

Asia: VN/3049/2021

Lausuntopyyntö opettajarekisteriä ja opettajatiedonkeruuta koskevasta selvityksestä

Lausunnonantajan lausunto opettajarekisteriä ja opettajatiedonkeruuta koskevasta selvityksestä

1) Opettajarekisterin hyödyt ja käyttötarkoitukset: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisterin tuottamiin hyötyihin ja rekisterin käyttötarkoituksiin. Onko rekisterin hyödyt ja käyttötarkoitukset kuvattu selvitysraportissa onnistuneesti ja eri tahojen tarpeet ja näkökulmat huomioiden? (Ks. raportin luku 6, osin myös luku 7).

Hyria koulutus Oy (jatkossa Hyria) yhtyy ohjausryhmässä olleiden koulutuksen järjestäjien näkemykseen siitä, että uuden rekisterin perustaminen ei ole perusteltua tai tarpeellista. Rekisterin hyödyt on kuvattu ensisijaisesti OPH:n ja OKM:n näkökulmasta. Hyria ei näe itselleen rekisterillä olevan erityistä käyttötarkoitusta tai lisäarvoa. Rekisterin ennakoidaan synnyttävän erityisesti ammatillisten tutkinnon osien opettajien kelpoisuuksiin liittyviä tulkintaerimielisyyksiä ja aiheuttavan yksittäiselle opettajalle virheellisen käsityksen siitä, että hän olisi kelpoinen mihin tahansa oppilaitokseen opettajaksi oltuaan kelpoinen yhteen. Huomioitava on, että yksittäinen koulutuksen järjestäjä päättää mm. ope-tustehtävän kannalta soveltuvan korkeakoulututkinnon (Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista).

Selvityksessä vähätellään huomattavasti koulutuksen järjestäjille koituvien uusien velvollisuuksien ja tehtävien määrää sekä luotetaan liikaa tiedonkeruun mahdolliseen automatisointiin. On selvää, että uudet velvoitteet lisääisivät ammatillisen koulutuksen järjestäjän hallinnollista työtä ja kustannuksia merkittävästi enemmän kuin selvityksessä oletetaan.

Hyötyinä koulutuksen järjestäjille esitetään lähinnä rekrytoinnin helpottumista. Hyrialla ei ole sellaisia rekrytointiin liittyviä haasteita, joihin suunniteltu rekisteri toisi apua.

Selvityksessä esitetään rekisterin suurimpana hyötyjänä oppijat. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen näkökulmasta jää selvittämättä, mikä kyseinen hyöty oppijoille olisi. Olemassa oleva lainsäädäntö varmistaa jo nyt riittävällä tavalla opiskelijoiden oikeuksien toteutumisen.

2) Opettajarekisteriin liittyvät haasteet: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisteriin liittyviin haasteisiin. Onko opettajarekisteriin ja sen perustamiseen liittyvä haasteet huomioitu selvityksessä onnistuneesti? (Ks. osin luvut 6, 8 ja 9)

Rekisterin kerääminen ja tietojen ylläpito lisäävät koulutuksen järjestäjän työtä ja kustannuksia. Työnantajan hr-järjestelmien integrointi ja rajapintojen luominen mahdolliseen uuteen rekisteriin on kallista tai ei välttämättä onnistu lainkaan. Selvityksessä luotetaan liikaa tiedon siirtymiseen uusien rajapintojen kautta. On ilmeinen riski, että uudistus tulee aiheuttamaan pysyviä lisätoita koulutuksen järjestäjille. Epäselväksi jää myös se, kuka suunniteltujen rajapintojen rakentamisesta ja niiden kustannuksista vastaa. Se ei voi jäädä koulutuksen järjestäjien vastuulle, koska he eivät rakennettavaa järjestelmää (opettajarekisteri) omaan toimintaansa tarvitse, eikä se tuo mitään hyötyä tai lisäarvoa heille.

3) Opettajarekisterin kohderyhmät ja vaiheittainen eteneminen: Pyydämme kommentteja raportissa esitettyihin opettajarekisterin kohderyhmiin ja vaiheittaiseen etenemiseen. Jos opettajarekisteri perustetaan, mitkä kohderyhmät opettajarekisterin tulisi kattaa, mitä koulutusasteita sen tulisi koskea? Miksi? Onko selvityksessä esitetty opettajarekisterin perustamisen vaiheistaminen tarkoituksenmukaista? (Ks. luku 7)

Hyria ei missään olosuhteissa kannata opettajarekisterin perustamista ammatilliseen koulutukseen. Rekisterin perustaminen perusopetuksen puolelle ei näkemysksemme mukaan haittaa eikä hyödynnä ammatillista koulutusta. Rekisteri näyttäisi kokonaisuudessaan olevan suunniteltu perusopetuksen näkökulmasta, eikä esimerkiksi työntajalta kerättävä tieto ole ammatillisen koulutuksen osalta merkityksellistä tai ammatillisen koulutuksen arkea helpottavaa. Hyria ehdottaa ammatillisen koulutuksen pudottamista pois rekisterityöstä. Ammatillisen koulutuksen osalta esittelijät ovat jättäneet taustatyön-sä tekemättä eivätkä esityksessä näy ammatillisen koulutuksen erityispiirteet.

