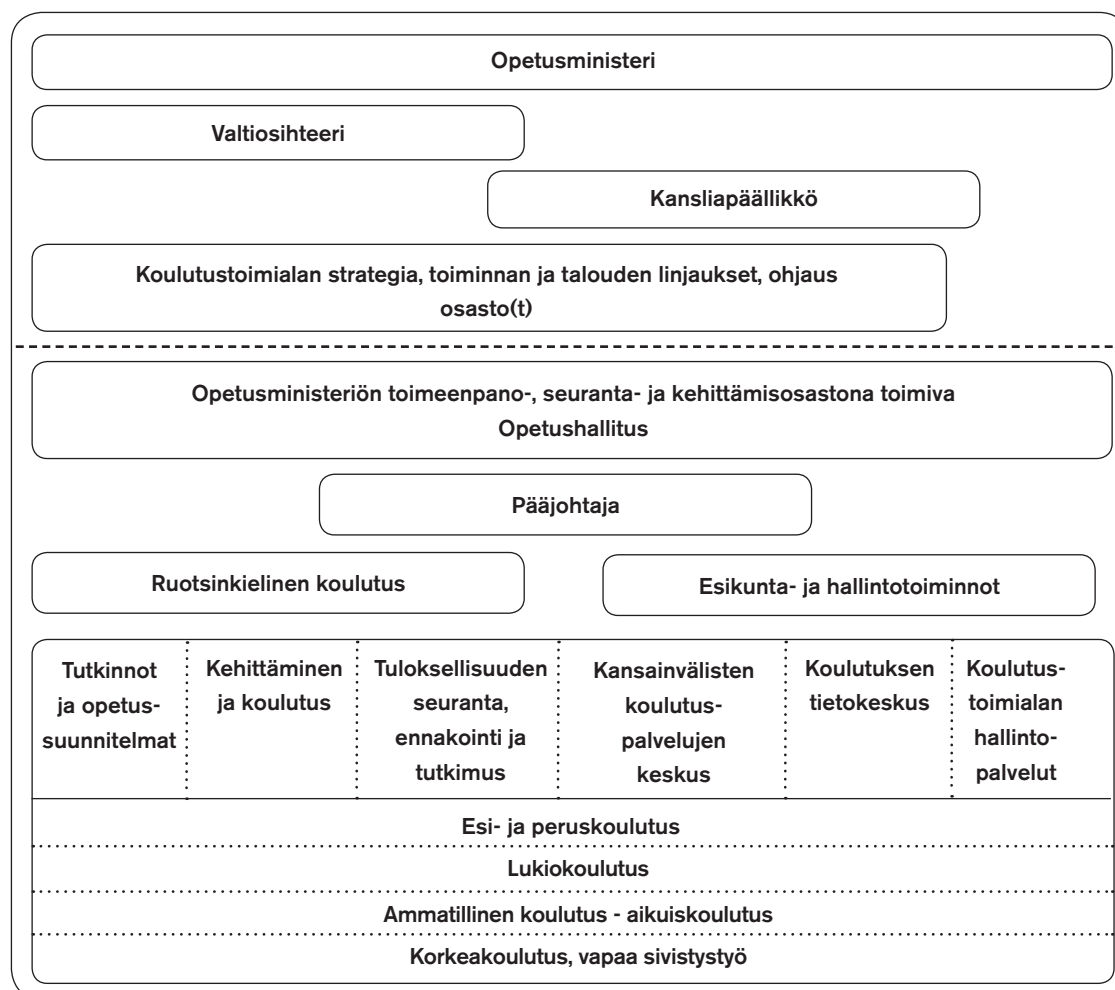
Opetushallituksessa nämä toiminnot muodostaisivat kukin omat toimintayksikkönsä. Toimintoja voidaan tällöin käsitellä riittävästi yhdessä ja kehittää hallinnon palvelu- ja tietojärjestelmiä siten, että ne muodostavat toimialan ohjauksen kannalta riittävän yhtenäisen kokonaisuuden. Palvelumuotojen yhteen kokoaminen antaa mahdollisuuden sisäisen hallinnon pelkistämiseen ja tehostamiseen. Kokoaminen antaa lisäksi mahdollisuuden siihen, että toimintayksiköt keskittyvät ydintehtäväalueelleen.

Toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisorganisaation keskeinen tehtävä on huolehtia siitä, että suunnitellut toimenpiteet ovat kunkin koulutusmuodon kannalta tarkasteltuna oikeaan osuiva ja relevantteja. Organisaatiossa on tämän vuoksi turvattava vahva koulutusmuotokohtainen asiantuntemus. Toimenpiteillä tulee palvella koulutuksen kenttää asiakkaana ja samalla huolehtia koulutuksen keskushallinnon palvelutarpeista.

Yhdistävänä tekijänä useimmissa Opetushallituksen esitetyissä toiminnoissa on vahvan yleissivistävän esiopetuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen asiantuntemuksen turvaaminen ja toisaalta vahvan ammatillisen koulutuksen (perus- ja lisäkoulutuksen) ja aikuiskoulutuksen asiantuntemuksen turvaaminen. Näissä korostuu aine- ja työelämän alakohtainen asiantuntemus, mutta toisaalta lisääntyvästi laaja-alainen analyttinen osaaminen. Vastaavasti korkeakoulutuksen asiantuntemus korostuu koulutuksen tietokeskuksen ja kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskuksen sekä myös kansallisen opetussuunnitelma- ja tutkintoviranomaisen tehtävissä ja palveluissa.

Tämän vuoksi Opetushallituksen muodostettaisiin toimintokohtaisen organisaation lisäksi matriisiorganisaatio, joka huolehtisi vahvasta koulutusmuotokohtaisesta asiantuntemuksesta toimeenpanossa, seurannassa ja kehittämisessä. Matriisiorganisaatio muodostettaisiin ainakin a) esi- ja perusopetusta, b) lukiokoulutusta sekä c) ammatillista koulutusta varten (ml. ammatillinen aikuiskoulutus). Matriisina turvattaisiin myös tarvittavassa määrin korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön koordinaatio.

Opetushallituksen organisaatiossa turvattaisiin koottuna esikuntatoimintona ruotsinkielisen koulutuksen toimeenpanon, seurannan ja kehittämisen vaatima osaaminen.



Kuvio 28. Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen suhde ja Opetushallituksen organisaatio

9.3.1 Kansallinen tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomainen

Opetushallituksen tehtävänä olisi toimia kansallisena tutkinto- ja opetussuunnitelmaviranomaisena, jolle kuuluisi

- koulutuksen tutkintojen yleinen kehittäminen ja vastuu eurooppalaiseen tutkintojen ja osaamisen viitekehykseen (EQF) liittyvistä viranomaistehtävistä
- perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja muiden koulutusten kansallisten perusteiden sekä ammatillisten tutkintojen perusteiden valmistelu ja esittely, kehittäminen ja kokeilutoiminta sekä toteutuksen seuranta
- tutkintojen tunnustaminen ja kansainvälinen vertailu
- ohjaus, tiedotus ja neuvonta
- ammatillisten näyttötutkintojen sekä kieli- ja kääntäjätutkintojen hallinto.

Opetushallitus olisi opetusministeriön toimialalla kansallinen opetussuunnitelma- ja tutkintoviranomainen, jolle kuuluisi koulutuksen tutkintojärjestelmien sekä koulutuksen tavoitteiden ja sisältöjen suunnittelun yleinen kehittämisvastuu. Se toimisi kansallisena koordinaatiopisteenä eurooppalaisen tutkintojen ja osaamisen viitekehyksen (EQF) ja mahdollisen kansallisen viitekehyksen toimeenpanossa. Tutkinnoissa ja muissa perusteissa noudatettaisiin oppimistuloksiin perustuvaa lähestymistapaa kvalifikaatioiden määrittelyssä ja kuvauksessa.

Muun kuin korkeakoulutuksen alueella Opetushallituksella olisi kokonaisvastuu tutkinnoista, koulutuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä, opiskelijan arvioinnista ja niitä koskevasta valmistelu- ja toimeenpanoprosessista. Opetushallitus vastaisi esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien perusteiden, ammatillisten tutkintojen perusteiden sekä muiden säännösten perusteella annettavien koulutuksen ja opiskelijan arvioinnin perusteiden valmistelusta ja esittelystä. Varsinaiset määräykset annettaisiin jatkossa opetusministeriön asetuksina, jotka esitellään Opetushallituksesta. Opetushallitus vastaisi tutkintoihin ja opetussuunnitelmiin liittyvästä koulutuksen kehittämisestä ja kokeilutoiminnasta sekä ohjaisi, neuvoisi ja kouluttaisi koulutuksen järjestäjiä ja vastaisi toimeenpanosta ja toimeenpanon seurannasta.

Opetushallitus vastaisi ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta ja rinnastamisesta sekä muusta vertaamisesta. Lisäksi Opetushallitus vastaisi ammatillisten näyttötutkintojen sekä kieli- ja kääntäjätutkintojen hallinnosta ja toimeenpanosta.

9.3.2 Koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskus

Opetushallitus toimisi koulutuksen, opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämiskeskuksena, jolle kuuluisi

- koulutuksen ja opetuksen kehittäminen ja opetustoimen henkilöstön koulutuksen tuki
- valtakunnallisesti merkittävien kehittämishankkeiden ohjaus, tuki ja levittäminen
- valtionavustukset ja ESR-hankkeet koulutuksen kehittämiseen ja opetushenkilöstön (ml. työpaikkaohjaajat) koulutukseen
- kehittämisen tulosten ja hyvien käytäntöjen levittäminen ja juurruttaminen
- vähälevikkisen oppimateriaalin tukirahoitus, sähköisen oppimateriaalin tuottamisen tuki ja oppimateriaalipankki

- valtakunnallinen koulun ja oppilaitoksen johtamiskoulutus yhdessä korkeakoulujen kanssa
- tutkintoihin ja opetussuunnitelmien perusteisiin sekä aine- tai alakohtaisiin ja muihin valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin liittyvä koulutus.

Opetushallituksen tulisi olla koulutuksen ja opetuksen kehittämiskeskus, jonka toiminnan tulisi palvella valtakunnallista koulutuksen kehittämistarvetta, koulutuksen järjestäjien toiminnan kehittämistä sekä oppilaitosten ja niiden antaman opetuksen käytännön kehittämistä.

Opetushallituksen nykyistä kehittämishankkeiden määrää tulee selkeästi pienentää ja toiminnan tulee keskittyä valtakunnallisesti merkittäviin opetuksen ja koulutuksen kehittämishankkeisiin.

Kehittämishankkeiden tulisi olla nykyistä selkeämmin Opetushallituksen ydintoimintoihin liittyviä ja palvella aikaisempaa paremmin käytännön koulutuksen järjestämistä, opetuksen kehittämistä ja innovaatioita.

Toimintaa tulisi kehittää siten, että hankkeiden toimeenpanoa siirretään koulutuksen järjestäjien toteuttamaksi koulutuksen ja opetuksen kehittämistoiminnaksi. Opetushallituksen tehtävänä olisi valtakunnallisesti merkittävien koulutuksen kehittämishankkeiden rahoitus, ohjaus, kehittämisverkostojen luominen ja kehittämishankkeiden tulosten levittäminen.

Opetushallitus huolehtisi koulutuksen kehittämishankkeista opetusministeriön asettamien suuntaviivojen pohjalta. Se julistaisi haettavaksi valtionavustukset koulutuksen kehittämistoimintaan ja opetushenkilöstön kouluttamiseen ja vastaisi hankkeiden valinnasta, niiden rahoittamisesta ja valtionapuhallinnosta. Samoin Opetushallitus myöntäisi ESR-rahoituksen sille osoitettujen ohjelmien osalta koulutuksen kehittämishankkeisiin.

Opetushallitus myöntäisi vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamisen sijasta valtionavustuksia ja hankerahoitusta vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamiseksi pienille aloille ja oppiaineisiin sekä digitaalisen materiaalin tuottamiseksi. Lisäksi Opetushallitus ylläpitäisi ja kehittäisi sähköistä oppimateriaalipalvelua.

Opetushallituksen nykyinen maksullinen palvelutoiminta tulee uudistaa.

Opetushallitus tuottaa nykyisin täydennyskoulutusta osana budjettirahoitteista kehittämishanketta tai maksullisena palvelutoimintana. Lisäksi Opetushallitus tarjoaa maksullisena palvelutoimintana konsultointia, arviointia, vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamista ja myyntiä sekä muita maksullisia palveluja. Opetushallitus käyttää koulutuksessa pääsääntöisesti omia asiantuntijoitaan, joilla on merkittävä asiantuntijarooli toimialan kehittämisessä.

Opetushallituksen tulee myös jatkossa järjestää koulutusta ja konsultoida järjestäjiä ja niiden henkilöstöä sekä levittää kehittämisen ja seurannan tuloksia koulutuksen ja julkaisutoiminnan avulla. Koulutus toimii merkittävänä uudistusten, kehittämistoiminnan ja seurantatiedon tiedonvälittäjänä ja syventäjänä. Koulutus on yksi informaatio-ohjauksen muoto. Opetushallitus voisi toteuttaa koulutusta ja konsultointia myös maksullisena toimintana. Maksullisen palvelutoiminnan tulee palvella Opetushallituksen yhteiskunnallisen tehtävän ja strategian toimeenpanoa ja perustua pääosin Opetushallituksen oman asiantuntemuksen hyödyntämiseen.

Opetushallituksen koulutustoiminta voitaisiin järjestää valtion talousarviomäärärahoilla. Tämä ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto, koska se merkitsisi merkittävää Opetushalli-

tuksen toimintamäärärahojen lisäämistä. Toisaalta myöskään budjettivarojen lisääminen ei yksin takaisi maksutonta koulutuspalvelua kaikille Opetushallituksen toimialan toimijoille. Maksullista palvelutoimintaa tulee tämän vuoksi jatkaa osana informaatio-ohjausta ja sen syventämistä. Opetushallitus voi järjestää myös maksutonta budjettivaroilla järjestettyä koulutusta, jos se on osa talousarviorahoitteista kehittämishanketta ja koulutus rahoitetaan osana hanketta.

Opetushallituksen maksullisen koulutus-, konsultointi- ja julkaisutoiminnan tulee olla kiinteässä yhteydessä koko Opetushallituksen ydintehtäviin ja toiminnan kehittämiseen.

Nyky muodossaan palvelutoiminta on liian heterogeeninen kokonaisuus, joka osin ohjaa ydintehtäviä tarpeettomasti maksullisen palvelutoiminnan tulon hankkimiseen. Maksullisen palvelutoiminnan palveluita tulee selkeyttää, kohdentaa uudelleen ja myös rajata Opetushallituksen ydintehtäviä täydentäväksi toiminnaksi. Maksullisten palvelujen tulee perustua pääosin Opetushallituksen oman asiantuntemuksen hyödyntämiseen. Etenkin arviointiin ja vähälevikkisen oppimateriaalin tuotantoon ja myyntiin liittyvästä maksullisesta palvelutoiminnasta luovutaan. Maksullisessa toiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että palvelujen tuottamisen kaikki kustannukset otetaan toiminnassa huomioon.

Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) toiminta tulee siirtää pääosin osaksi Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenian toimintaa.

Opetusalan koulutuskeskus on Opetushallituksen alainen opetusalan jatko- ja täydennyskoulutuksen asiantuntijaorganisaatio. Hallinnollisesti keskus on Opetushallituksen maksupiste. Se järjestää täydennyskoulutusta ja tarjoaa konsultointi- ja kehittämispalveluja ensisijaisesti opetusalan henkilöstölle esi- ja perusopetuksen, toisen asteen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuiskoulutuksen alueilla. Opetusalan koulutuskeskuksen lisäksi on olemassa useita täydennyskoulutusorganisaatioita, jotka tarjoavat palveluitaan opetushenkilöstön osaamisen kehittämiseksi.

Opekon toiminnan siirtäminen osaksi Palmenia toimintaa on perusteltua, koska näillä täydennyskoulutusorganisaatioilla on jo nykyisin hyvin toisiaan täydentävät toiminnan profiilit. Yhteinen keskittymä vahvistaisi molempien organisaatioiden opetushenkilöstön täydennyskoulutusosaamista ja palvelujen tarjontaa.

Opetusalan koulutuskeskus erillisenä valtion laitoksena ja Opetushallituksen maksupisteenä lakkaisi 1.1.2009 lukien. Nykyisin Opekolle suunnatut opetustoimen henkilöstön koulutusmäärärahat suunnataan suoraan koulutuksen järjestäjille ja Helsingin yliopiston täydennyskoulutuskeskus Palmenialle sopimuksella osana opetushenkilöstön täydennyskoulutusrahoituksen uudistamista nykyisestä hankintajärjestelmästä pidempikestoisiin sopimuksiin pohjautuvaksi.

Opetushallituksen yhteyteen tulee perustaa Oppilaitosjohtamisen instituutti, joka huolehtii yhteistyössä korkeakoulujen kanssa budjettivaroin toteutettavasta oppilaitosjohtamisen koulutuksesta.

Opetushenkilöstön osalta koulujen ja oppilaitosten johtajien täydennyskoulutus on keskeisessä asemassa, ja siihen tulee kiinnittää aikaisempaa vahvempaa huomiota. Koulun johtajien täydennyskoulutukseen tulee suunnata merkittävä panos valtion talousarviosta. Koulutuksen järjestämisen vahvistamiseksi Opetushallituksen yhteyteen tulee perustaa

Oppilaitosjohtamisen instituutti, joka huolehtii oppilaitosjohdon koulutuksesta. Samalla se huolehtisi maksullisena palvelutoimintana Opetushallituksen järjestämästä muusta koulutustoiminnasta, jossa hyödynnettäisiin pääosin Opetushallituksen virkamiesten osaamista ja asiantuntemusta.

Oppilaitosjohtamisen instituutti järjestäisi ja kehittäisi budjettirahoituksella oppilaitosjohdon koulutusta. Koulutus järjestettäisiin yhdessä verkostoon kuuluvien korkeakoulujen kanssa. Oppilaitosjohdon koulutus olisi etenkin oppilaitoksen johtamiseen ja sen työvälineisiin (opetussuunnitelmat, tutkintojen perusteet, laadunhallinta, laatutyökalut ja arviointi ja arviointien tulokset) liittyvää täydennyskoulutustoimintaa. Oppilaitosjohdon koulutuksen määräraha varattaisiin valtion talousarvioon osaksi opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusmäärärahaa (käyttösuunnitelma).

Instituutti järjestäisi myös muun Opetushallituksen toimintoihin liittyvän (mm. tutkintoihin ja opetussuunnitelmien perusteisiin sekä ainekohtaisiin, alakohtaisiin ja muihin valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin liittyvä koulutus) koulutuksen opettajille, rehtoreille ja muulle koulutustoimialan henkilöstölle. Instituutti olisi osa Opetushallitusta.

Koulutuksen järjestäjille tulee säätää hallitusohjelman mukaisesti velvollisuus ylläpitää ja kehittää oppilaitosjohdon, opetushenkilöstön ja muun opetusta tukevan henkilöstön osaamista.

Harkittavaksi voisi tulla se, että säädettäisiin velvoitteesta seuraavasti:

Koulutuksen järjestäjällä tulee olla osaamisen kehittämistä tukeva järjestelmä, jolla voidaan turvata tarvittava henkilöstön aine- ja alakohtaisen sekä pedagogisen osaamisen uudistaminen ja syventäminen, uudelleen suuntautuminen ja osaamisen ajan tasalla pitäminen koulutuksen, työelämän ja muun yhteiskunnan vaatimusten mukaisena.

Koulutuksen järjestäjän tulee julkaista antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta koskevan oman toiminnan arvioinnin raportti joka kolmas vuosi käyttäen hyväksi kansallisesti määritettyjä ja kerättyjä toimintaa kuvaavia seurantatietoja, oppimistulosten arvioinnista saatua tietoa ja muuta arviointitietoa. Henkilöstön kehittämistä tukevan järjestelmän toimivuus arvioidaan osana koulutuksen järjestäjän itsearviointia.

Vähälevikkisen oppimateriaalin omasta tuotannosta ja myynnistä tulee luopua ja myöntää sen sijaan valtionavustuksia ja hankerahoitusta vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamiseksi.

Opetushallituksen tulisi myöntää valtionavustuksia ja hankerahoitusta vähälevikkisen oppimateriaalin tuottamiseksi pienille aloille ja oppiaineisiin sekä digitaalisen materiaalin tuottamiseksi. Avustukset myönnettäisiin jatkossa rahoitustukena esimerkiksi kaupallisille ja pienkustantamoille tai yhteisöille tai koulutuksen järjestäjille, joiden opettajat kehittävät oppimateriaalin esim. verkossa levitettäväksi. Nykyisin tukirahoitusta on jo osin myönnetty ruotsinkieliseen oppimateriaalin tuottamiseen. Sen sijasta nykyisestä vähälevikkisen oppimateriaalin omasta tuotannosta ja myynnistä tulee luopua.

Oppimateriaalien kehittämiseksi on tarpeen muodostaa kokonaisvaltainen selvitys ja arvio oppimateriaaleista ja niiden kehittämistarpeista. Arvion perusteella voidaan tunnistaa vähälevikkisen ja pienten alojen ja oppiaineiden oppimateriaalitarpeet ja suunnata tukea

näiden oppimateriaalien tuottamiseen. Samalla tulisi arvioida, miten opetuksen toteuttamisessa oppikirjasidonnaisuutta voidaan vähentää.

Oppimateriaalipalvelutoimintoja kehitettäessä tulisi ottaa huomioon opetustoimen tietoyhteiskuntakehityksen yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämiseksi tehdyt OpetusTIME-ryhmän ja hallituksen linjaukset, joiden mukaisesti tulisi rakentaa kansallinen sähköinen oppimateriaalipalvelu. Esitetty oppimateriaalipalvelun toimeenpano- ja kehittämisvastuu kuuluisi luontaisesti Opetushallituksen tehtäväksi. Tehtävä edellyttää resursoinnin jatkoselvittämistä.

9.3.3 Koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeen ennakoinnin keskus

Opetushallitus toimisi koulutuksen tuloksellisuuden seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja koulutustarpeiden ennakoinnin keskuksena seuraavasti:

- vuosittain kokonaiskuva perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön tilasta: voimavarat, oppimisen tulokset, oppimisympäristö, toimeenpano ja laadun kehittäminen sekä lisäksi tarvittavia selvityksiä koulutuksen tilasta
- perusopetuksen oppimistulosten seuranta-arvioinnin (kansallisten kokeiden) toteutus
- ammattiosaamisen näyttöjen ja näyttötutkintojen toteutuksen ja ylioppilastutkinnon toteutuksen tuloinformaatio
- tutkimustiedon kokoaminen, hyödyntäminen ja levittäminen
- koulutustarpeen määrällinen ja laadullinen ennakointi

Opetushallituksen tulee seurata toimialaansa kuuluvan koulutuksen toteutusta, vastata koulutuksen kansallisesta tulos- ja tutkimustiedosta sekä varmistaa koulutusta koskevan tiedon avoin saatavuus.

Opetushallitus olisi keskus, joka vastaisi perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sekä muun Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen kansallisesta tuloinformaatiosta. Opetushallitus seuraisi koulutusta ja sen toteutumista maassa. Sen tulisi luoda kokonaiskatsauksia koulutuksen tilasta ja julkaista vuosittain kansallinen koulutuksen tuloskuva. Tuloskuva Opetushallitus perustaisi seuranta-, tutkimus- ja arviointitietoon perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä. Raportti loisi kokonaiskuvaan kunkin koulutusmuodon tilasta: voimavarat, oppimisen tulokset, oppimisympäristö, toimeenpano ja laadun kehittäminen.

Opetushallitus ei toteuttaisi varsinaista arviointitoimintaa muuten kuin toteuttamalla oppimistuloksia koskevan seuranta-arvioinnin. Se vastaisi opetussuunnitelman perusteisiin pohjautuvista oppimistuloksista arvioivista kansallisista kokeista perusopetuksessa. Kokeista saataisiin tieto valtakunnallisen opetussuunnitelman mukaisista oppimistuloksista opettajan, koulun, opetuksen järjestäjän ja valtakunnalliseen käyttöön. Opetushallitus kokoaisi lisäksi ammatillisen koulutuksen oppimistulosten seurantatiedon ammattiosaamisen näytöistä ja näyttötutkinnoista sekä lukiokoulutuksen oppimistulostiedon ylioppilastutkinnosta. Varsinaisesta valtakunnallisesta koulutuksen arviointitoiminnasta vastaisi perustettava Koulutuksen arviointikeskus, jolla olisi yleinen toimivalta arviointien toimeenpanoon, mutta joka ei toteuttaisi oppimistulosten seuranta edellä kuvatulla tavalla.

Opetushallituksen tulisi vahvistaa tutkimusten ja muun seurantatiedon hyödyntämistä tutkinto- ja opetussuunnitelmatyössä, kehittämistoiminnassa ja toimialan tuloksellisuuden seurannassa.

Opetushallituksesta ei kehitettäisi varsinaista sektoritutkimusorganisaatiota, vaan tutkimuksen tulisi tapahtua pääsääntöisesti korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa. Opetushallituksella tulisi kuitenkin olla nykyistä vahvempi rooli koulutustoimialan tutkimuksen koordinoimisessa, tutkimustoiminnan verkottamisessa ja tutkimuksen dokumentoijana.

Koulutuksen keskushallinnon työnjaossa Opetushallituksen roolina tulisi olla opetusministeriön tarvitsemien tutkimusten hankkeistaminen, tutkimusprojektien kilpailuttaminen, valinta ja ohjaus, avustus- ja tutkimussopimuskäytäntö sekä raportointi.

Opetushallituksen tulisi huolehtia, että koulutuksen tilaa koskeva tieto on mahdollisimman avoimesti ja laajasti saatavilla. Tämän vuoksi Opetushallituksen tulisi kiinnittää erityistä huomiota kansallisen tiedon, selvitysten ja arviointien avoimeen levittämiseen ja huolehtia siitä, että saatavilla on tietoa muun muassa oppimistuloksista, koulujärjestelmän tilasta, järjestelmän tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta sekä myös järjestelmän ongelmakohtista. Tiedon saannin avoimuus ja myös aktiivisesti edistetty julkisuus tulee varmistaa ja samalla turvata yksilönsuoja ja perusopetuksessa yksittäisten koulujen oppimistulosten ei-julkisuus.

Tutkimustoiminnan edellytysten vahvistaminen liittyy myös koulutusta koskevaan tietohuoltoon ja tietohallintoon. Opetushallitukseen tulisikin koota koulutuksen tietokeskus. Tietokeskus parantaisi asteittain koulutuksesta koottua tietoa ja sen hallittavuutta koulutuksen tuloksellisuuden seurannassa, arvioinnissa ja tutkimuksessa sekä myös vähentäisi koulutuksen järjestäjien työtä vähentämällä moninkertaista tiedonkeruuta. Koulutuksen tietojärjestelmille täytyy voida asettaa omaksutun ohjausjärjestelmän edellyttämällä tavalla suuret vaatimukset. Seurantatiedon tulee olla luotettavaa, oikea-aikaista ja päätöksentekoa tukevaa.

Opetushallituksen voimavaroja koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoinnissa tulee lisätä.

Koulutustarpeiden ennakointi on keskeinen kehitystyön kohde. Ennustetietoa tarvitaan valtakunnallisen, alueellisen ja koulutuksen järjestäjäkohtaisen toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Ennakointitehtävän strategisen merkityksen kasvu edellyttää voimavarojen lisäämistä osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointiin Opetushallituksessa.

Opetushallituksen rooli ennakoinnissa olisi ennakointityön käytännön toteuttajan ja tiedon jakajan rooli. Opetushallituksessa tehtäisiin valtakunnallista ennakointityötä, minkä lisäksi osia ennakointityöstä hankittaisiin muilta tahoilta. Opetushallituksen roolina ja tehtävänä olisi

- aktiivinen osallistuminen opetushallinnon ja sen sidosryhmien tulevaisuusnäkemysten luomiseen
- osaamistarpeiden ennakointi
 - kansalaisen tarvitsema osaaminen (perusopetus, lukio, ammatillinen koulutus, elinikäinen oppiminen)
 - työelämässä tarvittava osaaminen: ammatillinen perus- ja lisäkoulutus (ammattilliset tutkinnot, osaamisen tavoitteet ja keskeiset sisällöt)
- koulutustarpeiden määrällinen ennakointi
 - ammatillinen perus- ja lisäkoulutus
 - ammattikorkeakoulut
 - yliopistot
 - elinikäinen oppiminen

- ennakoititulosien osuvuuden seuranta
- alueellisen ennakkoinnin tukeminen ja yhteensovittaminen valtakunnallisen ennakkoinnin kanssa
- ennakoititiedon tuottaminen ja helpon saatavuuden edistäminen
- koulutustoimikuntien ennakoitityön tuki.

Koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoiti ovat tärkeimmät Opetushallituksen ennakoitititehtävät. Molemmissa on kyse osaamisen ennakoinnista, mutta näkökulma on erilainen. Osaamistarpeiden ennakoinnilla ja koulutustarpeiden määrällisellä ennakoinnilla on useita yhtymäkohtia. Kehittämällä näitä yhteyksiä voidaan vaikuttaa merkittävästi sekä toiminnan tehokkuuteen että tulosten laatuun. Tavoitteena tulisi olla jatkuva, rullaava toiminta, jonka tuloksena koulutustoimialalla on koko ajan käytössä ajantasainen näkemys tulevaisuuden osaamis- ja koulutustarpeista koulutuksen määrällistä suuntaamista varten, tutkintojen, osaamisen vaatimusten ja keskeisten sisältöjen vahvistamista varten sekä laadullista kehittämistä varten.

Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakoinnissa tulee olla niin yhtenevät menetelmät ja käytännöt, että valtakunnallinen ja alueellinen työ voivat tukea toisiaan ja tuoda lisäarvoa toisilleen. Valtakunnallisen koulutustarpeiden ennakkoinnin rinnalle tarvitaan alueellista ennakoitinta, joka tuo valtakunnalliseen tiedon rinnalle eri alueiden erityispiirteet ja vaihtelun maan sisällä. Opetushallituksen tehtävänä olisi tukea alueellista ennakoitinta ja varmistaa, että alueellisen ja valtakunnallisen ennakkoinnin tiedot ovat vertailukelpoisia.

Valtakunnan tasolla on säännönmukaisesti tarve selvittää koulutus ja osaamistarpeita jonkin toimialan tai ammattiryhmän näkökulmasta. Selvitysten tavoitteena on yleensä luoda kokonaiskuva työelämän ja koulutuksen nykytilasta ja tuottaa esityksiä koulutuksen kehittämisestä. Selvitysten tekoon on varattu usein varsin lyhyt aika suhteessa tehtävän laajuuteen. Selvityksiä tilataan asiantuntijoilta ja muilta toimijoilta tai teetetään työryhmillä ja selvittäjillä. Vaikeutena ovat selvitykseen varattu lyhyt aika ja tarvittavan asiantuntemuksen ja tietopohjan saaminen. Koulutustoimikuntien osaamista alakohtaisissa selvityksissä pitäisi hyödyntää aikaisempaa tehokkaammin. Osa valtakunnan tason selvityksistä tulisi toteuttaa opetusministeriön ja Opetushallituksen yhteistyönä siten, että keskeisimmät selvitykset sovitetaan tulossopimuksessa ja varataan tarkoitukseen tarvittavat voimavarat. Resursseja tulee varata myös koulutustoimikuntien ennakoitityön tukemiseen.

9.3.4 Koulutuksen tietokeskus

Opetushallitus toimisi koulutuksen tietokeskuksena, joka

- pitää yllä ja kehittää opetusministeriön, ylioppilastutkintolautakunnan, kansallisesta arvioinnista vastaavan toimielimen, Opetushallituksen muiden yksiköiden sekä koulutuksen järjestäjien ja muiden sidosryhmien tarvitsemaa
 - tietotuotantoa ja siihen liittyviä tietorekistereitä ja -järjestelmiä,
 - rahoitukseen liittyvää toiminnan ja sen kustannusten tiedonkeruun järjestelmiä
 - opiskelijavalinta- ja hakujärjestelmiä
 - muita tietotoimintoja.

Koulutustoimialan tietohallintoon liittyy nykyisin monia ongelmia. Tiedonkeruu ja tietotuotanto on laajaa ja hajanaista. Tietojen määrittäjiä ja käsitteistöjä laaditaan monissa yksiköissä eri näkökulmista. Tietotarpeen määrittely on hajanaista ja koordinoimatonta.

Opetusministeriön, Opetushallituksen ja ylioppilastutkintolautakunnan tietojärjestelmien irrallisuus on pitkään koettu ongelmaksi. Koottua koulutuksen järjestäjien toimintaa, taloutta ja tuloksellisuutta koskevaa tietoa ei tuoteta missään. Koulutuksen järjestäjiä rasitetaan toisilleen ristikkäisillä tiedonkeruilla, mutta koottua tietosisältöä ei saada riittävän avoimesti kaikkien tarvitsijoiden käyttöön.

Tilastolaissa opetusministeriön hallinnonalalla ei ole erityistä tilastoviranomaista, vaikka useilla muilla suurilla hallinnaloilla sellainen on, kuten sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Opetusministeriön toimialalla tietotuotantoon liittyvä tehtäväjako on pirstaleista ja vaikeasti hahmotettavaa. Pääasiallisesti Tilastokeskus toimii tilastotoimen yleisviranomaisena. Opetusministeriö ja Opetushallitus eivät ole tilastoviranomaisia, mutta niillä on lakeihin perustuvia oikeuksia saada koulutuksen järjestäjiltä tietoja. Opetusministeriöllä ja Opetushallituksella on oikeus saada määräämänsä koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Vastaavasti koulutuksen järjestäjän on toimitettava rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Laissa on säädetty koulutuksen järjestäjälle vastavuoroisesti oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.

Koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän muutos korostaa tiedon tuottamisen ja arvioinnin merkitystä koulutuksen ohjauksessa.

Lainsäädännössä ja muussa normiohjauksessa asetettujen keskeisten tavoitteiden toimeenpanossa on enenevässä määrin siirrytty normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen ja tiedolla johtamiseen. Säännösten ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi sekä koulutustarpeiden ennakointi on tullut yhä keskeisemmäksi koulutuksen ohjauksen välineeksi. Koulutukselle asetettujen strategisten ja muiden tulostavoitteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden analysointi koulutuksen laadun ja tuloksellisuuden näkökulmasta edellyttää nykyistä systemaattisempaa arviointitoimintaa. Arviointitoiminnan uudistamisen ehdotukset on tehty luvussa 9.4. Koulutuksen arviointijärjestelmän uudistaminen.

Säädösvalmistelu ja muun norminannon valmistelu, koulutustarpeiden ennakointi sekä rahoituksen ja toiminnan ohjaaminen vaativat laajaa tietopohjaa ja myös yksityiskohtaista tietoa. Tietotuotannolla on keskeinen osa ministeriön ja Opetushallituksen toiminnassa.

Opetusministeriö, Opetushallitus, lääninhallitukset, koulutuksen arviointikeskus sekä koulutuksen ja opetuksen järjestäjät sekä muut päätöksentekijät ja sidosryhmät tarvitsevat koulutusta koskevaan ohjaukseen, päätöksentekoon ja koulutusta koskevaan keskusteluun tietoja, jotka koskevat koulutuksen järjestämistä ja sen taloutta.

Tietopohjan merkitys ohjauksessa, arvioinnissa, koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten johtamisessa sekä yleensä koulutuksen kehittämisessä kasvaa koko ajan. Kaikki tietorekisterit ja -järjestelmät sekä arviointi- ja tutkimustieto tulisi asteittain yhtenäistää niin, että valtavat tietomassat ovat koulutuksen arviointia ja tutkimusta varten avoimesti käytettävissä ja yhdistettävissä. Opetushallinnon tietorekisterit ja -järjestelmät ja Tilastokeskuksen tietovarannot muodostavat valtavan tietopotentialin tutkimuskäyttöön.

Koulutuksen ohjauksen, seurannan ja arvioinnin tietopohjaa tulee parantaa ja vahvistaa perustamalla Opetushallitukseen koulutuksen tietokeskus ja kokoamalla hajallaan oleva koulutustoimialan tietotuotanto.

Koulutuksen tietokeskuksen tehtävänä olisi pitää yllä ja kehittää opetusministeriön, Opetushallituksen, ja ylioppilastutkintolautakunnan tarvitsemaa tietotuotantoa ja siihen liittyviä

tietojärjestelmiä, rahoitukseen liittyvää toiminnan ja sen kustannusten tiedonkeruun järjestelmiä, opiskelijavalinta- ja hakujärjestelmiä sekä mahdollisia muita tietopalveluja.

Näin saataisiin aikaan vahva asiantuntijayksikkö ja ajan mittaan riittävästi yhtenäistettyjä tietorekistereitä ja -järjestelmiä. Opetusministeriö vastaa sähköisten päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta. Nämä järjestelmät hyödyntäisivät koulutuksen tietokeskuksen tietovarastoja. Opetusministeriö vapautuisi nykyisistä operationaalisista tietotehtävistä ja saisi palvelut uudelta keskukselta ja voisi keskittyä tiedon hyödyntämiseen strategisessa suunnittelussa sekä toimialan toiminnan ja talouden ohjauksessa. Vastaavasti Opetushallituksen muut yksiköt ja ylioppilastutkintolautakunta saisivat tarvittavat tietopalvelut tietopalvelukeskukselta.

Kokoamalla toiminnot koulutuksen tietokeskukseen saataisiin kerralla pitkän aikavälin ratkaisu. Resurssit koulutuksen tietokeskukseen siirrettäisiin Opetushallituksen muista yksiköistä ja opetusministeriöstä.

Koulutuksen tietokeskus olisi osa Opetushallitusta. Tietokeskus olisi palvelua tuottava yksikkö, jonka vuoksi asiakaspalvelunäkökulma tulisi asettaa toiminnassa etusijalle. Toisaalta tietokeskuksen eri koulutussektoreiden kanssa tehtävä yhteistyö ja asiantuntemus olisi turvattava. Näitä varmistaisi se, että tietokeskuksen toimintaa ohjaisi Opetushallituksessa neuvottelukunta, jonka jäsenet koottaisiin ohjauksen ja päätöksenteon tiedon tarvitsijoista ja Tilastokeskuksen edustuksesta.

Koulutuksen tietokeskukselle ja tietorekisterien ja -järjestelmien kehittämiselle on asetettava seuraavat linjaukset:

Tietojärjestelmien kehittämisen yleisperiaatteet

- Tietojärjestelmien kehittämisen ja suunnittelun perustana ovat koulutuspolitiikan ja -toimialan ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmien tietotarpeiden korostaminen sekä koulutuksen järjestäjien ja muiden tiedontarvitsijoiden tiedon käyttämisen avoimuuden ja joustavuuden parantaminen.
- Ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmä pitää sisällään myös seurannan ja arvioinnin, koulutustarpeiden ennakkoinnin ja koulutuksen kehittämisen näkökulmat.
- Koulutustoimialan yhtenäinen tietotarpeen määrittely ja tietojärjestelmä palvelee koulutuksen järjestäjiä tuottamalla nykyistä vertailukelpoisempaa tietoa, joka on avoimesti saatavilla.

Tietotarpeen määrittely

- Tietotarpeet määritetään osana valmistelu-, ohjaus- ja päätöksentekoprosessia.
- Ohjausvastuussa olevat toimijat osallistuvat tietotarpeen määrittelyyn siten, että tietojärjestelmien tietopohja vastaa erityisesti niiden tarvetta.
- Tietotarpeen määrittämisen vastuu kuuluu etenkin opetusministeriön ja Opetushallituksen yksiköille.
- Tietotarpeen määrittäminen tulee tehdä yhdessä Tilastokeskuksen kanssa.

Tietomäärittelyt ja käsitteiden määrittely

- Samaa ilmiötä kuvaavien tietojen tulee olla käsitteiltään ja käsittelyltään yhtenäisiä, ajallisesti vertailukelpoisia ja kuvata toimintaa oikein ja kattavasti.
- Käsitteiden määrittelyssä tulee ottaa huomioon ja sovittaa yhteen kunkin koulutussektorin ominaispiirteet.

- Tieto- ja käsitelmääritysten tulee olla ohjaus- ja päätöksentekoprosessin toimintayksiköiden hyväksymiä.
- Vastuu tieto- ja käsitelmääritysten yhteensovittamisesta asetetaan koulutuksen tietokeskukselle yhteistyössä opetusministeriön ja Tilastokeskuksen kanssa.

Luokitukset ja koodistot

- Tiedot on luokiteltava ja ryhmiteltävä siten, että niistä saadaan jäsenetty ja hallittavissa oleva todellisuuden kuvaus. Tietojärjestelmissä on käytettävä opetushallinnon koulutusala-, opintoala- ja asteluokituksia. Opetushallinnon käyttämiä luokituksia ja koodistoja ylläpitää Tilastokeskus yhteistyössä opetushallinnon kanssa. Opetushallinnon luokitusmuutoksista päättää opetusministeriö. Valmistelutyö tehdään yhteistyössä eri osapuolten kanssa.

Tiedon synty ja tallentaminen, tietorekisterien ylläpito

- Tieto tallennetaan vain siellä missä se syntyy.
- Tieto tallennetaan tai siirretään koulutuksen järjestäjän tietojärjestelmästä tiettyä toimintoa palvelemaan tehtyyn tietorekisteriin.
- Tallennettua tietoa hyödynnetään eri tietojärjestelmissä käyttäen hyväksi tietoliikenneyhteyksiä, tiedonsiirtoja ja järjestelmien integrointimahdollisuuksia.
- Opetustoimialan yhteisten tietorekisterien ja tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitovastuu keskitetään koulutuksen tietokeskukselle.

Tietojen keruu

- Opetustoimialan tietorekistereihin ja -järjestelmiin kerättävät tiedot ja Tilastokeskuksen tiedonkeruut sovitetaan yhteen.
- Opetustoimialan tietotarpeen määrittelystä, käsitteistöstä ja luokituksista, tiedonkeruusta ja tietorekistereiden sisällöstä ja ylläpidosta neuvotellaan ja sovitaan Tilastokeskuksen kanssa tavoitteena se, että tiedonkeruut ja tiedontuotanto palvelevat (välittömiä) ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmien sekä koulutuksen järjestäjien tietotarpeita sekä Tilastokeskusta kansallisena koulutustilastojen tuottajana.
- Tiedonkeruusta neuvotellaan Suomen kuntaliiton ja muiden koulutuksen järjestäjiä edustavien toimijoiden kanssa.

Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja yhteydet

- Opetustoimialan eri tietorekistereiden ja -järjestelmien yhteensopivuus, tietojen yhteiskäyttö ja tietojen siirto järjestelmien välillä on mahdollista jatkossa käyttämällä eri järjestelmissä yhteisiä tietojen käsitelmäärityksiä ja tiedon tunnisteita/koodistoja.
- Tietojen hyödynnettävyyttä eri tietojärjestelmissä voidaan parantaa asteittain integroimalla järjestelmiä ja välittömämmin kehittämällä järjestelmien välistä tiedon siirtoa.

Tilastointi ja tietojen yhdistäminen

- Tilastokeskus yleistilastoviranomaisena vastaa perustilastojen tuotannosta ja julkaisemisesta. Tilastokeskuksen tietotuotannon tulee olla riittävän kattava kansallisiin tarpeisiin. Tilastojen perusaineistot ja niiden yhdistäminen uusiksi tietoaaineistoiksi tehdään Tilastokeskuksessa.

- Tilastoaineistona (data) käytetään mahdollisimman paljon koulutuksen tietokeskuksen tietorekistereihin ja -järjestelmiin koottua tietoa.
- Opetustoimialan indikaattorien ja tuloksellisuusmittareiden kehittäminen ja ylläpitäminen kootaan koulutuksen tietokeskukselle yhteistyössä opetusministeriön kanssa.

Tietojen analysointi

- Koulutustoimialan ohjausta ja päätöksentekoa tukevien tietoaineistojen ja tilastojen analysointi on osa toiminnan ohjausta ja päätöksentekoa. Tietoanalyseista ja niiden julkaisemisesta vastaisi se opetusministeriön tai Opetushallituksen organisaatioyksikkö, jonka vastuulle se työnjaon tai tulossopimuksen mukaan kuuluu.

Avoimuus

- Opetustoimialan tietorekisterien ja -järjestelmien tulee olla nykyistä merkittävästi laajemmin avoimina koulutuksen järjestäjille ja sidosryhmille, tutkimukselle ja arvioinnille sekä muulle yleisölle.
- Tämä edellyttää avoimuuden lisäämistä ja kokoavien uusien käyttäjäystävällisten raportointijärjestelmien kehittämistä koko koulutustoimialan tietotuotannosta. Raportointijärjestelmät kokoaisivat tiedon toimialan tietorekistereistä ja -järjestelmistä sekä Tilastokeskukselta saatavista tilastoista.
- Raportointijärjestelmien kehittämis- ja ylläpitovastuu kootaan koulutuksen tietokeskukselle.

