

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 7/2019 Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Valtioneuvoston kanslia antoi lausunnon 12.4.2019.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi lausunnon ja teki yleisluonteisia sisällöllisiä sekä yksilöityjä teknisiä korjausehdotuksia 11.4.2019.
- Opetushallitus antoi lausunnon ja teki yleisluonteisia sisällöllisiä sekä yksilöityjä teknisiä korjausehdotuksia 16.4.2019.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Lausunnonantajat eivät esittäneet tarkistus- tai korjausehdotuksia kertomuksen kannanottoihin tai suosituksiin.

2 Kertomustekstiin esitetyt muut sisällölliset tarkistus- tai korjausehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin

(1) Kertomus jakso 2.1 s. 35: ”Nykyiseen rahoitusohjaukseen ei sisälly varmistusta sille, että rahoitus kohdentuu koulutukseen (valtionosuudet) ja että se myös käytännössä kohdentuu tasapainoisesti opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnin kehittämiseen kokonaisuudessaan”

Ministeriö tarkentaa tämän pitävän paikkansa valtionosuuksien osalta. Valtionavustuksista tehdään jälkikäteen selvitykset, joiden tarkoituksena on varmistaa, että avustukset on käytetty myönnettyä tarkoitusta varten.

Ministeriön tarkennuksessa viitatuilla kertomuksen lopun tiivistävällä lausumalla s. 35 ei kyseenalaistettu sitä, että valtionavustusten käyttöä haettuun tarkoitukseen juridis-hallinnollisesti seurataan. Sen sijaan alajakson lopussa haluttiin kiteyttää lyhyesti se tekstissä aiemmin yksityiskohtaisemmin käsitelty seikka, että avustusten seurannassa ei kyetä käytännössä laadukkaasti varmistumaan siitä, että valtionavustukset todella tuottavat niillä tavoiteltuja lopullisia tuloksia ja (pysyviä) vaikutuksia ”opetus- ja oppimisympäristöjen kehittämiseen kokonaisuudessaan”.

Kertomuksen sanamuotoa on muutettu seuraavasti:

”Nykyiseen rahoitusohjaukseen ei sisälly varmistusta sille, että rahoitus kohdentuu koulutukseen (valtionosuudet) ja että se myös käytännössä kohdentuu tasapainoisesti ja vaikuttavasti opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnin kehittämiseen kokonaisuudessaan (valtionavustukset).”

(2) Kertomus jakso 2.2 (nosto s. 21): ”Digitalisointia ei ole toistaiseksi tunnistettu aineellisen ja aineettoman pääoman yhdistämiseksi, eikä sitä tällaisena hallinnan keinoilla edistetä”

Ministeriö viittaa eräisiin kärkihankkeen toimenpiteisiin opettajien osaamisen ja koulutuksen parantamiseksi sekä tutor-opettajamallin levittämiseksi sekä näissä saavutettuihin arvioinneissa esille tulleisiin tuloksiin. Samalla todetaan, että esille otettuun haasteeseen on tartuttu.

Ministeriön huomautukseen voidaan yhtyä siltä osin, että haastekokonaisuuteen on jo alettu tarttua kiinni. Toisaalta aineellisen ja aineettoman pääoman väliset transformaatiot ja niihin sisältyvät hallinnan ongelmat eivät rajoitu yksinomaan ministeriön esiin ottamiin inhimillisen pääoman (osaamisen) kysymyksiin, vaan ulottuvat paljon laajemmalle. Samalla ne muodostavat paljon monimutkaisemman ongelmakentän kuin osaamisen edistämistä koskevan asian. Tämä käy hyvin ilmi myös kertomuksen tekstistä (s. 21).

Kertomuksen sanamuotoa (nosto) on muutettu seuraavasti:

”Digitalisointia ei ole riittävästi tunnistettu aineellisen ja aineettoman pääoman eri osatekijöiden kokonaisvaltaiseksi yhdistämiseksi, eikä sitä tällaisena monipuolisesti edistetä”.

(3) Kertomus jakso 3.1 s. 30: ”Tarkastuksessa ... kuitenkin ilmeni, että linjaus ei ole konkretisoitunut ministeriön ja Opetushallituksen linjaorganisaation virkamiesten toiminnallisen kehittämistyön ohjenuoraksi. Syy on se, että linjauksen toimeenpanoon sisältyvät tehtävät ja vastuut ei ole kohdennettu ja jalkautettu linjaorganisaatioon vaan opetus- ja kulttuuriministeriön esikuntaan, erikseen määritellyille tahoille Opetushallituksessa sekä erillisille kehittämisverkostoille”.

Ministeriön mukaan ”Sipilän hallituksen kärkihankkeen organisoinnista päätti opetusministeri heti hallituskauden alussa. Kärkihankkeiden työryhmissä on ollut nimetyt linjaorganisaatioiden edustajat, jolloin väite linjaorganisaatioiden sivuuttamisesta eivät tämän kohdan osalta pidä paikkaansa.

Kertomuksen ao. alajaksossa (3.1) huomion kohteena ja tarkastelun näkökulmana on kehittämisasioiden käsittelyn organisointi digitalisointia ohjaavissa organisaatioissa (hajautettu vs. keskitetty). Verrattuna myöhempiin alajaksoihin (3.2-3.3) huomion kohteena oli se, miten monipuolisesti ja syvällisesti kehittäminen lähtökohdiltaan jalkautui ja hajautui organisaation rakenteessa. Tämä on kehittämisen eräs mutta vain yksi mm. organisaation inhimillisen pääoman hyödyntämiseen liittyvä arviointiulottuvuus.

Ministeriön lausuman keskiössä on se, miten kärkihanketta (ja hallituksen kärkihankkeita laajemminkin) organisoitaessa omaksuttu käytännössä varsin keskitetty ratkaisu oli juridis-hallinnollisesti toteutettu.

Kertomusluonnoksessa ei otettu kantaa siihen, millainen on paras tapa toteuttaa kehittämistoiminta, hajautettu vai keskitetty. Siinä ei myöskään väitetty, että linjaorganisaatio olisi kehittämisessä sivuutettu.

Kertomusluonnoksessa todettiin, että ”digitalisointia tulee kehittää ainakin kolmella tasolla: osana arjen toimintaa, yksilöityihin puutteisiin ja ongelmiin kohdistuvina erillishankkeina sekä laaja-alaisena toimintakokonaisuuksien kehittämisenä”.

Ministeriön lausuma ei edellisen huomioon ottaen perustele muutoksien tekemistä teksteihin.

(4) Ministeriön mukaan ”Niiltä osin, kun tarkastusraportti on kirjannut Sipilän hallituksen kärkihankkeiden tavoitteita raportin tarkastelun lähtökohdiksi, olisi suotavaa ottaa huomioon selkeämmin myös hankkeen myönteisiä vaikutuksia mm. opettajien digitaalisten parantumiseen, tutor-opettajatoiminnan

alueellisen leviämiseen sekä opettajankoulutuksen kehittämisohjelman onnistuneeseen toimeenpanoon. Opettajien digitaitojen kehittyminen on lisäksi ollut yksi Sipilän hallituksen indikaattoreista, jonka perusteella on kärkihankkeen tavoitteenasetteluun pääsemistä tarkasteltu”.

Kärkihanke rajattiin jo alun perin tietoisesti tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastuksen suunnitteluvaiheen perusteella oli hedelmällisempää kohdistaa huomio kärkihankkeen taustalla oleviin ja sitä ympäröiviin (tai ympäristöstä puuttuviin) ohjauksen ja hallinnan laajempiin ratkaisuihin kuin itse kärkihankkeeseen. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa oli jo tiedossa, että kärkihanke arvioidaan erikseen.

Kärkihankkeesta on esitetty kertomuksessa vain yksittäisiä hankkeen ohjauskykyyn ja toteuttamista paan tarkastuksen näkökulmasta liittyviä huomioita tai luonnehdintoja, ei kokonaisarviota. Tällaisesta huomiosta tarjoaa esimerkin kertomuksen s. 34-35 Opetushallituksen Kokeilukeskuksesta esitetty luonnehdinta. Tätä kertomuksen näkökulmaa fokuoivaa lähtökohtaa ei ole syytä muuttaa palautteen johdosta.

Ministeriön lausuma ei edellisen huomioon ottaen perustele muutoksien tekemistä kertomuksen teksteihin.

Opetushallitus totesi lausunnossaan seuraavaa.

(1) ”Tarkastuskertomusluonnoksessa kuvataan, että opetussuunnitelman perusteissa opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnin sisältöjä käsitellään hyvin yleisellä tasolla. Tämän vuoksi monet oppimisympäristöjen kokonaisuuden hallinnan osakysymykset (opetus- ja oppimisympäristöjen määrittelyyn liittyvät tehtävät, roolit jne.) ovat epäselviä ja jäävät viime kädessä opetuksen järjestäjien ja koulujen puntaroitaviksi.”, tarkastuskertomusluonnoksessa mainitaan.” (s. 14)

”Opetushallitus katsoo, että tarkastuskertomusluonnoksessa voitaisiin nykyistä tarkemmin kuvata yleissivistävän koulutuksen ohjausjärjestelmää ja yleissivistävää koulutusta ohjaavaa normistoa sekä näiden normien tarkoitusta.

Opetushallitus katsoo, että ohjausjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa koulutuksen tasa-arvo ja laatu sekä luoda hyvät edellytykset oppilaiden kasvuille, kehitykselle ja oppimiselle. Ohjausjärjestelmän normiosan muodostavat koulutusastetta koskeva laki ja asetus valtioneuvoston asetukset, opetussuunnitelman perusteet sekä paikallinen opetussuunnitelma ja siihen perustuvat lukuvuosisuunnitelmat. Tähän viitaten tarkastuskertomusluonnoksessa voitaisiin nykyistä tarkemmin kuvata koulutuksen ohjausjärjestelmää sekä sitä ohjaavien normien tarkoitusta ja normien välisiä suhteita (s. 15-16 vaihe).

Lisäksi olisi hyvä täsmentää Opetushallituksen ohjauksen mahdollisuuksia ja rajoitteita sekä tuoda esiin opetuksen ja koulutuksen järjestäjien autonominen rooli opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnin kehittäjinä”.

Kertomukseen lisättiin s. 18 toisen kappaleen perään seuraavat ehdotuksessa esiin otettuja asioita kuvaavat kolme kappaletta:

”Yleissivistävää koulutusta koskeva yleinen sääntely on jo vakiintunutta ja se on eri yhteyksissä arvioitu päälinjoiltaan toimivaksi. Yleissivistävän koulutuksen yleisen ohjausjärjestelmän normiosan muodostavat koulutusastetta koskeva laki ja asetus, valtioneuvoston asetukset, opetussuunnitelman perusteet sekä paikallinen opetussuunnitelma ja siihen perustuvat lukuvuosisuunnitelmat. Niissä määritellään ja konkretisoidaan normihierarkian luomassa järjestyksessä koulutuksella edistettävät keskeiset arvot, tavoitteet ja toimintamallit alkaen kansalliselta tasolta ja päättyen yksittäisen koulun tasolle.