Merkittävää on huomioida ammatillisen koulutuksen järjestäjän rooli opettajan kelpoisuuksia määrittellessä – erityisesti soveltuvan korkeakoulututkinnon ja opetustehtävän sisältöä vastaavan käytännön työkokemuksen määrittelyssä. Tätä koulutuksen järjestäjän lainsäädännön mukaista velvollisuutta ei saa mahdollisella rekisterillä hankaloittaa eikä rekisteri saa aiheuttaa virheellistä käsitystä yksittäisen opettajan kelpoisuuksista. Kelpoisuudet eivät ole yksiselitteisesti samanlaisia eri aloilla ja/tai koulutuksen järjestäjillä.

4) Opettajarekisterin sisällöt: Pyydämme kommentteja selvityksessä esitettyihin opettajarekisterin sisältöihin. Mitä tietoja rekisterin tulisi kattaa? (Ks. luku 7.3)

Rekisterissä pyydetään tietoja, joita joudutaan keräämään useista työnantajan järjestelmistä, jotka ei-vät tällä hetkellä keskustele keskenään. Useita tietoja jouduttaisiin lisäämään rekisteriin manuaalisesti tai rakentamaan kalliita rajapintoja. Tietojen yhdistämiselle ei Hyrian näkökulmasta ole erityistä tarvetta. Mikäli näin olisi, tiedot olisi jo nyt kerätty ja yhdistelty. Koulutuksen järjestäjät ovat kehittäneet omia järjestelmiään sellaisiksi, että nykyinen tiedonkeruu onnistuu. Tietoja hallinnoidaan erityisesti opiskelijahallintojärjestelmissä ja HR-järjestelmissä. Toisin kuin esityksen taustateksteissä todetaan, opettajat eivät työllisty itse tiedonkeruusta merkittävästi.

Opettajarekisterin sisältömäärittelyt näyttävät siltä, että ne on suunniteltu lähinnä perusopetuksen tai lukiokoulutuksen näkökulmasta.

Esimerkiksi työntekijän työskentelypaikkoihin liittyvä ryhmä- ja luokkatunnuksiin kiinnittyvä ja linkittyvä tiedonkeruu näyttää ammatillisen koulutuksen näkökulmasta hyvin vieraalta. Nykyaikainen ammatillisen koulutuksen järjestäminen ei perustu kiinteisiin ja muuttumattomiin ryhmiin, ei opiskelijoiden näkökulmasta eikä myöskään heitä opettavien opettajien näkökulmasta. Opetus ja ohjaus sekä osaamisen hankkiminen perustuu osaamisperusteisuuteen ja tapahtuu vaihtelevissa opiskelija-/opetusryhmissä, oppimisympäristöissä sekä työpaikoilla. Samoissa ryhmissä toimivilla opiskelijoilla saattaa olla hyvin yksilölliset oppimispolut ja tämä heijastuu myös opettajien ja ohjaajien työhön. Toiminta on kaikkea muuta kuin yhdessä ”kotiluokassa” tapahtuvaa perinteistä rintama-/ryhmäkohtaista opetusta.

5) Opettajarekisteriin liittyvät tiedonsaantioikeudet ja tietosuojakysymykset: Pyydämme kommentteja opettajarekisteriin liittyviin tiedonsaantioikeuksiin ja tietosuojakysymyksiin. Pitäisikö opettajarekisterin tietojen saatavuus organisoida jotenkin toisin kuin mitä selvityksessä esitetään? (Ks. erityisesti luku 9.5; osin myös muut luvun 9 alaluvut)

Luvussa 9.2. on esitetty tietovarantoon talletettavien tietojen käyttötarkoitukset. Luettelosta käy hyvin ilmi, ettei rekisterille ole olemassa koulutuksen järjestäjän kannalta merkittäviä käyttötarpeita. Sen sijaan koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia ja vastuita ollaan lisäämässä merkittävästi. Itsestään selvää on, että tietosuojaan liittyvä lainsäädäntö on otettava huomioon ja että vastuista on säädettävä lakitasoisesti.