Koulutuksen tietokeskukseen koottaisiin henkilöstövoimavarat Opetushallituksen muista yksiköistä (60 htv), opetusministeriöstä (4 htv), Kansainvälisestä henkilövaihdon keskukselta CIMO:sta (2 htv) ja ylioppilastutkintolautakunnasta (1 htv). Tietojen hankkimiseen suunnatut voimavarat ja tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon näissä yksiköissä suunnatut voimavarat keskitetään tietopalvelukeskukselle (4,8 miljoonaa euroa). Samassa yhteydessä koulutuksen tietopalvelujen uudistamiseen suunnataan vuosina 2008–2010 vuosittainen investointi, joilla järjestelmät ja prosessit voidaan pääosin uudistaa. Varat irrotetaan talousarvion nykyisiltä momenteilta. Investointi maksaisi itsensä noin 5 vuodessa.

Koulutuksen tietokeskuksen perustamisella tavoitellaan selkeää tuottavuushyötyä toimialalle. Hyöty tulisi keskushallinnon henkilöstön vähentämisen mahdollisuutena, kun prosessit sähköistyvät, ja erityisesti koulutuksen järjestäjien vähentyneenä työpanoksena. Uusi tieto- ja viestintäteknikka ja uudistetut prosessit parantaisivat myös palvelujen saatavuutta olennaisesti.

9.3.5 Kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus

Opetushallituksessa toimisi kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskus, joka huolehtisi

- koulutuksen kansainvälisten verkostojen, hankkeiden ja toimintojen tuesta ja koordinoinnista
- EU:n koulutusohjelmista ja niiden hallinnosta
- muista kansainvälisistä koulutuksen vaihto- ja muista ohjelmista
- kansainvälisistä kulttuuri- ja nuorisohjelmista.

Kansainvälinen henkilövaihdon keskus CIMO tulee yhdistää osaksi uudistettavaa Opetushallitusta ja molemmille osin yhteisiä ja toisiaan sivuavia tehtäviä tulee koota Opetushallitukseen perustettavaan kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskukseseen.

Kansainvälisellä henkilövaihdon keskuksella ja Opetushallituksella on useita toisiaan sivuavia tehtäväalueita.

Kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen (CIMO) päätehtävänä on koordinoida ja toimeenpanna apuraha- ja henkilövaihto-ohjelmia ja vastata EU:n koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien toimeenpanosta. Lisäksi se edistää Suomen kielen ja kulttuurin opintoja ulkomaisissa yliopistoissa ja tukee kansainvälistymistä koulutuksen, tiedotuksen, neuvonnan ja julkaisujen avulla. Keskus on nykyisin opetusministeriön alainen maksupiste.

Opetushallitus huolehtii koulutuksen kansainvälisten verkostojen, hankkeiden ja toimintojen tuesta ja koordinoinnista, eräistä kansainvälisistä ohjelmista sekä kansainvälistymisen tuesta. Lisäksi koulutuksen kansainvälinen kehittäminen EU:ssa (etenkin ammatillisen koulutuksen alalla) ja OECD:ssa on Opetushallituksessa keskeinen osa koulutuksen kansallista kehittämistä.

CIMO:n ja Opetushallituksen yhdistäminen vahvistaisi kansainvälisten koulutuspalvelujen kokonaisuutta ja antaisi mahdollisuuden tehostaa yhteisiä hallinto- ja palvelutoimintoja sekä yhteisiä tieto- ja muita järjestelmiä. Yhdistäminen merkitsisi CIMO:n nykyisin opetusministeriössä hoidettujen tilivirastotehtävien siirtämistä Opetushallitukseen. Näin saataisiin yhdistettyä useita nykyisin erillisinä hoidettuja kansainvälisiä koulutukseen liittyviä palveluja ja tehtäviä. Toisaalta osana Opetushallitusta näissä kansainvälisissä palveluissa ja tehtävissä voitaisiin vahvistaa CIMO:n nykyisten palvelujen koulutusmuotoista asiantuntemusta.

Kansainvälisten koulutuspalvelujen ja henkilövaihdon keskuksella tulisi säilyttää osana Opetushallitusta selkeä oma palveluprofiili, jotta kaikille vaihto- ja apurahaohjelmien asiakkaille (nuori tai nuorten parissa toimiva, opiskelija tai vasta valmistunut, jatko-opiskelija tai tutkija, opetushenkilöstöön kuuluva, virkamies, tieteen tai kulttuurin toimija) voidaan turvata korkeatasoiset palvelut ja huolehtia myös nuoriso- ja kulttuuritoimialan palvelutehtävistä.

9.3.6 Koulutustoimialan hallintopalvelut

Opetushallitus toimisi opetusministeriön toimialalla eräistä koulutuksen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen hallintotehtävistä vastaavana opetusministeriön palveluorganisaationa huolehtien seuraavista tehtävistä:

- valtion oppilaitosten ja muiden sen tehtäväalueeseen kuuluvien yksiköiden ohjaus ja hallintotehtävät
- opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus- ja rahoituspäätökset sekä tähän liittyvien kehys- ja linjapäätöksiä koskevien ehdotusten valmistelu opetusministeriölle
- valtionapujen tarkastus ja valvonta.

Opetushallituksen alaisten valtion oppilaitosten ja yksiköiden määrää tulee vähentää.

On selvítettävä, voidaanko valtaosa nykyisistä valtion oppilaitoksista siirtää muille koulutuksen ylläpitäjille.

Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset on tarkoitus siirtää valtion talousarviossa vuodelle 2008 esitetyn linjauksen mukaisesti ammatillisen erityisopetuksen järjestäjille 1.1.2009 lukien. Opetusministeriö käynnistää siirtoa koskevat tarvittavat toimenpiteet ja neuvotellut vastaanottavien koulutuksen järjestäjien kanssa vuoden 2007 aikana yhteistyössä valtion oppilaitosten johtokuntien ja niiden henkilöstön kanssa. Järjestelyllä turvataan erityisopetuksen strategian mukaisesti vaikeimmin vammaisten koulutuspalveluja toisen asteen koulutuksessa ja mahdollistetaan palvelujen kehittäminen. Tavoitteena on riittävän vahvojen ja toimintakykyisten koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden muodostaminen ammatillisen erityisopetuksen laadun ja saatavuuden vahvistamiseksi. Oppilaitokset siirtyvät olemassa olevien ammatillisen erityisopetuksen järjestäjäorganisaatioihin. Rahoitus turvataan osana opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää laskennallisena rahoituksena koulutuksen järjestäjäorganisaatiolle. Henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot turvataan muutoksen yhteydessä. Omaisuuden siirtämisestä neuvotellaan.

Vammaisten lasten perusopetusta järjestävien valtion koulujen, koulukotien ja sairaalakoulujen toimintaa ja sen kehittämistä koskevan valmistelutyön pohjalta arvioidaan mahdollisuudet siirtää valtion oppilaitoksia muille koulutuksen järjestäjille

Vastaavasti on selvítettävä Opetushallituksen alaisena toimivan Meriturvan aseman uudelleen järjestäminen. Meriturvan pääasiallinen toiminta on muuta kuin alan ammatillista peruskoulutusta, ja sen asiakkaat ovat pääosin muita kuin opetusministeriön hallinnonalan ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Meriturvan palveluja käyttävän asiakaskunnan perusteella toiminnasta vastaaminen voisi kuulua puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön tai sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Näillä kolmella hallinnonalalla on vastuullaan myös vastaavaan toimintaan liittyvää ammatillista koulutusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla Meriturvan toiminta voitaisiin organisoida merenkulkuhallinnon yhteyteen. Puolustusministeriön hallinnonalalla se voitaisiin järjestää osana Maanpuolustuskorkeakoulun täydennyskoulutusta. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla annetaan palo- ja pelastustoimen koulutusta Kuopiossa sijaitsevassa Pelastusopistossa. Sen ja Meriturvan toiminnoissa on löydettävissä yhteisiä osa-alueita; palokoulutuskeskuksen toiminta on luonnollisesti täysin samaa, pelastautumiskoulutuskeskuksen toiminnassa on myös löydettävissä yhteisiä osa-alueita ja kosketuspintaa. Meriturvan laivasimulaattorikoulutuskeskus poikkeaa tässä suhteessa edellä mainituista Meriturvan yksiköistä. Laivasimulaattorikeskuksen aseman järjestämistä voidaan tarkastella myös erillisenä kysymyksenä.

9.4 Koulutuksen arviointijärjestelmän uudistaminen – kansallinen koulutuksen arviointi koottava yhdelle toimijalle, Koulutuksen arviointikeskukselle

Opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee erityisesti varmistaa koulutuksen laatua ja tuloksellisuutta ja luoda pohja laadun ja tuloksellisuuden jatkuvalla parantamiselle. Eri koulutusmuotojen laatu tulee varmistaa ja huolehtia oppilaiden ja opiskelijoiden oikeudesta hyvään koulutukseen. Suomalainen koulutusjärjestelmä on tuottanut oppimistuloksia, jotka kansainvälisissä arvioinneissa ovat yltäneet maailman kärkeen. Hyvästä tuloksesta ovat opettajien ja rehtoreiden kanssa vastanneet myös kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät. Korkealaatuisen koulutuksen ja oppimistulosten tuottaminen edellyttää, että paikalliset,

alueelliset ja valtakunnalliset koulutuksen päättäjät ja oppilaitokset saavat käyttöönsä relevanttia tietoa koulutuksen tuloksista.

On esitetty, että lainsäädäntöä ja muuta norminantoa pitäisi kiristää, jotta koulutuksen ja oppimistulosten laatua voitaisiin varmistaa tehokkaammin. Asia ei saa tukea selvitysmiehen teettämässä sidosryhmäkyselyssä. Asiaa harkittaessa on myös huomattava, että suomalaisen opetustoimen kansainvälisesti mitatut ja tunnustetut erinomaiset tulokset on saavutettu aikana, jolloin normitusta on ratkaisevasti vähennetty ja päätösvaltaa siirretty kouluille ja koulutuksen järjestäjille. Tämä on trendi nyt myös kansainvälisesti arvioituna. Evidenssiin pohjautuva näkemykseni on, että liian tiukkaan normiohjaukseen sitomaton toiminta synnyttää innovaatioita ja ratkaisuja, jotka parhaiten sopivat paikallisiin olosuhteisiin ja tuottavat parhaan tuloksen. Ohjaus kaipaa siksi muita välineitä kuin normiohjausta.

Hallitusohjelman mukaan ”Arvioidaan valtionosuusjärjestelmän muutoksesta johtuvat tarpeet kehittää ohjausjärjestelmää. Opetushallituksen asema ja tehtävät arvioidaan. Arviointitoimintaa kokonaisuudessaan selkeytetään.”

Arviointitoiminta on nykyisin pääsääntöisesti opetusministeriön rahoittamaa teematista arviointia, koulutuksen eri prosesseja koskevaa tutkimusta, koulutuksen järjestäjän tilaamaa ulkoista arviointia tai laadunvarmistusjärjestelmän auditointia, itsearviointia taikka laajaa koulutusjärjestelmääarviointia.

Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi yliopistoja ja korkeakouluja ja Koulutuksen arviointineuvosto muuta koulutusjärjestelmää. Opetushallituksen arviointitoiminta on keskittynyt pääasiallisesti peruskoulun oppimistulosten seurantaan ja arviointiin. Lääninhallitukset puolestaan toteuttavat alueitaan koskevia arviointeja, jolloin keskeisenä kohteena ovat olleet peruspalvelujen arviointikohteiksi määritetyt kohteet. Lääninhallituksilla on lakisääteinen velvollisuus peruspalvelujen arviointitehtävään alueellaan. Arviointi koskee osaltaan myös koulutuksen kysymyksiä. Suomen Akatemia on puolestaan vastannut tutkimuksen arvioinnista.

Arviointitoiminnan keskeiset epäselvyydet ovat liittyneet eri toimijoiden väliseen työnjakoon. Arvioinnin järjestämisessä ei ole riittävän selkeästi määritelty, mitkä tahot saavat arvioida mitään tahojta, millä tavoin, milloin, millä ehdoilla ja edellytyksillä. Arviointitoiminta on kuitenkin suhteellisen laajaa, vaikka sen vaikuttavuuteen kohdistuu epäilyjä. Arviointitoiminta on myös jakaantunut ja sektoroitunut toimijoihin, joilla ei riittävän kiinteitä kytkentöjä suhteessa toisiinsa.

Opetushallituksen rooli arvioinnissa on viime vuodet pienentynyt, koska työnjaosta koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välillä on kiistely. Erimielisyydet ovat kulmineeruneet kysymyksiin erilaisten koulutuksen tilaa ja tuloksellisuutta koskevien selvitysten suhteesta ulkopuoliseen arviointiin ja oppimistulosten arviointien toteuttamisesta. Lääninhallitusten osalta niiden rooli toisaalta koulutuksen arviointia toteuttavana tahona, toisaalta laillisuusvalvonnasta vastaavana viranomaisena on myös ongelmallinen. Kansalaisten oikeuksien toteutumisen valvonnan ja arvioinnin yhdistäminen läänintasolla vähentää arvioinnin perusajatusta koulutuksen kehittäjänä. Arviointitietämyksen ja hyviksi osoittautuneiden arvioinnin organisointiperiaatteiden nojalla lainsäädännön noudattamisen valvontaa ei tulisi lukea arvioinnin tehtäviin.

Koulutuksen arviointiin liittyvät ongelmakohdat kuvastavat koulutuksen arvioinnin moniulotteisuutta. Arviointi on kokonaisuus, jota on vaikea määritellä yksiselitteisesti. Tämä on näkynyt siinä, että arviointia, sen tehtäviä ja roolia niin laadunvarmistuksessa kuin koulutuspoliittisessa ohjauksessa ja päätöksenteossa on tulkittu monin eri tavoin - usein myös keskenään ristiriitaisella tavalla. Toimijoiden työnjakoa ei ole kaikilta osin saatu ratkaistuksi, vaikka opetusministeriölle kuuluu myös arviointitoiminnan ohjaus.

Erilaisista ja osin ristiriitaisistakin näkemyksistä huolimatta toiminnallisesti ja arviointiteoreettisesti koulutuksen arvioinnin eri muodoilla, ulottuvuuksilla ja toimijoilla on paljon annettavaa toisilleen. Sama koskee myös muita julkisten palvelujen sektoreita suhteessa koulutussektoriin ja päinvastoin. Arvioinnin keskeisenä tavoitteena on kehittää koulutusta ja tukea oppimista, varmistaa koulutuksen laatua sekä tuottaa koulutuksen paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa sekä kansainvälisessä vertailussa tarvittavaa tietoa. Arviointi ei siksi saisi muodostua valvonnalliseksi tai pelkästään kuvailevaksi – toisaalta arviointia ei voida monopolisoida kaikilta osin yhdelle toimijalle.

Toiminnan ohjauksen muutos ja etenkin perusopetuksessa rahoitusjärjestelmän muutos aiheuttaa ilmeisen tarpeen tehostaa koulutuksen arviointia. Arvioinnilla on tärkeä sija uudessa tuloksellisuutta, laatua ja paikallista liikkumavapautta korostavassa koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Toisaalta on todettava, että arvioinnille on asetettu suuria, toisinaan ylimitoitettuja odotuksia. Eri yhteyksissä on esitetty, että arvioinnin tulisi korvata muita ohjauksen muotoja ja että sen tulisi suoraan vahvasti ohjata toimintaa.

Suomessa ei ole siirrytty – eikä pitäisi pyrkiä siirtymään – kansallisessa koulutuspolitiikassa yksinomaan arviointikeskeiseen koulutuspolitiikkaan. Arviointi on tärkeässä roolissa tuotettaessa tietoa ohjauksen ja päätöksenteon tueksi, mutta sitä ei voi pitää koulutuspoliittisen ohjauksen ja laadunvarmistuksen yksinomaisena kivijalkana. Säädöksiin ja norminointiin perustuva ohjaus on keskeisin toiminnan ja talouden ohjausmuoto myös jatkossa. Tähän ohjauksen muotoon kuuluu myös opetussuunnitelmien ja tutkinnon perusteet määrittävä norminointi. Laadunvarmistus perustuu opetuksen ja koulutuksen järjestäjien itsearviointiin, ulkoiseen arviointiin sekä valtakunnalliseen ohjaukseen. Myös tämä perusasetelma on edelleen toimiva. Arviointi voi osaltaan tukea näiden ohjausvälineiden toimintaa ja kehittämistä.

Koulutuksen tuloksellisuuteen ja laatuun vaikuttavien tekijöiden arviointi on kansallinen, alueellinen, paikallinen sekä oppilaitosten ja opettajien etu. Nykyinen koulutuksen arviointijärjestelmä ei kuitenkaan kaikilta osin pysty vastaamaan tähän tarpeeseen. Järjestelmä on sekava, vaillinainen ja tehoton. Arviointitiedon avoimuus ja läpinäkyvyys korostuu kunnallisen ja koulutuksen järjestäjäkohtaisen päätöksenteon laajentuessa. Lisäksi tarvitaan aikaisempaa parempaa seurantainformaatiota koulutuksen toteuttamisesta ja etenkin koulutuksen tuottamista oppimisen tuloksista.

Selvitysmiehen näkemyksen mukaan koulutuksen seuranta- ja arviointitiedolla ohjaamisesta on tehtävä normiohjausta täydentävä ja perusopetuksessa osin korvaava toiminto. Seuranta- ja arviointitoimijoiden tehtäviä ja työnjakoa on myös tarpeen selkeyttää, jotta arviointitoiminnan tuloksellisuus, osuvuus ja pitkäjänteisyys voidaan turvata. Selvitysmies esittää koulutustoimialan arviointijärjestelmään kokonaisuudistusta. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista esittää yksityiskohtaisesti uudistusta, vaan kuvataan pääperiaatteet.

Koulutuksen ja opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta (itsearviointi).

Koulutuksen ja opetuksen järjestäjät ja niiden ylläpitämät koulut ja oppilaitokset tekevät toimintansa itsearviointeja. Nykyistä arviointivelvollisuutta tulee täsmentää seuraavasti:

- Koulutuksen järjestäjän tulisi julkaista antamaansa koulutusta/toimintaansa ja sen vaikuttavuutta koskeva arviointiraportti joka kolmas vuosi. Raportissa käytettäisiin hyväksi kansallisesti määritettyjä ja kerättyjä toimintaa kuvaavia seurantatietoja, perusopetuksessa oppimistulosten kansallisista kokeista saatua tietoa ja ulkoista arviointitietoa. Itsearviointiin

raportin sisällöstä, muodosta ja aikataulusta annettaisiin määräykset opetusministeriön asetuksella.

- Ammatillisen ja lukiokoulutuksen järjestäjien tulisi lisäksi huolehtia siitä, että koulutuksen järjestäjällä on käytössään koulutuksen laatua varmistava järjestelmä, jonka tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin asetuksella.

Antamansa koulutuksen ja sen vaikuttavuuden omassa arvioinnissa koulutuksen ja opetuksen järjestäjä käyttää hyväksi

- **perusopetuksessa** valtakunnallisesti määritettyjä ja kerättyjä toimintaa kuvaavia seurantatietoja, Opetushallituksen oppimistulosten toteuttamien kansallisten kokeiden tietoa (oppimistulosten seuranta-arviointi) sekä Koulutuksen arviointikeskuksen tai muun tahon toteuttamaa ulkoista arviointitietoa,
- **lukiokoulutuksessa** valtakunnallisesti määritettyjä ja kerättyjä toimintaa kuvaavia seurantatietoja ja ylioppilastutkinnon tuottamaa oppimistuloksia koskevaa tietoa sekä ulkoista arviointitietoa,
- **ammattillisessa koulutuksessa** valtakunnallisesti määritettyjä ja kerättyjä toimintaa kuvaavia seurantatietoja, ammattiosaamisen näyttöjen ja näyttötutkintojen tuottamaa oppimistuloksia koskevaa tietoa, tuloksellisuusrahoituksen perusteena olevaa indikaattoritietoa sekä ulkoista arviointitietoa,
- **aikuiskoulutuksessa**, jossa on muuta koulutusta enemmän kysymys myös asiakkaan kuluttajasuojasta, edellä kohdissa 1–3 mainittua tietoa.

Itsearviointien tulokset tulee julkistaa Internetissä arviointiraporttina vähintään joka kolmas vuosi. Itsearviointiraportti kohdistuisi ensisijaisesti koulutuksen laadun ja määrällisten tulosten saavuttamisen ehtojen ja esteiden kuvaamiseen ja analysointiin sekä toimiin, joilla koulutuksen järjestäjän ja sen oppilaitosten toimintaa on kehitetty. Raporttien julkistamisen avulla myös torjuttaisiin julkisuushakuista, yksittäisiin suoritusindikaattoreihin tms. keskittyvää ja yksipuolista keskustelua ja suunnattaisiin keskustelua sen sijasta oleellisiin kysymyksiin, joihin vaikuttamalla koulutuksen laatua on mahdollista nostaa.

**Koulutuksen ja opetuksen järjestäjällä tulee olla
velvollisuus osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin ja
julkistaa sen tulokset (ulkoinen arviointi).**

Koulutuksen ja opetuksen järjestäjien antamaa koulutusta ja sen vaikuttavuutta tulee arvioida säännöllisesti ulkopuolisena arviointina.

Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus osallistua Opetushallituksen toteuttamaan oppimistulosten seuranta-arviointiin (kansalliset kokeet) opetusministeriön asetuksella säädettävissä oppiaineissa ja määräaikoina.

Opetushallituksen tehtäväksi säädetään perusopetuksen ammatillisen tason, pedagogisen kehityksen ja oppilaiden oppimistulosten seuranta-arvioinnin toimeenpano. Opetushallitus seuraisi ja järjestäisi oppimistuloksia mittaavia kansallisia kokeita, joissa oppilaiden osaamista verrataan perusopetusta suhteessa valtakunnallisesti opetusministeriön asetuksessa asetettuihin tavoitteisiin ja normeihin.

Koulutuksen ulkoisesta arvioinnista vastaava elin tai yksittäisen arvioinnin osalta opetusministeriön toimeksiannosta muu taho toimeenpanee koulutuksen ulkopuoliset arvoinnit, lukuun ottamatta oppimistulosten seuranta-arvioinnin toimeenpanemiseksi järjestettyjä kansallisia kokeita. Valtakunnallisesti valitun teema-arvioinnin toimeenpanisi koulutuksen ulkoisesta arvioinnista vastaava elin. Itse valitsemansa teema-arvioinnin koulutuksen järjestäjä voi tilata valitsemaltaan yritykseltä tai laitokselta.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien velvollisuutta osallistua ulkopuoliseen arviointiin täsmennettäisiin siten, että niille säädettäisiin velvollisuus laadunvarmistusjärjestelmänsä ulkopuoliseen arviointiin vähintään viiden vuoden välein. Arviointi perustuisi korkeakoulujen tavoin auditointiin, joka voidaan tilata auktorisoidulta yhteisöltä.

Ulkoisista arvioinneista laaditaan raportti ja sen tiivistelmä. Koulutuksen järjestäjä on velvollinen julkistamaan tiivistelmän. Yksittäisen peruskoulun oppimistulosten seuranta-arvioinnin tuloksia ei julkisteta, mutta perusopetuksen järjestäjän kaikkien koulujen oppimistuloksia koskevat yhteenvetotiedot julkistetaan. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kaikki arviointitulokset julkistetaan. Koulutuksen järjestäjille säädetään velvollisuus tiedottaa oppimistulosten kokeiden ja ulkoisen arvioinnin tulokset opiskelijoille ja heidän vanhemmilleen. Tietojen julkistamisesta ja julkisuudesta säädetään.

Koulutuksen ulkoinen arviointitoiminta tulee keskittää perustettavalle Koulutuksen arviointikeskukselle (Finnish Centre for Evaluation of Education).

Esitän, että koulutuksen ja korkeakoulujen ulkopuolisen arvioinnin järjestäminen koottaisiin yhdelle toimijalle, **Koulutuksen arviointikeskukselle**.

Koulutuksen arviointikeskus olisi opetusministeriön toimialan valtion uusi virasto, jonka tehtävänä olisi itsenäisesti arvioinnin avulla varmistaa koulutuksen ja opetuksen laatua ja tukea sen kehittämistä. Keskuksen tehtävänä olisi tukea ja avustaa opetusministeriötä ja muita viranomaisia sekä koulutuksen järjestäjiä arviointiin liittyvissä asioissa. Keskuksen tehtävänä olisi osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja koota kokemusta kansallisesta ja kansainvälisestä arvioinnista sekä kehittää ja uudistaa arvioinnin ja laadun varmistuksen menetelmiä. Arvioinnin uskottavuuden kannalta on tärkeää, että Koulutuksen arviointikeskus ei osallistu toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen.

Koulutuksen arviointikeskuksella olisi yleistoimivalta koulutuksen ulkoisen arvioinnin alalla. Arviointikeskus ei kuitenkaan toteuttaisi määrättyjä tutkintoihin tai opetussuunnitelmiin perustuvia oppimistulosten seuranta-arviointeja, ellei opetusministeriö niitä erikseen siltä tilaisi.

Koulutuksen arviointikeskuksen tulee toteuttaa järjestelmällistä julkisen rahoituksen piirissä olevan koulutuksen ulkoista arviointia esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön alueilla. Arviointikeskus toteuttaisi myös seuranta-arviointeja. Aikuiskoulutus sisältyisi integroituna teemana kaikkien sektoreiden arviointiin kullekin sektorille luonteenomaisella tavalla. Koulutuksen arviointikeskuksen toimialasta ei ole perusteita erottaa korkeakoulutusta erilliseksi korkeakoulujen arviointineuvostoksi, koska monet arvioinnin kysymykset kattavat useampia koulutusmuotoja ja -asteita. Arviointikeskuksessa voitaisiin kuitenkin korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi organisoida erilliseen yksikköön. Koulutuksen arviointikeskuksen toimintaa ja arviointia itseään tulisi arvioida määrävuosin.

Perusopetuksen oppimistulosten seuranta-arvioinnin ja sen vaatimien kansallisten kokeiden toteuttamisesta vastaisi Opetushallitus. Oppimistulosten seuranta-arvioinnin tehtävänä

olisi tuottaa säännöllinen tieto perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta valtakunnallisesti, koulutuksen järjestäjittäin ja oppilaitoksittain. Tehtävä säädetään Opetushallituksen tehtäväksi. Perusopetuksen oppimistulosseurannan toteuttamista ohjaamaan opetusministeriö asettaa Opetushallitukseen asiantuntijajohtoryhmän. Opetushallitus ei toteuttaisi eikä sille osoitettaisi muuta arviointia kuin oppimistulosten seurantaan liittyvää arviointia.

Koulutuksen arviointikeskus ei vastaisi myöskään muiden kansallisten kokeiden ja tutkintojen järjestämisestä ja niiden perusteella tehtävistä oppimisen tulosten arvioinnista kuten ylioppilastutkinnon, näyttötutkintojen, ammattiosaamisen näyttöjen tai kielitutkintojen toimeenpanosta tai niihin perustuvasta kansallisesta oppimistuloksia koskevasta seuranta-arvioinnista.

Arviointitoiminta rahoitettaisiin koulutuksen arviointikeskuksen toimintaan valtion talousarviossa osoitetuilla määrärahoilla tai tilaustoimintana. Arvioinnit toteutettaisiin arviointikeskuksen hallituksen asettamina arviointihankkeina. Arviointiryhmät koostuisivat henkilöistä, joilla on erityinen arvioitavan koulutuksen alueen asiantuntemus. Arviointikeskuksen henkilöstö tai hallituksen jäsenet eivät voisi olla arviointiryhmän jäseniä. Arviointikeskuksen hallituksen tehtävänä on varmistua siitä, etteivät arviointiryhmän jäsenet ole jäävejä suorittamaan arviointia.

Arviointikeskus voisi toteuttaa arviointihankkeita myös tilauksen perusteella maksullisena toimintana. Arviointeja voisivat tilata opetusministeriö, muut ministeriöt sekä koulutuksen ja opetuksen järjestäjät.

Opetusministeriöllä tulee säilyttää ote ja mahdollisuus julkisesti rahoitetun arviointitoiminnan ohjaamiseen. Sen sijaan arviointien organisointiin ja tuloksiin opetusministeriöllä ei tule olla vaikutusmahdollisuutta. Koulutuksen arviointikeskuksen tulisi esittää vuosittain seuraavan toimintavuoden arviointisuunnitelma ja maksullisen toiminnan kehykset opetusministeriön vahvistettavaksi ennen kalenterivuoden huhtikuun 30. päivää, ja opetusministeriö vahvistaisi suunnitelman kesäkuun loppuun mennessä. Toimintavuoden arviointisuunnitelma perustuisi arviointikeskuksen laatimaan arvioinnin TTS-suunnitelmaan.

Arviointikeskusta johtaisi hallitus, joka olisi vastuullinen opetusministeriölle. Hallituksen puheenjohtajan osoittaisi opetusministeriö ja muut jäsenet edustaisivat arviointikeskuksen koulutusalueita seuraavasti: 3 jäsentä esi- ja perusopetus, 2 lukiokoulutus, 2 ammatillinen koulutus, 2 korkeakoulutus, 1 vapaa sivistystyö. Jäsenistä yhden tulisi edustaa ruotsinkielistä koulutusta. Aikuiskoulutuksen asiantuntemus tulee varmistaa kokoonpanossa. Lisäksi Koulutuksen arviointikeskus voisi asettaa toiminnan tukemiseksi ja kehittämiseksi kansallisista ja kansainvälisistä asiantuntijoista koostuvan neuvottelukunnan.

Arviointikeskuksessa olisi Korkeakoulujen auditointiyksikkö, joka vastaisi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditoinneista. Auditointi on riippumatonta ulkopuolista arviointia, jossa selvitetään, onko koulutuksen järjestäjän laadunvarmistusjärjestelmä tavoitteiden mukainen, tehokas ja tarkoitukseen sopiva. Auditoinnissa ei oteta kantaa tavoitteisiin tai toiminnan tuloksiin sinänsä, vaan arvioidaan niitä prosesseja, joilla korkeakoulu hallitsee ja kehittää koulutuksen ja muun toiminnan laatua. Korkeakouluille säädetään velvollisuus toteuttaa korkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmän auditointi vähintään kerran viidessä vuodessa. Arviointi voitaisiin toteuttaa Suomessa Koulutuksen arviointikeskuksen korkeakoulujen auditointiyksikön toimesta tai korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointiin kansainvälisesti tunnustetun ulkomaisen yksikön toimesta. Korkeakoulujen auditointiyksikön henkilöstö ei itse toteuttaisi auditointeja, vaan niitä varten koottaisiin kansainvälisistä ja kansallisista asiantuntijoista muodostuva arviointiryhmä.

Koulutuksen arviointikeskus perustetaan säätämällä laki Koulutuksen arviointikeskuksesta. Arviointikeskus muodostetaan nykyisten koulutuksen arviointineuvoston,

korkeakoulujen arviointineuvoston ja osittain Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksen voimavarojen, lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnin ja Opetushallituksen arvioinnin voimavarojen ja henkilöstön pohjalle seuraavasti:

Koulutuksena arviointineuvosto	1,4 M€ (8 htv)
Korkeakoulujen arviointineuvosto	1,2 M€ (8 htv)
Koulutuksen tutkimuslaitos	1,5 M€ (10 htv)
Opetushallitus	0,3 M€ (4 htv)
Lääninhallitukset	0,3 M€ (4 htv)
<i>Yhteensä</i>	4,7 M€ (34 htv)

Perusopetuksen oppimistuloksia koskeva seuranta-arviointi tulee keskittää Opetushallitukselle ja toteuttaa kansallisia oppimistuloksia mittaavina kokeina.

Perusopetuksen seuranta-arvioinnin tehtävänä olisi tuottaa säännöllinen tieto perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta valtakunnallisesti sekä koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen tasolla.

Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus osallistua Opetushallituksen toteuttamaan oppimistulosten seuranta-arviointiin (monitoring) ja sen vuoksi toteutettavaan kansallisiin kokeisiin opetusministeriön asetuksella säädettävissä oppiaineissa ja määräaikoina. Opetushallituksen tehtäväksi säädetään perusopetuksen ammatillisen tason, pedagogisen kehityksen ja oppilaiden oppimistulosten seuranta-arvioinnin toimeenpano. Opetushallitus seuraisi perusopetuksen oppimistuloksia suhteessa valtakunnallisesti asetettuihin tavoitteisiin ja normeihin. Tämä tehtävä on muissa pohjoismaissa järjestetty vastaavalla tavalla.

Perusopetuksen oppimistulosten seuranta-arvioinnin toteuttamista ohjaamaan opetusministeriö asettaa Opetushallitukseen 3–5 asiantuntijajäsenestä koostuvan tehtäväkohtaisen johtoryhmän.

Perusopetuksen järjestäjille ja niiden oppilaitoksille säädetään velvollisuus osallistua oppimistulosten seuranta-arviointiin opetusministeriön asetuksella säädettävien määräajoin ja määrättyissä oppiaineissa. Seuranta-arviointi keskitetään etenkin toiminnan alkuvaiheessa opetussuunnitelman perusteiden kannalta määrättyihin oppiaineisiin (näitä olisivat äidinkieli ja kirjallisuus, matematiikka, toinen kotimainen kieli, ensimmäinen vieras kieli, maantieto, biologia, fysiikka/kemia). Kansalliset kokeet ajoitetaan siten, että seuranta-arviointi tuottaa tietoa perusopetuksen nivelvaiheissa ja päättövaiheessa.

Oppimistulosten seuranta-arviointi toteutetaan pääsääntöisesti verkkopohjaisina kokeina kaikissa kouluissa. Kokeet arvioisivat sitä, mitä oppimistuloksia on saavutettu ja tuottavat diagnoosin oppimisen tilasta. Otopohjaisesta oppimistulosten arvioinnista pyritään luopumaan ja tuottamaan oppimistuloksia koskeva informaatio ja palaute kaikille ikäluokkaan kuuluville ja kaikille asianomaisen vuosiluokan opettajille.

Perusopetuksen järjestäjälle ja oppilaitoksille annetaan mahdollisuus vapaaehtoiseen oppimistulosten arviointiin myös muina kuin asetuksessa määrättyillä vuosiluokilla ja silloin, jos oppimistulosten seuranta-arviointi toteutetaan otopohjaisena. Opetuksen järjestäjällä olisi näin mahdollisuus seurata ja arvioida osaamisen tasoa ja asettaa mahdollisia omia tavoitteita, joiden toteutumisesta voitaisiin seurata. Tämä mahdollistaisi koulun tavoitteellisen kehittämisen ja opiskelijan arvioinnin yhtenäistämisen.

Opetushallitus ei ole oppimistulosten seuranta-arvioinnissa oman työnsä arvioija, vaan se seuraa ja monitoroi kansallisesti vahvistettujen osaamisen tavoitteiden saavuttamista järjestämällä oppimisen tuloksia mittaavia kokeita. Kansalliset osaamisen ja oppimisen tavoitteet vahvistettaisiin jatkossa opetusministeriön asetuksena annettavissa perusopetuksen ja lukio-koulutuksen opetussuunnitelman perusteissa sekä ammatillisten tutkintojen perusteissa.

Oppimistuloksia seuraavat ja arvioivat kansalliset kokeet on otettu viime vuosina käyttöön laajasti muissa pohjoismaissa ja niiden käyttöä ollaan laajentamassa.

Oppimistulosten seuranta-arvioinnissa ei ole kysymys koulukohtaisista ranking-listoista, joten koulukohtaiset oppimistulokset on syytä pitää perusopetuksessa ei-julkisina ja tiedon julkisuudesta ja julkaisemisesta on säädettävä.

Tulosperusteisessa ja suureen paikalliseen liikkumavapauteen perustuvassa ohjausjärjestelmässä kansallisiin kokeisiin perustuva seuranta-arviointi on väline, joka voi selkeästi parantaa arvioinnin yhdenvertaisuutta.

Oppilaan saamalla arvosanoilla on etenkin perusopetuksen loppuvaiheessa jopa ratkaiseva merkitys hänen tulevaisuudelleen. Kansalliset kokeet mahdollistavat oppilaan oikeusturvan kannalta aikaisempaa yhtenäisemmän arvioinnin ja antavat opettajille välineitä ja mahdollisuuksia oman arvosteluasteikkonsa tarkistamiseen. Ne antavat koululle ja opettajalle palautetta oppilaan oppimistuloksista suhteessa valtakunnallisiin vaatimuksiin. Vastaavaa palautetietoa ei ole muutoin saatavilla.

Kansallisten kokeiden käyttöä oppimistulosten seurannassa puoltaa se, että niiden avulla oppimisen arviointi voi perustua valtakunnan tasolla yhtäläisiin mittareihin, joiden luotettavuus voidaan pitää kansainvälisestikin korkeana. Koulutuksen tasa-arvon näkökulmasta oppimistulosten seuranta-arviointi kansallisten kokeiden avulla tuottaisi vertailukelpoista tietoa koulutuksen järjestäjän ja koulun kehittämistyöhön. Yhtenäisten kriteerien pohjalta suoritettu oppimistulosseuranta antaa mahdollisuuden käynnistää kunnissa perusopetukseen liittyvä oppimiseen ja sen kehittämiseen liittyvä keskustelu. Menettelyä puoltavat valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet. Jokaisessa koulutusta järjestävässä yhteisössä on organisatorisia ja muita oppimiseen vaikuttavia tekijöitä, joita voidaan koulutuksen arvioinnissa peilata suhteessa oppimistuloksiin.

Opetushallituksen toimivaltaan ei enää jatkossa kuulu muuta arviointitoimintaa, esim. tila-arviointeja.

Opetushallituksen tulee koota seurantatiedot oppimisen tuloksista kansalliseen koulutuksen tulokuvaan.

Opetushallitus kokoaisi perusopetuksen oppimistulosten seuranta-arvioinnista tiedon perusopetuksen valtakunnallisista oppimistuloksista.

Vastaavasti Opetushallituksen tulisi koota ammattiosaamisen näyttöjen ja näyttötutkintojen antama tieto oppimisen valtakunnallisista tuloksista. Tieto saataisiin näissä tapauksissa ammattiosaamisen näytöistä vastaavilta koulutuksen järjestäjien toimielimiltä ja tutkinto-toimikunnilta. Vastaavasti lukiokoulutuksen tuottamista oppimisten tuloksista saataisiin tiedot ylioppilastutkintolautakunnalta.

Lääninhallitusten arviointitoiminnasta koulutuksen alalla tulee luopua.

Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointitoiminnasta koulutuksen alalla tulee luopua ja siirtää koulutuksen arviointi Koulutuksen arviointikeskuksessa tapahtuvaksi. Lääninhallitusten tehtävänä olisi jatkossa toimia laillisuusvalvojana koulutusta koskevissa kysymyksissä. Sen laillisuusvalvojana saamat tiedot olisivat Koulutuksen arviointikeskuksen ja Opetushallituksen käytettävissä. Laillisuusvalvonnan havainnoista laadittaisiin vuosittainen kertomus.

9.5 Henkilöstöä ja voimavaroja koskevat ehdotukset

Henkilöstön osaamisen kehittämisen ja osaajien rekrytoinnin tulee olla keskeinen osa koulutuksen keskushallinnon uudistamista.

Sekä opetusministeriön että Opetushallituksen kehittämisessä korostuu asiantuntijuuden suuri merkitys.

Opetusministeriössä korostuu henkilöstön kyky hallita laaja-alaisesti kokonaisuuksia ja tehdä toimintapoliittisia analyyskejä. Opetusministeriössä tarvitaan osaamista, joka mahdollistaa koulutuksen muotojen ja niiden kehittämisen tarkastelun kokonaisuutena ja suhteessa asetettuihin politiikkatavoitteisiin. Lisäksi ministeriön henkilöstöltä edellytetään kykyä arvioida ohjauksen eri muotojen vaikutuksia ja sitä, miten ohjausjärjestelmään tehtävät muutokset vaikuttavat koulutustoimialan kokonaisuuteen ja erityisesti koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan.

Opetushallituksen osaamista tulee myös kehittää nykyistä kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Henkilöstön ei pidä keskittyä työssään vain yhden yksittäisen ja kapean osa-alueen kehittämiseen, vaan osaamisen tulee olla laaja-alaisempaa. Laaja-alainen osaaminen mahdollistaa henkilöstön työpanoksen hyödyntämisen nykyistä paremmin viraston eri toiminnoissa silloin, kun on tarvetta muuttaa toimintatapoja tai toiminnan painopisteitä toimintaympäristön muuttuessa. Laaja-alaista osaamista sekä Opetushallituksessa että opetusministeriössä tukisi ministeriön ja Opetushallituksen välinen henkilökiertojärjestelmä. Henkilökiertojärjestelmä antaisi Opetushallituksen virkamiehille mahdollisuuden perehtyä koulutustoimialan strategiseen työskentelyyn ja laajentaa näin näkemystään koulutuspoliittiseen ja kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Ministeriön virkamiehille henkilökiertojärjestelmä tarjoaisi mahdollisuuden syventää osaamista koulutustoimialan käytäntöjen suuntaan.

Laaja-alaisella osaamisella ei tässä yhteydessä kuitenkaan tarkoiteta sitä, että kaikkien Opetushallituksen työntekijöiden tulee olla yleisosaajia, joilla ei ole erikoistunutta osaamista millään osa-alueella. Sidosryhmät odottavat sekä sidosryhmäkyselyn että selvitysmiehen kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien perusteella Opetushallitukselta myös tulevaisuudessa vahvaa yleissivistävän esiopetuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen ja toisaalta vahvan ammatillisen koulutuksen (perus- ja lisäkoulutuksen) asiantuntemusta ja aikuiskoulutuksen asiantuntemusta. Opetushallituksen tulee varmistaa sekä yleissivistävän koulutuksen oppiaineiden että työelämän ammattialojen riittävän vahva osaaminen, jotta se pystyy palvelemaan asiakkaitaan tuloksellisella ja koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toimintaan hyvin soveltuvalla tavalla. Tämä on edellytys myös sille, että koulutusta voidaan kehittää siten, että koulutus vastaa entistä paremmin yksilön ja työelämän tarpeisiin.

Vahva asiantuntijuus Opetushallituksessa edellyttää hyviä yhteyksiä koulutuksen kenttään, työelämään, tutkimuslaitoksiin ja kansainvälisiin yhteistyökumppaneihin. Tämä on

omiaan varmistamaan sitä, että asiantuntijoilla on käytettävissään uusin tieto oppiaineiden ja työelämän alakohtaisen osaamisen kehittämisen pohjaksi.

Muuttuvassa ja monimutkaistuvassa maailmassa kaikki oppiainekohtainen tai työelämän alakohtainen osaaminen ei voi olla yhden asiantuntijan hallussa, vaan Opetushallituksen on kyettävä rakentamaan verkostoja ja asiantuntijoiden kyettävä toimimaan verkostoissa niin, että verkostojen osaamisella voidaan tukea ja täydentää asiantuntijan osaamista.

Koulutuksen ja opetuksen suunnitelmallinen ja tavoitteellinen kehittäminen edellyttää kykyä hyödyntää eri lähteistä tulevaa tietoa. Tavoitteena tulee olla etenkin asiantuntijoiden selvitys- ja analyysikapasiteetin parantaminen. Lisäksi koulutuksen toimintaa ja taloutta koskevan tiedon hallinta ja kyky osallistua kansainväliseen vertailukehittämiseen nousevat vahvasti esille. Henkilöstön osaamista tulee näiltä osin systemaattisesti vahvistaa.

Opetushallituksen vastuulle esitetty koulutus- ja osaamistarpeiden ennakkointityö edellyttää hyvää koulutusjärjestelmän ja koulutuksen tarjoajien tuntemusta, tietoa tarkasteltavan työelämän alalta (toimialoista, ammateista) ja hyviä työelämän yhteistyöverkostoja. Ennakointityötä tekevien asiantuntijoiden pitää pystyä tekemään tai organisoimaan verkostoihinsa tukeutuen valtakunnallista osaamis- ja koulutustarpeiden ennakkointia, osallistumaan ala- tai klusterikohtaiseen osaamistarpeiden ennakkointiin, osallistumaan tarvittaessa opetushallinnon edustajina muiden tekemään ennakkointityöhön, osallistumaan alakohtaisten erillisselvitysten tekemiseen ja ohjaamaan oman alansa alueellista ennakkointia. Näitä valmiuksia pitää systemaattisesti vahvistaa ja virkamiesten osaamisen kehittymistä tukea.

Vastaavaa systemaattista osaamisen vahvistamista ja kehittämistä vaaditaan muilta asiantuntijoilta esim. opetuksen ja opetushenkilöstön kehittämisen, tuloksellisuuden ja oppimistulosten seurannan, tutkimustulosten hyödyntämisen ja tietokeskuksen alueilla.

Sidosryhmät ovat nähneet Opetushallituksen heikkoudeksi puutteellisen oppilaitosten arjen tuntemuksen ja osin myös puutteellisen työelämän tuntemuksen. Oppilaitosten arjen ja työelämän tuntemusta tulisi lisätä paitsi tekemällä avoimempaa ja läheisempää yhteistyötä oppilaitosten ja työelämän kanssa, myös virkamiesten ”työelämäjaksoilla”. Virkamiehillä tulisi olla mahdollisuus työskennellä säännöllisin väliajoin esim. opetustehtävissä oppilaitoksissa, kunnan opetustoimen hallintotehtävissä tai vastuullaan olevan työelämän alan työtehtävissä yrityksissä.

Opetushallituksen henkilöstön työnkuvia tulee muuttaa siten, että henkilöstö voi nykyistä olennaisesti paremmin keskittyä viraston ydintoimintojen alueelle. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että yksittäisten virkamiesten työpanosta ei tulisi jakaa usealle Opetushallituksen ulkoiselle yksikölle tehtävään työhön. Opetushallituksessa ongelmaksi koetut pirstoutuneet työnkuvat johtuvat osittain siitä, että henkilöstö tekee työtä useille organisaatioille ja projekteille. Opetushallituksen ei tulisi olla suoraan säännöksen nojalla velvollinen huolehtimaan esim. ylioppilastutkintolautakunnalle kuuluvasta työstä.

Opetushallituksen pirstoutunut organisaatiokuva ja työnkuvat johtuvat myös Opetushallituksen lukuisista kehittämisprojekteista. Opetushallitus toteuttaa itse kehittämishankkeita, ohjaa ja tukee rahoittamiaan hankkeita sekä osallistuu lisäksi muiden organisaatioiden toteuttamiin hankkeisiin asiantuntijana. Monet virkamiehet ovat mukana useissa hankkeissa, jolloin heidän työnkuvansa pirstaloituu ja työpanos jakautuu usealle eri taholle. Vaikka hankkeet ovat keskeinen osa kehittämistyötä ja niiden kautta saadaan arvokasta tietoa kehittämisen pohjaksi, tulee hankkeiden määrää selkeästi vähentää. Hanketoiminnassa tulee keskittyä Opetushallituksen ydintoimintoja tukeviin hankkeisiin ja hankkeiden kokoa tulee kasvattaa. Kehittämisprojektit tulee ohjata enenevässä määrin koulutuksen järjestäjien toteutettavaksi, jolloin Opetushallituksen roolina on hankkeiden rahoitus, koordinointi ja ohjaus sekä tulosten levittäminen ja juurruttaminen osaksi koulutustoimialaa ja sen käytäntöjä.

Opetushallituksen voimavaroja ei tule myöskään ohjata nykyisessä laajuudessaan kansainväliseen (kehitys)yhteistyöhön. Valtaosan kansainvälisestä (kehitys)yhteistyöstä voisivat hoitaa muut organisaatiot, jotka tekevät muutoinkin vastaavaa työtä. Opetushallituksen kansainvälisen toiminnan tulisi painottua kansainväliseen vertailukehittämiseen, joka tukee Opetushallituksen ydintehtäviä ja tuo lisäarvoa Suomen koulutusjärjestelmän kehittämiseen.

Koulutuksen keskushallintoa tulee kehittää siten, että asetetut valtion tuottavuusohjelman vähennystavoitteet voidaan kokonaisuutena toteuttaa. Koulutustoimialan keskushallinnon uudistaminen ja ehdotetut tarkistukset virastojen tehtäviin merkitsevät sitä, että yksikkökohtaiset tuottavuustavoitteet tulee asettaa uudelleen.

Koulutuksen keskushallinnon kehittämisessä on otettava huomioon opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaiset vähennystavoitteet vuodesta 2006 vuoteen 2011. Opetusministeriön osalta vähennys on 30 henkilötyövuotta. Tähän alkuperäiseen määrään on tosin tullut muutoksia tehtäväsiirtojen vuoksi. Näistä esimerkkejä ovat valtiosihteerit, politiikkaohjelman johtaja ja sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Opetushallituksen osalta tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosivähennys on 62 henkilötyövuotta.

Arvion mukaan koulutuksen arviointiin käytetään tällä hetkellä 34 henkilötyövuotta, joista 4 henkilötyövuotta käytetään Opetushallituksessa. Korkeakoulujen arviointineuvoston henkilötyövuosimäärästä 5 henkilötyövuotta sisältyy opetusministeriön lukuihin.

Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan vuoden 2009 alussa CIMO yhdistettäisiin Opetushallitukseen, jolloin näiden virastojen resurssit yhdistyisivät. Samalla opetusministeriöstä siirrettäisiin operatiivisia tehtäviä Opetushallitukseen. Siirtyvien tehtävien määräksi arvioidaan 10 henkilötyövuotta. Ylioppilastutkintolautakunnasta siirtyisi 1 henkilötyövuosi Opetushallitukseen. Vuonna 2009 perustettavaksi ehdotettuun Koulutuksen arviointikeskukseen siirrettäisiin Opetushallituksessa 4 henkilötyövuotta. Samoin Opetusministeriöstä siirrettäisiin Koulutuksen arviointikeskukseen 4 henkilötyövuotta, jotka ovat nyt Korkeakoulujen arviointineuvoston käytössä.

Edellä sanotut organisaatio- ja tehtävämuutokset sekä tuottavuusohjelman mukaiset vähennykset on kuvattu oheisessa taulukossa 38. Koulutuksen keskushallinnon kokonaishenkilötyövuosivähennys olisi tällöin 92 henkilötyövuotta. Keskeistä on, että opetusministeriön, Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointikeskuksen ydintoimintoihin tulee voida vapauttaa voimavaroja kokoamalla ja kehittämällä palveluita, soveltamalla tieto- ja viestintätekniikkaa tehokkaasti ja uudistamalla samanaikaisesti prosesseja ja toimintamalleja. Kuvattujen muutosten seurauksena tuottavuusohjelma kohdistuisi koulutuksen arviointiin käytettäviin henkilötyövuosiin myös muualla kuin opetusministeriössä ja Opetushallituksessa. Käytännössä tämä tarkoittaisi henkilötyövuosivähennysten huomioimista Koulutuksen arviointikeskuksessa.

Taulukossa 38 kuvattujen muutosten lisäksi muualla koulutuksen hallinnossa aiheutuisi henkilötyövuosimuutoksia selvitysmiestyön ehdotuksiin sisältyvästä Opetusalan koulutuskeskuksen (Opeko) siirrosta Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenialle sekä valtion ammatillisten erityisoppilaitosten siirrosta yksityisille ammatillisen erityisopetuksen järjestäjille.

Taulukko 38. Koulutuksen keskushallinnon henkilöstömäärien muutoksia

Lähtötilanne vuonna 2006		Tilanne vuonna 2011	
OPM yhteensä	336	OPM yhteensä	298
Nykyinen OPH			
toimintamenomomentti	294		
muu rahoitus	61	Uudistettu OPH	
yhteensä	355	toimintamenomomentti	310
CIMO		muu rahoitus	85
toimintamenomomentti	61	yhteensä	395
muu rahoitus	35		
yhteensä	96		
Koulutuksen arviointiin muualla kuin OPH:ssa ja OPM:ssä käytetyt htv:t	25	Koulutuksen arviointikeskus	27
YHTEENSÄ	812		720

Lisärahoitusta vaativia investointikohteita ovat tietojärjestelmän kehittäminen tietokeskuksen toiminnoissa, kansallisen oppimistulosten seuranta-arviointijärjestelmän vaatima investointi, sähköinen opetustoimen kehittämispalvelu, koulutuspalvelun tuottajien tietopalvelu, oppimateriaalipalvelu, osaamispääomaa kuvaavan opintosuoritusrekisterin luominen, koulutukseen hakeutujan tietopalvelu ja kaiken koulutuksen kattava sähköinen haku. Varat irrotetaan talousarvion nykyisiltä momenteilta määrääjäksi toteutettavaksi investoinniksi.

9.6 Uudistusten toimeenpano

Tehtävien, toimivallan ja roolin sekä organisaation osalta uudistettu Opetushallitus aloittaisi opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisvirastona 1.1.2009.

- Opetushallitusta koskevan lain uudistaminen
- Kansainvälisen henkilövaihdon keskusta koskevan lain kumoaminen ja säännösten sijoittaminen Opetushallitusta koskevaan uuteen lainsäädäntöön
- Opetusalan koulutuskeskusta koskevan lain kumoaminen

Perustettaisiin Koulutuksen arviointikeskus uutena opetusministeriön alaisena valtion laitoksena. Osana Koulutuksen arviointikeskusta toimisi Korkeakoulujen auditointiyksikkö. Koulutuksen arviointikeskus sijoitettaisiin Jyväskylään ja sen toiminta alkaisi 1.8.2009.

- Laki koulutuksen arviointikeskuksesta
- Koulutustoimialan arviointia koskevien säännösten uudistaminen perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa ja uudistettavassa yliopistolainsäädännössä

Tarvittavat talousarviomuutokset valmisteltaisiin osaksi vuoden 2009 valtion talousarviota.

Internet-kysely Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä sekä koulutustoimialan ohjauksesta

1. Kuinka hyvin katsot tuntevasi seuraavat organisaatiot ja niiden roolin opetustoimialan hallinnossa ja ohjauksessa?

Tunnen....

	<i>Erittäin hyvin</i>	<i>Hyvin</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Heikosti</i>	<i>En tunne lainkaan</i>
- Opetushallitus	1	2	3	4	5
- Opetusministeriö	1	2	3	4	5

2. Minkä kokonaisarvosanan annat näiden organisaatioiden toiminnalle?

	<i>Erittäin hyvä</i>	<i>Hyvä</i>	<i>Kohtalainen</i>	<i>Heikko</i>	<i>Erittäin heikko</i>
- Opetushallitus	1	2	3	4	5
- Opetusministeriö	1	2	3	4	5

3. Mihin suuntaan Opetushallituksen toiminta on mielestäsi muuttunut **viimeisen 12 kuukauden aikana**?

- 1 Muuttunut parempaan suuntaan
- 2 Pysynyt samalla tasolla
- 3 Muuttunut huonompaan suuntaan

EI OPETUSHALLITUKSEN HENKILÖSTÖLLE:

4. Kuinka säännöllisesti olet yhteydessä / asioit Opetushallituksen kanssa?

- 1 Päivittäin tai lähes päivittäin
- 2 Useita kertoja viikossa
- 3 Noin kerran viikossa
- 4 Muutamia kertoja kuukaudessa
- 5 Noin kerran kuukaudessa
- 6 Muutamia kertoja vuodessa
- 7 Noin kerran vuodessa
- 8 Harvemmin kuin kerran vuodessa
- 9 En koskaan

5. Kuinka monta kertaa arvioisit olleesi yhteydessä / asioineesi Opetushallituksen kanssa **viimeisen 12 kuukauden aikana**?

___ kertaa

KAIKILLE:

6. Opetushallitukselle on annettu erilaisia tehtäviä, joita on listattu alla.
Kuinka hyvin Opetushallitus on mielestäsi selvinnyt näistä tehtävistä?

<i>Erittäin hyvin</i>	<i>Hyvin</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Heikosti</i>	<i>Erittäin heikosti</i>	<i>En osaa arvioida</i>
1	2	3	4	5	6

- Opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä opiskelijan arvioinnin perusteista päättäminen
- Koulutuksen yleinen kehittäminen
- Opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittäminen
- Oppiainekohtainen kehittäminen
- Työelämän alakohtainen kehittäminen
- Erityisopetuksen kehittäminen
- Ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen
- Koulutuksen järjestämisen seuranta ja valvonta
- Koulutuksen järjestäjien yhteistyön ja verkostoitumisen tukeminen
- Koulutusmuotojen välisen yhteistyön tukeminen
- Valtakunnalliset oppimistulosten arvioinnit
- Koulutuksen tilaa koskevat seurannat ja arvioinnit
- Koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistäminen
- Koulutuksen laadun ja laatu järjestelmien kehittäminen
- Koulutuksen järjestämistä ja opetuksen kehittämistä palvelevan tietotuotannon (mm. tilastot) ylläpito ja kehittäminen
- Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän edellyttämät tiedonkeruut, raportointi, tarkastukset ja muut rahoitukseen liittyvät tukitehtävät
- Valtionavustusten osoittaminen kehittämishankkeisiin ja muihin tarkoituksiin
- Koulutuksen hakeutumiseen liittyvät palvelut (mm. yhteishaku, koulutusoppaat)
- Opetustoimen henkilöstökoulutuksen koordinointi ja rahoitus
- Tutkintotoimikuntien hallinto ja tuki
- Koulutustoimikuntien tuki
- Kielitutkintojen järjestäminen
- Suomalaisen koulutuksen kansainvälistymisen tukeminen
- Kansainvälisten koulutushankkeiden koordinointi
- Ulkomaisten tutkintojen tunnustaminen ja liikkuvuuden edistäminen
- Valtion oppilaitosten toiminnan ohjaaminen
- Rakennerahastoprojektien hallinnointi, ohjaus ja tuki
- Oppimateriaalin kehittäminen
- Ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalin tuottaminen
- Valtakunnallinen ja alueellinen koulutustarpeiden määrällinen ja laadullinen ennakointi
- Maksuton koulutus, toiminnasta tiedottaminen ja asiakaspalvelu
- Maksulliset koulutus-, konsultointi- ja arviointipalvelut
- Tutkimus- ja julkaisutoiminta

7. Kuinka hyvin Opetushallitus on mielestäsi onnistunut seuraavien koulutusmuotojen kehittämisessä, tuloksellisuuden edistämisessä ja koulutuksen järjestämisen seurannassa?

<i>Erittäin hyvin</i>	<i>Hyvin</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Heikosti</i>	<i>Erittäin heikosti</i>	<i>En osaa arvioida</i>
1	2	3	4	5	6

- Esiopetus
- Perusopetus
- Perusopetuksen lisäopetus
- Maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus
- Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta
- Lukiokoulutus
- Ammatillinen peruskoulutus
- Vammaisille järjestettävä valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus
- Maahanmuuttajille järjestettävä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus
- Ammatillinen lisäkoulutus
- Vapaa sivistystyö (mm. kansanopistot, opintokeskukset, kesäyliopistot)
- Taiteen perusopetus
- Aikuiskoulutus

EI OPETUSHALLITUKSEN HENKILÖSTÖLLE:

8. Kuinka paljon Opetushallituksesta on ollut hyötyä sinulle tai organisaatiollesi seuraaviin asioihin liittyvissä kysymyksissä?

Tässä asiassa Opetushallituksesta on ollut hyötyä...

<i>Erittäin paljon</i>	<i>Paljon</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Vain vähän</i>	<i>Ei lainkaan</i>
1	2	3	4	5

- Opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä opiskelijan arvioinnin perusteista päättäminen
- Koulutuksen yleinen kehittäminen
- Opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittäminen
- Oppiainekohtainen kehittäminen
- Työelämän alakohtainen kehittäminen
- Ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen
- Erityisopetuksen kehittäminen
- Koulutuksen järjestämisen seuranta ja valvonta
- Koulutuksen järjestäjien yhteistyön ja verkostoitumisen tukeminen
- Koulutusmuotojen välisen yhteistyön tukeminen
- Valtakunnalliset oppimistulosten arvioinnit
- Koulutuksen tilaa koskevat seurannat ja arvioinnit
- Koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistäminen
- Koulutuksen laadun ja laatujärjestelmien kehittäminen
- Koulutuksen järjestämistä ja opetuksen kehittämistä palvelevan tietotuotannon (mm. tilastot) ylläpito ja kehittäminen

- Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän edellyttämät tiedonkeruut, raportointi, tarkastukset ja muut rahoitukseen liittyvät tukitehtävät
- Valtionavustusten osoittaminen kehittämishankkeisiin ja muihin tarkoituksiin
- Koulutuksen hakeutumiseen liittyvät palvelut (mm. yhteishaku, koulutusoppaat)
- Opetustoimen henkilöstökoulutuksen koordinointi ja rahoitus
- Tutkintotoimikuntien hallinto ja tuki
- Koulutustoimikuntien tuki
- Kielitutkintojen järjestäminen
- Suomalaisen koulutuksen kansainvälistymisen tukeminen
- Kansainvälisten koulutushankkeiden koordinointi
- Ulkomaisten tutkintojen tunnustaminen ja liikkuvuuden edistäminen
- Valtion oppilaitosten toiminnan ohjaaminen
- Rakennerahastoprojektien hallinnointi, ohjaus ja tuki
- Oppimateriaalin kehittäminen
- Ruotsinkielisen ja muun vähälevikkisen oppimateriaalin tuottaminen
- Valtakunnallinen ja alueellinen koulutustarpeiden määrällinen ja laadullinen ennakointi
- Maksuton koulutus, toiminnasta tiedottaminen ja asiakaspalvelu
- Maksulliset koulutus-, konsultointi- ja arviointipalvelut
- Tutkimus- ja julkaisutoiminta

9. Mitä Opetushallituksen maksullisia palveluja olet käyttänyt?

- 1 Koulutuspalvelut
- 2 Konsultointipalvelut
- 3 Arviointi- ja auditointipalvelut
- 4 Oppimateriaalipalvelut
- 5 Joku muu palvelu, mikä? _____
- 6 En mitään

JOS ON KÄYTTÄNYT JOTAKIN MAKSULLISTA PALVELUA:

10. Kuinka tyytyväinen olet ollut Opetushallituksen maksullisiin palveluihin?

- 1 Erittäin tyytyväinen
- 2 Tyytyväinen
- 3 Kohtalaisen tyytyväinen
- 4 Tyytymätön
- 5 Erittäin tyytymätön

11. Kuinka hyödyllinen yhteistyökumppani Opetushallitus on sinulle tai organisaatiollesi?

- 1 Erittäin hyödyllinen
- 2 Hyödyllinen
- 3 Kohtalaisen hyödyllinen
- 4 Ei kovin hyödyllinen
- 5 Ei lainkaan hyödyllinen

KAIKILLE:

12. Mitä vahvuuksia Opetushallituksella mielestäsi on?

13. Mitä heikkouksia Opetushallituksella mielestäsi on?

14. Kuinka hyvin seuraavat ominaisuudet sopivat mielestäsi Opetushallitukseen?
Ominaisuus sopii Opetushallitukseen...

<i>Erittäin hyvin</i>	<i>Hyvin</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Huonosti</i>	<i>Erittäin huonosti</i>
1	2	3	4	5

- Tuntee hyvin eri sidosryhmien tarpeet
- Tuntee hyvin oppilaitosten arjen
- Hyvä yhteistyökumppani
- Uskottava asiantuntija
- Innovatiivinen kehittäjä
- Pedagoginen kehittäjä
- Vahva koulutuspoliittinen toimija
- Toimii tuloksellisesti ja vaikuttavasti
- Edelläkävijä koulutusasioissa
- Itsenäinen ja aloitteellinen tiedontuottaja
- Kansainvälinen toiminta tuottaa lisäarvoa kansalliseen toimintaan
- Helposti lähestyttävä
- Toimivan johdon panos on merkittävä roolin muotoutumisessa
- Toimivan johdon panos on merkittävä toiminnan tulokselle
- Henkilöstön tehtävät ja vastualueet ovat selkeät
- Asiantunteva ja ammattitaitoinen henkilöstö
- Palvelualtis henkilöstö
- Henkilöstö helposti tavoitettavissa
- asiat hoidetaan kunnolla loppuun asti
- Tiedottaa omista asioistaan riittävästi

15. Kuinka tyytyväinen olet Opetushallituksen toimintaan?

- 1 Erittäin tyytyväinen
- 2 Tyytyväinen
- 3 Kohtalaisen tyytyväinen
- 4 Tyytymätön
- 5 Erittäin tyytymätön

EI OPETUSHALLITUKSEN HENKILÖSTÖLLE:

16. Kuinka hyvin Opetushallituksen toiminta ja palvelut vastaavat sinun ja organisaatiosi tarpeita?

- 1 Erittäin hyvin
- 2 Hyvin
- 3 Kohtalaisen hyvin
- 4 Huonosti
- 5 Erittäin huonosti

KAIKILLE:

17. Millaisia palveluja Opetushallituksen tulisi erityisesti tarjota? Miksi?

18. Jos saisit vapaasti muuttaa Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä, niin millaisen muutoksen tekisit? Miksi?

19. Tässä kysymyksessä on väittämien muodossa erilaisia vaihtoehtoja Opetushallituksen aseman, roolin ja tehtävien kehittämiseksi. Oletko kustakin väittämästä täysin samaa mieltä, osittain samaa mieltä, osittain eri mieltä vai täysin eri mieltä?

Olen tästä väittämästä....

<i>Täysin samaa mieltä</i>	<i>Osittain samaa mieltä</i>	<i>Osittain eri mieltä</i>	<i>Täysin eri mieltä</i>	<i>En osaa sanoa</i>
1	2	3	4	5

- Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät tulee säilyttää entisellään.
- Opetushallitusta tulee kehittää opetustoimialan kehittämiskeskukseksi, jolla ei ole viranomaistehtäviä.
- Opetusministeriö ja Opetushallitus tulee yhdistää yhdeksi organisaatioksi.
- Opetushallitus tulee jakaa erillisiksi kehittämiskeskuksiksi / toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi.
- Opetushallituksen tehtäviä tulee siirtää korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille.
- Opetushallituksen tehtäviä tulee siirtää koulutuksen järjestäjille ja ylläpitäjille.
- Opetushallitusta tarvitaan kansallisen koulutuspolitiikan toteuttamiseksi.
- Opetushallituksen tulee olla yleissivistävän koulutuksen oppiaineiden vahva asiantuntija.
- Opetushallituksen tulee olla työelämän ammattialojen koulutuksen vahva asiantuntija.
- Opetushallituksella tulee olla vahva rooli koulutuksen ulkoisessa arvioinnissa.
- Opetushallituksen tulee kilpailla maksullisilla koulutus- ja asiantuntijamarkkinoilla.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua käytännön opetuksen ja oppimisympäristöjen kehittäminen.

- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua opetustoimialan tutkimus.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua ajantasaisen ja relevanttien tilastojen ja tietojen tuottaminen.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua kokonaiskuvan rakentaminen suomalaisen koulutusjärjestelmän tilasta.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua oppilaitosten arjen kehittämistä tukeva asiakaspalvelu.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua laadun ja laatu järjestelmien kehittäminen.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua oppimistulosten seuranta ja arviointi.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua koulutuksen järjestämistä koskevat hallintopäätökset.
- Opetushallituksen ydintehtäviin tulee kuulua opetustoimialan yhteiset palvelutehtävät.
- Opetushallituksen organisaatiossa tulee ottaa huomioon koulutusmuodot ja niiden kehittäminen.

Tästä eteenpäin kysymykset koskevat koko opetustoimialan hallintoa ja ohjausjärjestelmää.

20. Kuinka hyvin katsot tuntevasi seuraavat organisaatiot ja niiden roolin opetustoimialan hallinnossa ja ohjauksessa?

Tunnen....

	<i>Erittäin hyvin</i>	<i>Hyvin</i>	<i>Kohtalaisesti</i>	<i>Heikosti</i>	<i>En tunne lainkaan</i>
- Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO	1	2	3	4	5
- Korkeakoulujen arviointineuvosto	1	2	3	4	5
- Koulutuksen arviointineuvosto	1	2	3	4	5
- Koulutustoimikunnat	1	2	3	4	5
- Kunnan opetustoimen hallinto	1	2	3	4	5
- Lääninhallituksen sivistysosasto	1	2	3	4	5
- Maakuntien liitot	1	2	3	4	5
- Tutkintotoimikunnat	1	2	3	4	5
- Ylioppilastutkintolautakunta	1	2	3	4	5

21. Tässä kysymyksessä on väittämien muodossa erilaisia vaihtoehtoja opetustoimialan hallinnon ja ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Oletko kustakin väittämästä täysin samaa mieltä, osittain samaa mieltä, osittain eri mieltä vai täysin eri mieltä?

Olen tästä väittämästä....

<i>Täysin samaa mieltä</i>	<i>Osittain samaa mieltä</i>	<i>Osittain eri mieltä</i>	<i>Täysin eri mieltä</i>	<i>En osaa sanoa</i>
1	2	3	4	5

- Opetustoimialan hallinto ja valtakunnallinen ohjausjärjestelmä tulee säilyttää nykyisellään.
- Opetustoimialan hallintoa tulee pelkistää ja supistaa.
- Toimivaltaa ja tehtäviä tulee siirtää kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille.

- Koulujen ja oppilaitosten itsenäistä toimivaltaa ja liikkumavaraa tulee lisätä.
- Koulutuksen ja opetuksen järjestäjäkenttää tulee koota ja vahvistaa.
- Opetustoimialan yhteisiä palveluita tulee koota.
- Opetustoimialan valtakunnallista ohjausta tulee vahvistaa.
- Opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee keskittyä keskeisiin linjauksiin, ei yksityiskohtiin.
- Opetustoimialan rahoitusohjausta tulee vahvistaa.
- Opetustoimialan tavoite- ja tulosohjausta tulee lisätä.
- Opetustoimialan lainsäädäntö- ja normiohjausta on vahvistettava.
- Opetustoimialan valtakunnallisen ohjauksen tulee ensisijaisesti
 - turvata koulutuksen saavutettavuus
 - turvata osaamistarpeisiin vastaaminen
 - varmistaa koulutuksen laatu
 - varmistaa koulutusprosessin tuloksellisuus
 - tukea oppilaitosten tuloksellista johtamista ja toimintaa
 - parantaa koulutusjärjestelmän tuottavuutta.

22. Jos saisit vapaasti muuttaa opetustoimialan hallintoa ja ohjausta, niin millaisen muutoksen tekisit? Miksi?

Lopuksi muutamia taustatietokysymyksiä tulosten tilastollista ryhmittelyä varten.

23. Mikä seuraavista on oma päätyötehtäväsi/-paikkasi?

- 1 Opettaja peruskoulussa
- 2 Opettaja lukiossa
- 3 Opettaja ammatillisessa oppilaitoksessa
- 4 Opettaja ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa
- 5 Opettaja muussa oppilaitoksessa, missä? _____
- 6 Rehtori peruskoulussa
- 7 Rehtori lukiossa
- 8 Rehtori ammatillisessa oppilaitoksessa
- 9 Rehtori ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa
- 10 Rehtori muussa oppilaitoksessa, missä? _____
- 11 Ammatillinen opettajakorkeakoulu tai opettajankoulutuslaitos
- 12 Opetustoimen henkilöstön täydennyskouluttaja
- 13 Koulutuksen järjestäjä
- 14 Koulutustoimikunta
- 15 Tutkintotoimikunta
- 16 Opetushallitus
- 17 Opetusministeriö
- 18 Opetushallituksen alainen valtion oppilaitos
- 19 Läänin sivistysosasto
- 20 Joku muu, mikä? _____

24. Kuinka kauan olet toiminut nykyisessä tehtävässäsi?

- 1 Alle 3 vuotta
- 2 3–5 vuotta
- 3 6–9 vuotta
- 4 10–19 vuotta
- 5 20 vuotta tai pidempään

25. Missä maakunnassa nykyinen työpaikkasi sijaitsee?

- 1 Ahvenanmaa
- 2 Etelä-Karjala
- 3 Etelä-Pohjanmaa
- 4 Etelä-Savo
- 5 Itä-Uusimaa
- 6 Kanta-Häme
- 7 Kainuu
- 8 Keski-Pohjanmaa
- 9 Keski-Suomi
- 10 Kymenlaakso
- 11 Lappi
- 12 Pirkanmaa
- 13 Pohjanmaa
- 14 Pohjois-Karjala
- 15 Pohjois-Pohjanmaa
- 16 Pohjois-Savo
- 17 Päijät-Häme
- 18 Satakunta
- 19 Uusimaa
- 20 Varsinais-Suomi

26. Sukupuoli

- 1 Nainen
- 2 Mies

27. Mihin ikäryhmään seuraavista kuulut?

- 1 Alle 30 vuotta
- 2 30–39 vuotta
- 3 40–49 vuotta
- 4 50–59 vuotta
- 5 60 vuotta tai vanhempi

KIITOS ARVOKKAISTA MIELIPITEISTÄSI JA OIKEIN HYVÄÄ SYKSYÄ!

Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä koskevien kuulemistilaisuuksien kysymys- ja teemarunko

- 1 Opetushallitukselle on annettu erilaisia tehtäviä. Kuinka hyvin Opetushallitus on selvinnyt näistä tehtävistä?
- 2 Kuinka hyvin Opetushallitus on toiminut eri koulutusmuotojen kehittämisessä, tuloksellisuuden edistämässä ja koulutuksen järjestämisen seurannassa?
- 3 Millainen on Opetushallituksen rooli maksullisilla koulutus- ja asiantuntijamarkkinoilla? Millainen sen tulisi olla?
- 4 Mihin suuntaan Opetushallituksen toiminta on kehittynyt viime aikoina?
- 5 Mitä vahvuuksia ja heikkouksia Opetushallituksella on?
- 6 Millaisia palveluja Opetushallituksen tulisi erityisesti tarjota? Miksi?
- 7 Miten Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä tulisi muuttaa tai kehittää? Miksi?
- 8 Miten opetustoimialan hallintoa ja ohjausta kokonaisuudessaan tulisi muuttaa tai kehittää? Miksi?
- 9 Opetushallituksen ja opetusministeriön välinen ohjaussuhde
- 10 Opetushallituksen suhde alue- ja kuntahallintoon, koulutuksen järjestäjiin ja alan muihin toimijoihin
- 11 Opetushallituksen organisaatio ja johtoelinten asema (tarkoituksenmukaisuus, tehdyt muutokset ja muutostarpeet



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 978-952-458-439-9 (nid.)

ISBN 978-952-485-440-5 (PDF)

ISSN 1458-8102

Julkaisumyynti / Bokförsäljning

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet
puhelin / telefon (09) 7010 2363
faksi / fax (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi