



Eriävä mielipide

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan keskushallinnon virastorakennetta uudistetaan tukeutuen aikaisempiin keskushallinnon uudistushankkeisiin. Allekirjoittaneet ovat toimineet Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian edustajina työryhmässä *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan uuden viraston perustaminen*, joka on valmistellut Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen liittämistä Opetushallituksen yhteyteen 1.1.2018 alkaen. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian puolesta esitämme kunnioittavasti työryhmän loppuraporttiin eriävän mielipiteemme.

Vastoin sitä mitä työryhmän esityksessä todetaan, ehdotettu malli muuttaisi Ylioppilastutkintolautakunnan asemaa merkittävästi. Kyseessä olisi erittäin suuri muutos Ylioppilastutkintolautakunnan ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian keskinäiseen yhteyteen. Uudistuksen keskeinen tulos olisi, että valta päättää ylioppilastutkinnon kehittämisestä siirtyisi asiantuntijaelimenä toimivalta Ylioppilastutkintolautakunnalta Opetushallitukselle. Malli vaarantaisi myös tutkinnon asiakaslähtöisen toimeenpanon.

Ylioppilastutkintolautakunnan osalta työryhmän esityksen toteutusmalli on erottaa varsinainen valtioneuvoston nimittämä Ylioppilastutkintolautakunta sitä palvelevasta Ylioppilastutkintolautakunnan kansliasta. Tämän toteutustavan avulla pyritään siihen, että uudessa virastorakenteessa Ylioppilastutkintolautakunta säilyisi riippumattomana lautakuntana ja vain sitä palveleva kanslia ja sen virkamiehet siirtyisivät Opetushallituksen alaiseen erillisyyksikköön. Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tulossopimus tulisi osaksi Opetushallituksen tulossopimusta ja kanslian esimiehenä toimiva pääsihteeri saisi osallistua tulosneuvotteluihin. Ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtajaa ei työryhmän esitys mainitse kertaakaan, ei edes tulosneuvottelukohdassa. Ylioppilastutkintolautakunnan määrärahat siirrettäisiin sen uuden aseman mukaan nimetyille valtion talousarvion momentille ”Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot”.

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian näkökulmasta tämä lautakunnan ja kanslian erottaminen toisistaan tuntuu keinotekoiselta. Nykyinen Ylioppilastutkintolautakunnan ohjesääntö on muodostettu siten, että se kattaa sekä lautakunnan että kanslian järjestäytymisen sekä molempien vastuut ja tavoitteet. Lautakunnan ja kanslian vastuiden ja tavoitteiden on katsottu nivoutuvan niin elimellisesti yhteen, ettei niiden erottamista toisistaan ole nähty tarpeelliseksi, päinvastoin. Esimerkiksi lautakunnan nimenkirjoitusoikeus on yhdessä puheenjohtajalla ja pääsihteerillä. Meille on edelleen epäselvää, tarkoitetaanko uudessa talousarvion momentissa mainitulla Opetushallituksen yhteydessä toimivalla viranomaisella lautakuntaa vai kansliaa ja kumman toimintamenot momentilla ovat. Nykyisin pääsihteeri hallinnoi Ylioppilastutkintolautakunnan varoja lautakunnan päätösten ja tulossopimuksen mukaan. Onko jatkossa tarkoitus, että



pääsihteeri vastaa taloudesta Opetushallituksen pääjohtajalle voimatta kuitenkaan vaikuttaa lautakunnan toimintaan?

Keskeinen meitä huolestuttava kysymys on, mitä tarkoittaa se, että Ylioppilastutkintolautakunnan kanslialla on omat tulostavoitteet, jotka ovat erillään Ylioppilastutkintolautakunnan tavoitteista? Miten lautakunta voisi vastata lakisääteisestä tehtävästään ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta¹, jos Opetushallituksen pääjohtaja käy pääsihteerin kanssa vuosittain tulos- ja kehityskeskustelut kanslian tavoitteista eikä lautakunta tai sen puheenjohtaja ole näissä neuvotteluissa missään roolissa?

Esitetyn mallin valtasuhteissa Opetushallituksen pääjohtaja ohjaisi lautakuntaa pääsihteerin ja kanslian kautta. Nykyisissä valtasuhteissa opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä lautakunta johtaa ja kehittää ylioppilastutkintoa, jota pääsihteeri ja kanslia panevat toimeen. Ylioppilastutkintolautakunta ei enää jatkossa johtaisi ja valvoisi lautakunnan tai kanslian toimintaa ja taloutta. Opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu toiminnan tuloksellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Tulosoikeusvallan siirtyminen Opetushallitukselle siirtäisi käytännössä sille vallan päättää tutkinnon kehittämisestä. Tällöin ei voi puhua riippumattomasta tutkinnosta.

Olemme työryhmässä esittäneet, että Ylioppilastutkintolautakunnalle on tarpeen tehdä oma erillinen tulossopimus opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tämän tulossopimuksen allekirjoittaisi myös Ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtaja. Tämä olisi täysin työryhmätyön perustana olleen Keskushallinnon uudistus-hankkeen mukaista. Hankkeessa todetaan, että mikäli toiminnan edellyttämä riippumattomuusvaatimus on erityisen suuri, niin toiminnolle voidaan tehdä oma erillinen tulossopimus.

Työryhmän esityksestä saa kuvan, että Ylioppilastutkintolautakunta olisi velvoitettu hankkimaan esityksessä mainitut hallintopalvelut Opetushallitukselta. Koskeeko tämä myös tietohallintoasioita, jotka liittyvät suoraan tutkinnon toimeenpanoon, kuten koejärjestelmän, tutkintorekisterin ja sähköisen asioinnin kehittämiseen?

Olemme paraikaa keskellä murrosta, jossa koko ylioppilastutkinnon toimeenpano digitalisoituu. Muutosta on toteutettu kokonaisuutena, jossa palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti yhteistyössä käyttäjien kanssa. Digitalisoinnin myötä kanslian henkilöstö- ja koulutus suunnitelmat on ajantasaistettu, eikä kanslian osaamisen kehittämistä voi ulkoistaa palveluksi, joka hankitaan hallintovirastolta. Asianhallintapalvelumme on myös juuri sähköistetty ja lukiot ovat oppineet käyttämään niitä. Kansliassa toimii lukioiden apuna tukitiimi niin koejärjestelmän käyttöä kuin sähköistä asiointiakin varten.

¹ Lukiolaki (13.8.2004/766) 18b § mom. 1



Mikäli tietojärjestelmähankkeiden valmistelu sekä ICT-toimittajien ohjaukseen liittyvät asiat siirtyvät Opetushallitukselle, tarkoittaa se käytännössä tutkinnon sähköistämiprojektin siirtämistä Opetushallituksen alaisuuteen. Jos tutkinto on digitaalinen, ja Opetushallituksen vastuulla on tietohallinto, niin mihin kaavailtua erillisyyksikköä tarvitaan? Onko todella tarkoitus, että Opetushallituksen vastuulla on jatkossa kehittää esimerkiksi suullista kielikoetta ja uusia tehtävä- ja aineistotyyppisiä tutkintoon?

Ylioppilastutkintolautakunta on jo ulkoistanut toimialariippumattomat hallintopalvelunsa valtion konserniohjauksen mukaisesti. Ehdotettu uudistus lisäksi väliportaan kanslian ja *Valtion tietojärjestelmäkeskus Valtorin* sekä *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen* väliin. Huolemme on, että tämä järjestely synergiaetujen sijaan kasvattaisi uuden organisaation sisäistä hallintoa. Kuten työryhmän esityksestä voi lukea, olemme nykytilanteessa kyenneet vähentämään sisäisen hallintomme minimiin.

Työryhmän asettamispäätöksen mukainen virastojen yhdistymisaikataulu on sähköiseen tutkintoon siirtymisen kannalta pahin mahdollinen. Aikataulun ongelmat on tuotu esille hyvissä ajoin useaan kertaa myös työryhmälle. Tutkinnon toimeenpano on erittäin pitkälle hiottu instrumentti, jossa jokaisen virkamiehen tehtävä on tarkkaan aikataulutettu. Meidän pitäisi tänä vuonna tuottaa ja koodata kahdella kielellä virheettömästi suuri määrä uudenlaisia sähköisiä kokeita ja varakokeita, tuottaa myös mittava määrä paperikokeita, ottaa uusi ylioppilastutkintorekisteri käyttöön ja kehittää uusia sähköisiä asiointipalveluitamme ja koeympäristöä. Uuden ohjesäännön, työjärjestyksen, palkkajärjestelmän, uudenlaisen tulossopimuksen, hallintoviraston kanssa käytävien palveluhinnoitteluneuvottelujen ja muiden hallinnollisten uudistuksien läpi vieminen vaatii kanslian henkilökunnalta suurta työpanosta. On mahdotonta ennakoida, miten tämä tulee vaikuttamaan tutkinnon toimeenpanoon, mutta selvää on, että virheiden todennäköisyys ja digitalisoinnin viivästymisen vaara kasvaa merkittävästi.

Kaavailtu uudistus herättää huolta Ylioppilastutkintolautakunnan kansliassa. Meidän on vaikea ymmärtää, miksi meidät halutaan erottaa lautakunnasta ja mitä tavoitetta työryhmän ehdottama malli palvelee. Meidän on kaikessa kehittämistoiminnassamme mietittävä, miten se palvelee lukioita ja kokeilaita, eikä asiaa ole huomioitu työryhmän esityksessä lainkaan. Meitä ihmetyttää, miksi tehokkaammista malleista Keskushallinnon muutos –hankkeen tavoitteiden toteutumista ei olla suostuttu keskustelemaan.

Kuten Ylioppilastutkintolautakunnan johto on aiemmin ilmaissut (ks. *Vetoamus valtioneuvostolle - Riippumaton ja uskottava ylioppilastutkinto vaarantumassa*), nyt ollaan siirtymässä kohti tilannetta, missä norminantoviranomainen ja norminarviointiviranomainen toimisivat samassa virastorakenteessa. Arviointitoiminnan riippumattomuuden ja uskottavuuden kannalta asetelma olisi kyseenalainen.



Esitämme, että olisi tarkoituksenmukaisempaa edetä selvityksen *Yhdessä enemmän - Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta* (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6) mukaisesti kohti Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointiosaamisen ja arvioinnin riippumattomuuden turvaamista perustamalla erillinen arviointivirasto. Edut olisivat huomattavasti nykyistä suunnitelmaa paremmat ja toteuttaisivat kaikki Keskushallinnon muutos -hankkeelle asetetut tavoitteet.

Kaisa Vähähyppä

Pääsihteeri

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia

Thomas Vikberg

Erityisasiantuntija

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia

Ylioppilastutkintolautakunta on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, joka vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta sekä tutkinnon hallinnosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää ylioppilastutkintolautakunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ylioppilastutkinnon hallinnosta ja teknisestä toimeenpanosta vastaa ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Tällä hetkellä lautakunnassa on 26 jäsentä ja n. 400 apujäsentä. Kansliassa työskentelee 28 virkamiestä.

<http://www.ylioppilastutkinto.fi/>