



Selvitys summatasoisten tiedonkeruiden järjestämisestä



Sisällysluettelo

1. Johdanto	3
2. Selvityksen tausta ja lähtötilanne	4
3. Keskeiset tavoitteet	5
4. Taustahaastattelut	5
5. Huomioita säädösperustasta	8
6. Mahdolliset ratkaisut ja jatkotoimenpiteet	10
6.1. Nykyisen toimintamallin jatkokehittäminen Tilastokeskuksen mahdollistamana	10
6.2. Opetushallituksen opeoiman tiedonkeruutoiminnon rakentaminen	11
6.2.1. Keskeiset toiminnalliset piirteet	12
6.2.2. Rajaukset (mitä ratkaisu ”ei ole”)	14
6.2.3. Alustavat kustannus- ja työmääräarviot (suuruusluokat)	14
6.3. Muiden olemassa olevien ratkaisujen skaalaus	15
6.3.1. Opetus- ja kulttuuriministeriön KOTA-järjestelmä	15
6.3.2. Arvo-vaikuttavuustietopalvelu	16
6.3.3. Valtiokonttorin tiedonkeruutoiminto.....	16
6.3.4. Koski-tietovaranto	17
7. Toimenpide-ehdotukset	19
7.1. Valtiokonttorin tuottaman tiedonkeruupalvelun ja Opetushallitukseen rakennettavan tiedonkeruutoiminnon vertailu	19
7.2. Valtiokonttorin tiedonkeruupalvelun käyttöönoton toimenpidesuunnitelma	22
7.3. Tiivistelmä ehdotetuista jatkotoimenpiteistä	23
8. Taustamateriaalia	24



1. Johdanto

Selvitys summatasoisten tiedonkeruiden järjestämisestä on toteutettu Opetus- ja kulttuuriministeriön Opetushallitukselle antaman toimeksiannon ja tarveuistion pohjalta helmi-toukokuussa 2023. Summatasoisten tiedonkeruiden selvityksen toteutuksesta on sovittu Opetushallituksen ja Opetus- ja kulttuuriministeriön tulossopimuksessa 2020–2023 ja se on osa vuoden 2023 määrärahojen puitteissa toteutettavista hankkeista.

Selvityksen on toteuttanut konsultti Iikka Meriläinen Opetushallituksen toimeksiannosta. Työn ohjauksesta on vastannut Opetushallituksen nimeämä projektipäällikkö Riikka Orenius sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen edustajista muodostettu ohjausryhmä, jonka jäseniä ovat Tero Huttunen, Kaisa Kotomäki ja Päivi Pöyry-Lassila. Työskentely on toteutettu ohjausryhmän hyväksymän projektisuunnitelman mukaisesti. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa summataason erillistiedonkeruiden nykytila ja määritellä tavoitetila sekä ratkaisuehdotus/-ehdotuksia niiden toteuttamiseksi esi- ja perusopetuksessa 1.1.2024 alkaen siten, että summatasoisten tietojen keruu tapahtuu jatkossa pysyvällä ja kestäväällä ratkaisulla. Lisäksi selvityksen tavoitteena oli tunnistaa ratkaisuehdotus/ehdotuksia, joita voisi hyödyntää myös muilla koulutusasteilla, minimissään lukiossa, jossa järjestäjätahot ovat samat.



2. Selvityksen tausta ja lähtötilanne

Tässä selvityksessä kuvataan koulutustoimijoita koskevien summatasoisien tiedonkeruiden nykytilannetta sekä vaihtoehtoisia toimintatapoja näiden tiedonkeruiden toteuttamiseksi tulevaisuudessa eri koulutusasteilla.

Summatasoisien tiedonkeruun tarpeita tunnistettiin alun perin TOR-hankkeessa, jonka lopputuloksena syntyi nykyinen Koski-tietovaranto. Hankkeen keskeinen tavoite oli kerätä opetuksesta ja koulutuksesta tietoa henkilötasolla, kun ennen vuotta 2020 tiedot kerättiin Tilastokeskuksen toimesta erillistiedonkeruulla. Vuonna 2020 tiedonkeruun oli tarkoitus muuttua Koski-pohjaiseksi, eli tiedot poimittaisiin tilastoajankohdalta 20.9. Koskesta.

Koskeen tallennettavista tiedoista säädetään laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (844/2017). Koski-tietovarannon käyttöönoton kanssa samoihin aikoihin astui voimaan EU:n yleinen tietosuojasetus, joka muutti henkilötietojen säädösperustaa merkittävästi. Tästä johtuen Opetushallitus toteutti Koski-tietovarannon tiedonkeruun osalta vaikutustenarvioinnin, jonka tuloksena 4.6.2020 Opetushallituksen juristitiimi linjasi, ettei erityisiin henkilötietoryhmiin liittyviä tietoja voida enää kerätä Koski-tietovarantoon, ellei kyseisten tietojen keräämiselle ole opinto- ja tutkintorekisterilain 4 §:n 1–2 momentin mukaista käyttötarkoitusta.

Eräitä tiedonkeruita on tuon jälkeen toteutettu Tilastokeskuksen toimesta, ja selvityksen käynnistymishetken tiedon valossa tämä käytäntö oli päättymässä. Selvityksen aikana Tilastokeskuksen asianomaisen palvelualueen johtotimiltä saatiin kannanotto, jonka mukaan Tilastokeskuksella on tarvittaessa valmius jatkaa näiden tiedonkeruiden toteuttamista asiasta näin sovittaessa. Tilastokeskuksen pitkän tähtäimen tavoite kuitenkin on luopua näistä tiedonkeruista tai vähintään pitäytyä uusien tiedonkeruiden aloittamisesta, mikä palvelusta aiheutuviin merkittäviin kustannuksiin yhdistettynä on osaltaan ohjannut vaihtoehtoisten, kestävien tiedonkeruutapojen selvittämiseen.

Tavoitteena jatkossakin on muodostaa tiedonkeruilla kattavia vuositilastoja sekä yhtenäistää summatasoisien tiedonkeruun menettelyä tapauksissa, joissa tietopyynnöt kohdistuvat kasvatukseen tai koulutuksen järjestäjiin. Tämän tavoitteen täyttämässä pienet otospohjaiset kyselyt on toistaiseksi todettu riittämättömiksi.



3. Keskeiset tavoitteet

Selvityksen ensisijainen tavoite oli tunnistaa erillistiedonkeruiden nykytila eri koulutusasteilla, ja sen pohjalta tehdä ehdotuksia ratkaisuihin, joilla erillistiedonkeruut voidaan tulevaisuudessa toteuttaa kestäväällä tavalla.

Selvityksen lähtökohtana olivat seuraavat jo tunnistetut yleissivistävän koulutuksen erillistiedonkeruut ja niiden toteuttamistapa 1.1.2024 alkaen:

- Esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen tietoja koskevat erillistiedonkeruut
- Varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestettävän esiopetuksen oppimisen tuen tietoja koskevat erillistiedonkeruut
- Tiedonkeruut katsomusaineiden oppilasmääristä katsomusaineittain sekä sairaalakoulujen hoitopäivien määristä.

Tavoitteena oli tunnistaa sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joiden soveltuvuus ei rajautuisi nyt selvityksessä käsiteltyihin ja tunnistettuihin yllä mainittuihin yleissivistävän koulutuksen tiedonkeruisiin, vaan joilla voitaisiin jatkossa tukea ja mahdollistaa myös muita koulutuksen järjestäjille suunnattavia summatasoisia erillistiedonkeruita.

Uudet tiedonkeruutarpeet voivat olla joko tilastomaisina pitkäkestoisia ja toistuvia tai esimerkiksi jonkin kehittämishankkeen, hallitusohjelmassa linjatun toimenpidekokonaisuuden tai muun suppeamman teeman mittaroinnissa tarvittavia lyhyemmällä aikavälillä tai jopa pistemäisesti, kertaluonteisesti kerättäviä tietoja.

4. Taustahaastattelut

Sekä nykytilan kartoittamiseksi että eri toimijoiden tahtotilojen selvittämiseksi tämän selvityksen yhteydessä toteutettiin taustahaastatteluja.

Haastattelukysymykset vaihtelivat sen mukaan, mitä sidosryhmää haastateltava edusti, ja haastatteluissa käsiteltiin tilanteenmukaisesti myös muita haastateltujen esiin nostamia relevantteja teemoja.

Haastatteluissa käsiteltyjä aiheita olivat kaikkien osalta mm.

- Keskeiset summatasoisii tiedonkeruisiin liittyvät seikat, joita tämän selvityksen tuloksena olisi toivottavaa tunnistaa ja edistää
- Summatasoisii tiedonkeruisiin liittyvät keskeisimmät haasteet, jotka toistuvasti kuormittavat tai aiheuttavat muutoin harmia
- Millaisia muutoksia summatasoisii tiedonkeruisiin yleisesti ottaen toivottaisiin, jotta em. haittoja voitaisiin minimoida

Koulutuksen järjestäjätahojen haastatteluissa kartoitettiin lisäksi ”asiakassuhdetta” järjestäjätahon ja erityisesti Opetushallituksen välillä, tavoitteena tunnistaa niitä tekijöitä, jotka edesauttavat tiedonkeruiden toteuttamista ja esimerkiksi Koski-/Varda-tiedonsiirtojen laadunvarmistusta. Tavoitteena oli myös tunnistaa, millaisilla toimintamalleilla tiedonkeruiden



toteutus tulevaisuudessa olisi koulutuksen järjestäjien kannalta tarkoituksenmukaisinta.

Olemassa olevien tietovarantojen ja tiedonkeruupalveluiden parissa työskentelevien henkilöiden haastatteluissa puolestaan käsiteltiin enemmän sitä, millaisia mahdollisuuksia muussa käytössä olevien nykyratkaisujen skaalaamisen kautta voisi avautua selvitettyjen summatasoisten tiedonkeruiden tukemiseksi jatkossa.

Haastatteluihin maaliskuuhuhtikuun 2023 aikana osallistui yhteensä 23 henkilöä:

Anne Jenu	Helsingin kaupunki
Eija Rissanen	Kuopion kaupunki
Jukka Haapamäki	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kaisa Kotomäki	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kari Korhonen	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Tero Huttunen	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Tomi Kytölä	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Antti Markkanen	Opetushallitus
Aino Röksä	Opetushallitus
Erja Nokkanen	Opetushallitus
Heidi Saari	Opetushallitus
Juho Mikkonen	Opetushallitus
Jukka Kohtanen	Opetushallitus
Laura von der Hagen	Opetushallitus
Minna Suhonen	Opetushallitus
Paula Merikko	Opetushallitus
Petri Lehikoinen	Opetushallitus
Pirjo Karhu	Opetushallitus
Salla Peltola	Opetushallitus
Teemu Heino	Porin kaupunki
Anna Loukkola	Tilastokeskus
Heli Hiltunen	Tilastokeskus
Johanna Leivo	Tilastokeskus
Riikka Rautanen	Tilastokeskus
Denis Galkin	Valtiokonttori

Suurin osa selvityksen alaisten erillistiedonkeruiden edellyttämästä alkuperäistiedosta on peräisin oppilashallinnon operatiivisista perusjärjestelmistä, mikä tällä hetkellä useimmissa tapauksissa tarkoittaa Primus-järjestelmää. Joitakin koulutuksen järjestäjien mainitsemia poikkeuksia (esim. erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden määrät tarkoissa prosentuaalisissa toteutuspaikkaluokissa) lukuun ottamatta tieto on suhteellisen pienellä vaivalla kerättävissä, operatiiviset järjestelmät tukevat sen tallentamista osana normaalia toimintaa, ja tiedon laatua voidaan pitää riittävänä.

Koulutustoimijoiden haastatteluissa keskeisinä haasteina tiedonkeruille nähtiin erityisesti seuraavia tekijöitä, joihin vastaamista on niin ikään kuvattu jäljempänä, ja joita on pyritty huomioimaan myös varsinaisissa ratkaisuehdotuksissa.

- Haaste: Henkilöresurssitarve tiedonkeruusiin vastaamisessa
 - o Ratkaisu: Yhdistetään mahdollisimman paljon eri tietopyyntöjä ja tiedonkeruita yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi



- Ratkaisu: Toteutetaan tiedonkeruut saman yhtenäisen teknisen ratkaisun ja toimintamallin avulla
- Haaste: Kerättävän tiedon laatu ja kattavuus lähdejärjestelmissä
 - Ratkaisu: Toteutetaan mahdollisimman paljon tiedonkeruita kansallisista tietovarannoista (koulutuksen järjestäjien näkökulmasta vahva ohjaava tekijä lähdejärjestelmien tiedon laadun parantamiseen)
- Haaste: Tiedonkeruiden sirpaleisuus/hajanaisuus
 - Ratkaisu: Siirrytään kohti pienempää määrää laajempia tiedonkeruita
 - Ratkaisu: Tiedonkeruiden toteutusta keskitetään yksittäisille tahoille
 - Ratkaisu: Tiedonkeruista informoidaan aikaisempaa enemmän etukäteen ennako-ohjeistuksilla
- Haaste: Tulkintatilanteet ja tiedonkeruiden ohjeistus
 - Ratkaisu: Hyvää palautetta koulutuksen järjestäjiltä saanut Opetushallituksen asiantuntijarooli tiedonkeruiden ja tiedonsiirtojen käytännön toteutuksissa säilytetään
 - Ratkaisu: Vahvistetaan tulevista tiedonkeruista ennakkoinformointia
- Haaste: Operatiivisten lähdejärjestelmien kattavuudeltaan puutteellinen, epäluotettava tai semanttisesti epätasalaatuinen tieto
 - Ratkaisu: Tiivistetään vuoropuhelua koulutushallinnon järjestelmätoimittajien, Opetushallituksen, Opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjien kesken, tavoitteena tunnistaa mahdollisimman hyvissä ajoin tulevia tiedonkeruita mahdollistavia tietotarpeita ja niiden lähdetietoja koulutuksen järjestäjien käyttämissä operatiivisissa järjestelmissä

5. Huomioita säädösperustasta

Viranomaisten tiedonkeruita suunnitellessa ja eri vaihtoehtoja punnitessa on tärkeää tunnistaa, mahdollistaako lainsäädäntö tietojen keräämisen henkilötietoina vaiko ainoastaan sellaisina summatason tietoina, joita ei enää pidetä henkilötietoina. Viranomaisen saa kerätä henkilötietoja mm. silloin, kun viranomaisen tietojen keräämiselle on laissa säädetty peruste ja tietojen keruu on yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaista. Yleisenä lähtökohtana kuitenkin on, että tietojen tulee aina olla välttämättömiä kyseisen viranomaisen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Viranomaiselle voi lähtökohtaisesti muodostua kahdenlaisia henkilörekistereitä: niitä, joiden perustamisesta ja ylläpidosta on säädetty erikseen laissa, sekä niitä, jotka muodostuvat muutoin viranomaistehtävien hoitamisen yhteydessä. Pohdittaessa tarvetta uudelle lainsäädännölle tulee huomiota kiinnittää EU:n tietosuoja-asetuksen lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön sekä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausumakäytäntöön. Pääsääntöisesti mitä laajempaa suunniteltu henkilötietojen käsittely on, sitä todennäköisemmin rekisteristä (tai tietovarannosta) tulee säätää kansallisessa lainsäädännössä.

Mikäli viranomaisen voi suorittaa sille kuuluvan tehtävän ilman henkilötietoja ns. summatason tietojen perusteella, oikeutta kerätä henkilötietoja ei ole. Nykylainsäädännön puitteissa summatason tietojen antamiseen Opetushallitukselle voidaan lähtökohtaisesti velvoittaa esimerkiksi opetuksen järjestäjiä vain tilanteissa, jossa koulutusmuotoa koskevassa lainsäädännössä on erikseen todettu mahdollisuus määräyksen antamiseen (esim. perusopetuslain 41 § 2 mom). Tällöinkin tietoja voidaan määrätä antamaan vain kyseisessä lainkohdassa määriteltyihin tarkoituksiin.

Selvitystyöhön liittyvän valmistelun yhteydessä on selvitetty summatason tiedonkeruun säädöspohjaa. Summatason tiedonkeruun perusteena voisi tietyin ehdoin toimia edellä mainittu perusopetuslain 41 § 2 mom:

Opetuksen järjestäjän tulee pyynnöstä toimittaa valtion opetushallintoviranomaisille niiden määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen toimittamisesta säädetään lisäksi kuntalain (410/2015) 121 a §:ssä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus ovat valtion opetushallintoviranomaisia ja pykälän perusteella voivat pyytää opetuksen järjestäjiä toimittamaan tarvitsemiaan tietoja käyttöönsä. Tietojen käyttötarkoitus olisi tältä osin tilastojen muodostaminen tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja suunnittelutarkoituksiin. Tiedonkeruun toteuttaminen edellyttäisi Opetushallitukselta määräyksen antamista, jossa määritellään järjestäjiltä tarvittavat tiedot sekä ohjeistetaan tietojen oikeamuotoiseen luovutustapaan ja tiedon sisältöön.



Kyseessä olevan pykälän nojalla ei voida kerätä henkilötietoa, jolloin niin tiedonkeruun ohjeistuksessa kuin sen toteutuksessa tulee poistaa välillisen tunnistamisen riski. Tämä tulee toteuttaa erityistä huolellisuutta noudattaen silloin kun kyseessä on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tai salassapidettava tieto. Esimerkiksi katsomusopetuksen tiedot kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin ja ovat myös salassapidettäviä (JulKL 24.1 § 32 k, henkilökohtaiset olot).

Mikäli summatasoiseen tietoon muodostuu välillisen tunnistamisen riski, sitä käsitellään henkilötietona, mikä puolestaan edellyttäisi säännöksiä henkilötietojen käsittelystä ja mahdollisesti uudesta rekisteristä säätämistä. Välillisen tunnistamisen riskin minimoimiseen on jo olemassa käytäntöjä, joissa niin tiedonkeruuta kuin sen raportointia ei toteuteta esimerkiksi, jos tietyn tietojoukon koko on alle 5 henkilöä järjestäjää kohden. Noudattamalla näitä käytäntöjä sekä tekemällä kerättävien tietojoukkojen osalta riskiarvioita, on välillisen tunnistamisen riski suurella varmuudella vältettävissä.

6. Mahdolliset ratkaisut ja jatkotoimenpiteet

Selvityksen käynnistyessä todettiin, että mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja on aiheellista kartoittaa suhteellisen laajasti ja mm. nykyisin käytössä olevia teknisiä ratkaisuja, toimintamalleja ja niiden tämänhetkisiä käyttökohteita ennakkoluulottomasti tarkastellen. Tämän vuoksi selvityksessä otetaan kantaa eräisiin nyt käytössä oleviin tiedonkeruuinfrastruktuureihin ja toimintamalleihin, joiden käytön tämänhetkinen fokus ei ole tämän selvityksen kohteena olevissa tiedonkeruissa, mutta joissa on samankaltaisia elementtejä (esim. tiedonkeruiden kohteena summatasoinen tieto, jota kerätään koulutuksen järjestäjiltä).

Tässä esitetyt mahdolliset ratkaisut ja toimenpidevaihtoehdot eivät ole kaikilta osin toisiaan poissulkevia. Kokonaisarkkitehtonisesti mielekkäältä vaikuttaakin tässä vaiheessa useammasta eri jatkotoimenpiteestä koostuva kehityslinja, jossa toteutettaisiin akuutisti käsillä olevan haasteen ratkaisemiseksi tarvittavat toimet ilman aiheetonta viivytystä Tilastokeskuksen tukemana. Samanaikaisesti ryhdyttäisiin Valtiokonttorin kanssa toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat kestävä, kokonaistaloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen summatason erillistiedonkeruun toimintamallin vuosista 2024–2025 eteenpäin.

6.1. Nykyisen toimintamallin jatkokehittäminen Tilastokeskuksen mahdollistamana

Selvityksen toimeksiantohetken tilannekuvan mukaan Tilastokeskus on ollut luopumassa Koski-tiedonkeruiden ulkopuolelle jääneistä erillistiedonkeruista vuoden 2023 jälkeen (kts. taustamuistio). Aiemmin Tilastokeskus ja Opetus- ja kulttuuriministeriö ovat sopineet näiden erillistiedonkeruiden toteuttamisesta osana tietopalvelusopimustaan.

Nyt tunnistettujen muiden ratkaisuvaihtoehtojen lisäksi on selvitetty Tilastokeskuksen mahdollista roolia näiden ja mahdollisesti muidenkin koulutuksen järjestäjille suunnattujen erillistiedonkeruiden toteuttajana myös tulevaisuudessa. Tilastokeskuksen asianomaisen palvelualueen johtotiimin näkemys on, että erillistiedonkeruiden toteuttamista voidaan heidän toimestaan lähtökohtaisesti jatkaa, mutta resursoinnin varmistamiseksi Tilastokeskuksen puolella erillistiedonkeruiden toteuttamisesta olisi hyvä sopia useampivuotiseen järjestelyyn tähdäten, ja joka tapauksessa hyvissä ajoin ennen tiedonkeruuvuotta. Asiaa käsiteltiin selvityksen aikana Tilastokeskuksen asianomaisen palvelualueen johtotiimissä.

Tilastokeskuksella voi olla erillistiedonkeruiden toteuttajana vaihtoehtoisia palvelutasorooleja esimerkiksi seuraavasti:

- 1) Yksinkertaistettu tiedonkeruun toteuttajarooli, jossa Tilastokeskus kerää sovitut tiedot operoimallaan tiedonkeruumekanismeilla, tekee kerätyille tiedolle pintapuolisen eheystarkastelun ja toimittaa tiedot toimeksiantajalle sovitulla tavalla.
- 2) Korkeamman lisäarvon rooli, jossa tiedonkeruiden toteuttamisen lisäksi Tilastokeskus toteuttaisi tietoon perustuvia analyyseja tai muita sovittuja jatkotoimenpiteitä. Tämän palvelumallin kustannustaso on ensimmäistä vaihtoehtoa korkeampi.

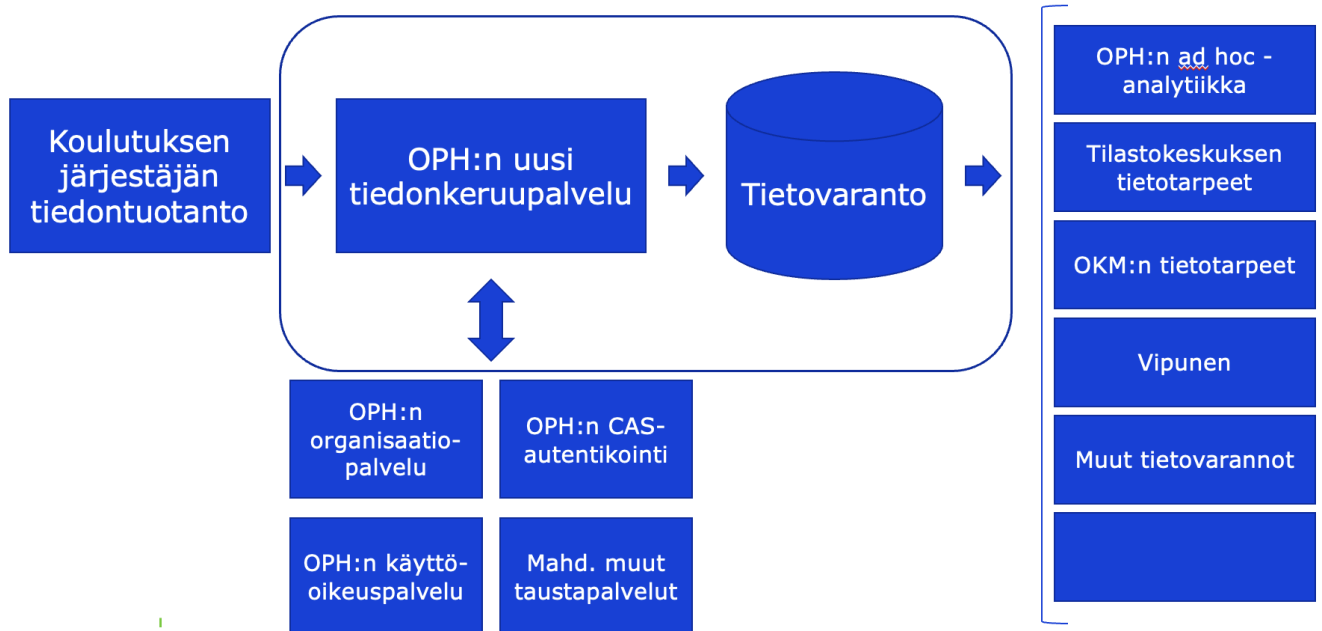
Taustahaastatteluissa näistä kahdesta ensiksi mainittu yksinkertaistettu toteuttajarooli on ollut lähimpänä useimpien toimijoiden tahtotilaa. Koulutusjärjestelmän kehittämisen osalta Opetushallituksella on oma strateginen tehtävänsä, ja vaikka tiedonkeruiden ja tietotuotannon teknistä toteutusta hoitaisivat muutkin tahot, Opetushallituksen roolin voi nähdä merkittävänä erityisesti tiedon jatkojalostamisen osalta; tämä huomio pätee myös muihin jäljempänä kuvattuihin ratkaisuvaihtoehtoihin, joissa tiedonkeruiden operatiivinen toteutus tapahtuisi toisaalla.

Aikataulu loppuvuoden 2023 osalta tulee muodostumaan merkittäväksi riskiksi minkä tahansa uusien tiedonkeruupalveluiden pystyttämiseksi riittävän nopeasti vuonna 2024 toteutettavia tiedonkeruita varten. Yksi tämän selvityksen toimenpide-ehdotuksista onkin, että Tilastokeskuksen kanssa sovittaisiin ilman aiheetonta viivettä ainakin vuonna 2024 toteutettavista tiedonkeruista jatkona tähänastiselle toiminnalle, jotta mahdolliset korvaavat ratkaisut ehditään toteuttaa laadukkaasti ja ilman riskiä tiedonkeruiden katkeamisesta.

6.2. Opetushallituksen operoiman tiedonkeruutoiminnon rakentaminen

Pidemmällä aikavälillä eräs potentiaalinen ratkaisuvaihtoehto on rakentaa Opetushallitukseen laajasti erilaisia koulutuksen järjestäjiin kohdistuvia summatasoisia erillistiedonkeruita mahdollistava tekninen ratkaisu ja toimintamalli. Mikäli toiminnan resursointi on kestäväällä pohjalla, tällainen toimintamalli ei poikkeaisi merkittävästi Opetushallituksen toiminnassa jo tehtävistä tiedonkeruista, jotka perustuvat esimerkiksi valtakunnallisiin tietovarantoihin. Tässä selvityksessä on kuvattu mahdollisen tiedonkeruuratkaisun toiminnalliset pääpiirteet sekä esitetty erittäin alustavia suuruusluokka-arvioita sen edellyttämistä resursseista toteutuksen ja jatkuvan käytön osalta. Jatkuvan käytön asiantuntijaresursoinnin riittävä taso riippuu ensisijaisesti siitä, paljonko tiedonkeruita ratkaisulla tulisi toteuttaa. Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista kuvata ratkaisun toteuttamisen suuruusluokkaa ja muodostaa käyttötapauksiin perustuvaa syötettä mahdolliselle jatkokehittämiselle.

Opetushallituksen operoiman tiedonkeruutoiminnon mahdollistavaa säädösperustaa on kuvattu edellä. On kuitenkin mahdollista, että Opetushallitukselle juridisesti mahdollinen tiedonkeruurooli ja -laajuus eivät riitä esimerkiksi Tilastokeskuksen tai muiden tietoa keräävien viranomaisten omiin tarpeisiin, joissa tietotarve voi olla tarkempi tai laajempi kuin mikä Opetushallituksen on tämänhetkisen sääntelyn puitteissa mahdollista toteuttaa. Opetushallituksen juridinen tapa toteuttaa tiedonkeruita voisi perustua määräysten antamiseen koulutuksen järjestäjille, kuten edellä on kuvattu. Tilastokeskuksen lisäksi muilla viranomaisilla voi olla koulutuksen järjestäjiin kohdistuvia tietotarpeita, ja mahdollisen jatkoselvityksen aiheeksi on tunnistettu, voisiko Opetushallitus tässä tapauksessa toimia tiedonkerääjänä em. viranomaisten lukuun, mikä voisi mahdollistaa samoille vastaajaorganisaatioille kohdistuvien tietopyyntöjen yhdistämisiä ja siten keventää vastaajaorganisaatioihin kohdistuvaa kuormitusta.



6.2.1. Keskeiset toiminnalliset piirteet

- Tietovaranto, joka mahdollistaa kerätyn tiedon tallentamisen organisaatio-, tiedonkeruu-, kysymys- ja dimensiokohtaisesti
- Tarvittavat rajapinnat, joilla tietovarannon sisältämä tietoa voidaan siirtää rakenteellisenä muihin tietovarantoihin tai palveluihin
- Käyttöliittymä, jolla tiedonkeruiden toteuttajat (esim. Opetushallitukseen palvelussuhteessa olevia henkilöitä) voivat määritellä uusia tiedonkeruita, muokata olemassa olevien tiedonkeruiden rakenteita ja asetuksia, selata tiedonkeruissa syntynyttä dataa ja viedä dataa ulos ad hoc -tyyppisenä exporttina
- Käyttöliittymä, jolla tiedonkeruisiin vastaajat (esim. koulutuksen järjestäjätahon työntekijä, jonka tehtäviin kuuluu tiedonkeruuasiat) voivat avata saamansa tiedonkeruun ja syöttää siihen pyydetty tiedot selainkäyttöisesti
- (Mikäli pidemmällä aikavälillä syntyy tarve mahdollistaa erittäin usein toteutuvia, rakenteiltaan vakaita tiedonkeruita, joihin koulutuksen järjestäjillä olisi valmius tuottaa tietoa automatisoidusti: rajapinnat, joihin kirjoittamalla koulutuksen järjestäjät voivat vastata tiedonkeruisiin myös koneellisesti)
- Tietomalli, joka on tiedonkeruiden sisällölle agnostinen: perusideana on, että kun uusi tiedonkeruu luodaan, siihen voidaan määritellä mitä tahansa kerättäviä tietosisältöjä ("kysymyksiä"), joista kullekin voidaan (muttei ole pakko) määritellä dimensioita (esim. sukupuoli tms. tiedonkeruussa jollekin kysymykselle tarvittava luokitus)

- Toimintalogiikka, jossa tiedonkeruu-entiteetti erotetaan yksittäisistä vastauksista siten, että samaan tiedonkeruuseen voidaan kerätä vastauksia esimerkiksi useiden vuosien aikana toistuvasti, mikäli tiedonkeruun rakenne ei muutu
- Tiedonkeruu-entiteetin ympärille rakentuva tietomalli ja käyttöliittymä, jossa keskeistä on
 - o Tiedonkeruu: ”kysely”, jolle määritellään ainakin nimi, kuvaus, vastattavanaoloaika
 - o Kerättävä tieto: ”kysymys”, jolla on nimi ja tietotyyppi, ja joka voidaan liittää yhteen tai useampaan tiedonkeruuseen; tyypillisimmät kerättävän tiedon tyypit ovat kokonaisluku ja desimaaliluku, ja lisäksi on syytä tarkastella, halutaanko ratkaisulla mahdollistaa myös teksti- ja liitetiedostotyyppisten tietojen kerääminen, vaikka ne eivät määritelmällisesti ole summatasoista tietoa
 - o Dimensio: ”luokitus” tai ”koodisto”, joka voidaan liittää yhteen tai useampaan kerättävään tietoon (”kysymykseen”): tyypillinen esimerkki dimensioinnista voi olla esimerkiksi sukupuoli, tukimuoto tai jokin prosentuaalinen luokitus; riippuen koodistoissa todellisuudessa esiintyvistä sisällöistä, voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa myös vaihtoehto, jossa kyseinen koodisto populoidaan automaattisesti ulkoisen tietolähteen (esim. Opetushallituksen koodistopalvelussa ylläpidetyn koodiston) arvojen perusteella
- Kulloinkin toteutettavasta tiedonkeruusta riippuen tiedonkeruun ”jakelu” vastaajille tapahtuu joko ad hoc -perusteisesti siten, että ratkaisusta on kopioitavissa vastauslinkki, joka välitetään vastaajille erikseen (esim. sähköpostitse), tai selvitetään, millaista kohdistamista voitaisiin toteuttaa esimerkiksi organisaatioiden perustietoihin ja käyttövaltuustietoihin perustuen tilanteessa, jossa on tarkoitus jakaa tiedonkeruu vastattavaksi jonkin organisaatiotyyppin tiety(i)ssä rool(e)issa toimiville henkilöille
- Tiedonkeruiden tuloksia voidaan tarkastella ratkaisussa selainpohjaisessa taulukkomuodossa yksinkertaisin suodatus- ja lajittelutoiminnoin (tiedonkeruun tulosnäkyvässä on käytetyistä kysymyksistä koostuvat sarakkeet, joiden arvojen perusteella tuloksia on mahdollista suodattaa ja lajitella ad hoc -tarkastelua varten)
- Tiedonkeruun tulokset voidaan viedä ratkaisusta ulos esimerkiksi CSV-muodossa ulkopuolista analyysiä varten ilman erillisiä rajapintoja tai integraatiokyvykkyyksiä (tämän lisäksi voi olla tarpeen toteuttaa myös rajapintapohjainen pääsy kerättyyn tietoon esimerkiksi määräajoin toteutettavien tiedonsiirtojen sujuvoittamiseksi)
- Ratkaisun käyttöliittymään sisällytetään riittävä käytön opastus peruskäyttötapaukset kattavalla tasolla; lisäksi ratkaisusta voidaan ylläpitää erillistä, tarkempaa dokumentaatiota ulkoisesti
- Koulutuksen järjestäjille suunnatun käyttöliittymäosan selkeyteen ja oikeaan käyttöön ohjaavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota
- Ratkaisun loppukäyttäjien tunnistaminen tapahtuu Opetushallituksen olemassa oleviin autentikoinnin ja auktorisoinnin ratkaisuihin integroidusti, eikä järjestelmään toteuteta näitä toiminnallisuuksia päällekkäisinä

6.2.2. Rajaukset (mitä ratkaisu ”ei ole”)

- Ratkaisu ei tarjoa kerätyn tiedon analyysityökaluja, vaan tarkoituksena on toteuttaa tarvittavat analyysit ja jatkokäsittelyt muilla työkaluilla
- Ratkaisu tukeutuu soveltuvilta osin mm. Opetushallituksen organisaatiopalveluun (koulutustoimijoiden perustiedot), koodistopalveluun ja olemassa olevaan autentikaation ja auktorisaation palvelukokonaisuuteen (Opetushallituksen CAS-palvelu ja käyttöoikeuspalvelu; vastaava tapa näiden hallintaan kuin muissakin palveluissa, joiden loppukäyttäjäorganisaatiot ovat samoja), eikä näitä vastaavia päällekkäisiä kyvykkyksiä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa
- Ratkaisu suunnitellaan koulutuksen järjestäjille kohdistettaviin tiedonkeruuihin, ja kerättävä tieto liittyy lähtökohtaisesti koulutuksen järjestäjiin (organisaatioihin) tiedonkeruun sisällä tietokohtaisesti määritellyllä dimensioinnilla; ratkaisu ei näin ollen lähtökohtaisesti sovellu muiden hallinnonalojen kuin koulutussektorin käyttöön (mikäli tätä rajoitusta nähdään tarpeelliseksi lieventää, tulisi organisaatioiden ja käyttövaltuuksien hallinta toteuttaa Opetushallituksen organisaatiopalvelusta irrallisena tai sen lisäksi muulla soveltuvalla tavalla, ja lisäksi vastaava laajennus tulisi huomioida ratkaisun tietomallissa)

