

Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen

Toimenpideoito

Me allekirjoittaneet ehdotamme, että opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa selvityshenkilön selvittämään opettajarekisterin perustamista, sen hyötyjä ja vaikuttavuutta sekä perustamisen, hallinnoinnin ja ylläpidon vaihtoehtoja ja kustannuksia.

Taustaa

Pääministeri Juha Sipilän kärkihankkeiden tavoitteena on tehdä Suomesta modernin ja innostavan oppimisen kärkimaa sekä digitalisoida julkiset palvelut. Yhtenä kärkihankkeena uudistetaan opettajien perus- ja täydennyskoulutus.

Suomen nuorten oppimistulokset ovat sekä kansallisten arviointien että PISA-tietojen mukaan huolestuttavalla tavalla heikentyneet jo usean vuoden ajan. Ilmiön syitä ei tiedetä, eikä niiden selvittäminen ole mahdollista nykyisen tiedonkeruun puitteissa. Suomesta puuttuu oleellista rekisteritietoa, joka yhdistäisi koulujen opetushenkilökunnan itse nuoren oppimistuloksiin. Nyt jokaisessa tutkimuksessa joudutaan erikseen tekemään opettajatiedonkeruuta, mikä on merkittävä käytännön este luotettavan tutkimuksen teon näkökulmasta. Opettajia kuvaavat rekisteritiedot, jotka yhdistyvät oppimistuloksiin, ovat oleellisia jatkuvan tutkimuksen ja tilastoinnin kannalta. Poliittikkarelevanttien tutkimustulosten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi ei onnistu ilman, että aluksi korjataan ilmeisiä puutteita rekisteritiedonkeruussa.

Pedagoginen asiantuntijuus liikkeessä -hankkeen loppuraportti Opettaja- ja opettajankoulutustarpeiden ennakoinnin tuloksia (2011) toi jo aikoinaan esille tarpeen yhdestä yhtenäisestä opettajatietokannasta. Nykyisessä tiedonkeruussa, ylläpidossa ja tietojärjestelmissä on runsaasti puutteita. Peruskoulun ja lukion aineenopettajia sekä

ammattillisia opettajia koskevat tiedot, ovat siinä määrin hajanaisia ja vaihtelevat koulutusyksiköittäin, että luotettavien ennakointien laadinta opettajatarpeesta on lähes mahdotonta. Erillisissä opettajatiedonkeruissakin aineenopettajista kirjataan vain heidän eniten opettamansa aine. Tämä on omiaan vääristämään kuvaa esimerkiksi harvinaisissa kielissä annettavan opetuksen vaatimista opettajaresursseista, kun kielivarantoamme halutaan kehittää. Opettajatiedonkeruu perustuu kaiken lisäksi verkkopohjaiseen kyselyaineistoon ja se ei täten sovellu syy-seuraussuhteita tutkivan vaikuttavuusanalyysin tutkimusaineistoksi tai luotettavan tilastoinnin lähteeksi.

Suomessa on kohdennettu viime vuosina rahoitusta erityisesti ryhmäkokojen pienentämiseen ja opettajien täydennyskoulutukseen. Näiden vaikutusta esimerkiksi oppimistuloksiin on erittäin vaikeaa ja kallista tutkia, koska tilastot tai opettajatiedonkeruut eivät mahdollista opettajan yhdistämistä saatuihin oppimistuloksiin koulu-, luokka- tai arvosanatasolla. Ilman opetushenkilökunnan yhteen kokoavaa opettajarekisteriä luotettavat vaikutusarvioinnit opetusresurssien merkityksestä osaamisen kehittymiseen jäävät tekemättä myös tulevaisuudessa.

Mahdollisen opettajarekisterin tutkimuskäyttö on mahdollista henkilötietolakia ja tilastolakia noudattaen. Jo tällä hetkellä tutkijat yhdistävät tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmässä lukuisia arkaluontoisia tietoja henkilöistä niin, että yksittäistä henkilöä ei voi tunnistaa tutkimusaineistosta tai itse tutkimustuloksista.

Opettajankoulutusfoorumi on antanut esityksensä perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämisohjelmaksi, jossa edellytetään muun muassa, että

- varmistetaan kelpoisten opettajien saatavuus kaikilla koulutusasteilla ja koko maassa,
- ennakoidaan opettajatarpeita ja opettajien osaamis- ja koulutustarpeita opettajatilanteen säännöllisellä seurannalla,
- opettajankoulutuksen koulutusmäärien on seurattava opettajatarpeita ja maassa tarvittavaa osaamista ja
- koulutus kohdennetaan eri opetusaloille todellisen opettajatarpeen mukaan.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi opettajankoulutusfoorumi esittää esimerkiksi selvitettäväksi opettajarekisterin vahvuudet ja heikkoudet sekä perustamisen ja ylläpidon kustannukset.

Opettajakoulutuksen ennakointi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pitkään teettänyt ansiokasta valtakunnallista opettajatiedonkeruuta 2002, 2005, 2008, 2010, 2013 ja 2016. Tällä tiedonkeruulla on ollut merkittävä rooli koulutusmäärien ennakoinnissa. Kolmen vuoden välein kyselyyn perustuvassa tiedonkeruussa on noussut esille haasteita, joihin on etsittävä ratkaisuja. Muun muassa virkavapaalla olevat opettajat, lyhytaikaiset sijaiset, sekä resurssiopettajat, jotka eivät opeta omaa luokkaa, jäävät tiedonkeruun ulkopuolelle. Myöskään lastentarhanopettaja eivät ole kuuluneet opettajatiedonkeruuseen.

Tiedonantovelvollisuus ja lomakkeeseen vastaaminen on vapaaehtoista. Vastausprosentit ovat laskusuunnassa kaikissa valtakunnallisissa kyselyissä, niin myös opettajatiedonkeruussa. Vuoden 2016 raportin kohdalla keskimäärin 66 % vastasi kyselyyn.

Opettajankoulutusmääriä pystytään ennakoimaan vain, jos on olemassa ajantasaista, täsmällistä ja luotettavaa tietoa. Nyt näin ei ole. Erityisopettajista ja lastentarhanopettajista on ollut pula jo useiden vuosien ajan (Ammattibarometri 2017 ja aiemmat ammattibarometrit). Toisaalta lukion ja perusopetuksen aineenopettajista 13,9 prosenttia (3154 opettajaa) ja ammatillisten oppilaitosten opettajista 6,3 prosenttia (1011) on työttömänä (TEM). Opettajien työttömyyskasan tilastoissa aikuiskoulutuksen opettajat ovat kärjessä, sillä ansiopäivärahaa maksettiin heinä-syyskuussa 19 prosentille opettajien työttömyyskassan aikuisopettajista.

Saatavissa ei ole riittävästi ajantasaista ja tarkkaa tietoa siitä, minkä aineen opettajia tarvittaisiin lisää tai on liikaa. Tietoa ei ole saatavissa myöskään kaksoiskelpoisuuksista. Tätä tietoa kaivataan paitsi työmarkkinoiden käyttöön, myös opetus- ja kulttuuriministeriö hyötyisi tiedosta käydessään yliopistojen sopimusneuvotteluja.

Opettajien valmistuttua osaamisen kehittämisestä puuttuu tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus. Opettajatiedonkeruulla on kerätty tietoa täydennyskoulutukseen osallistuvien määrästä, mutta täydennyskoulutuksen sisällöistä ei ole mitään valtakunnallista tietoa. Opettajarekisterin avulla olisi mahdollista arvioida opettajien täydennyskoulutuksen vaikuttavuutta täydennyskoulutukseen osallistuvien määrän seurannan lisäksi. Opettajien täydennyskoulutuksen vaikuttavuudesta ei niin ikään ole olemassa tutkittua tietoa aineistollisten puutteiden takia. Tavoiteltaessa kärkihankkeena digiloikkaa opetussektorille voidaan pitää huolestuttavana Opetusalan Ammattijärjestö OAJ esittämää tietoa siitä, että viiden viime vuoden aikana opettajat ovat tyypillisesti saaneet täydennyskoulutusta tieto- ja viestintäteknikasta yhteensä alle yhden työpäivän. Vain lukioiden ja ammattikorkeakoulujen opettajista yli puolet oli saanut koulutusta 1–3 työpäivää tai enemmän.

Tiedolla johtaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategian läpileikkaava teema on digitalisaatio. Yksi kärkihanke on digitalisoida julkiset palvelut. Tavoitteena on luoda yhteiset, tiedon hallintaa parantavat välineet ja palvelumalli keskeisien tietovarantojen asiakaslähtöiseen hyödyntämiseen. Lisäksi rakennetaan uusia kansallista palveluarkkitehtuuria käyttäviä avoimia rajapintoja ja lisätään avoimen tiedon jakelua.

