

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).

VATT yhtyy selvityksen johtopäätöksiin opettajarekisterin hyödyllisyydestä oppijoille, opettajille, Tilastokeskukselle, Opetushallitukselle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle, opetuksen järjestäjille sekä korkeakouluille. VATT korostaa kuitenkin erityisesti opettajarekisterin tuomia hyötyjä tutkijayhteisölle. Suomessa ei ole tällä hetkellä kattavaa tietoa koulutukseen käytettävistä resursseista paikallistasolla. Opettajarekisteri loisi tällaisen tietovarannon.

Selvitys nostaa esiin tärkeitä näkökohtia opettajarekisterin tarpeellisuudesta tutkijayhteisön näkökulmasta. Opetushenkilökunnan palkat ja palkkiot muodostavat keskimäärin 50–60 prosenttia perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen toimintakuluista. Tämän vuoksi tieto opettajaresurssien jakautumisesta koulujen välillä antaa hyvän kuvan koulutuksen tasa-arvon toteutumisesta Suomessa. Opettajarekisteri mahdollistaa tämän kysymyksen ajantasaisen seurannan. Tämän lisäksi opettajarekisteri tuottaa ajantasaista tietoa opettajien urakehityksestä sekä opettajien lisäkoulutukseen käytetyistä resursseista. Näiden kysymysten analysointi on ollut hankalaa ilman kattavaa ajantasaista tietovarantoa, jota nykyään käytössä oleva kyselytutkimuksiin perustuva tiedonkeruu ei tuota. Opettajarekisteri korjaisi tämän ongelman.

Opettajarekisteri mahdollistaisi myös suomalaisessa kontekstissa uusien tutkimuskysymysten analysoinnin. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan opettajilla on merkittävä vaikutus oppilaiden oppimistuloksiin (Rockoff, 2004) sekä myöhempisiin työmarkkinatulemiin (Chetty ym, 2014). Huolimatta siitä, että opettajien merkityksestä suomalaisen PISA-menestyksen selittäjänä on spekuloitu paljon (Hammerness ym, 2017), Suomessa ei ole tehty tutkimusta opettajien

vaikuttavuudesta. Merkittävin syy tähän tutkimustiedon puutteeseen on ollut opettajia koskevien rekisteriaineistojen puute. Opettajarekisteri mahdollistaisi tällaisen tutkimuksen myös suomalaisella aineistoilla.

Lähteet:

Chetty, R., Friedman, J. ja J. Rockoff, (2014): "Measuring the impact of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood", *American Economic Review*, 104 (9), 2633-2679.

Hammerness, K., Ahtiainen, R. ja P. Sahlberg, *Empowered Educators in Finland: How High-Performing Systems Shape Teaching*, Jossey Bass, San Francisco, 2017.

Rockoff, J. E., (2004): "The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 94 (2), 247-252-

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)

VATT yhtyy selvityksen näkemykseen, että suurimmat riskit liittyvät opettajarekisterin osittaiseen toteuttamiseen. Jos esimerkiksi KOSKI-tietovarantoon ei luoda opettajien linkkiavaimia, vähenevät opettajarekisteristä saatavat hyödyt tuntuvasti. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että opettajarekisteri toteutetaan mahdollisimman tarkasti selvityksen ehdotusta noudattaen.

On tärkeää, että opettajarekisterin käytössä noudatetaan tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä. Kuten selvitys toteaa OKM:llä ja OPH:lla on kattava kokemus tietovarantojen turvallisesta ylläpidosta. Monia muita työntekijöitä koskevia rekisteriaineistoja käytetään tällä hetkellä tietoturvalisest. Tämän vuoksi opettajarekisterin tietoturvaan liittyvät riskit ovat todennäköisesti hallittavissa.

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)

VATT katsoo, että selvityksen esitys opettajarekisterin kohderyhmistä on perusteltu. Kattavan rekisterin tulisi sisältää tiedot työntekijöistä, joita koskevat kelpoisuusvaatimukset, sekä koulujen johtajista ja esimiehistä. Lisäksi on tärkeää, että rekisteriin kerätään myös tietoa opetustoimen tukena toimivasta henkilökunnasta.

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

VATT pitää selvityksen esitystä opettajarekisterin sisällöstä perusteltuna. Suuri osa rekisterin sisällöstä siirretään rekisteriin työnantajan omista tietokannoista. Tämä voi lisätä varsinkin rekisteriä perustettaessa työnantajien työmäärää mutta toisaalta se vähentää opettajien tarvetta vastata erillisiin kyselyihin. Kuten selvityksessä esitetään, on tärkeää taata opettajarekisterin linkittyminen VIRT- ja KOSKI-tietokantoihin. Ilman näitä linkkejä opettajarekisterin tietosisältö jää niin vajaaksi, että koko rekisterin käyttökelpoisuus kyseenalaistuu.

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)

VATT katsoo, että selvityksen esitys opettajarekisterin tietojen luovuttamisperiaatteista on asianmukainen.

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)

VATT katsoo, että selvityksen arvio opettajarekisterin kustannuksista on asianmukainen.

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)

Selvityksessä käydään kattavasti läpi mahdolliset vaihtoehdot rekisteripohjaiselle tiedonkeruulle. VATT yhtyy selvityksen näkemukseen, jonka mukaan vaihtoehtoiset tiedonkeruutavat eivät tuota vastaavanlaista kattavaa tietovarantoa opetusresursseista. Vaihtoehtoiset tiedonkeruutavat luovat vääjäämättä harhaa opettajia koskeviin tietoihin ja siksi rajaavat tietojen käytettävyyttä päätöksenteon tukena.

8) Muut mahdolliset huomiot opettajarekisteriselvitykseen liittyen

Ei muita huomioita.

9) Kannatatteko selvityksessä kuvatun opettajarekisterin perustamista?

Kyllä

Collan Mikael
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Pekkarinen Tuomas
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus