

Opetushallituksen arviointi

Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:84



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:84

Opetushallituksen arviointi

Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Anne-Mari Järvelin, Jenna Kiiskinen, Kimmo Halme (4FRONT Oy)

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-654-1

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Opetushallituksen arviointi Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:84		Teema	Hallintopoliittikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Anne-Mari Järvelin, Jenna Kiiskinen, Kimmo Halme		
Yhteisötekijä	4FRONT Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	62

Tiivistelmä

Arvioinnissa tarkasteltiin Opetushallituksessa vuosina 2017 ja 2018 toteutetun kahden uudistuksen tavoitteiden toteutumista sekä uudistusten vaikutuksia.

Uudistusten myötä Opetushallituksen tehtäväkenttä on laajentunut viime vuosina. Vaikka toiminta koetaan laadukkaana, virasto näyttäytyy edelleen osittain siilomaisena ja sisäisesti jakautuneena organisaationa.

Arvioitavilla uudistuksilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta viraston tehokkuuteen tai tuottavuuteen. Viraston vaikuttavuustoiminnan kehitys on puolestaan ollut nopeaa ja aktiivista, vaikkakin seurannassa ja mittaamisessa on vielä kehitettävää.

Epäyhtenäisyyden vähentämiseksi ja riittävien asiantuntijaresurssien turvaamiseksi Opetushallituksen ydintoimintaa tulee kirkastaa ja toimintaa priorisoida. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää tarkastella resurssien käyttöä ja kohdentumista. Asiantuntijuuden säilymiseksi ja vahvistamiseksi tulee panostaa rekrytointiosaamiseen sekä henkilöstön tyytyväisyyteen ja jaksamiseen.

Opetushallituksen viestinnän vahvistamiselle esiintyy useita perusteita. Viestintä tukee toiminnan kehittämistä suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisen roolijaon terävöittämiseen sekä viraston tunnettuuteen. Viraston tulee jatkossa asiantuntijavirastona ottaa vahvemmin osaa esimerkiksi yhteiskunnallisiin keskusteluihin ja täten vahvistaa viraston yhteiskunnallista roolia.

Asiasanat hallintopoliittikka, Opetushallitus, tulohajaus, tuloksellisuus, vaikuttavuus, virastot

ISBN PDF	978-952-367-654-1	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/23956/2022	Hankenumero	VM115:00/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-654-1>

Utvärdering av Utbildningsstyrelsen Gemensamt utvärderingsprojekt av sex ämbetsverk

Finansministeriets publikationer 2023:84		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Anne-Mari Järvelin, Jenna Kiiskinen, Kimmo Halme		
Utarbetad av	4FRONT Oy		
Språk	finska	Sidantal	62

Referat

I utvärderingen granskades måluppfyllelsen och effekterna av två reformer som genomfördes av Utbildningsstyrelsen åren 2017 och 2018.

Efter reformerna har Utbildningsstyrelsens uppgiftsfält utvidgats. Även om verksamheten anses vara av hög kvalitet, framstår myndigheten dock fortfarande delvis som en silobaserad och internt delad organisation.

De utvärderade reformerna har inte haft någon betydande inverkan på Utbildningsstyrelsens effektivitet eller produktivitet. Resultatmålverksamhet har däremot utvecklats snabbt och aktivt, även om det fortfarande finns behov av att utveckla uppföljningen och mätningen.

Utbildningsstyrelsens kärnverksamhet bör tydliggöras och prioriteras för att minska oenigheten och att säkra tillräckliga expertresurser. Med anknytning till inverkan är det viktigt att granska användningen och allokeringen av resurser. För att behålla och förstärka expertisen bör man satsa på rekryteringskompetensen samt personalens tillfredsställelse och välbefinnande.

Det finns flera skäl till att stärka Utbildningsstyrelsens kommunikation. Kommunikation stöder utvecklingen av verksamheten angående skärpningen av rollfördelningen mellan Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen samt myndighetens kännedom. I framtiden bör Utbildningsstyrelsen som expertmyndighet delta mer aktivt i till exempel samhällsdiskussioner och således stärka myndighetens samhällsroll.

Nyckelord förvaltningspolitiken, Utbildningsstyrelsen, resultatstyrningen, effektivitet, ämbetsverk

ISBN PDF	978-952-367-654-1	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/23956/2022	Projektnummer	VM115:00/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-654-1>

Evaluation of Finnish National Agency for Education Joint evaluation project of six agencies

Publications of the Ministry of Finance 2023:84	Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Author(s)	Anne-Mari Järvelin, Jenna Kiiskinen, Kimmo Halme	
Group author	4FRONT Oy	
Language	Finnish	Pages 62

Abstract

The evaluation examined the achievement of the objectives of two reforms carried out in the National Agency for Education in 2017 and 2018, as well as the impacts of the reforms.

With the reforms, the scope of tasks at the National Agency for Education has expanded in recent years. Although the activities are considered high-quality, the agency still appears partly siloed and internally divided as an organization. The evaluated reforms have not had a significant impact on the agency's efficiency or productivity. On the other hand, the development of the agency's impact activities has been fast and active, although there is still room for improvement in monitoring and measurement.

To reduce inconsistency and to secure sufficient expert resources, the core operations of the National Agency for Education must be clarified and prioritized. In terms of impact, it is important to examine the use and allocation of resources. To maintain and strengthen expertise, efforts should be made in recruitment competence as well as in employee satisfaction and resilience.

There are several reasons to strengthen the communication of the National Agency for Education. Communication supports operational development in relation to clarifying the role division between the Ministry of Education and Culture and the National Agency for Education, as well as the agency's visibility. In the future, as an expert agency, it should more actively participate, for example, in societal discussions and thus strengthen the agency's societal role.

Keywords governance policy, Finnish National Agency for Education, performance management, efficiency, effectiveness, agencies

ISBN PDF	978-952-367-654-1	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/23956/2022	Project number	VM115:00/2022

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-654-1>

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Arvioinnin tausta ja tavoitteet.....	7
1.2	Arvioinnin toteutus	8
2	Arvioinnin kohde: Opetushallitus	11
2.1	Opetushallituksen kuvaus.....	11
2.2	Arvioitavat uudistukset	13
3	Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen	19
3.1	Henkilöstön näkemykset tavoitteiden toteutumisesta	19
3.2	Sidosryhmien näkemykset tavoitteiden toteutumisesta.....	28
4	Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehitys	36
4.1	Toiminnallinen tuloksellisuus.....	36
4.1.1	Toiminnallinen tehokkuus	36
4.1.2	Tuotokset ja laadunhallinta.....	37
4.1.3	Näkemykset tuloksellisuudesta	42
4.2	Voimavarojen hallinta.....	45
4.2.1	Voimavarat tulossopimuksissa	45
4.2.2	Näkemykset voimavarojen hallinnasta.....	47
4.3	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	49
4.3.1	Vaikuttavuus tulossopimuksissa	49
4.3.2	Näkemykset yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta	51
5	Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset	54
5.1	Johtopäätökset.....	54
5.2	Suosituksset.....	56
	Lähdeluettelo	57
	Liite 1: Henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyn vastaajien tausta	59

1 Johdanto

1.1 Arvioinnin tausta ja tavoitteet

Tämä arviointi on osa valtiovarainministeriön yhdessä oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa käynnistämää **virastoarviointihanketta**. Hankkeessa tarkastellaan samanaikaisesti kuutta eri virastoa: Opetushallitus, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Traficom, Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos ja Väylävirasto. Osa tarkasteltavista virastoista on käynyt äskettäin läpi merkittävän virastorakenteen uudistuksen, kun taas osassa virastoja on toteutettu yksi tai useampi sisäisen organisoitumisen uudistus.

Arvioinnissa on tarkasteltu virastojen nykytilaa, toteutettujen uudistushankkeiden tavoitteiden toteutumista sekä virastojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on ollut muodostaa kokonaisarvio virastojen nykytilanteesta ja uudistushankkeiden onnistumisesta. Lisäksi arvioinnissa on tuotettu vuoropuhelussa viraston kanssa toimenpidesuosituksia, joiden tavoitteena on tukea viraston oman toiminnan kehittämistä.

Arviointihanke on jatkumoa valtiovarainministeriön vuonna 2020 käynnistämälle virastoarviointihankkeelle¹, jonka tavoitteena oli osana valtion virastorakenteen ja tulosohjauksen kehittämisen kokonaisuutta luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa valtion virastojen ja niiden uudistamishankkeiden säännölliselle ja systemaattiselle arvioinnille. Taustalla oli tarve luoda nykyistä systemaattisempaa ja vertailtavaa hallinnonrajat ylittävää tietopohjaa virastojen toiminnan tuloksellisuudesta toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin.

Vuosina 2020–2021 virastoarviointi toteutettiin kolmessa virastossa (Digi- ja väestötietovirasto, Luonnonvarakeskus ja Syyttäjälaitos). Samalla luotiin arviointikonsepti, jota on hyödynnetty ja kehitetty eteenpäin osana tätä arviointia.

1 Valtiovarainministeriö. Virastoarviointit. <https://vm.fi/virastoarviointit>

1.2 Arvioinnin toteutus

Arviointikokonaisuuden toteutus

Arvioinnin toteutus perustuu vuosina 2020–2021 laadittuun arviointikonseptiin, jota täsmennettiin tämän arviointitoteutuksen yhteydessä. Aikaisempaan arviointihankkeeseen verrattuna arvioinnin painopistettä siirrettiin uudistushankkeiden toteutuksen arvioinnista kohti uudistusten tavoitteiden toteutumisen sekä virastojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Arvioinnit on pyritty toteuttamaan kaikkien kuuden viraston osalta mahdollisimman yhdenmukaisesti, kuitenkin huomioiden kunkin viraston erityispiirteet.

Arviointi toteutettiin huhti–syyskuun 2023 välisenä aikana. Arvioinnin toteuttajiksi valittiin kilpailutuksen perusteella 4FRONT ja KPMG. 4FRONTin asiantuntijat ovat vastanneet arviointikokonaisuuden suunnittelusta ja ohjauksesta sekä Opetushallituksen, Tuomioistuinviraston ja Ulosottolaitoksen arvioinneista. KPMG:n asiantuntijat ovat vastanneet THL:n, Traficom ja Väyläviraston arvioinneista.

Arviointia on ohjannut arvioitavien virastojen sekä ohjaavien ministeriöiden edustajista koostuva ohjausryhmä.

Menetelmät ja aineistot

Arvioinnin keskeiset tiedonkeruun menetelmät ja aineistot on kuvattu oheisessa taulukossa.

Taulukko 1. Arvioinnin tiedonkeruun menetelmät ja aineistot.

Menetelmät	Aineiston kuvaus
Dokumenttianalyysi	Tulosohjausasiakirjat, tilinpäätökset ja ministeriöiden kannanotot, hallituksen esitykset, lausunnot, sekä aikaisemmat selvitykset ja raportit.
Henkilöstökysely	Kysely lähetettiin avoimena linkkinä viraston koko henkilöstölle. Kyselyyn vastasi 99 henkilöä (noin 20 % henkilöstöstä). Tarkemmat tiedot vastaajien profiilista on kuvattu raportin liitteessä 1.
Sidosryhmäkysely	Kysely lähetettiin avoimena linkkinä viraston sidosryhmille. Kyselyyn vastasi 358 henkilöä. Tarkemmat tiedot vastaajien profiilista on kuvattu raportin liitteessä 1.

Menetelmät	Aineiston kuvaus
Haastattelut	Arvioinnissa haastateltiin yhteensä 25 henkilöä, jotka jakautuivat taustaltaan seuraavasti: Viraston ja erillisyyksiköiden johto, (6 henkilöä), ohjaava ministeriö (7 henkilöä), Opetushallituksen johtokunta (7 henkilöä) sekä ulkoiset sidosryhmät (5 henkilöä). Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina.
Työpaja	Arvioinnin loppuvaiheessa (21.8.2023) järjestettiin Opetushallituksen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön johdolle suunnattu työpaja, johon osallistui 20 henkilöä. Työpajassa esiteltiin arvioinnin keskeisiä tuloksia ja johtopäätöksiä sekä käytiin niistä keskustelua.

Lähestymistapa ja keskeiset käsitteet

Arvioinnin lähestymistapa perustuu **kehittävän ja käyttäjälähtöisen arvioinnin**² periaatteisiin, joiden mukaisesti arviointi keskittyy toiminnan kehittämiseen. Kehityskohteiden sekä suositusten laadinta on toteutettu tiiviissä vuoropuhelussa viraston kanssa.

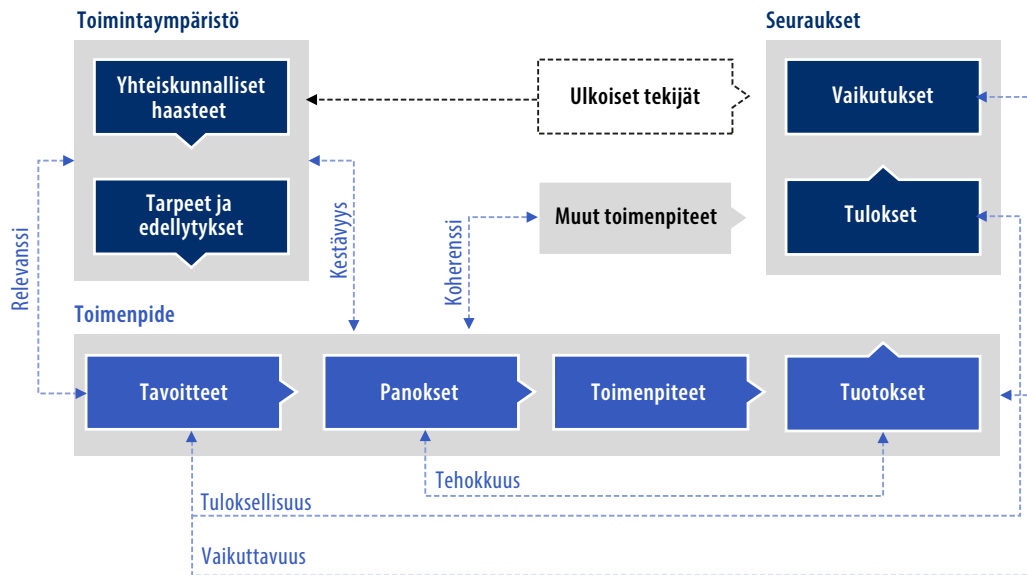
Arvioinnin toteutuksessa on sovellettu kansainvälisiin käytäntöihin³ pohjautuvaa, kuvion 1 mukaista **arviointiviitekehystä ja -kriteereitä**, jotka ovat yhteensovitettavissa aiemmin kehitetyn virastoarviointikonseptin sekä valtionhallinnon tulosohjauksen viitekehyksen kanssa.

Valtionhallinnon tulosohjauksen peruskäsitteissä on erotettu toisistaan laaja-alainen **yhteiskunnallinen vaikuttavuus** ja **toiminnallinen tuloksellisuus**, johon viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan viraston kykyä tuottaa laaja-alaisempia hyötyjä asiakaskunnalle, kansalaisille tai laajemmin yhteiskunnassa (outcomes). Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen peruskriteeriin: toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

2 Ks. Patton, M. Q. (2010) Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford Press, New York; Patton, M.Q. (2008) Utilization-focused evaluation, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

3 EU:n komission ohjeistukset arviointeihin. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en sekä OECD:n ja DAC:n määrittelemät arviointikriteerit: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Kuvio 1. Arvioinnin viitekehys ja kriteerit



Soveltaen: OECD (2021) Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. OECD; European Commission Better Regulation Toolbox, Tool #46 Designing the Evaluation.

2 Arvioinnin kohde: Opetushallitus

2.1 Opetushallituksen kuvaus

Tehtävät, asema ja rooli

Opetushallitus on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan alaisena toimiva asiantuntijavirasto, jonka toimintaa ohjaa laki Opetushallituksesta (546/2016). Opetushallitus vastaa muun muassa koulutukseen, varhaiskasvatukseen, elinikäiseen oppimiseen ja kansainvälistymiseen liittyvistä kehittämis-, viranomais-, hallinto- ja palvelutehtävistä. Se ennakoii osaamis- ja koulutustarpeita, sekä edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä ja suomalaisen koulutuksen tunnettuutta ja yhteistyötä ulkomailla. Lisäksi Opetushallitus huolehtii alaisuudessaan toimivien valtion oppilaitosten tulosehdotuksesta, edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä hoitaa opetus- ja kulttuuriministeriön määrittämiä tehtäviä.⁴ Osana Opetushallituksen hallintovirastoa toimii kolme riippumatonta erillisyyksikköä (viranomaista): Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Ylioppilastutkintolautakunta YTL, sekä vuonna 2021 perustettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus Jotpa.

Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö sopivat yhdessä Opetushallituksen toimintaa ohjaavat tulostavoitteet ja niiden seurannan mittarit, jotka on määritelty nelivuotisessa tulossopimuksessa. Lisäksi Opetushallituksen toiminta perustuu sen määrittelemiin pidemmän aikavälin vaikuttavuustavoitteisiin, joita ovat:

- Koulutuksen ja kansainvälistymisen tasa-arvoisuus kasvaa
- Oppijoiden hyvinvointi paranee
- Jatkuva oppiminen nostaa osaamistasoa
- Avarakatseisuus kasvaa.

Opetushallituksen missio on ”Intohimona oppiminen!” ja visiona sillä on, että jokainen voi kasvaa potentiaaliinsa.

4 Finlex. Laki Opetushallituksesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160564>

Toiminta ja organisaatio

Opetushallitus jakaantuu neljään päätoimintoon: asiakkuudet ja tieto, kansainvälistyminen ja vaikuttavuus, kasvatus, koulutus ja osaaminen sekä hallintopalvelut. Lisäksi pääjohtaja ja viestintä muodostavat oman toiminnallisen kokonaisuuden. Kunkin päätoiminnan alla toimii 1–8 yksikköä päätoiminnosta riippuen.

Opetushallituksen yhteydessä on 1.1.2018 alkaen toiminut erillisyyksikköinä Kansallisen koulutuksen arviointikeskus sekä Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia, ja 1.9.2021 alkaen Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. Erillisvirastot toimivat Opetushallituksesta riippumattomina virastoina, joille Opetushallitus toimii hallintovirastona tuottaen niille erilaisia hallinto- ja tukipalveluita. Opetushallituksella on nelivuotiseksi kaudeksi nimettävä johtokunta, jonka tehtävänä on muun muassa hyväksyä viraston toimialaan kuuluvat strategiat ja ratkaista muut toiminnan kannalta periaatteellisesti merkittävät asiat.⁵ Nykyinen johtokunta toimii kauden 3.10.2019–30.9.2023.

Taulukko 2. Opetushallituksen toteutuneiden henkilötyövuosien ja toimintamenojen kehitys 2020–2023.

Mittari	2020	2021	2022	2023 (ennuste)
Henkilötyövuodet	307	318	339	364
Siirtomenot yhteensä €	169 921 515	113 591 229	181 343 214	213 442 700

Lähde: Tilinpäätökset 2020–2022, tulossopimus 2023.

Erillisyyksikkö Karvi vastaa koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kansallisesta arvioinnista, ja sen toimiala kattaa koko koulutusjärjestelmän korkeakoulutukseen asti. Erillisyyksikön tehtävänä on tuottaa tietoa ja kehittämissuosituksia paikalliseen, alueelliseen ja kansalliseen päätöksentekoon ja kehittämistyöhön sekä kansainväliseen vertailuun. Karvi vastaa esimerkiksi kansallisista oppimistulosarvioinneista, teema- ja järjestelmäarvioinneista sekä laatujärjestelmien arvioinneista. Karvilla on neljä yksikköä: korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön yksikkö, ammatillisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yksikkö, yleisivistävän koulutuksen yksikkö sekä yhteiset kehittämispalvelut -yksikkö. Karvin toiminta perustuu riippumattomuuteen ja luottamukseen, minkä vuoksi erillisyyksikkörakenteesta huolimatta sen toiminta on riippumatonta Opetushallituksesta.

⁵ Laki Opetushallituksesta (564/2016) 3§.

Ylioppilastutkintolautakunta YTL vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta. Lisäksi YTL kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. YTL:n kanslia hoitaa ja kehittää tutkinnon toimeenpanoa ja lautakunnan hallintoa. YTL toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä ja YTL:n kanslia Opetushallituksesta riippumattomana virastona. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa lautakunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁶

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa) toimii sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen alaisena viranomaisena. Jotpa edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.⁷ Jotpa perustettiin osana laajempaa parlamentaarista jatkuvan oppimisen uudistusta, ja se aloitti toimintansa Opetushallituksen erillisyyksikkönä 1.9.2021 sitä koskevan lain tullessa voimaan. Jotpan tehtäviin kuuluu muun muassa työelämän osaamis- ja työvoimatarpeiden analysointi, työikäisille tarkoitettujen koulutusten rahoittaminen, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen sekä alueellisen yhteistyön tukeminen.⁸ Koska Jotpa on verrattain nuori viranomaisena, sen toiminta kehittyy asteittain.

2.2 Arvioitavat uudistukset

Uudistusten sisältö lyhyesti

Arviointi keskittyy kahteen Opetushallituksessa lähivuosina tapahtuneeseen uudistukseen. Ensimmäinen arvioitava uudistus koskee nykyisen Opetushallituksen perustamista, jossa edeltävä Opetushallitus sekä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO (myöhemmin CIMO) yhdistettiin uudeksi virastoksi 1.1.2017 alkaen. Toinen arvioinnin kohde on Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (myöhemmin Karvi) sekä Ylioppilastutkintolautakunnan (myöhemmin YTL) siirtyminen Opetushallituksen erillisyyksiköiksi 1.1.2018, ja myöhemmin myös Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (myöhemmin Jotpa) perustaminen Opetushallituksen erillisyyksiköksi 1.9.2021. Uudistuksia tarkastellaan erityisesti Opetushallituksen muuttuneen roolin kautta: kun kolme tahoa siirrettiin Opetushallituksen erillisyyksiköiksi, Opetushallitus ryhtyi tarjoamaan hallintovirastona hallinto- ja tukipalveluita. Muutosten myötä syntyi uudenlainen hallintovirastomalli.

6 Laki ylioppilastutkinnosta (503/2019) 2§.

7 Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021).

8 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. <https://www.jotpa.fi/fi>

Lisäksi on huomioitava, että näiden uudistusten aikana Opetushallituksessa on ollut sisäinen organisaatiouudistus vuonna 2019, ja organisoitumiseen on tehty uudistuksia vuosina 2021 ja 2022. Vaikka sisäiset uudistukset eivät ole tämän arvioinnin kohteena, niillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi henkilöstön ja sidosryhmien näkemyksiin arvioitavista uudistuksista.

Uudistusten taustat ja tavoitteet

Lähtökohtana Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymiselle ja uuden Opetushallitusviraston muodostumiselle olivat muuttuneet ja uudet toimintaympäristön palvelutarpeet, kuten aiempaa suuremmat odotukset virastojen osallistumiseen koulutusviennin edistämiseen ja maakuvatyöhön. Lisäksi tavoitteena oli järjestää palvelut tehokkaasti ja laadukkaasti julkisen talouden ja resurssien niukentuessa Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksia ja osaamisalueita hyödyntäen.⁹ Julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa hallituksen päätöksessä Opetushallituksen ja CIMOn yhteenlaskettujen määrärahojen arvioitiin vähenvän 30,1 miljoonasta eurosta 27,4 miljoonaan euroon vuosina 2016–2019. Tavoitteena oli perustaa uusi organisaatio kustannusneutraalisti.

Hallitus esitti eduskunnalle (HE 80/2016), että uusi virasto hoitaisi Opetushallitukselle ja CIMOLle määrättyjä tehtäviä 1.1.2017 alkaen. Uudistuksen tavoitteita kuvataan hallituksen esityksessä seuraavasti:

”Esityksen tavoitteena on luoda uusi kansallinen virasto, jolla on edellytykset vahvistaa osaamista, sivistystä ja avarakatseisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa, edistää koulutuksellista tasa-arvoa ja kestävästä hyvinvointia sekä vahvistaa globaalissa työelämässä tarvittavia taitoja.

Tavoitteena on, että uusi virasto pystyy toimintaympäristön muuttuessa ja määrärahojen vähentyessä huolehtimaan Opetushallituksen ja CIMOn nykyisistä lakisääteisistä ja muista ydintehtävistä. Lisäksi tavoitteena on se, että uusi virasto pystyy tarvittaessa uudelleen kohdistamaan voimavarojaan ja ottamaan vastaan uusia tehtäviä. Lähtökohtana on, että virasto voi ottaa huolehtiakseen myös ulkopuolisia toimeksiantoja.

9 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta (HE 80/2016).

Uusi virasto mahdollistaa Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksien ja osaamisalueiden entistä paremman hyödyntämisen. Tämä koskee erityisesti kansainvälisten ohjelmien ja toimintojen tulosten käyttämistä kansallisessa kehittämissä ja vastaavasti kansallisten kehittämistarpeiden välittymistä kansainvälisten ohjelmien valmistelutyöhön ja toteuttamiseen.”¹⁰

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän esitys uuden viraston muodostamiselle linjaa:

”Työryhmä esittää, että Opetushallituksesta ja CIMOsta muodostetaan viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2017 lukien uusi, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva keskusvirasto, jota opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaisi. Uusi organisaatio jatkaa Opetushallituksen ja CIMOn toimintaa. Nykymuotoinen Opetushallitus ja CIMO lakkaavat olemasta. Opetushallituksen ja CIMOn vireillä olevat asiat sekä sitoumukset ja sopimukset niistä johtuvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen siirtyvät uudelle organisaatiolle.

Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksille rakentuvasta uudesta organisaatiosta muodostuu vahva ja laaja-alainen, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostettu kehittämis- ja palveluvirasto sivistys- ja osaamisyhteiskunnan kehittämisessä ja suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistämisessä.

Uusi organisaatio on näkyvä kansallinen ja kansainvälinen toimija. Se edistää koulutuksen kehittämistä ja kansainvälistymistä koko toimialallaan. Se huolehtii viranomaistehtävistä ja palvelee monipuolisesti asiakkaita, sidosryhmiä, ministeriöitä ja muita viranomaisia. Uusi organisaatio on vahva kumppani koulutuksen ja opetuksen, tutkimuksen, työelämän, kulttuurin ja nuorisotyön alalla toimiville.”

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan, opetus- ja kulttuuriministeriön 2.6.2014 asettaman työryhmän muistiossa korostuu, että pelkällä hallinnollisella kahden organisaation yhdistämisellä tai toisen organisaation siirtämisellä osaksi toista ei saavuteta palvelujen laadun parantumista ja toiminnan tehokkuuden lisääntymistä, vaan uuden organisaation tulisi rakentua Opetushallituksen ja CIMOn vahvuuksille vastaten toimintaympäristön asettamiin palvelutarpeisiin. Uuden organisaation tulisi jatkaa kahden aiemman organisaation toimintaa ja huolehtia niiden ydin- ja viranomais-tehtävistä, sekä ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, joita ei ministeriön hallinnonalalla vielä riittävästi hoideta, ja täten määritellä uuden organisaation ydintoiminnot.

¹⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta (HE 80/2016).

Lisäksi muistiossa korostetaan, että uuden organisaation syntymisen yhteydessä tulee huolehtia hyvästä, valtionhallinnon linjausten mukaisesta henkilöstöpolitiikasta, ja huolehtia muutostilanteen tukitoimenpiteistä kahden viraston henkilöstön siirtyessä uuteen organisaatioon. Lisäksi uuden organisaation syntyessä tulee kehittää uusi palkkausjärjestelmä, sekä selvittää muut uudistukseen liittyvät henkilöstövaikutukset.

Hallintovirastomallin syntymisen taustalla oli kiristynvä määrärahakehys, ja organisaatio-
muutoksen tavoitteena oli varmistaa, että Karvi ja YTL pystyvät tilanteessa turvaamaan
niille laissa säädettyjen tehtävien riippumattoman toteuttamisen. Lisäksi tavoitteena
oli turvata kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturva virastojen riittävän asiantuntijuuden
osalta. Jotpa perustettiin Opetushallituksen erillisyyksiköksi mahdollistamaan opetus- ja
kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ilman, että tätä
varten täytyisi perustaa uusi virasto. Muutoksen tavoitteena oli, että Opetushallitus
toimii kolmen erillisyyksikön hallintovirastona tuottaen näille hallinto- ja tukipalvelut,
ja erillisyyksiköt puolestaan toimivat niitä koskevien lakien mukaan riippumattomina
asiantuntijatoimieliminä.¹¹

Aikaisemmat arviot vaikutuksista

Uuden viraston perustamisen työryhmän julkaisussa Kansallisen koulutuksen arviointi-
keskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittämisestä Opetushallituksen yhteyteen
esitetään, että erillisyyksiköt vastaisivat haasteeseen, joka vanhalla rakenteella toimiville
virastoille oli syntyessä niihin kohdistuvien säästötoimien takia. Uudistuksella halut-
tiin mahdollistaa virastojen ydintehtävien suorittaminen hallintokulujen vähentämisen ja
virastouudistusten tuomien synergiaetujen avulla.

Uudistuksella esitettiin olevan ennen kaikkea hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia.
Hallinnolliset vaikutukset liittyivät siihen, että Opetushallitus tarjoaisi Karville ja YTL:lle
hallinto- ja tukipalveluita. Karvi ja YTL toimisivat kuitenkin omien lakiansa pohjalta riippu-
mattomina Opetushallituksesta. Esityksen mukaan uudistuksella ei tavoiteltaisi uusia sääs-
töjä, vaan sillä pyrittäisiin ainoastaan turvaamaan toimijoiden ydintoiminnot toimintaa
sopeutettaessa jo päätettyihin menokehyksiin.¹²

11 Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Yli-
oppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti
tunnustettuun asemaan Arviointiraportti. 30.9.2019, Olli Mäenpää.

12 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittämi-
nen Opetushallituksen yhteyteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:4.

Vuonna 2016 Karvi ja YTL tekivät vastaesityksen valtioneuvostolle virastojen liittamisestä Opetushallitukseen, ja ehdottivat, että kahden viraston toiminnoista rakennetaan uusi ja itsenäinen arviointi- ja laadunvarmistusvirasto.¹³ Lisäksi Karvi vastusti lausunnossaan 19.4.2017 hallituksen esityksestä Opetushallituksesta annetun lain ja Karvista annetun lain muuttamisesta. Karvi koki, että viraston toimintamalli on tehokas ja arvostettu, eikä nähnyt perusteita muuttaa sen rakennetta. Karvi myös korosti itsenäistä ja riippumatonta asemaansa koulutuksen arvioijana, eikä halunnut horjuttaa sitä. Lisäksi lausunnossa nostettiin esiin, ettei lakiluonnosta valmisteltu luotettavalle koulutuksen arviointityölle asetetut ehdot huomioiden.¹⁴

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistiossa uudistuksella arvioitiin olevan jonkin verran taloudellisia, yhteiskunnallisia sekä organisaatioiden henkilöstöön ja viranomaisten toimintaan liittyviä vaikutuksia. Opetushallituksella ja CIMolla oli pääasiallisesti erilliset rahoituslähteet henkilöstön palkkauskustannuksille, millä nähtiin olevan vaikutuksia uuden viraston palkkausjärjestelmän suunnittelulle ja toteutukselle. Ensimmäisinä vuosina uuden viraston perustamisesta ei arvioitu aiheutuvan merkittäviä tuottavuussäästöjä, ja lisäksi uuden organisaation rakentamisesta arvioitiin syntyvän jonkin verran resursointitarpeita, vaikka uudistus olikin tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti. Kuitenkin pitkän aikavälin vaikutuksiksi arvioitiin resurssien uudelleenallokointi ydintehtäviin ja tätä myötä palvelujen laadun parantuminen sekä erilaiset synergiaedut. Uudella organisaatiolla nähtiin olevan vaikutuksia myös Opetushallituksen ja CIMOn yhteistyörakenteisiin, mikä edellyttäisi muun muassa sopimusten uusimiseen ja viestintään liittyvää työpanosta sekä kahdelta virastolta että opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Työryhmä arvioi uuden organisaation muodostuvan vahvaksi ja laaja-alaiseksi, sekä kansallisesti ja kansainvälisesti arvostetuksi organisaatioksi, joka mahdollistaa entistä paremmat palvelut sekä edistää suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä, maakuvatyötä ja koulutusvientä.¹⁵

13 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen, työryhmämuistio 31.1.2017. Karvin ja Ylioppilastutkintolautakunnan eriävät mielipiteet. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79307/okm04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

14 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 31/2017). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-119778.pdf>

15 Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-336-1>

Organisaatiouudistusten vaikutusten arviointi (2019)

Opetushallituksen hallintovirastomalliin liittyvän organisaatiomuutoksen vaikutuksia Karvin ja YTL:n itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan selvitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta ja eduskunnan edellytyksestä vuonna 2019. Eduskunta edellytti arviointia vastauksessaan (EV 49/2017) hallituksen esitykseen (HE 31/2017 vp).

Vuoden 2019 arviointiselvityksen mukaan organisaatiomuutoksella oli vaikutuksia erillisyyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen, sillä organisaatiot siirtyivät toimi- maan ministeriön hallinnonalan viraston sijaan hallinnonalan viraston erillisyyksikköinä hallintovirastomallin mukaisesti. Laissa hallintovirastomallin peruseriaatteen on kuitenkin arvioinnin mukaan määritelty puutteellisesti, ja Opetushallituksen päätösvalta suhteessa erillisyyksikköihin voi olla monitulkintainen ja epäselvä. Sääntelyä tarkennettiin, kun Jatku- van oppisen ja työllisyyden palvelukeskus liitettiin osaksi Opetushallitusta; nykyisin sään- tely tukee erillisyyksikköiden riippumattomuutta suhteessa Opetushallitukseen.¹⁶

Hallintovirastomallin syntymisellä ei vuoden 2019 arvioinnissa nähty olevan vaikutuk- sia Karvin ja YTL:n ulkoisen itsenäisyyden perusteisiin, sillä ne määräytyvät organisaatio- muutoksesta huolimatta perustuslain ja yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön mukaisesti. Vaikutuksia ei myöskään ollut subjektiiviseen riippumattomuuteen, mikä viit- taa erillisyyksikköiden riippumattomuuteen käytännön toiminnassa. Myös objektiivisen riippu- mattomuuden nähtiin olevan melko vahvaa.¹⁷

Organisaatiomuutoksen välittömät vaikutukset Karvin ja YTL:n kansainvälisesti tunnustet- tuun asemaan arvioitiin vähäisiksi. Vaikutus, jota arvioinnin mukaan hallintovirastomalliin siirtyminen voi aiheuttaa, on kansainvälinen luottamus Karvin itsenäisyyteen ja riippumat- tomuuteen, minkä vuoksi arvioinnissa nähtiin erityisen tärkeänä erillisyyksikköiden ja eten- kin Karvin lainsäädännöllisen riippumattomuuden vahvistaminen.¹⁸

16 Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Yli- oppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan. Arviointiraportti. 30.9.2019, Olli Mäenpää.

17 Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Yli- oppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan. Arviointiraportti. 30.9.2019, Olli Mäenpää.

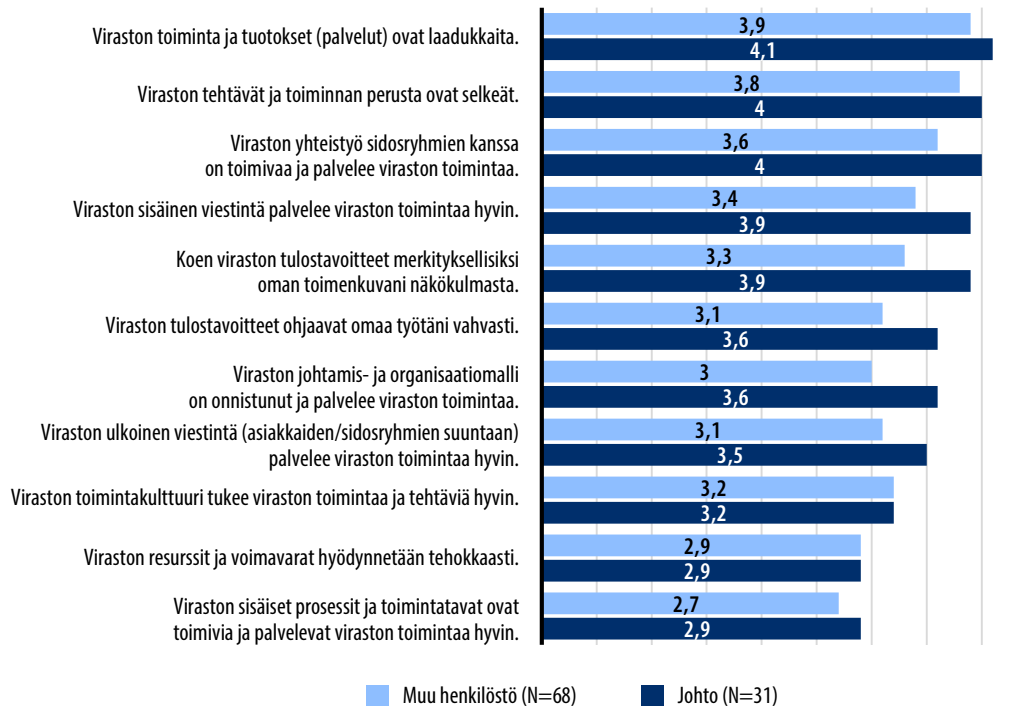
18 Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Yli- oppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan. Arviointiraportti. 30.9.2019, Olli Mäenpää.

3 Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen

3.1 Henkilöstön näkemykset tavoitteiden toteutumisesta

Opetushallituksen nykytilaa, kahden uudistushankkeen toteutumista sekä viraston tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevassa arvioinnissa toteutettuun sähköiseen henkilöstökyselyyn vastasi 99 henkilöä. Kysely toteutettiin kesäkuussa 2023. 64 prosenttia vastaajista edustaa asiantuntijoita ja muuta henkilöstöä ja 26 prosenttia vastaajista toimii yksikön päällikkönä, kehittämisspäällikkönä tai vastaavana. Loput 10 prosenttia vastaajista ovat viraston ylintä johtoa, assistentteja, sihteerejä tai muita työntekijöitä.

Kyselytulosten mukaan henkilöstö näkee viraston palvelut laadukkaina, tehtävät ja toiminnan perustan selkeinä sekä yhteistyön sidosryhmien kanssa toimivana (Kuvio 2). Sen sijaan heikoimmaksi vastaajat arvioivat erityisesti resurssien ja voimavarojen tehokkaan hyödyntämisen sekä sisäiset prosessit ja toimintatavat.

Kuvio 2. Näkemykset viraston nykytilasta henkilön aseman mukaan.

Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien viraston nykytilaa. Vastausten keskiarvo asteikolla 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Johto=viraston ylin johto, yksikön päällikkö, kehittämisspäällikkö tai vastaava; Muu henkilöstö=asiantuntija tai vastaava, assistentti, sihteeri tai vastaava.

Henkilöstön aseman mukaan tarkasteltuna huomataan, että viraston johto arvioi kaikki viraston nykytilaa koskevat osa-alueet positiivisemmin tai vähintään yhtä positiivisesti kuin muu henkilöstö. Erityisesti sisäinen ja ulkoinen viestintä, tulostavoitteiden merkityksellisyys oman toimenkuvan kannalta sekä johtamis- ja organisaatiomalli ovat osa-alueita, jotka johto arvioi selvästi paremmaksi kuin muu henkilöstö. Viraston toiminnan vahvuudeksi nousee kyselyn avovastauksissa etenkin osaava, sitoutunut ja asiantunteva henkilöstö.

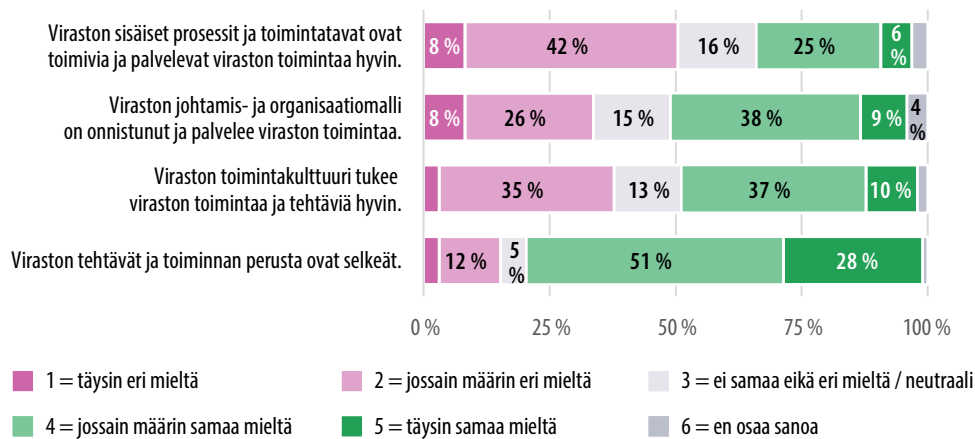
Johtaminen, työnjako ja organisointi

Johtamista ja organisointia koskevissa väittämissä huomataan, että 50 prosenttia kaikista henkilöstövastaajista (N=99) on eri mieltä väittämän "Viraston sisäiset prosessit ja toimintatavat ovat toimivia ja palvelevat viraston toimintaa hyvin" kanssa (Kuvio 3). Viraston heikkouksia kysyttäessä nousee kyselyn avovastauksissa esiin muun muassa siiloutuminen sekä raskas hallinto ja tästä johtuva osittainen tehottomuus esimerkiksi päätöksenteossa. Lisäksi esiin nousee huoli riittämättömistä resursseista suhteessa suureen tehtävämäärään, työntekijöiden uupuminen sekä motivaation puute.

”Perusasiat pitäisi laittaa kuntoon ennen sirkushuveja, jotta virasto toimii ja henkilöstö voi hyvin. Se tarkoittaa esim. selkeitä ja yhdenmukaisia toimintatapoja, joita johto sitten oikeasti seuraa.”

Jatkuva kehittäminen ja kehittyminen nähdään sekä positiivisena että negatiivisena seikkana: toisaalta henkilöstö näkee johdon ja organisaatiokulttuurin avoimena ja myönteisenä toiminnan kehittämiseksi, mutta toisaalta erilaiset kehittämisprojektit ja muutokset koetaan uuvuttavina ja niiden koetaan vievän aikaa muulta työltä.

Kuvio 3. Henkilöstön näkemykset viraston johtamisesta, työnjaosta ja organisoinnista.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien viraston nykytilaa. N=99

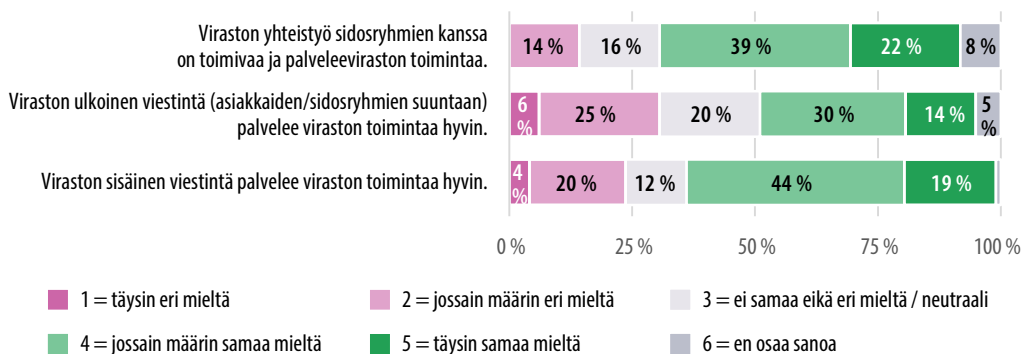
Lähes 80 prosenttia (N=80) kaikista Opetushallituksen vastaajista on sitä mieltä, että viraston tehtävät ja toiminnan perusta ovat selkeät. Viraston vahva ja osaava asiantuntijuus korostuu vastauksissa, mutta vastaajat ovat huolissaan siitä, että asiantuntijuus valuu pois virastosta henkilöstön vaihtuessa. Seikkoja, jotka viime aikoina ovat parantuneet, ovat henkilöstön mielestä lisääntynyt yksikkörajat ylittävä yhteistyö sekä sisäinen viestintä.

Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

Sähköisen kyselyn mukaan etenkin viraston sisäinen viestintä palvelee viraston toimintaa hyvin – 63 prosenttia henkilöstövastaajista on tätä mieltä. Vastaajat kokevat, että sisäiseen viestintään on panostettu viime vuosina, ja se on parantunut ja selkeytynyt huomattavasti. Myös viraston yhteistyö sidosryhmien kanssa nähdään toimivana ja yhteistyö palvelee viraston toimintaa (61 % vastaajista). Avovastauksissa nostetaan paljon esiin verkostoihin ja sidosryhmiin liittyviä vahvuuksia: viraston ajantasaisuus vahvan sidosryhmäyhteistyön

ansiosta, hyvät yhteydet kentälle, yhteistyötapojen toimivuus ja hyvien käytänteiden yhteinen kehittäminen sidosryhmien kanssa sekä viraston toiminnassa näkyvä asiakasymmärrys. Henkilöstö kokee, että Opetushallituksella on hyvä asema virastona, ja että se tekee vahvaa ja toimivaa yhteistyötä moniin eri suuntiin.

Kuvio 4. Henkilöstön näkemys Opetushallituksen sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä sekä sidosryhmäyhteistyöstä. N=99



Sen sijaan viraston ulkoista viestintää esimerkiksi asiakkaille ja muille sidosryhmille ei nähdä yhtä vahvasti viraston toimintaa palvelevana. Opetushallituksen viestintää koskevissa haastatteluihin ja kyselyvastauksissa peräänkuulutetaan rohkeutta sekä vahvemman roolin ottamista yhteiskunnallisessa keskustelussa. Myös ulospäin suuntautuviissa erilaisissa ohjeistuksissa, ja esimerkiksi Opetushallituksen verkkosivuissa nähdään kehittämisen varaa.

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistyminen näkyy nykyisessä organisaatiossa

Kahden viraston, Opetushallituksen ja CIMOn yhdistyminen uudeksi Opetushallitukseksi vuonna 2017 oli henkilöstölle suunnatussa kyselyssä toinen arvioitavista uudistushankkeista. Kyselyvastaaja sai itse arvioida, tunteeo uudistushankkeita niin hyvin, että pystyy vastaamaan sen vaikutuksia koskeviin kysymyksiin. Mikäli henkilö ilmoitti tuntevansa uudistushankkeen omasta mielestään riittävän hyvin, hänellä oli mahdollisuus vastata uudistusta koskeviin lisäkysymyksiin.

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen osalta kyselyyn vastasi 48 henkilöä. Näistä jotta edusti 12 vastaajaa ja muuta henkilöstöä 36 vastaajaa.

Henkilöstö, ja etenkin johto, on vahvasti sitä mieltä, että nykyisen organisaation toiminnan taustalla näkyy kahden organisaation yhdistyminen. Tämän nähdään tuoneen uusia synergioita kansainvälistymisen edistymiseksi, sekä lisänneen viraston kykyä vastata toimintaympäristön haasteisiin, ja parantaneen toiminnan ja palveluiden laatua. Muu henkilöstö suhtautuu myönteisiin vaikutuksiin johtoa kriittisemmin. CIMOn tehtävät näyttävät haastattelu- ja kyselyn avovastausten perusteella edelleen erillisinä toimintoina ja omana kokonaisuutenaan Opetushallituksesta. Yhdistymisellä ja uuden Opetushallituksen luomisella tavoiteltiin ennen kaikkea synergiaetuja, jotka eivät vaikuta toteutuneen kaikilta osin, ja nyt tilannetta pyritään parantamaan ja synergiaetuja lisäämään johtamisen avulla.

”Taustavirastojen (CIMO, OPH) erilaiset organisaatiokulttuurit elävät edelleen eikä keskinäistä luottamusta ja arvostusta ole saatu riittävästi syntymään.”

Kuvio 5. Henkilöstön näkemykset Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisestä vastaajan aseman mukaan.



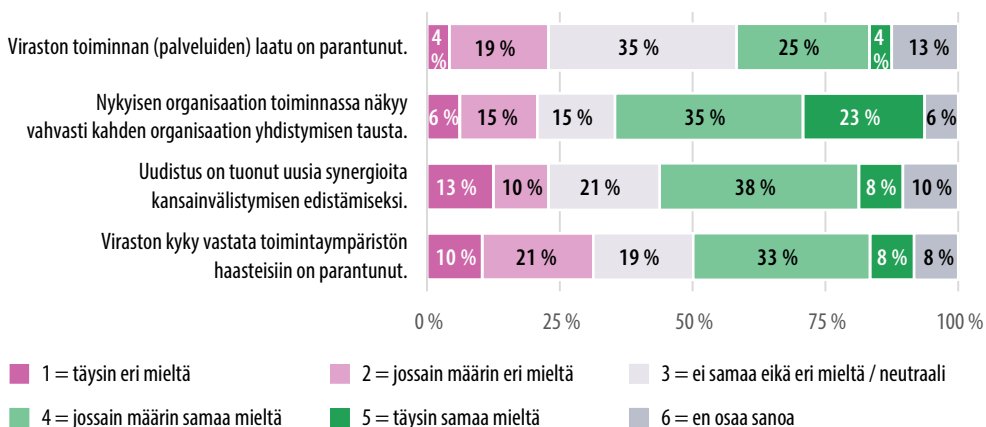
Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista.

Uudistumisen myötä nykyisellä Opetushallituksella on laajempi tehtäväkenttä kuin Opetushallituksella ja CIMOlla ennen vuotta 2017. Laajemman organisaation myötä erilaiset hallinnolliset ja organisaation kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat lisääntyneet ja ne vievät kyselyvastaajien mukaan osittain liikaa aikaa viraston ydintehtäviltä.

Henkilöstö kokee yhdistymisen positiivisimmat vaikutukset liittyvän kansainvälistymisen edistämiseksi syntyneisiin synergiaetuihin, viraston kykyyn vastata toimintaympäristön haasteisiin sekä viraston palveluiden laatuun.

Vähiten positiivista vaikutusta uudistuksella nähdään olleen henkilöstön tyytyväisyyteen ja motivaatioon sekä työnjaon selkeytymiseen viraston ja muiden keskeisten toimijoiden välillä (Kuvio 5). Henkilöstön tyytyväisyys, jaksaminen ja motivaatio ovat keskeisiä huolenaiheita myös viraston nykytilaa koskevissa avovastauksissa. Kyselyvastauksista ei voida suoraan päätellä, onko uudistuksella ollut negatiivista vaikutusta tyytyväisyyteen ja motivaatioon, mutta arvioinnin havaintojen perusteella voidaan olettaa, että Opetushallituksen ja CIMOn yhdistyminen uudeksi organisaatioksi on ollut yksi keskeisimmistä tekijöistä tyytyväisyyden heikkenemisessä. Tekijä ei kuitenkaan ole ainoa syy, vaan tyytyväisyyden heikkenemiseen ovat vaikuttaneet muut organisaatiomuutokset sekä esimerkiksi resurssien heikentyminen.

Kuvio 6. Henkilöstön näkemykset myönteisemmistä Opetushallituksen ja CIMON yhdistymisen vaikutuksista.

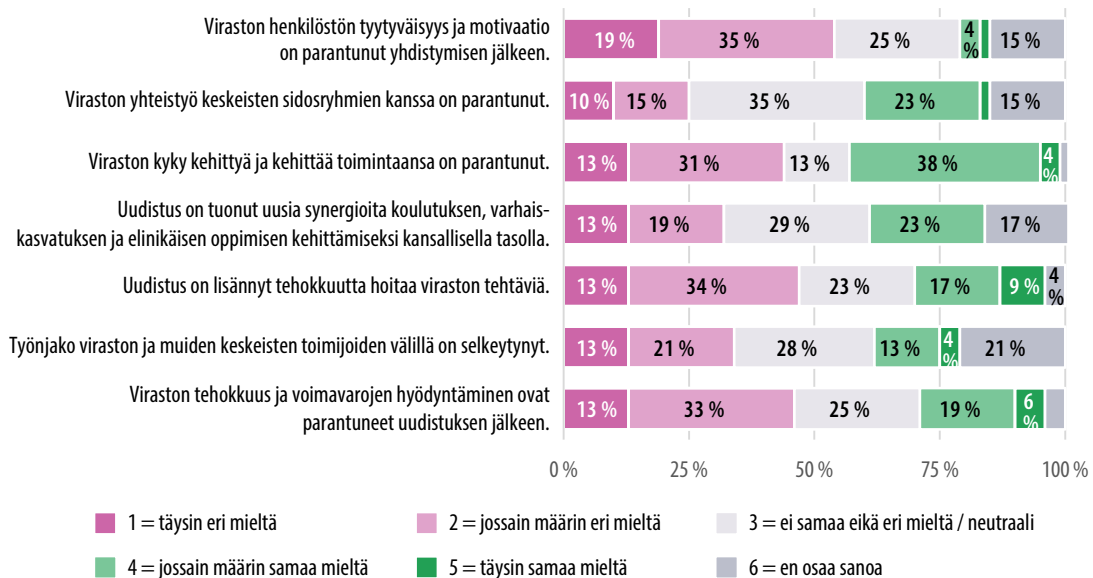


Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien Opetushallituksen ja CIMON yhdistymisen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. N=48

Uuden Opetushallituksen syntyisellä vähän positiivista vaikutusta henkilöstön tyytyväisyyteen ja viraston tehokkuuteen

Henkilöstön kritiikki uudistuksen myönteisestä vaikutuksesta kohdistuu henkilöstön tyytyväisyyden ja motivaation parantumiseen (54 % vastaajista täysin tai jossain määrin eri mieltä), viraston tehokkuuteen hoitaa viraston tehtäviä (47 %), tehokkuuden ja voimavarojen hyödyntämisen parantumiseen (46 %), sekä viraston kykyyn kehittyä ja kehittää toimintaansa (44 %) (Kuvio 7). Viraston tehokkuuteen ja toiminnan kehittämiseen kohdistuu kriittisiä arvioita myös kyselyn avovastauksissa. Vaikka sisäisen viestinnän nähdään parantuneen viime vuosina, on sisäisessä tiedonkulussa ja työnjaossa edelleen henkilöstön mielestä kehitettävää, jotta viraston voimavarat voitaisiin hyödyntää tehokkaasti, ja jotta tehtävät pystyttäisiin hoitamaan laadukkaasti henkilöstöresurssin niukentuessa.

Kuvio 7. Henkilöstön kriittisimmät näkemykset Opetushallituksen ja CIMON yhdistymisen vaikutuksista.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien Opetushallituksen ja CIMON yhdistymisen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. N=48

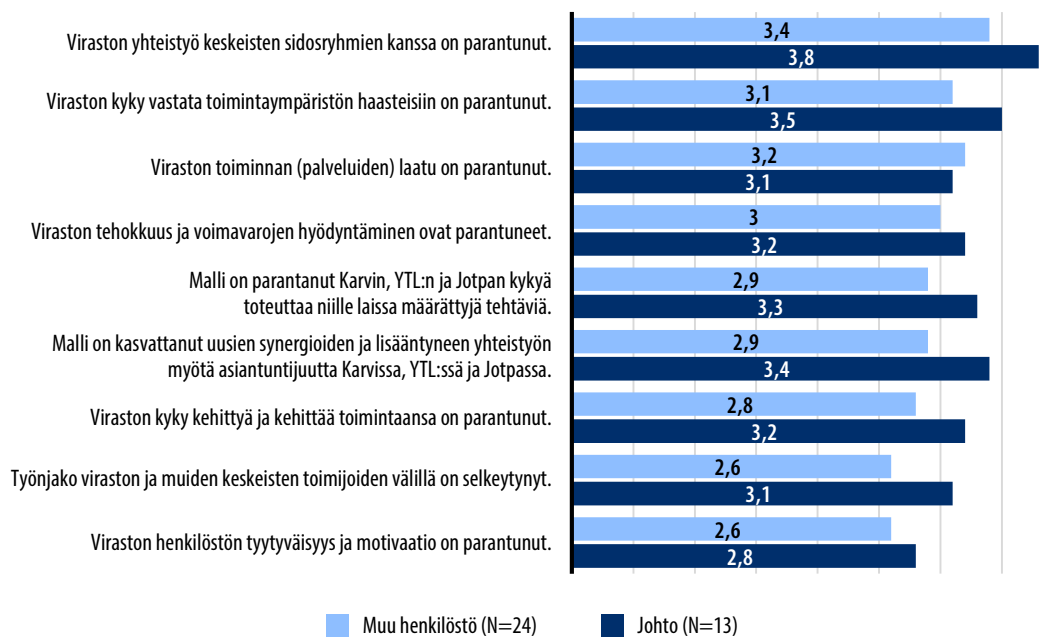
Osa Opetushallituksen henkilöstöstä on eri mieltä väittämien kanssa, että uudistus olisi edistänyt työnjaon selkeytymistä viraston ja muiden keskeisten toimijoiden välillä (34 % vastaajista täysin tai jossain määrin eri mieltä), tai uusia synergioita olisi syntynyt koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja elinikäisen oppimisen kehittämiseksi kansallisella tasolla (32 %). Toisaalta noin 20 prosenttia vastaajista valitsi "en osaa sanoa"-vaihtoehdon

koulutuskentän synergioita koskevassa väitteessä, sekä työnjaon selkeytymistä koskevassa väitteessä, mistä voitaneen päätellä, että näiden aiheiden vaikutukset eivät konkretisoidu yhtä vahvasti kaikille vastaajille.

Erillisyyksiköt säilyttäneet vahvan riippumattomuuden hallintovirastomallissa

Hallintovirastomallin osalta uudistuksen vaikutuksia arvioi henkilöstökyselyssä 37 prosenttia vastaajista (N=37). Näistä vastaajista 13 edusti johtoa ja 24 vastaajaa muuta henkilöstöä.

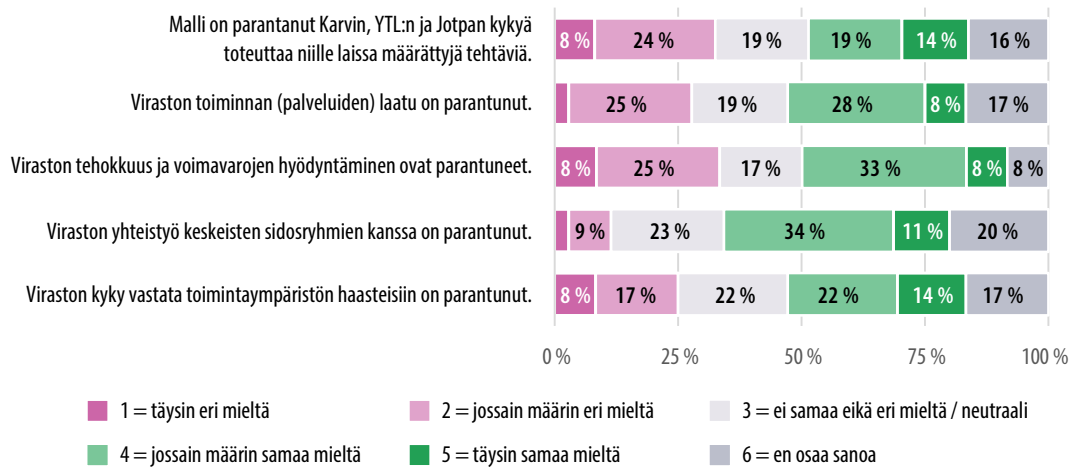
Kuvio 8. Henkilöstön näkemykset hallintovirastomallin vaikutuksista ja tavoitteiden saavuttamisesta.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien hallintovirastomallin (Karvi, YTL ja Jotpa erillisyyksiköinä) vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista.

Hallintovirastomallin vahvimmat positiiviset vaikutukset kohdistuvat kyselyvastaajien mielestä viraston yhteistyön parantumiseen keskeisten sidosryhmien kanssa sekä viraston kykyyn vastata toimintaympäristön haasteisiin (Kuvio 8). Etenkin johto arvioi nämä vaikutukset korkeiksi. Myös viraston toiminnan laadun nähdään parantuneen, ja muu henkilöstö näkee tämän vaikutuksen vahvempana kuin johto. Kuten Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisessä, ei hallintovirastomallissakaan nähdä henkilöstön tyytyväisyyden ja motivaation parantuneen merkittävästi.

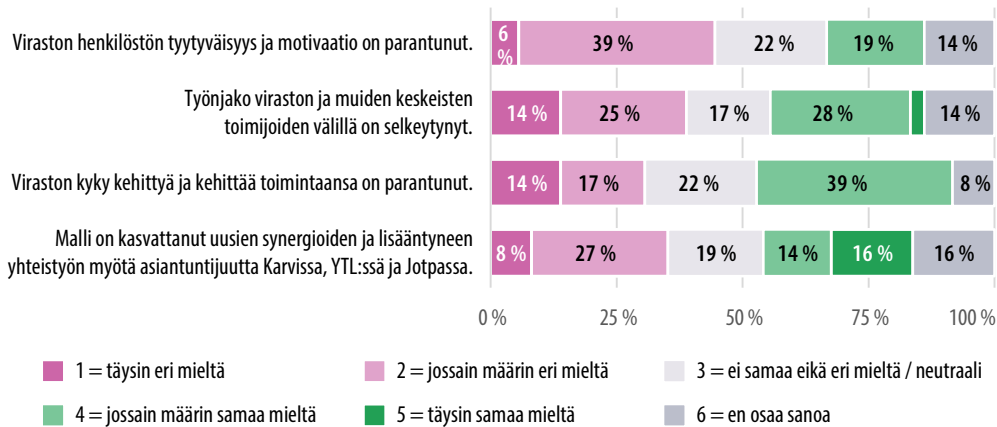
Kuvio 9. Uudistuksen myönteisimmät vaikutukset henkilöstön näkökulmasta.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien hallintovirastomallin (Karvi, YTL ja Jotpa erillisyyksiköinä) vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. N=37

Vastaajista 45 prosenttia on sitä mieltä, että yhteistyö keskeisten sidosryhmien kanssa on parantunut hallintovirastomallin myötä (Kuvio 9). Lisäksi 41 prosenttia vastaajista kokee, että viraston tehokkuus ja voimavarojen hyödyntäminen ovat parantuneet, mutta väite jakaa vastaajia, sillä noin kolmannes vastaajista on eri mieltä tehokkuuden ja voimavarojen hyödyntämisen parantumisesta.

Väittämän 'Malli on parantanut Karvin, YTL:n ja Jotpan kykyä toteuttaa niille laissa määrättyjä tehtäviä' kanssa on samaa mieltä noin kolmannes vastaajista. Haastattelut ja kyselyn avovastaukset viittaavat siihen, että erityisesti erillisyyksikköjen edustajat ovat vahvasti tätä mieltä: erillisyyksikköiden riippumattomuuteen ollaan tyytyväisiä, ja vastaajat kokevat, että erillisyyksiköt pystyvät keskittymään omaan ydintoimintaansa ja substanssiinsa paremmin mallin käyttöönoton myötä Opetushallituksen tuottaessa niille tukipalvelut hallintovirastona. Kyselyvastaajien joukossa on todennäköisesti vain pieni osuus erillisyyksikköjen edustajia, jolloin erillisyyksikköjen positiivinen näkemys ei otoksessa erotu.

Kuvio 10. Uudistuksen negatiivisimmat vaikutukset henkilöstön näkökulmasta.

Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien hallintovirastomallin (Karvi, YTL ja Jotpa erillisyksiköinä) vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. N=37

Voimakkaammin vastaajat (45 %) kritisoivat väittämää 'Viraston henkilöstön tyytyväisyys ja motivaatio on parantunut'. Kuviossa 10 esiintyvän kolmen muun väittämän kohdalla vastaukset ovat melko jakautuneita. Etenkin muu henkilöstö on eri mieltä työnjaon selkeytymisestä viraston ja muiden keskeisten toimijoiden välillä. Myös näkemykset viraston parantuneesta kyvystä kehittyä ja kehittää toimintaansa jakautuvat, sillä johto on vahvemmin samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas muun henkilöstö näkee asian kriittisemmin.

Hallintovirastomallin tavoitteena oli erityisesti kustannussäästöt erillisyksiköiden hallinto- ja tukipalvelujen siirtyessä hallintoviraston vastuulle. Haastatteluissa ja kyselyn avovastauksissa esiintyy kuitenkin kriittisyyttä siitä, onko todellisia säästöjä syntynyt. Erillisyksiköt ovat vaihtelevan tyytyväisiä hallinto- ja tukipalveluiden laatuun ja osaamiseen, ja jotkut erillisyksiköiden vastaajat näkevät, että malli on oikeastaan lisännyt niiden kustannuksia. Lisäksi vastauksissa nousee esiin huoli siitä, onko hallintopalvelujen tuottajilla riittävästi erillisyksiköiden lainsäädännön tuntemusta palveluja tuottaessaan.

3.2 Sidosryhmien näkemykset tavoitteiden toteutumisesta

Opetushallituksen sidosryhmäkysely kattoi lähes 5000 potentiaalista vastaajaa. Vastaanottajalista sisälsi opetuksen, koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjiä, korkeakouluja, kuntia ja kaupungeja. Sidosryhmille suunnatussa sähköisessä kyselyssä keskityttiin nykytilan, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäksi vain yhteen

uudistukseen, Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymiseen. Sidosryhmille suunnattuun kyselyyn vastasi 347 henkilöä, ja vastaajista 56 prosenttia edustaa kaupunkeja ja kuntia, ja vastaavasti 30 prosenttia eri koulutustoimijoita. Loput vastaajat edustavat valtionhallintoa, yrityksiä ja työelämän toimijoita sekä muita vastaajaryhmiä.

Kuvio 11. Sidosryhmien näkemykset Opetushallituksen nykytilasta ja yhteistyöstä viraston kanssa.

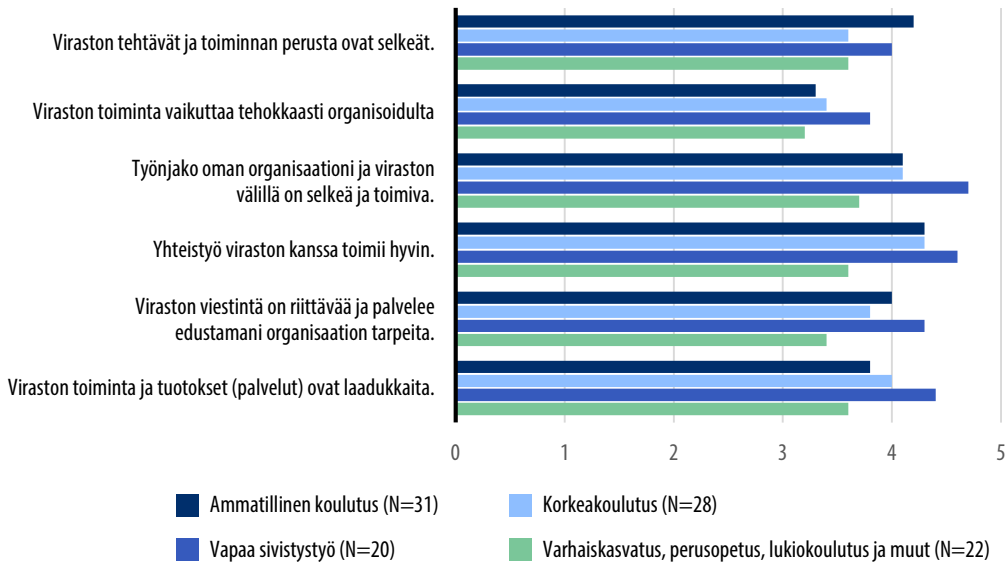


Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien yhteistyötä Opetushallituksen kanssa. N=347

Keskimäärin sidosryhmien näkemykset Opetushallituksesta ovat melko positiivisia. Kuviossa 11 heikommin erottuva väite on 'Viraston toiminta vaikuttaa tehokkaasti organisoidulta', jossa sidosryhmien vastausten keskiarvo on 3,6. Muissa väitteissä keskiarvot ovat 3,9–4 asteikolla 1–5, missä 1= Täysin eri mieltä ja 5= Täysin samaa mieltä.

Avovastauksissa sidosryhmät korostavat Opetushallituksen keskeisenä vahvuutena asiantuntijuutta. Toisaalta sidosryhmät ovat henkilöstövaihtuvuudesta huolissaan. Vaihtuvuus näyttäytyy asiantuntijuuden ja osaamisen osittaisena puutoksena tai virastosta ulos valumisena.

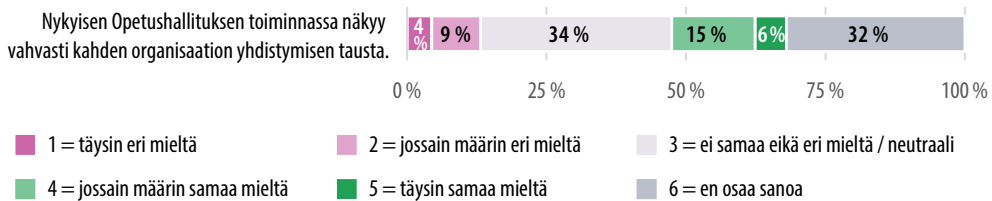
Kuvio 12. Sidosryhmien näkemykset viraston nykytilasta huomioiden koulutustaso, millä vastaaja työskentelee.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien yhteistyötä Opetushallituksen kanssa. Vastausten keskiarvo asteikolla 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä.

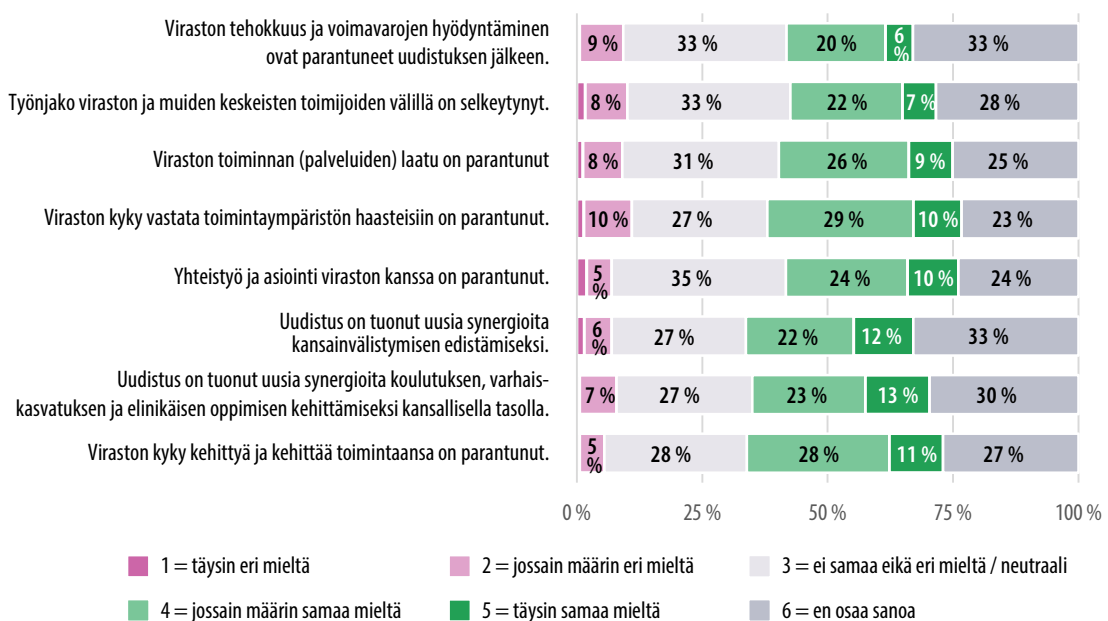
Kun vastauksia tarkastellaan eri koulutustoimialojen mukaan (Kuvio 12), vastaajaluokka 'muu', joka sisältää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen vastaajat, suhtautuu lähes kaikkiin osa-alueisiin kriittisemmin kuin muut vastaajat. Erityisen suuri ero tämän vastaajaluokan ja muiden koulutustoimijoiden välillä on väitteissä 'Viraston viestintä on riittävää ja palvelee edustamani organisaation tarpeita' ja 'Yhteistyö viraston kanssa toimii hyvin'. Vapaan sivistystyön vastaajat sen sijaan arvioivat lähes kaikki Kuviossa 12 esiintyvät väitteet positiivisemmin kuin muut vastaajat.

Kuvio 13. Sidosryhmien näkemys siitä, miten kahden organisaation yhdistyminen näkyy Opetushallituksen toiminnassa. N=347.



Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen tausta ei näyttäydä sidosryhmien edustajille kuten se ilmenee henkilöstökyselyn vastaajille (Kuvio 13). Ainoastaan 21 prosenttia sidosryhmävastaajista on sitä mieltä, että kahden organisaation tausta näkyy Opetushallituksen toiminnassa.

Kuvio 14. Sidosryhmien näkemykset uuden organisaation muodostumisen vaikutuksista ja tavoitteiden saavuttamisesta.



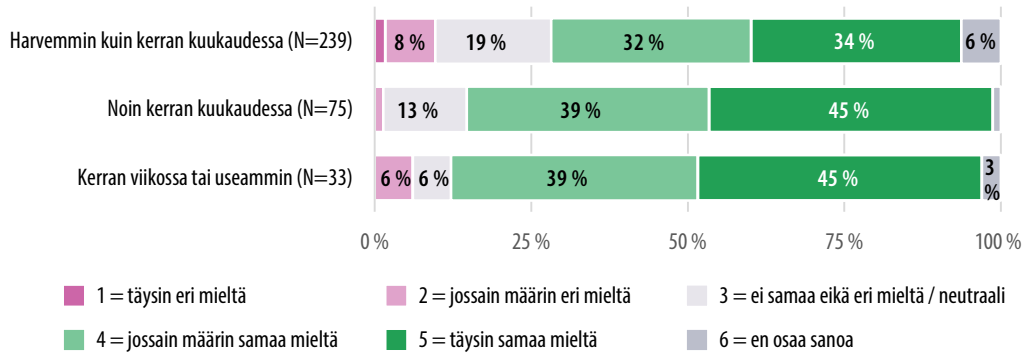
Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. N=347.

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksia oli sidosryhmien suhteellisen vaikea arvioida. Tästä kertoo 'En osaa sanoa' -vastausten suhteellisen suuri osuus, joka oli jokaisessa väittämässä noin 20–30 prosenttia (Kuvio 14). Tämä viestii siitä, että uudistushanke (uuden organisaation syntyminen) ei välttämättä näy kovin vahvasti sidosryhmille, ja monella ei ole riittävästi tietoa arvioida uudistuksen aiheuttamia vaikutuksia. Niiden vastaajien osalta, jotka osasivat arvioida vaikutuksia, vastaukset ovat pääasiassa positiivisia tai neutraaleja. Positiivisimmat vaikutukset sidosryhmävastaajat arvioivat väittämiin 'Viraston kyky kehittyä ja kehittää toimintaansa on parantunut' (39 % samaa mieltä) ja 'Viraston kyky vastata toimintaympäristön haasteisiin on parantunut' (39 % samaa mieltä).

Työnjako ja organisointi

Sidosryhmät näkevät työnjaon Opetushallituksen kanssa pääosin selkeänä ja toimivana. Kun tarkastellaan Opetushallituksen kanssa tehtävän yhteistyön tiiviyttä ja näkemyksiä työnjaon selkeydestä ja toimivuudesta, havaitaan, että useammin yhteistyötä Opetushallituksen kanssa tekeville työnjako näyttyy selkeänä (Kuvio 15). Harvemmin kuin kerran kuukaudessa Opetushallituksen kanssa asioivista vajaa 10 prosenttia on sitä mieltä, ettei työnjako oman organisaation ja viraston välillä ole selkeä.

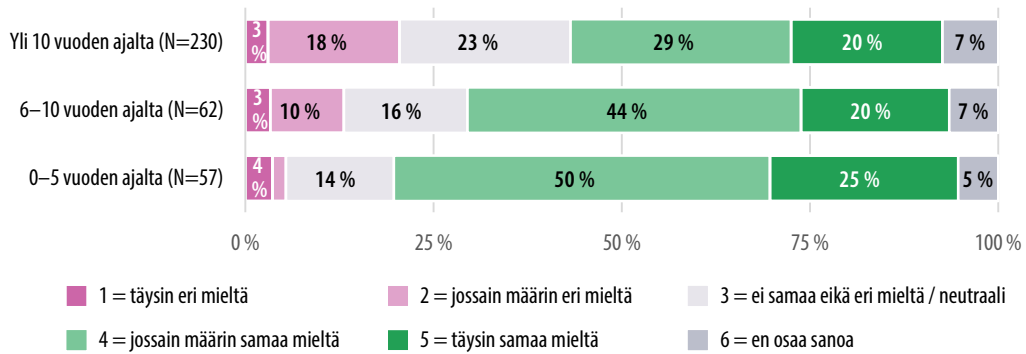
Kuvio 15. Sidosryhmien näkemykset oman organisaation ja Opetushallituksen välisen työnjaon selkeydestä ja toimivuudesta huomioiden yhteistyön säännöllisyys Opetushallituksen kanssa.



Kysymys: Ota kantaa väitteeseen 'Työnjako oman organisaationi ja viraston välillä on selkeä ja toimiva'. N=347.

Näkemykset Opetushallituksen toiminnan tehokkaasta organisoinnista riippuu sidosryhmävastaavien välillä siitä, kuinka pitkältä ajalta Opetushallituksen toimintaa vastaaja tuntee. Mitä pidempään vastaaja on tuntenut Opetushallituksen toimintaa, sitä kriittisemmin hän arvioi toiminnan organisoinnin tehokkuutta (Kuvio 16). Viidennes yli 10 vuotta toimintaa tuntevista vastaajista on sitä mieltä, että viraston toiminta ei vaikuta tehokkaasti organisoidulta, kun 0–5 vuotta toimintaa tunteneista ainoastaan kuusi prosenttia on tätä mieltä.

Kuvio 16. Sidosryhmien näkemykset viraston toiminnan organisoimisen tehokkuudesta huomioiden Opetushallituksen toiminnan tuntemisen pituus.

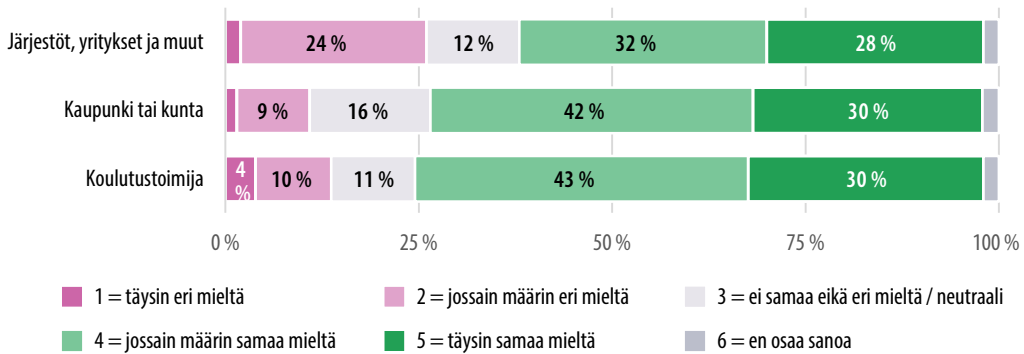


Kysymys: Ota kantaa väitteeseen 'Viraston toiminta vaikuttaa tehokkaasti organisoidulta'. N=349.

Viestintä ja yhteistyö

Valtaosa (n. 70 %) sidosryhmävastaajista on tyytyväisiä Opetushallituksen viestinnän riittävyyteen ja kokee sen palvelevan oman organisaation tarpeita. Kyselyn avovastauksissa moni nosti Opetushallituksen vahvuudeksi toimivan, ajantasaisen, nopean ja selkeän viestinnän ja tiedottamisen. Koulutustoimijat sekä kuntavastaajat arvioivat viestinnän tason parempana kuin järjestöt, yritykset ja muut vastaajat, joista noin neljännes on sitä mieltä, että viraston viestintä ei ole riittävää eikä palvele oman organisaation tarpeita riittävästi (Kuvio 17).

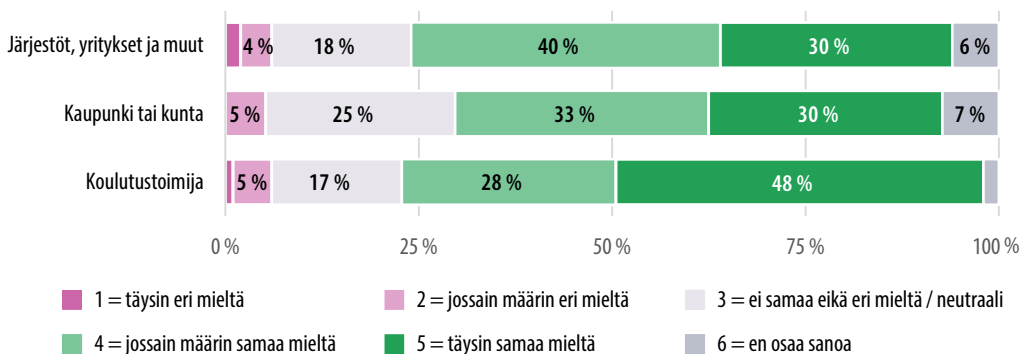
Kuvio 17. Sidosryhmien näkemykset viraston viestinnän toimivuudesta vastaajan taustaorganisaatio huomioiden.



Kysymys: Ota kantaa väitteeseen 'Viraston viestintä on riittävää ja palvelee edustamani organisaation tarpeita.'

Vastaavasti valtaosa, noin 67 prosenttia, kaikista sidosryhmävastaajista on sitä mieltä, että yhteistyö Opetushallituksen kanssa toimii hyvin. Kriittisemmin yhteistyön toimivuuteen suhtautuvat järjestöt, yritykset ja muut vastaajat (Kuvio 18).

Kuvio 18. Sidosryhmien näkemys Opetushallituksen kanssa tehtävästä yhteistyöstä vastaajan organisaatiotyyppin mukaan.



Kysymys: Ota kantaa väitteeseen 'Yhteistyö viraston kanssa toimii hyvin'

Sidosryhmät näkevät Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutukset kaikilla osaluilla positiivisemmin kuin Opetushallituksen henkilöstö

Vertailtaessa henkilöstön ja sidosryhmien näkemyksiä Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksista, on nähtävissä, että sidosryhmien vastaukset ovat kaikilla osaluilla positiivisemmat kuin Opetushallituksen henkilöstön vastaukset (Kuvio 19).

Kuvio 19. Näkemykset Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksista.



Kysymys: Uudistuksen negatiivisimmat vaikutukset henkilöstön näkökulmasta. Sidosryhmä- ja henkilöstövastaajien vastausten keskiarvot asteikolla, jossa 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä.

Sidosryhmät arvioivat esimerkiksi yhteistyön ja asioinnin viraston kanssa parantuneen huomattavasti enemmän, kuin vastaavasti henkilöstö arvioi viraston yhteistyön parantuneen sidosryhmien kanssa. Erityisesti näkemykset uudistuksen tuomista synergioista koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja elinikäisen oppimisen kehittämiseksi kansallisella tasolla sekä näkemykset viraston kyvystä kehittyä ja kehittää toimintaansa eroavat sidosryhmien ja henkilöstön välillä merkittävästi.

4 Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehitys

4.1 Toiminnallinen tuloksellisuus

4.1.1 Toiminnallinen tehokkuus

Opetushallituksen tehokkuutta seurataan mittaamalla kolmen tuottavuuden osa-alueen sekä kahden taloudellisuuden osa-alueen kehitystä viiden eri mittarin avulla. Tuottavuutta mitattaessa seurataan valtionavustustoiminnan tuottavuutta, kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien tuottavuutta sekä maksullisen koulutustoiminnan tuottavuutta. Taloudellisuutta mitattaessa seurataan puolestaan valtionapurprosessien taloudellisuutta sekä kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien taloudellisuutta.

Opetushallituksen tuottavuus (Taulukko 3) on ollut pääosin kasvussa lukuun ottamatta koronapandemian aiheuttamaa laskua etenkin koulutustoiminnassa vuonna 2020 ja kansainvälisessä liikkuvuudessa vuonna 2021. Pandemian jälkeinen elpyminen on toisaalta nostanut valtionavustustoiminnan ja koulutustoiminnan tuottavuuden jopa pandemiaa edeltävän tason yläpuolelle.

Taulukko 3. Tuottavuuden kehitys 2017–2022.

Indikaattori	Mittari	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valtionavustus-toiminnan tuottavuus	Valtionavustus-päätökset / htv	204	314	257	265	203	269
Kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyö-ohjelmien tuottavuus	Kansainvälisten toimijoiden apurahapäätökset / htv	26	53	41	43	19	25
Maksullisen koulutus-toiminnan tuottavuus	Koulutettava-päivät / htv	915	633	597	224	346	782

Lähde: Opetushallituksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

Taloudellisuutta kuvaavat mittarit ovat alittaneet niille asetetut tavoitteet vuodesta 2020 alkaen, eikä tavoiteltuun tehokkuuden tasoon olla päästy. Kustannukset ovat vuosina 2019–2022 olleet kasvussa valtionavustusprosesseissa, ja myös kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien kustannukset nousivat erityisesti vuonna 2022. Etenkin valtionavustusprosessien tavoitteet ovat pohjautuneet oletukseen sähköistymisen lisääntymisestä ja järjestelmien kehittymisestä, minkä vuoksi tavoitteita ei olla saavutettu toiminnan perustuessa edelleen pääosin manuaaliseen tekemiseen.

Taulukko 4. Taloudellisuuden kehitys 2019–2022.

Indikaattori	Mittari	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valtionavustusprosessin taloudellisuus	1 000 euroa / htv	121	91	78	95	107	115
Kansainvälisten liikkuvuus- ja yhteistyöohjelmien taloudellisuus	1 000 euroa / htv	144	109	120	101	105	115

Lähde: Opetushallituksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

4.1.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Taulukossa 5 on esitetty Opetushallituksen tuotosten ja suoritemäärien mittareiden kehitystä vuosina 2020–2022 mukaan lukien kansainvälisyyden suoritteet. Taulukossa on esitetty myös vuonna 2022 asetetut tavoitteet, joita nostettiin aiempien tavoitteiden ylityessä merkittävästi.

Opetushallituksen Tilinpäätöksen 2022 mukaan Opintopolku-palvelun kävijämäärän merkittävä kasvu selittyy vuonna 2022 tehdyllä palvelun uudistuksella. Myös KOSKI-palvelun tunnettuuden kasvaminen näkyy mittareiden selkeänä kasvuna ja tavoitteiden ylittymisenä.

Tilinpäätöksen mukaan oppimateriaalimyyntiin ja oppimista tukevien digimateriaalien saatavuuteen liittyvät mittarit jäivät alle tavoitteen, koska Opetushallituksen oppimateriaalien kustannustoiminnan resurssit olivat vuonna 2022 kehittämistoiminnassa, minkä lisäksi vanhentuneeseen tekniikkaan pohjautuvia digimateriaaleja poistettiin käytöstä.

Kansainvälisyyttä mittaaviin tekijöihin vaikutti osaltaan koronapandemia. Pääasiassa suorittemäärät ovat kuitenkin täyttäneet niille asetetut tavoitteet, ja kehitys on ollut suurimmassa osassa suoritteita positiivista vuosina 2020–2022.

Taulukko 5. Suorittemäärien kehitys 2020–2022.

Mittarit	2020	2021	2022 (tavoite)
Opintopolku-palvelun kävijämäärä	14 950 000	17 913 268	24 363 224 (16 000 000)
Opintopolku-palvelussa julkaistujen koulutusten määrä	18 500	22 386	13 245 (24 000)
Oma Opintopolussa tarjolla olevat palvelut (lkm.)	3	4	5 (6)
KOSKI, kansalaisten kirjautumiset (lkm.)	936 606	1 064 000	1 331 919 (1 100 000)
KOSKI, kansalainen jakanut tietojaan linkillä	81 147	149 000	252 777 (96 000)
Asiakaspalveluratkaisussa käsiteltävät asiat	29 800	37 400	41 800 (38 000)
Myyntissä olevien julkaisujen ja vähälevikkisten oppimateriaalien määrä (kpl)	430	418	408 (465)
Saatavilla olevien oppimista tukevien digimateriaalien määrä	227	145	148 (155)
Maksullisten koulutusten ja tapahtumien koulutettavapäivät	5 722	7 556	5 578 (8 000)
Julkaistujen opsien määrä ePerusteet -palvelussa	819	1 294	2 064 (3 550)
Ulkomaan kansalaisten määrä, opiskelemaan valittujen suhde hakijoihin. Mukana luvuissa sekä yhteishaut että erillishaut.	0,36	0,34	0,28 (0,28)
Study in Finland -verkkosivun kävijät	390 000	366 457	331 305 (300 000)

Lähde: Opetushallituksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

Palvelukyvyin ja suoritteiden laadun mittarit ovat kehittyneet positiiviseen suuntaan. Tilinpäätöksen 2022 mukaan tutkinnon tunnustamisen käsittelyaikaan vaikuttaa se, että tunnustamisprosessi on muuttunut sähköiseksi. Sähköinen prosessi otettiin käyttöön vuoden 2022 aikana, minkä takia sähköistetyn prosessin vaikutukset käsittelyaikoihin pystytään varmemmin toteamaan vasta vuonna 2023.

Taulukko 6. Palvelukyky sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatu.

Mittari	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (tavoite)
Tutkinnon tunnustaminen (päätösten käsittelyaika, kk)	3,1	3,6	3	2,6	1,7	1,9 (2,5)
Asiakastyytyväisyys: Kansainvälinen ohjelmatoiminta (joka 3. vuosi; 1–100)	-	92	-	-	96	
Asiakastyytyväisyys: Maksullinen koulutus (1–5)	4,3	4,3	4,1	4,3	4,3	4,2 (4,1)
Asiakastyytyväisyys: Hakijapalaute Opintopolusta (1–5)	8,4 (asteikko 4–10)	8,4 (asteikko 4–10)	4,0	4,1	4,3	4,5 (4,2)
Kuljettajakoulutuksen tarkastusten määrä perustaso ja jatkokoulutus	-	-	-	19	20	20 (20)

Lähde: Opetushallituksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvi

Karvin toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja voimavaroja mittaavista tunnusluvuista (Taulukko 7) nähdään, että vuosittainen arviointien (sekä käynnissä olevien että valmistuneiden arviointien) määrä on kasvanut reilusti vuoden 2020 jälkeen. Sen sijaan julkaisujen määrä muissa kuin Karvin omissa julkaisusarjoissa on laskenut merkittävästi. Järjestettyjen tapahtumien ja tilaisuuksien määrä on yli kolminkertaistunut näiden vuosien aikana. Kokonaiskustannukset ovat puolestaan olleet maltillisessa laskussa, ja henkilöstövoimavarat ovat pysyneet samalla tasolla.

Taulukko 7. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin toiminnan tunnusluvut.

Mittari	2020	2021	2022
Valmistuneet arvioinnit (kpl)	16	25	26
Kaikki käynnissä olleet arvioinnit (kpl)	41	60	59
Julkaisujen määrä Karvin julkaisusarjoissa	38	60	34
Julkaisut ja artikkelit muissa kuin Karvin julkaisusarjoissa	42	33	13
Lausunnot	-	21	25
Järjestetyt tilaisuudet, seminaarit ja konferenssit	45	95	165
• tilaisuuksien osallistujamäärä yhteensä	3 657	5 490	5 949
Arviointeihin osallistuneiden koulutuksen/opetuksen/ varhaiskasvatuksen järjestäjien, oppilaitosten ja korkeakoulujen määrä	3 767	4 040	3 331
Henkilöstövoimavarat (HTV)	53	54	53
Arviointiryhmien jäsenten/ulkopuolisten asiantuntijoiden yhteismäärä	209	270	192
Kustannukset / Käynnissä olleiden arviointien ja auditointien määrä	129 773 €	84 770 €	85 161 €
Kokonaiskustannukset (netto)	5 320 700 €	5 086 216 €	5 024 490 €
Arviointien määrä	41	60	59

Lähde: Opetushallituksen tilinpäätökset.

Ylioppilastutkintolautakunta

Ylioppilastutkintolautakunnan keskeisiä tunnuslukuja ovat valmistuneet tutkinnot, ylioppilaskokeisiin ilmoittautuneet sekä ylioppilaskoesuoritukset. Tutkintoja suoritetaan noin 30 000 vuodessa, ja suoritettujen tutkintojen määrä ei ole muuttunut radikaalisti vuosina 2018–2022. Kokeisiin ilmoittautuneiden määrä on kasvanut reilu 5 000:lla ilmoittautuneella vuonna 2020, ja pysynyt aiempaa korkeammalla tasolla tästä eteenpäin. Myös koesuoritusten määrä on ollut kasvussa vuodesta 2018 alkaen, vaikkakin kasvu on tasoittunut vuonna 2022.

Taulukko 8. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian valmistuneet tutkinnot, ilmoittautuneet ja koesuoritukset.

Mittari	2018	2019	2020	2021	2022
Valmistuneet tutkinnot	30 365	29 078	29 371	29 808	30 264
Ilmoittautuneet	65 961	65 584	70 048	72 640	71 659
Koesuoritukset	192 134	193 264	210 513	218 124	212 855

Lähde: Opetushallituksen tilinpäätökset.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus Jotpa

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus Jotpa perustettiin loppuvuodesta 2021, minkä vuoksi sen toiminnasta ei ole pidemmän aikavälin tietoja. Vuoden 2022 aikana kerättiin tietoja Jotpan rahoittamista valtionavustuksista ja hankinnoista (Taulukko 9). Jotpan varsinaista seurantajärjestelmää on kehitetty vuosina 2022–2023 ja järjestelmä otetaan/on otettu käyttöön vuoden 2023 aikana.

Taulukko 9. Jotpan vuonna 2022 rahoitetut valtionavustukset ja hankinnat.

Valtionavustukset

Valtionavustus/hankinta	Myönnetty rahoitus / hankinnan arvo €	Tavoiteltu opiskelijamäärä	€/opiskelija
Koronapandemian lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutusten hoito	6 233 600	2 888	2 158,4
Täydentävät ja pätevöittävät opinnot SOTE- ja VAKA-aloilla	3 317 800	392	8 463,8
Digitalisaation ja vihreän siirtymän edistäminen	6 297 000	4 644	1 387,3
Ylitarjonta- ja rakennemuutosasiat	8 314 900	4 217	1 971,8
Hoiva-avustajat	5 438 100	1 086	5 007,5
Vihreän siirtymän tukeminen (kone-, metalli-, kuljetus- ja logistiikka-asiat)	3 862 500	997	3 874,1

Hankinnat

Valtionavustus/hankinta	Myönnetty rahoitus / hankinnan arvo €	Tavoiteltu opiskelija-määrä	€/opiskelija
Työnjohtajien lyhytkoulutus	158 100	51	3 162,0
Hakevan toiminnan pilotti	2 300 000	1 200	-
Digitaalinen ja monikanavainen kauppa	2 000 000	900	45
Energiantuotannon rakennemuutos: Vetytalous	3 500 000	470	-
Energiantuotannon rakennemuutos: Akkuteollisuus	2 000 000	320	-

Lähde: Opetushallituksen tilinpäätökset.

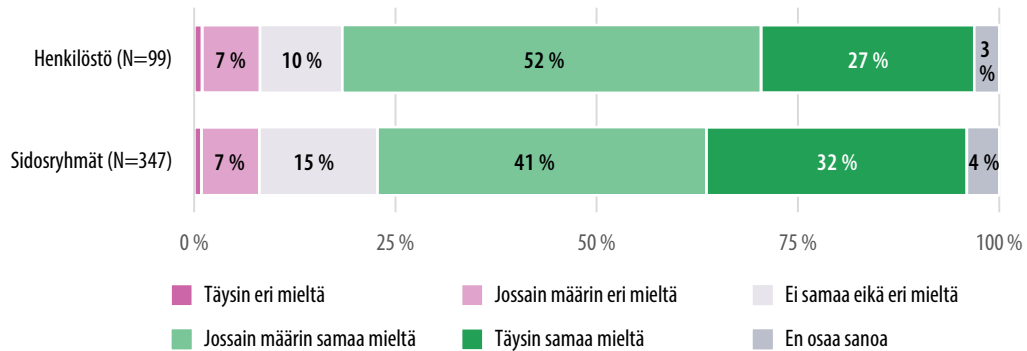
Suurin myönnetty rahoitus Jotpan toimintaan on kohdistettu ylitarjonta- ja rakenne-muutosaloille (8 314 900 €). Myös koronapandemian lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutusten hoidolle myönnettiin merkittävä rahoitus, yli 6 miljoonaa euroa. Suurimmat tavoitellut opiskelijamäärät ovat ylitarjonta- ja rakennemuutosaloilla sekä digitalisaation ja vihreän siirtymän edistämiseksi. Suurimmat kulut per opiskelija muodostuvat täydentävistä ja pätevöittävästä opinnoista SOTE- ja VAKA-aloilla sekä hoiva-avustajien koulutuksista.

4.1.3 Näkemykset tuloksellisuudesta

Näkemykset tehokkuudesta ja laadusta

Valtaosa sekä Opetushallituksen henkilöstöstä että sidosryhmistä näkee viraston toiminnan ja tuotokset laadukkaina (Kuvio 20) – sidosryhmistä 73 prosenttia ja viraston henkilöstöstä 79 prosenttia on tätä mieltä. Toisaalta sidosryhmävastaajista useampi on vastannut ”täysin samaa mieltä” henkilöstövastaajiin verrattuna, mikä viittaa palvelujen näyttäytymiseen eri tavoin sidosryhmien edustajille.

Kuvio 20. Sidosryhmien ja henkilöstön näkemys Opetushallituksen toiminnan ja tuotosten laadusta.

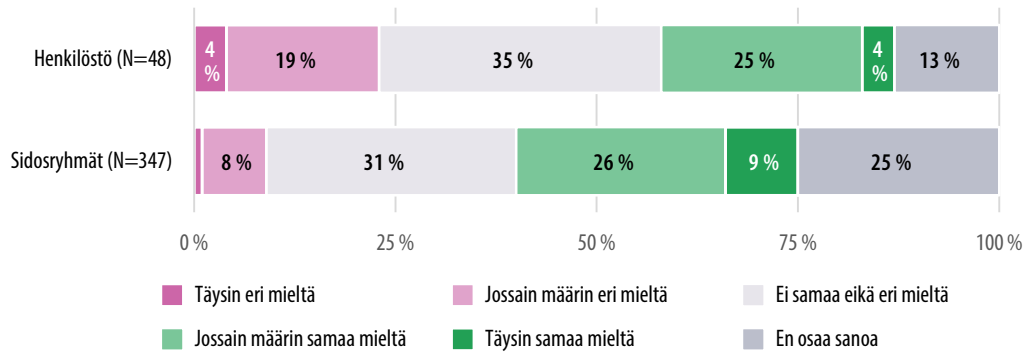


Kysymys: Ota kantaa väittämään 'Viraston toiminta ja tuotokset (palvelut) ovat laadukkaita.'

Avovastauksissaan sidosryhmät nostavat Opetushallituksen vahvuuksiksi nopeuden palveluissa ja viestinnässä. Opetushallituksen asiantuntijat koetaan asiantuntevina, osaavina ja selkeinä viestijöinä. Lisäksi sidosryhmät mieltävät Opetushallituksen luotettavana, ja kokevat, että virasto pysyy sovituisissa aikatauluissa.

Kuviossa 21 on verrattu henkilöstön ja sidosryhmien näkemyksiä Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksista toiminnan laatuun. Sidosryhmävastaajista suurin osa (56 %) ei osannut vastata, onko viraston palveluiden laatu parantunut, tai koki vaikutuksen neutraalina. Sen sijaan henkilöstöstä lähes neljäsosa on sitä mieltä, että uuden organisaation syntyminen ei ole parantanut palveluiden ja toiminnan laatua. Noin kolmasosa molemmista vastaajaryhmistä on kuitenkin sitä mieltä, että toiminnan laatu on parantunut uudistuksen myötä.

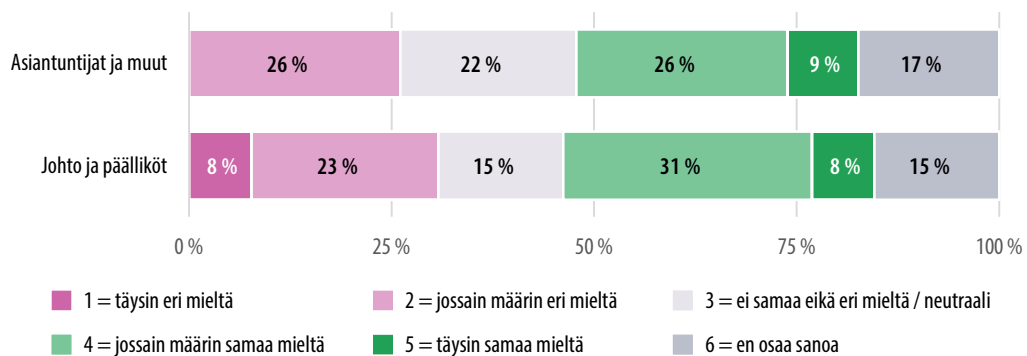
Kuvio 21. Sidosryhmien ja henkilöstön näkemys Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksista viraston toiminnan laatuun.



Kysymys: Ota kantaa väittämään 'Viraston toiminnan (palveluiden) laatu on parantunut.

Myös hallintovirastomallin kohdalla yli 30 prosenttia johdosta ja yli 25 prosenttia muusta henkilöstöstä on sitä mieltä, että uudistus ei ole parantanut toiminnan laatua (Kuvio 22). Toisaalta yli kolmasosa kummastakin vastaajaryhmästä kokee, että hallintovirastomalli on parantanut toiminnan laatua. Erityisesti erillisyyksiköt kokevat mallin vaikuttaneen oman työnsä laatuun ja tehokkuuteen positiivisesti Opetushallituksen tuottaessa hallinto- ja tukipalvelut, jolloin resursseja on vapautunut ydintoimintaan. Näkemykset jakaantuvatkin sen perusteella, mistä näkökulmasta vastaaja asiaa tarkastelee.

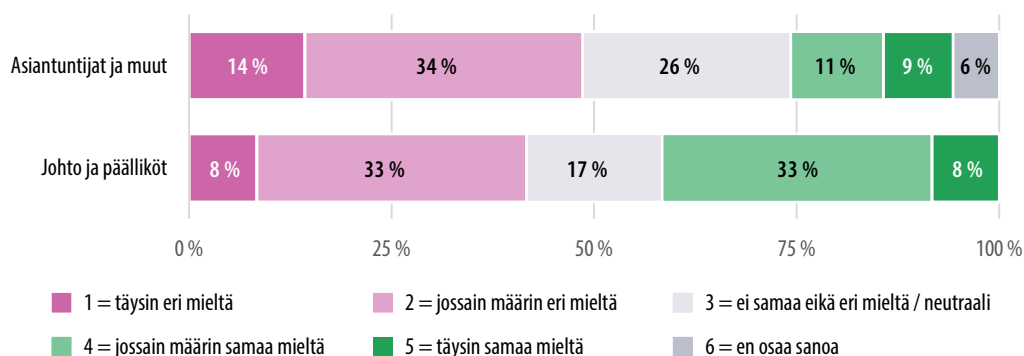
Kuvio 22. Henkilöstön näkemys hallintovirastomallin vaikutuksista viraston toiminnan laatuun.



Kysymys: Ota kantaa seuraavaan väittämään koskien hallintovirastomallin vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista: 'Viraston toiminnan (palveluiden) laatu on parantunut'. N=99

Henkilöstö ei juurikaan koe, että Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisellä olisi ollut vaikutusta viraston tehokkuuteen. Kaikista henkilöstövastaajista 47 prosenttia on sitä mieltä, että uudistus ei ole lisännyt tehokkuutta hoitaa viraston tehtäviä. Henkilöstöryhmiä verrattaessa johto näkee uudistuksen vaikutuksen tehokkuuteen hieman positiivisemmin kuin muu henkilöstö (Kuvio 23).

Kuvio 23. Henkilöstön näkemys Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksista viraston tehokkuuteen hoitaa sen tehtäviä.



Kysymys: Ota kantaa väittämään 'Uudistus (Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen) on lisännyt tehokkuutta hoitaa viraston tehtäviä'.

Heikkoutena viraston tehokkuudessa nähdään Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuri-ministeriön välinen työnjako, joka tunnetaan heikosti ja jota pidetään osittain toimimattomana. Lisäksi Opetushallituksen henkilöstövastauksista nousee esille Opetushallituksen ja CIMOn roolijako. Henkilöstö kokee, että Opetushallitus on sisäisesti kahtia jakautunut, eikä synergioita ole onnistuttu hyödyntämään tarpeeksi hyvin esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen kehittämisen saralla. Sidosryhmille sen sijaan Opetushallitus näyttäytyy yhtenäisenä virastona.

4.2 Voimavarojen hallinta

4.2.1 Voimavarat tulossopimuksissa

Opetushallitus on mitannut ja seurannut henkisten voimavarojen hallintaa tulossopimuksissaan useilla eri mittareilla. Vuodesta 2017 mittareina ovat olleet henkilötövuodet, VM Baro -työtyytyväisyysindeksi, sairauspoissaolot, sekä VM Baro

-johtajuusindeksi. Myöhemmin täydentävinä mittareina mukaan on liitetty koulutuspäivät, tilatehokkuus, sopimukset Hanselin kanssa, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva mittari, kestävä kehitys koskeva mittari sekä digitaalisuutta koskeva mittari (Taulukko 10).

Taulukko 10. Voimavaroihin liittyvien tavoitteiden ja seurantamittareiden kehitys.

Mittari	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (tavoite)
Henkilötyövuodet (perustoimintamenot, htv)	337	334,6	326	307	318	339 (327)
Henkilötyövuodet (muut momentit)	-	-	-	35	40	41
Työtyytyväisyysindeksi (VM Baro)	3,4	3,38	3,3	3,4	3,5	3,6 (3,6)
Sairauspoissaolot (pv/htv)	9,3	7,3	6,8	4,7	4,6	9,5
Koulutuspäivät (työpäiviä/htv)	-	-	-	1	0,4	0,6 (3)
Johtaminen (VM Baron johtajuusindeksi)	3,09	3,06	3,06	3,3	3,3	3,5 (3,6)
Tilat (tilatehokkuus m2/hlö)	-	-	-	22,1	15,4	15,4 (15,4)
Sopimuksista Hanselin kilpailuttamia (%)	-	-	-	-	12,4	13 (30)
Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva mittari (onko laadittu yhdenvertaisuus- ja tasa- arvosuunnitelmat sekä konkreettiset toimet)	-	-	-	kyllä	kyllä	kyllä (kyllä)
Kestävää kehitystä koskeva mittari (konkreettiset toimet)	-	-	-	ei	ei	ei (ei)
Digitaalisuutta koskeva mittari (konkreettiset toimet)	-	-	-	kyllä	ei	ei (ei)

Lähde: Opetushallituksen toimintakertomukset ja tilinpäätökset.

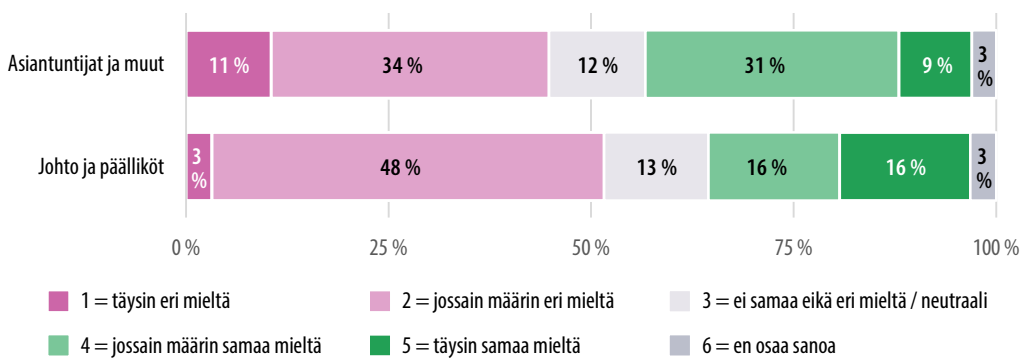
Opetushallituksen henkilötyövuodet perustoimintamenoissa vähenivät vuonna 2020 edellisiin vuosiin verrattuna, mutta ovat sen jälkeen olleet hieman nousussa. Työtyytyväisyysindeksi on pysynyt melko samalla tasolla vuosina 2017–2022, vuonna 2022 tuloksen ollessa tarkastelujakson korkein. Sairauspoissaolot laskivat radikaalisti 2020–2021

todennäköisesti pandemian aiheuttaman etätyöskentelyn vuoksi, mutta poissaolot nousivat vuonna 2022 ja ylittivät vuosien 2017–2019 tason. VM Baro -johtajuusindeksi on kasvanut merkittävästi vuosien 2017 ja 2022 välillä, vaikkakaan vuonna 2022 johtajuusindeksissä ei saavutettu sille asetettua tavoitetta.

4.2.2 Näkemykset voimavarojen hallinnasta

Sekä puolet Opetushallituksen johdosta että muusta henkilöstöstä on sitä mieltä, että viraston resursseja ja voimavaroja ei hyödynnetä riittävästi (Kuvio 23).

Kuvio 24. Henkilöstön näkemys viraston resurssien ja voimavarojen tehokkaasta hyödyntämisestä.

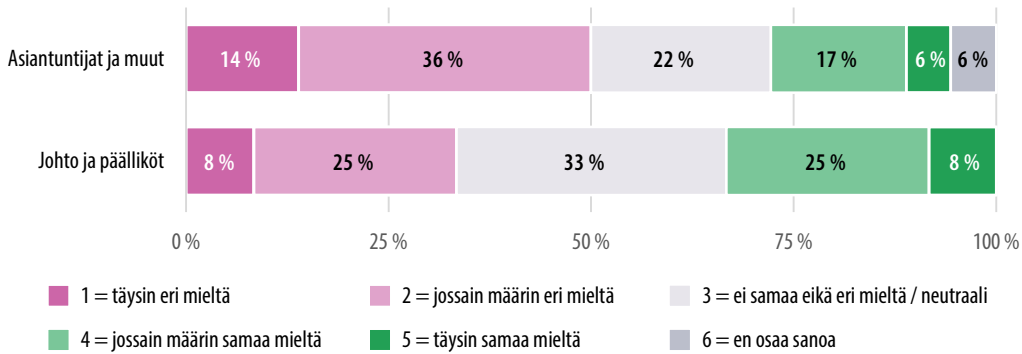


Kysymys: Ota kantaa väittämään "Viraston resurssit ja voimavarat hyödynnetään tehokkaasti."

Resurssien käytön suunnittelu ja organisointi nähdään haastavana, sillä työmäärät ovat suuria ja tehtäväkokonaisuudet moniulotteisia, minkä lisäksi työtehtävät koostuvat paljon ulkopuolisista hankkeista ja rahoituksista. Resurssien hyödyntäminen nähdään myös tehottomana osittain siiloutuneen organisaation vuoksi. Henkilöstön kehittämiseen ja työhyvinvointiin panostamiseen ei nähdä löytyvän riittävästi aikaa erityisesti johtoa edustavien vastaajien mielestä.

Muut kuin johtoa edustavat henkilöstövastaajat korostavat heikkoa jaksamista, tyytymättömyyttä sekä suurta huolta henkilöstön vaihtuvuudesta, jonka myötä viraston osaamista ja asiantuntijuutta valuu pois. Toisaalta henkilöstö ja sidosryhmät näkevät Opetushallituksen hyvin asiantuntevana, osaavana, luotettavana ja työhönsä sitoutuneena virastona, mutta asiantuntijuuden ja osaamisen nähdään olevan hyvin henkilösidoista.

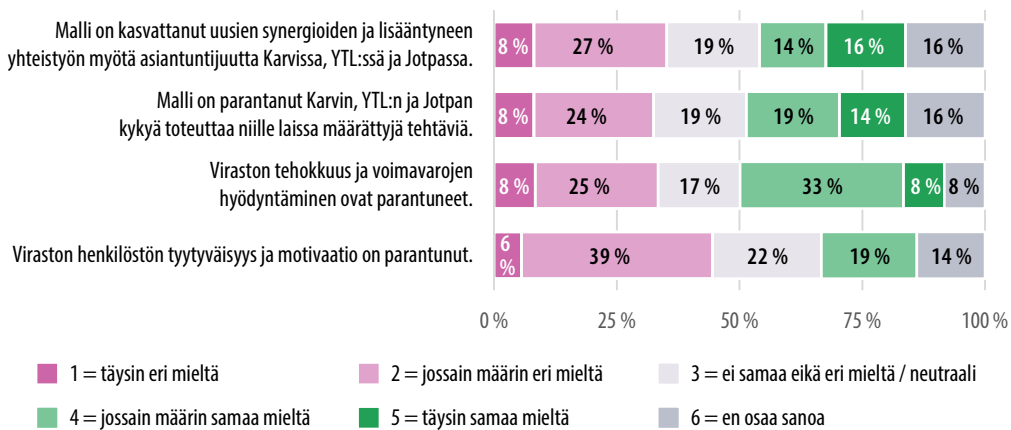
Kuvio 25. Henkilöstön näkemys uuden viraston syntymisen (OPH:n ja CIMOn yhdistymisen) vaikutuksista viraston tehokkuuteen ja voimavarojen hyödyntämiseen.



Kysymys: Ota kantaa seuraavaan väittämään koskien Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista: 'Viraston tehokkuus ja voimavarojen hyödyntäminen ovat parantuneet'.

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisellä ei nähdä merkittävää positiivista vaikutusta viraston tehokkuuteen ja voimavarojen hyödyntämiseen. Etenkin muu henkilöstö (kuin johto) näkee vahvasti, että uudistuksella ei ole ollut positiivisia vaikutuksia tehokkuuteen ja voimavarojen hyödyntämiseen (Kuvio 25).

Kuvio 26. Henkilöstön näkemys hallintovirastomallin (Karvi, YTL ja Jotpa erillisyyksiköinä) vaikutuksista viraston tehokkuuteen ja voimavarojen hyödyntämiseen. N=37.



Hallintovirastomallilla koetaan olevan hieman positiivisempi vaikutus viraston tehokkuuteen ja voimavarojen hyödyntämiseen (Kuvio 26) kuin Opetushallituksen ja CIMOn yhdistymisellä. Johdon vastaukset ovat hyvin polarisoituneet tässä väittämässä.

Henkilöstövastaajat, pl. johto, eivät koe, että hallintovirastomalli olisi kasvattanut merkittävästi asiantuntijuutta erillisyyksiköissä lisääntyneiden synergioiden myötä. Avovastauksissa korostuu näkemys, että erillisyyksiköissä on ollut vahvaa asiantuntijuutta jo ennen hallintovirastomallia, ja malli on lähinnä vapauttanut erillisyyksiköiden resursseja niiden ydintehtäviin vähentäen hallinnollista työtä. Erillisyyksiköt ovat vaihtelevasti tyytyväisiä hallintopalveluiden laatuun, ja erillisyyksiköissä koetaan, että Opetushallitus ei aina riittävästi tunne esimerkiksi erillisyyksikköjen toimintaan liittyvää lainsäädäntöä. Joitakin tukipalveluja onkin erillisyyksiköissä jouduttu hankkimaan viraston ulkopuolelta mallin käyttöönoton jälkeen.

4.3 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

4.3.1 Vaikuttavuus tulossopimuksissa

Opetushallituksen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on asetettu viisi vaikutustavoitetta tulossopimuskaudelle 2020–2023 (Taulukko 11). Lisäksi Opetushallituksen vaikuttavuustoimintaa ohjaavat Opetushallituksen itselleen asettamat vaikuttavuustavoitteet (4 kpl), jotka on johdettu Opetushallituksen visiosta ja missiosta. Vaikuttavuustavoitteet ovat:

1. Eriarvoistuminen pysäytetään ja koulutuksen ja kansainvälistymisen tasa-arvoisuus kasvaa,
2. Oppijoiden hyvinvointi paranee,
3. Jatkuva oppiminen nostaa osaamistasoa ja
4. Avarakatseisuus kasvaa.

Vaikka vaikuttavuustoiminnan sisäinen organisointitapa on melko tuore, Opetushallituksen vaikuttavuusajattelun ja -toiminnan kehitys on ollut viime vuosina nopeaa aktiivisen ja kehittävän otteen vuoksi. Kuitenkin vaikuttavuus- ja vaikutustavoitteiden asettamisessa, mittaamisessa ja seurannassa on vielä jonkin verran kehitettävää.¹⁹

Kullekin Opetushallituksen vaikutus-/tulostavoitteelle on asetettu tulossopimuksessa välitavoitteita sekä niihin liittyviä mittareita ja arviointikriteereitä. Seuraavassa taulukossa on koottu poimintoja tavoitteista ja niiden toteutumisesta.

19 Järvelin, Haila, Kiiskinen, Pulkkinen (2022) Opetushallituksen vaikuttavuustoiminnan ulkoinen arviointi.

Taulukko 11. Vaikutustavoitteet, mittarit ja toteutuma.

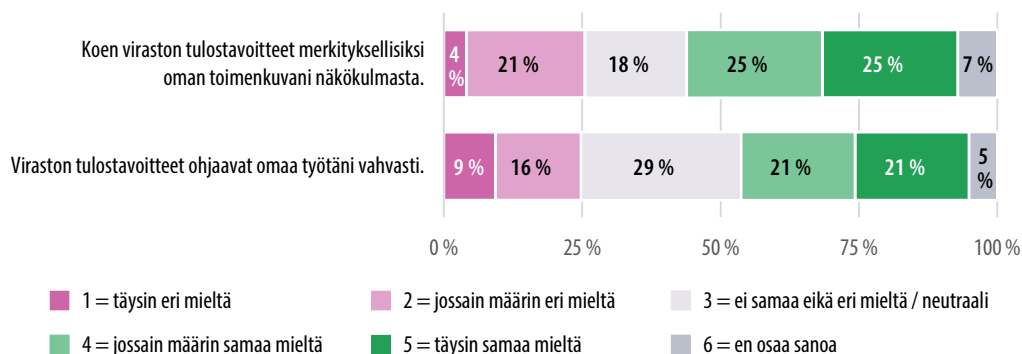
Tavoite	Mittarit	Toteuma (poiminta) 2022
Yhteisöllinen kehittäminen ja johtaminen vahvistuvat	Osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet oppilaitoksissa Kasvu ympäristön turvallisuus Oppivan yhteisön ja oppilaitosjohtamisen tilannekuva	<ul style="list-style-type: none"> Pandemian vaikutukset näkyivät osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksissa oppilaitoksissa. Tavoitteet laskivat vuosina 2019–2021. Kasvu ympäristön turvallisuus on ollut kasvussa toisen asteen oppilaitoksissa, mutta perusopetuksen 8.–9. vuosiluokilla turvallisuuden tunne laski 2019–2021. Opetushallitus on edistänyt kiusaamisen ja syrjinnän vastaista työtä mm. kehittämällä kiusaamiseen ja väkivaltaan liittyvän tukimateriaaleja sisältävän verkkosivuston. Opetushallitus on tukenut yhteisöjen ja yhteiskehittämisen mallien muotoutumista koordinoimalla valtakunnallista demokraattista osallisuutta ja ihmisoikeuskasvatusta edistävien pedagogisten käytänteiden koulupilottihanketta.
Oppijoiden ja oppimisyhteisöjen hyvinvointi paranee	Osallisuus Oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointi	<ul style="list-style-type: none"> Hyvinvoinnin tuloksissa näkyvät pandemian vaikutukset huomattavasti: Osallisuuden kokemukset ovat olleet laskussa kaikilla koulutusasteilla 2019–2021. Koettu terveydentila heikentyi eikä yltänyt tavoitteeseen millään koulutusasteella v. 2021. Opetushallitus on tukenut koulutuksen järjestäjiä pandemiatilanteessa ja Venäjän hyökkäystilanteessa mm. tukimateriaaleilla, webinaareilla ja lisätukia jakamalla.
Kansainvälisyys lisääntyy	Liikkuvuusohjelmiin osallistuneiden määrä Osuus EU-komission jakamasta, keskitetystä Erasmus+ -rahoituksesta Koulutusvienti	<ul style="list-style-type: none"> Liikkuvuusohjelmiin osallistuneiden määrä on lisääntynyt pandemiavuodesta 2021. Education Finland -ohjelman liiketoiminta on ollut kasvussa. Koulutusvientiä on edistetty mm. osaamiskeskus FinCEEDin ja Talent Boost -toimenpideohjelman kautta.

Tavoite	Mittarit	Toteuma (poiminta) 2022
Osaamistasonousee	<p>Varhaiskasvatukseen osallistuneiden osuus 1–6-vuotiaista</p> <p>Esiopetusta saavien lasten osuus esiopetusikäisten ikäluokasta</p> <p>Keskeyttäminen</p> <p>Läpäisy</p> <p>Ammatillisen koulutuksen opiskelijapalaute</p>	<ul style="list-style-type: none"> Osallistumisasteiden laskussa näkyvät pandemian vaikutukset, jotka laskivat vuonna 2021. Ammatillisen koulutuksen läpäisyaste on ollut kasvussa pois lukien pandemian aiheuttama lasku. Osaamistason nostamiseksi on tehty työtä mm. oppivelvollisuuden laajentamiseen, kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun sekä ammatillisen koulutuksen kehittämisverkostoihin liittyen.
Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus lisääntyvät	<p>Varhaiskasvatukseen osallistuminen alueittain</p> <p>Koulutukseen siirtyminen perusasteen jälkeen alueittain</p> <p>Digilaitteiden, välineiden ja oppimateriaalien käyttö opettajilla ja oppilailta yleisopetuksessa</p> <p>Muodollisesti kelpoisten opettajien osuus</p> <p>Tasa-arvoinen arviointi</p>	<ul style="list-style-type: none"> Alueelliset erot varhaiskasvatukseen osallistumisessa ovat pienentyneet, pois lukien vuosi 2021, jolloin erot nousivat hieman. Perusasteen jälkeisessä koulutukseen siirtymisessä on alueellisia eroja, jotka ovat voimistuneet vuosina 2019–2021. Pandemialla on voinut olla vaikutusta vuoden 2021 korkeisiin lukuihin. Tasa-arvoisen päättöarvioinnin uudet ohjeet ja kriteerit ovat käytössä.

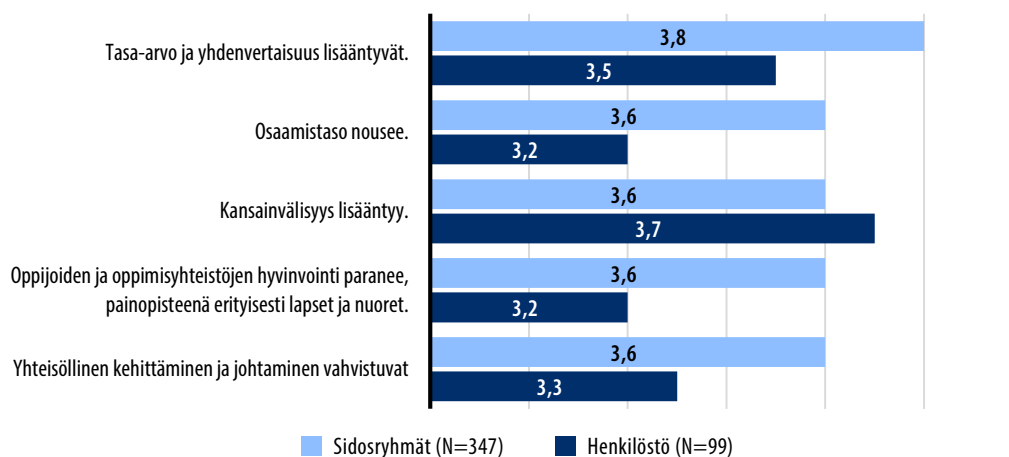
4.3.2 Näkemykset yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta

Opetushallituksen vaikuttavuus- ja vaikutustavoitteita edistetään tulostavoitteiden kautta. Joka toinen henkilöstön edustaja kokee, että viraston tulostavoitteet ovat merkityksellisiä oman toimenkuvan näkökulmasta (Kuvio 26). Johto näkee tulostavoitteet hieman merkityksellisempänä kuin muu henkilöstö.

Vastaavasti 42 prosenttia henkilöstöstä kokee, että viraston tulostavoitteet ohjaavat omaa työtä vahvasti (Kuvio 26). Eri henkilöstöryhmiä verrattaessa on havaittavissa, että johdosta yli puolet on tätä mieltä, kun muusta henkilöstöstä noin 36 prosenttia on samaa mieltä väitteen kanssa.

Kuvio 27. Henkilöstön näkemys viraston tulostavoitteiden merkityksestä ja ohjaavuudesta. N=99.


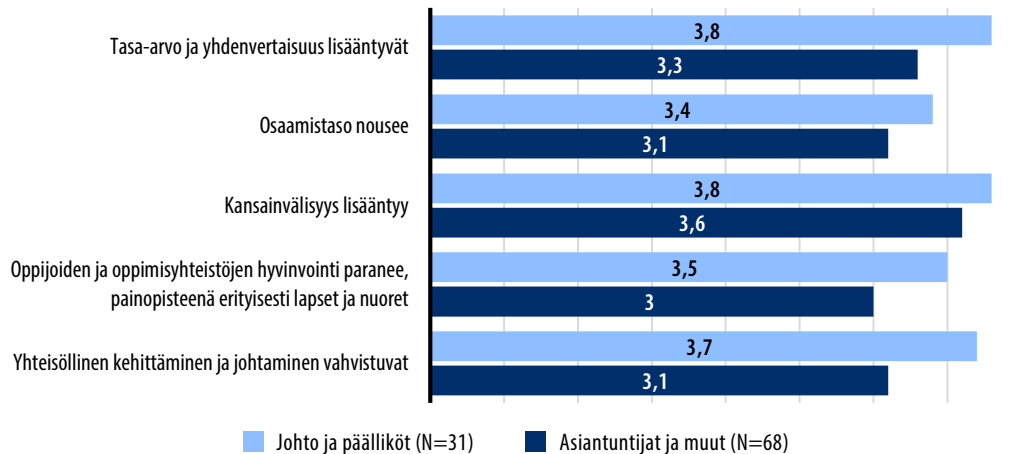
Kyselyssä tiedusteltiin henkilöstöltä ja sidosryhmiltä, kuinka onnistuneena he kokevat Opetushallituksen vaikutustavoitteiden edistymisen viimeisten 3–4 vuoden aikana. Vastauksia pyydettiin oman näkökulman ja käsityksen perusteella.

Kuvio 28. Arvio viraston onnistumisesta vaikutustavoitteiden edistämisessä.


Kysymys: Miten hyvin virasto on omasta näkökulmastasi onnistunut seuraavien tavoitteiden edistämisessä viimeisen noin 3–4 vuoden aikana? Vastausten keskiarvo asteikolla 1–5, jossa 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin.

Sidosryhmät arvioivat kaikkien paitsi yhden vaikutustavoitteen edistymisen positiivisemmaksi kuin henkilöstö (Kuvio 28). Ainoa tavoite, jonka edistymisen henkilöstö näkee positiivisempänä kuin sidosryhmät, on 'Kansainvälisyys lisääntyy'.

Kuvio 29. Johdon ja muun henkilöstön näkemys vaikutustavoitteiden onnistuneesta edistämisestä.



Kysymys: Miten hyvin virasto on omasta näkökulmastasi onnistunut seuraavien tavoitteiden edistämisessä viimeisen noin 3–4 vuoden aikana?

Johto arvioi kaikkien vaikutustavoitteiden edistymisen muuta henkilöstöä positiivisemmin (Kuvio 28). Sekä johdon että muun henkilöstön avovastauksissa nousee esiin vaikuttavuustoiminnan positiivisia puolia, kuten yhteiset tavoitteet ja viraston yhteinen arvopohja. Henkilöstö kokee, että Opetushallituksella on vaikuttava asema yhteiskunnassa sen vahvojen verkostojen kautta. Tosin laaja fokus ja toimintakenttä nähdään myös haasteena vaikuttavuuden kannalta, sillä kaikista vaikutustavoitteista ei löydy kaikkien työntekijöiden työhön yhtymäpintaa, ja se voi rapauttaa yhteisten tavoitteiden merkitystä. Lisäksi sisäisen yhteistyön puute sekä työn organisoitumishaasteet nähdään pullonkaulana vaikuttavuustavoitteiden edistämiseksi.

Opetushallituksen vaikuttavuutta on henkilöstön mielestä mahdollista vahvistaa viraston sisäisen yhtenäisyyden ja yhteistyön edistämällä. Lisäksi vaikuttavuutta voidaan vahvistaa ulkoisen viestinnän ja yhteiskunnallisen keskustelun avulla, johon henkilöstö kaipaisi virastolta rohkeampaa ja näkyvämpää roolia. Myös vaikuttavuuden mittariston kehittäminen nähdään tukevan viraston toiminnan kehittämistä ja vaikuttavuuden edistämistä.

5 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

5.1 Johtopäätökset

Uudistusten toteutuminen ja viraston nykytila

Arvioinnin kohteena olleet Opetushallituksen uudistukset ovat pääosin toteutuneet hyvin ja viraston toiminta on vakiintunut. Varsinkin sidosryhmät pitävät Opetushallituksen toimintaa laadukkaana ja asiantuntevana. Viime vuosina Opetushallituksen tehtäväkenttä on kuitenkin laajentunut huomattavasti, minkä vuoksi Opetushallitus näyttää jossain määrin vaikeasti hahmotettavana ja siilomaisena kokonaisuutena. Laajojen vaikutustavoitteiden ja niiden kasvaneen tehtäväkentän myötä virastolta odotetaan ydintehtävien ja tavoitteiden kirkastamista sekä toiminnan ja tavoitteiden priorisointia resurssien mukaisesti. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen keskinäisessä roolijaossa esiintyy epäselvyyttä sekä viraston sisällä että sen ulkopuolella.

Viraston selkeä vahvuus on sen asiantuntijuus. Kuitenkin henkilöstön kokemus viimeaikaisesta suuresta henkilöstövaihtuvuudesta aiheuttaa huolta osaamisen vähentymisestä. Samalla viraston rekrytointiin haasteena on löytää oikeanlaisia asiantuntijoita.

Opetushallituksen ja sidosryhmien välinen vuorovaikutus on parantunut viime vuosien aikana, mutta sitä toivotaan edelleen vahvistettavan. Etenkin Opetushallituksen roolia ja tehtäviä tulisi selkeyttää sidosryhmille, mikä todennäköisesti edistäisi myös rekrytointia ja tarvittavien asiantuntijoiden löytymistä.

Kaiken kaikkiaan Opetushallituksen ulkoinen viestintä näyttää varovaisena. Opetushallitukselta odotetaan vahvempaa asiantuntijaroolia myös yhteiskunnallisessa keskustelussa. Viraston sisäinen viestintä nähdään toimivana, mutta yhtenäisemmän viraston luomiseksi myös sitä tulee edelleen kehittää.

Uudistusten vaikutukset

Uuden viraston perustaminen, jossa CIMO ja Opetushallitus yhdistettiin ja uusi Opetushallitus perustettiin vuonna 2017, näkyy edelleen viraston sisäisenä jakautumisena ja yhteistyön puutteena. CIMOn ja Opetushallituksen tehtävät näyttävät etenkin viraston sisällä omina kokonaisuuksinaan, mikä saattaa edistää päällekkäisiä toimintoja ja

kahtia jakaa virastoa riittämättömän sisäisen yhteistyön ja viestinnän vuoksi. Uuden viraston perustamisella ja rakenteellisella uudistuksella tavoiteltiin synergiaetuja, mutta niiden osalta on nyttemmin palattu lähelle lähtöasetelmaa, ja synergiaetuja etsitään yhdenmukaisen johtamisen sekä yhteistyön lisäämisen avulla.

Sidosryhmille Opetushallitus näyttäytyy hieman yhtenäisempänä kuin viraston henkilöstölle. Sidosryhmät pitävät yhteistyötä viraston kanssa toimivana. Epäselvyyttä sidosryhmille kuitenkin aiheuttaa Opetushallituksen tehtäväkenttä ja roolijako ministeriön kanssa.

Hallintovirastomallissa erillisyyksiköt ovat säilyttäneet autonomisen asemansa. Opetushallituksen tuottamien hallinto- ja tukipalveluiden laatuun ja hallinto-osaamiseen ollaan erillisyyksiköissä vaihtelevan tyytyväisiä, ja hallintopalvelujen mahdollistamaan kustannussäästöön suhtaudutaan osittain kriittisesti. Uudistuksen tavoitteena olleiden kustannussäästöjen todentaminen on haasteellista, eikä varmuutta syntyneistä säästöistä ole.

Tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Opetushallituksen tuottavuus on pääsääntöisesti parantunut vuosina 2017–2022. Arvioitavilla uudistuksilla ei ole todettu merkittävää vaikutusta viraston tehokkuuteen tai tuottavuuteen. Toiminnan kustannukset ovat kuitenkin kasvaneet, ja taloudellisuuden toteuma on jäänyt hieman alle tavoitteiden 2017–2022.

Tulossopimuksien tuotosten, laadunhallinnan mittareiden sekä henkilöstön ja sidosryhmien näkemysten mukaan viraston tuotokset ovat olleet viime vuosina laadukkaita pandemiasta ja erilaisista uudistuksista (esim. organisaatiouudistukset, sähköisten palvelujen uudistukset) huolimatta.

Viraston vaikuttavuustoiminnan kehitys on ollut nopeaa ja aktiivista viime vuosina, vaikkakin toiminnan seurannassa ja mittaamisessa on vielä kehitettävää. Vaikuttavuustoimintaa edistetään ennen kaikkea tulossopimuksessa määriteltyjen tulostavoitteiden kautta, ja tulostavoitteet ovat toiminnan kannalta merkityksellisiä ja ohjaavat henkilöstön työtä vahvasti.

Sidosryhmien mielestä viraston vaikutustavoitteita on edistetty viime vuosina hyvin. Sidosryhmät arvioivat lähes kaikkien vaikutustavoitteiden edistämisen Opetushallituksen henkilöstön arvioita paremmaksi. Viraston sisällä johto arvioi vaikutustavoitteiden edistämisen paremmaksi kuin henkilöstö. Henkilöstövastaajat kokevat, että vaikutustavoitteilla ei ole kosketuspintaa kaikkien työtehtäviin ja siksi tavoitteet jäävät omasta työstä irrallisiksi.

5.2 Suositukset

Arvioinnin havaintojen perusteella suositellaan seuraavia toimenpiteitä Opetushallituksen toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi:

Suositus 1. Organisaation yhtenäisyyden edistämistä tulee jatkaa. Yhtenäisyyttä tulisi edistää koko viraston tasolla muun muassa toimintatapojen, prosessien ja nimikkeiden yhtenäistämällä. Lisäksi päällekkäisiä toimintoja tulisi ehkäistä sisäisen viestinnän avulla ja systemaattisella synergiaetujen hakemisella. Henkilöstömäärältään suuren viraston tulisi olla yhtenäisempi, ja koko henkilöstön yhdensuuntaista toimintaa tulisi edistää itseohjautuvien yksittäisten asiantuntijoiden sijaan.

Suositus 2. Viraston ydintoimintaa tulee kirkastaa ja toimintaa priorisoida sen perusteella. Koska Opetushallituksen tehtäväkenttä ja henkilöstömäärä on laajentunut, vaikuttavuuden kannalta on tärkeää tarkastella resurssien käyttöä ja kohdentumista. Tällä hetkellä kokonaisuus näyttyy hajanaisena, erilaisia kehittämistoimintoja on paljon, ja tehtävien priorisointi on epäselvää. Nämä kokonaisuudet tarvitsevat systemaattisempaa linjausta.

Suositus 3. Hallintoviraston suhdetta erillisyksiköihin tulee selkeyttää henkilöstölle, ja hallintoviraston tukipalvelujen tuottajille tulee varmistaa riittävä tieto ja osaaminen koskien erillisyksikköjen tehtäviä ja lainsäädäntöä. Erillisyksiköillä tulee olla riittävä tieto siitä, mitä palveluja Opetushallitus tuottaa ja mitä se ei voi tuottaa (esim. rekrytointi, hankintajuridiikka).

Suositus 4. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välistä roolijakoa tulee terävöittää. Jatkossa tulee selkeämmin linjata ja viestiä, mitkä tehtävät ja päätösvalta kuuluvat ministeriölle ja mitkä Opetushallitukselle. Parempaa käsitystä Opetushallituksen tehtävistä ja toimivallasta suhteessa ministeriön tehtäviin tulee kirkastaa sidosryhmille esimerkiksi viestinnän avulla.

Suositus 5. Viraston yhteiskunnallista roolia tulee vahvistaa aktiivisemmalla viestinnällä. Opetushallituksen tulee asiantuntijavirastona ottaa osaa keskusteluihin ja avata niitä, ja täten edistää viraston asiantuntijuutta, tunnettuutta ja mainetta viraston sidosryhmille sekä laajemmin yhteiskunnallisella tasolla.

Suositus 6. Vaihtuvuuteen ja riittävän osaamisen varmistamiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Opetushallituksen tulee selvittää, onko laaja mielikuva korkeasta henkilöstövaihtuvuudesta todellinen, ja jos on, mitkä ovat vaihtuvuuden syyt. Opetushallituksen tulee asiantuntijuuden säilymiseksi ja vahvistamiseksi panostaa rekrytointiosaamiseen sekä henkilöstön työtyytyväisyyteen ja jaksamiseen.

Lähdeluettelo

European Commission. Better regulation: guidelines and toolbox https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Finlex. Laki Opetushallituksesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160564>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta (HE 80/2016).

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. <https://www.jotpa.fi/fi>

Järvelin, Haila, Kiiskinen, Pulkkinen (2022) Opetushallituksen vaikuttavuustoiminnan ulkoinen arviointi.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen, työryhmämuistio 31.1.2017. Karvin ja Ylioppilastutkintolautakunnan eriävät mielipiteet. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79307/okm04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 31/2017). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-119778.pdf>

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:4.

Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021).

Laki ylioppilastutkinnosta (503/2019) 2§.

OECD. Evaluation Criteria. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluating-developmentassistance.htm>

Opetushallituksen ja CIMOn yhdistämisen edellytyksiä pohtivan työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-336-1>

Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Yliopistolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan Arviointiraportti. 30.9.2019, Olli Mäenpää.

Patton, M.Q. (2008) Utilization-focused evaluation, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. Q. (2010) Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford Press, New York.

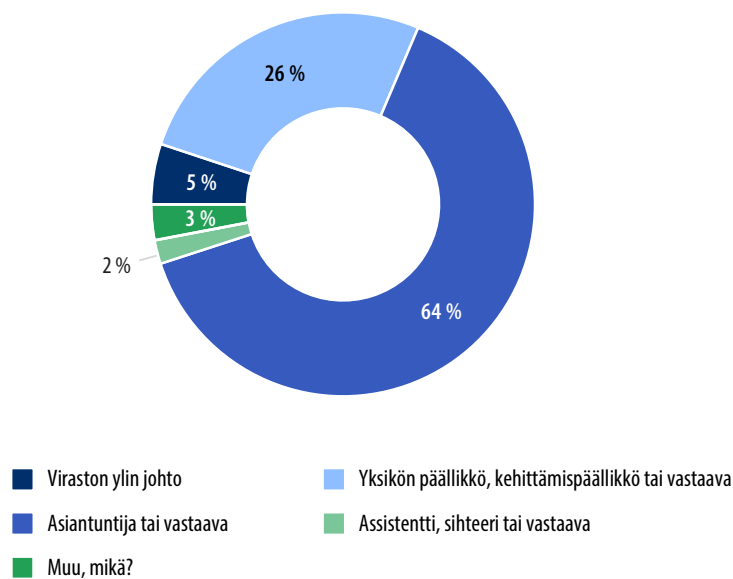
Valtiovarainministeriö. Virastoarvioinnit. <https://vm.fi/virastoarvioinnit>

Liite 1: Henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyn vastaajien tausta

Seuraavassa on esitetty Opetushallituksen arvioinnissa toteutetun henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyn vastanneiden taustatietoja.

Opetushallituksen arvioinnin henkilöstökyselyyn vastasi 99 henkilöä (noin 20 % henkilöstöstä). Vastaajista 64 prosenttia (n=63) toimii asiantuntijana tai vastaavissa tehtävissä, ja neljännes (n=26) yksikön päällikkönä, kehittämisspäällikkönä tai vastaavana.

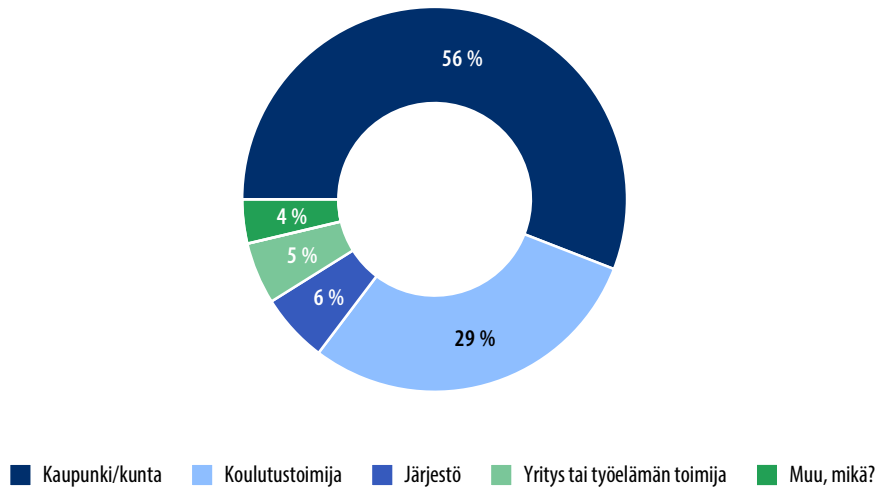
Liite kuvio 1 Henkilöstökyselyyn vastanneiden tehtäväalue Opetushallituksessa.



Kysymys: Valitse seuraavista tehtäväalue, joka parhaiten kuvaa ensisijaista tehtävääsi virastossa. N=99.

Vastaavasti arviointiin liittyvään sidosryhmäkyselyyn vastasi 358 henkilöä. Kaupunkia/kuntaa vastaajista edustaa 56 prosenttia (n=94). Toiseksi suurin vastaajaryhmä on koulutustoimijoiden ryhmä (n=102). Tätä ryhmää sidosryhmäkyselyssä edustaa noin 30 prosenttia vastaajista.

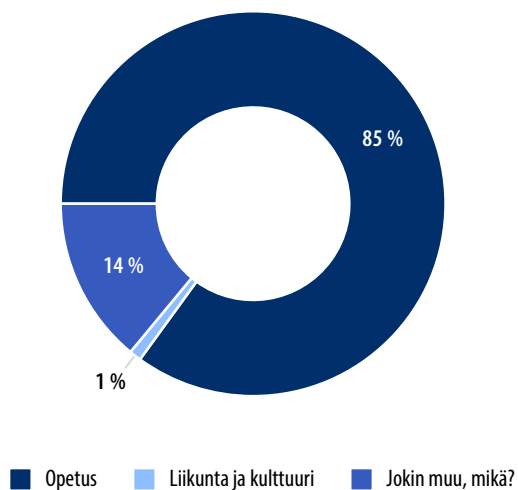
Liite kuvio 2 Sidosryhmäkyselyyn vastanneiden taustaorganisaatio.



Kysymys: Mikä seuraavista kuvastaa parhaiten edustamaasi organisaatioita? N=347.

Sidosryhmävastaajista hyvin suuri osa, 85 prosenttia, edustaa opetusta. Toimialaa tiedusteltaessa vastausvaihtoehdon 'Muu' valitsi 14 prosenttia vastaajista. Heistä suurin osa on tarkentanut toimialaansa seuraavasti: 'sivistystoimi' tai 'varhaiskasvatus'.

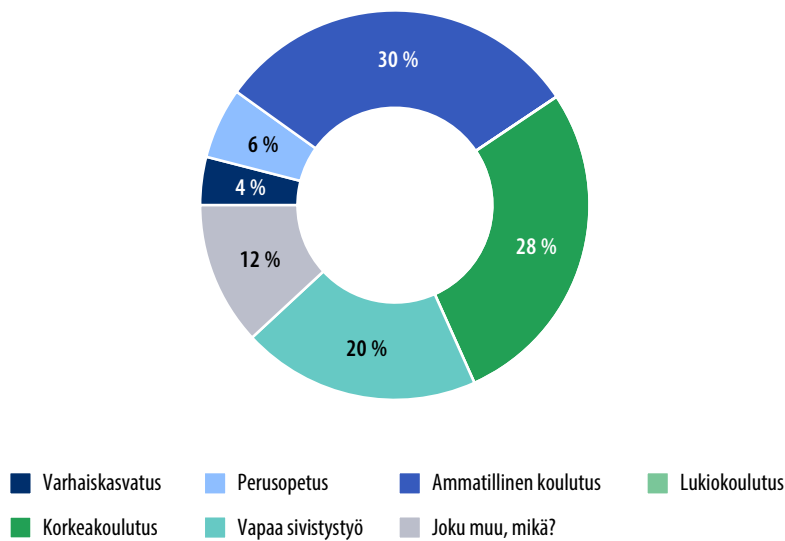
Liite kuvio 3 Sidosryhmävastaajien edustama toimiala.



Kysymys: Mikä seuraavista kuvaa parhaiten toimialaasi? N=193.

Koulutusta edustaneet sidosryhmävastaajat jakautuvat suhteellisen tasaisesti ammatillista koulutusta ja korkeakoulutusta edustaviin vastaajiin (molemmissa ryhmissä noin 30 % vastaajista). Vapaata sivistystyötä edustaa viidennes vastaajista, mutta vastaavasti lukio-koulutusta ei yksikään sidosryhmävastaaja.

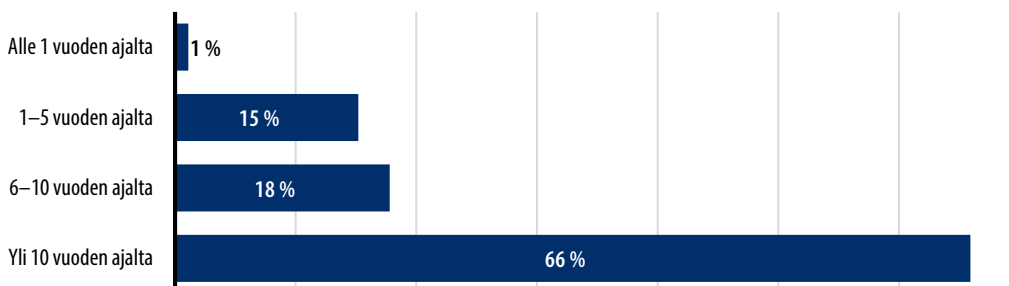
Liite kuvio 4 Sidoryhmäkyselyyn osallistuneiden koulutustoimiala.



Kysymys: Mitä seuraavista koulutustoimijoista edustat? N=101.

Noin kaksi kolmasosaa sidoryhmäkyselyyn vastanneista tuntee Opetushallituksen toimintaa yli 10 vuoden ajalta. Vain muutamalla vastaajalla vastaava aika on vähemmän kuin yksi vuosi.

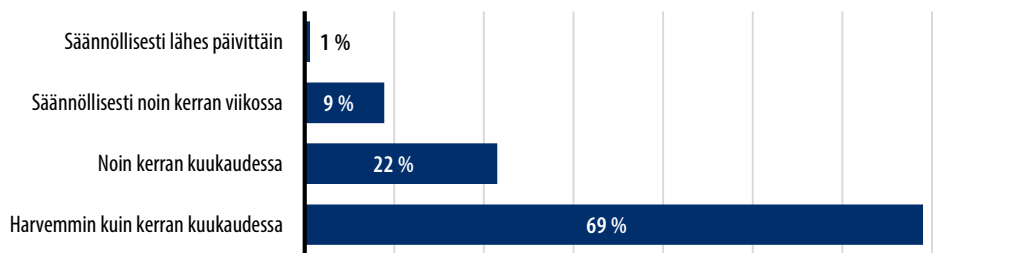
Liite kuvio 5 Sidoryhmäkyselyyn vastanneiden jakauma huomioiden kuinka pitkältä ajalta vastaaja tuntee Opetushallituksen toimintaa.



Kysymys: Kuinka pitkältä ajalta tunnet Opetushallituksen toimintaa? (huom. OPH ja CIMO yhdistyivät v. 2017). N=349.

Kyselyyn vastanneet sidosryhmät tekevät suhteellisen harvoin yhteistyötä Opetushallituksen kanssa. Melkein 70 prosenttia vastaajista tekee yhteistyötä harvemmin kuin kerran kuukaudessa, ja viidennes noin kerran kuukaudessa. Noin joka kymmenennellä vastaajista on yhteydenpito viikoittaista.

Liite kuvio 6 Sidosryhmävastaajien yhteistyön tiiviys Opetushallituksen kanssa.



Kysymys: Kuinka tiiviisti teet yhteistyötä tai olet muuten yhteydessä Opetushallituksen kanssa? N=349.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-654-1 (pdf)

Marraskuu 2023