6) Opettajarekisterin kustannukset: Pyydämme kommentteja rekisterin perustamiseen ja ylläpitoon liittyviin kustannuksiin. Onko opettajarekisterin kustannukset kuvattu selvityksessä onnistuneesti? Millaisia selvityksen ulkopuolelle jääneitä kustannuksia opettajarekisterin perustamisesta ja ylläpidosta voi aiheutua? (Ks. pääasiassa luku 8.1)

Selvitys kuvaa ”tiedonkeruuseen liittyvän vaivan, joka kohdistuu pääosin jo olemassa olevien hallinnollisten tietojärjestelmien rekisterinpitäjiin eli työnantajiin. Paikallistason tiedonkeruuseen liittyy sitä enemmän vaivaa, mitä enemmän tietoja joudutaan viemään uuteen järjestelmään käsin automatisoinnin sijaan.” Tämä ohitetaan kuitenkin ylioptimistisesti sillä, että tulevaisuudessa tiedonsiirron automatisointi on sujuvampaa. Selvitys unohtaa, että myös mahdollisten koulutuksen järjestäjän sovellusten välisten rajapintojen rakentaminen on työlästä ja kallista. Kustannukset em. mitä ilmeisimmin jäisivät näiltä osin koulutuksen järjestäjien maksettavaksi.

Selvityksessä myös todetaan, että ”Teemme seuraavaksi oletuksen, että työnantajille kohdistuva kustannus on samaa tasoa kuin mitä nyt kuluu nykymuotoisen tiedonkeruun puitteissa opettajien palkkakustannuksiin. Tällöin tiedonkeruun kustannuksia ei tarvitsisi korvata koulutuksen järjestäjille.”

Koulutuksen järjestäjän lisäkustannukset syntyvät kuitenkin erityisesti henkilöstö- ja opiskelijahallinnon lisääntyneen työn sekä mahdollisen järjestelmäkehityksen kustannuksista. Näitä kustannuksia tai niiden kompensoimista ei selvitys huomioi. Järjestelmäkustannuksia arvioidaan lähinnä OKM:n ja OPH:n osalta, mutta työnantajille/koulutuksen järjestäjille koituvat kustannukset ohitetaan. Selvityksen tekijöillä on virheellinen lähtöoletus siitä, että yksittäisen opettajan työaikaa kuluisi tietojen keräämiseen tai antamiseen. Työaika kohdistuu työnantajan hallinto- ja tukipalveluhenkilöstöön esim henkilöstöpalveluihin.

7) Vaihtoehdot rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle: Pyydämme kommentteja vaihtoehtoista rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle. Onko esityksessä huomioitu riittävän kattavasti muut vaihtoehtoiset tavat tiedonkeruulle? Olisiko selvityksessä esitetylle opettajarekisterille toimivaa vaihtoehtoa, joka tuottaisi tarvittavaa tietoa opettajista? Miten nykyistä kolmen vuoden välein toteutettavaa opettajatiedonkeruuta tulisi kehittää nykyisiä ja tulevia tietotarpeita vastaavaksi? (Ks. pääasiassa luku 8.3, myös 3.4)

Nykyinen kolmen vuoden välein toteutettava opettajatiedonkeruu on riittävä. Selvitysryhmä kuvaa, että nykyisellään sen tilastollinen edustavuus erityisesti opettajien vastausten osalta on huono. Katsomme, että tiedonkeruuta tulee kehittää niin, että yhä useampi opettaja kokee vastaamisen mielekkääksi. Tilastokeskuksen arvion mukaan opettajalta on mennyt vuonna 2019 kyselyn täyttämiseen 10 minuuttia. Kolmen vuoden välein toistuvana kyse on tuskin merkittävästä työajasta ja -taakasta.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Selvitystä lukiessa näyttää ilmeiseltä, että ammatillisen toisen asteen koulutuksen erityispiirteet on jätetty huomioimatta kokonaan ja/tai ohitettu lähinnä lyhyillä maininnoilla. Hyvä esimerkki on luku 5.9, jossa ilmiselvästi viitataan vanhentuneeseen lainsäädäntöön ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta. ”Tutkintoon johtava aikuisten ammatillinen perus- ja lisäkoulutus perustuu näyttötutkintojärjestelmään.” Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö on jo vuoden 2018 alusta alkaen muuttunut niin, ettei erillistä aikuisten ammatillista koulutusta ole olemassakaan. Laki ammatillisesta koulutuksesta ohjaa kaikkea toisen asteen ammatillista koulutusta ja suoritustavat ovat samat niin ”nuorille” kuin ”aikuisillekin”.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Ei

Silvennoinen Sami

Hyria koulutus Oy - Sami Silvennoinen, hallintopäällikkö