Koulutus on kenties tärkein kansakunnan kilpailukykyä vahvistava tekijä. Koulutusta koskevien päätösten tulisikin pohjautua tutkittuun tietoon. Opettajarekisterin ensisijainen tarkoitus olisikin edesauttaa opettajiin liittyvää tilastointia ja tutkimusta, niin että tulokset soveltuisivat päätöksenteon tueksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus valmistelevat parhaillaan hallinnonalan valtakunnallisten rekisterien ja rekisterilainsäädännön uudistusta. Kansallisten opiskelu-oikeuksien ja suoritusten keskitetty integraatiopalvelu (KOSKI) on yksi osa tätä. KOSKI:n on tarkoitus koota tieto oppijan todennetusta osaamisesta, yksittäisestä opintosuorituksesta tutkintotasoon asti, sekä opinto-oikeuksista. KOSKI-palvelun ansiosta eri viranomaisten ei tarvitse pitää yllä päällekkäisiä rekistereitä. Tiedot siirtyvät KOSKI-järjestelmään automaattisesti opetuksen ja koulutuksen järjestäjien järjestelmistä. Näin säästyy sekä rahaa että aikaa. Palvelun on tarkoitus olla täydessä laajuudessaan käytettävissä vuonna 2019. KOSKI-palvelu kokoaa kattavasti oppija opintosuoritukset, mutta oppimistulokset eivät yhdisty opettajiin.

Selvityksessä OKM:n ja Opetushallituksen työnjaosta (OKM 2017:41) todetaan, että kuulemisissa on toivottu tietoaineistojen parempaa käytettävyyttä ja kattavuutta. Yhtenä ehdotuksena on laatia tiekartta hallinnonalan tietojärjestelmähankkeista. Lisäksi ehdotetaan mm. että opettajien täydennyskoulutuksen vaikuttavuutta seurataan jatkossa. Tähänkin Opettajarekisteri tarjoaisi mainion työkalun.

Esitämme kunnioittavasti, että selvityshenkilön/asiiantuntijaryhmän tehtäviin kuuluisi yhteistyössä sidosryhmien kanssa mm.

- selvittää millä kaikilla tavoin nyt on kerätty ja kerätään riittävää opettajatietoa ja mitkä ovat näiden kustannukset henkilöstökuluineen,
- selvittää, mihin kaikkeen opettajarekisteriä voitaisiin käyttää (esimerkiksi opettajatarpeen ennakointi, kasvatus- ja opetusalan tutkimus, opettajarekrytointi, opiskeluympäristön turvallisuus ja opetuksen laatu, huoltajien tietoisuus opettajan kelpoisuudesta),
- arvioida opettajarekisterin hyötyä ja vaikuttavuutta suhteessa rekisterin perustamisen ja ylläpidon kustannuksiin sekä nykyiseen järjestelmään ja sen kustannuksiin ja hyötyihin ja vaikuttavuuteen,
- arvioida mitä taloudellisia vaikutuksia olisi sillä, jos opettajarekisteriä ylläpitävä taho säädettäisi tilastovirastoksi, jolla olisi lakisääteinen oikeus hyödyntää tilastokeskuksen kasvatus- ja opetusalan tilastoja maksutta,
- tehdä esitys mahdollisista tahoista, jotka voisivat ylläpitää opettajarekisteriä ja mitkä olisivat kukin tahon osalta rekisterin perustamis-, hallinnointi- ja ylläpitokustannukset
- selvittää miten tarvittavat opettajatiedot voisi siirtyä automaattisesti opettajankoulutuslaitosten järjestelmistä opettajarekisteriin
- selvittää miten kuntien opettajatiedot olisi mahdollista siirtää suoraan osaksi rekisteriä niin, ettei kunnille aiheudu uusia kustannuksia tai velvoitteita,
- tehdä esitys, miten jo opettajina toimivien tiedot (ml. historiatiedot) vietäisiin rekisteriin,
- selvittää mitä eri vaihtoehtoja olisi kattaa opettajarekisterin vuosittaiset kulut
- tehdä esitys lisäkoulutuksen hankkimismenetelmästä, joka mahdollistaisi lisäkoulutuksen merkitsemisen opettajarekisteriin niin, että koulutuksen sisältöä koskeva tieto olisi myös saatavissa rekisteristä,
- selvittää, tulisiko osan rekisterin tiedoista olla avoimena vanhemmille koulu- tai kuntatasolla,
- selvittää voidaanko opettajarekisteriin liittää elementti, joka tekisi rikosrekisteriotteen toimittamisen tarpeettomaksi niiden osalta, joilla ei ole merkintöjä ja millaista säästöä tämä toisi.

Selvitystyötä tukisivat Opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet ja valmistelu tapahtuisi sidosryhmiä ja tutkimuslaitoksia kuullen, sekä olemassa olevaa kotimaista ja kansanvälistä arviointi- ja tutkimustietoa hyödyntäen.

Kunnioittavasti

Helsingissä 16.1.2018

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlä



Vesa Vihriälä
toimitusjohtaja

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus



Harri Peltoniemi
johtaja

Koulutuksen tutkimuslaitos



Jussi Välimaa
laitoksen johtaja

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ



Olli Luukkainen
puheenjohtaja

Palkansaajien tutkimuslaitos



Seija Ilmakunnas
johtaja

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT



Anni Huhtala
ylijohtaja