Sen määrittelemisen ja yksilöimisen konkreettiseksi toimintamalliksi, miten opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi toteutetaan niin, että se tukee eri tasoilla luotuja tavoitteita sekä tavoiteltuja opetus- ja oppimisisältöjä, eikä vaikeuta niiden saavuttamista, jää opetussuunnitelmien tehtäväksi ja vastuulle. Peruskoulun osalta opetussuunnitelman perusteiden ja paikallisen opetussuunnitelman suhde

on määritelty perusopetuslain (628/1998) 14 ja 15 §:ssä niin, että ”opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä” päättää Opetushallitus opetussuunnitelman perusteissa. Muut asiat päätetään paikallisesti. Rajanveto valtakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden välillä on muodostunut väljäksi ja tulkinanvaraiseksi. Jo lakia säädettäessä pidettiin tärkeänä, että paikallisilla opetuksen järjestäjillä on opetussuunnitelmasta päättäessään laaja harkintavalta (HE 86/1997, s. 60).

Paikallista opetussuunnitelmaa valmisteltaessa ja toimeenpantaessa opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointiin osallistuu käytännössä mittava joukko yksityisiä ja julkisia toimijoita eri sektoreilta, tasoilta ja toimialoilta. Mukana olevien toimijoiden tehtäviä, rooleja ja vastuita ei ole selkeästi ja systemaattisesti määritelty. ...”

Valtioneuvoston kanslia totesi lausunnossaan seuraavaa.

Valtioneuvoston kanslia on julkaissut Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset, joilla pyritään tukemaan tulevien hallitusten politiikkatoimien toimeenpanoa ja koordinaatiota.

Valtioneuvoston kanslia on julkaissut Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset, joilla pyritään tukemaan tulevien hallitusten politiikkatoimien toimeenpanoa ja koordinaatiota.

Luonnoksesta ilmenee, että kyvykkyydet verkostojen hallintaan eivät ole vielä riittäviä. Tähän liittyen yksi mahdollisuus olisi ymmärtää julkisen hallinnon organisaatiot osana laajempaa ekosysteemiä, jossa eri toimijat yhteiskehittävät ratkaisuja. Tämä voisi auttaa määrittelemään julkisen hallinnon roolia verkostoituvassa ja alati kompleksisemmassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston kanslia on tulevaisuuskatsauksessaan ehdottanut ekosysteemijattelun tuomista yhteiskuntasuunnittelun näkökulmaksi.

Valtioneuvoston kanslian lausumassa ei ehdoteta muutoksien tekemistä teksteihin.

3 Teknisluonteiset tarkistus- tai korjausehdotukset

Opetushallitus

Opetushallitus tarkentaa, että taulukossa 1 (s. 23) kuvatut Opetushallituksen valtionavustukset (55,5 milj. € vuosina 2007-2015) eivät kohdenna täysimääräisesti opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointiin, sillä useiden hankkeiden painopisteinä on ollut myös esimerkiksi fyysisten oppimisympäristöjen kehittämistä. Useimmissa kehittämishankkeissa pääpaino on tieto- ja viestintä-tekniikan opetuskäytön pedagogisessa kehittämisessä.

N. 40 milj. € (digitaalisten materiaalien käyttöönotto, kokeilut, kehittäminen). Hankkeiden lukumäärä noin 1 200, joista tutoropettajien toimintaan, osaamisen kehittämiseen ja alueelliseen yhteistyöhön noin 1 100 hanketta ja kokeilu-, kehittämis- ja innovaatiohankkeisiin noin 100 hanketta.

Esitetyt tarkistukset on kirjattu kertomuksen tekstiin.

Valtioneuvoston kanslia

Selkeyden vuoksi olisi hyvä todeta, että kyseessä oli Sipilän hallitusohjelman tietyn painopisteen (osaaminen ja koulutus) yksi kärkihanke, eikä esimerkiksi ”Hallituksen kärkihanke 1”.

Kertomuksessa on tarkennettu ja yhtenäistetty viittaukset Sipilän hallitusohjelman painopisteen ”Osaaminen ja koulutus” kärkihankkeeseen 1.

Lisätietoja: Tuloksellisuustarkastusneuvos Timo Oksanen, p. 09 432 5773