6.2.3. Alustavat kustannus- ja työmääräarviot (suuruusluokat)

Kertaluonteinen toteutusvaihe

- Vaatimusmäärittelyn tarkentaminen
 - o Kokonaistyömäärä n. 50 htp (voi tapahtua pitkälti Opetushallituksen asiantuntijoiden omana työnä, jota tukemaan tarvittaessa ulkopuolinen asiantuntija, joka voi olla myös tulevalta tekniseltä toteuttajataholta)
- Tekninen suunnittelu, toteutus, testaus, tekninen dokumentointi
 - o Kokonaislaajuus 250–350 htp suuruusluokassa
 - o Opetushallituksella omistajuus ja ohjaus
 - o Toteuttajaresurssit DPS/Hanselin kautta, CSC:n kautta tai muulla vastaavalla vakiintuneella menettelyllä
 - o Lopputuloksena avaimet käteen -käyttöönottovalmis ratkaisu, joka toteutetaan Opetushallituksen vakiintuneen ict-palveluinfran päälle

Jatkuvan käytön ja ylläpidon vaihe (tavoitteena ratkaisun elinkaari arviolta 2030-luvun taitteeseen saakka)

- Opetushallituksen asiantuntijaresurssitarve riippuu merkittävästi siitä, missä laajuudessa tiedonkeruita ratkaisulla toteutetaan ja millainen sisällöllinen tukitarve niihin sitoutuu koulutuksen järjestäjien (tiedontuottajien) suuntaan
 - o Huomioitava, että tämä resursointi voi olla jo tällä hetkellä olemassa ja kiinnitettynä niihin tiedonkeruuihin joko Opetushallituksessa tai muissa organisaatioissa
- Ratkaisun tekninen ylläpitoresurssitarve n. 1 htv
- Ratkaisun edellyttämiin palvelinkapasiteettiin ja lisensseihin kytkeytyy varsin maltillisia kustannusvaikutuksia, koska ratkaisu voidaan toteuttaa joko avoimilla ja/tai Opetushallituksen jo muutoinkin käyttämillä/lisensioimilla

teknologioilla, eivätkä sen teknisen operoinnin vaatimukset palvelinkapasiteetin, tallennustilan tai muunkaan teknologisen resurssin suhteen ole huomattavia

- Mikäli kustannus-hyöty-tarkastelu ulotetaan Opetushallituksen organisaation ulkopuolelle kattamaan kaikki selvitettyihin tiedonkeruisiin eri tavoin osallistuvat toimijat, ratkaisun helppokäyttöisyyden ja automaatioasteen kautta on mahdollista vapauttaa henkilötyötä, joka tiedonkeruiden toteuttamiseen ja niihin vastaamiseen nykyisin sitoutuu

6.3. Muiden olemassa olevien ratkaisujen skaalaus

Selvityksessä kartoitettiin nykyisin käytössä olevia ratkaisuja ja toimintamalleja, joiden skaalaus selvitettyihin summatasoisiiin erillistiedonkeruisiin olisi periaatteessa mahdollista. Tarkastelu kohdistettiin Opetus- ja kulttuuriministeriön KOTA-tiedonkeruualustaan, Arvo-vaikuttavuustietopalveluun sekä Valtiokonttorin tiedonkeruupalveluihin.

6.3.1. Opetus- ja kulttuuriministeriön KOTA-järjestelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriön KOTA-järjestelmän (korkeakoulujen tulosohjaus/tulosopimusvalmistelu sekä summatasoiset tiedonkeruut) käytön skaalaaminen selvityksen kohteena olevien tiedonkeruiden toteuttamiseen tunnistettiin alkuvaiheessa eräänä mahdollisena vaihtoehtona.

KOTAssa toimiva tiedonkeruualusta on käyttöliittymiensä ja tiedontallennustapansa puolesta hyvin lähellä sellaista ratkaisua, jolla nyt selvitettyt summatasoiset tiedonkeruut olisi mahdollista toteuttaa. KOTAn tiedonkeruun moduulin toimintalogiikka, jossa tiedontuottaja lataa järjestelmään pyydyt tiedot yksinkertaiseen ja hyvin ohjeistettuun mallitiedostoon perustuen, olisi mahdollinen nyt selvitettyjen summatasoisten erillistiedonkeruiden tapauksessa.

Nykymuotoisen KOTAn skaalaaminen nyt selvitettyjen tiedonkeruiden pitkän aikavälin toteutuslueksi todettiin epätarkoituksenmukaiseksi kahdesta keskeisestä syystä:

- 1) KOTA on järjestelmänä elinkaarensa loppupäässä, eikä sen laajentaminen sellaisenaan uusiin käyttökohteisiin ole kestävä ratkaisu.
- 2) KOTAn ylläpitoon sitoutuu tällä hetkellä huomattava kustannusvaikutus, jonka arvioitiin kasvavan entisestään, jos järjestelmän käyttöä laajennetaan ja sitä joudutaan samalla jatkokehittämään uusia käyttökohteita tukevaksi.

Tässä selvityksessä esitellyistä ratkaisuvaihtoehdoista eritoten uuden tiedonkeruutoiminnon rakentaminen ja mm. Valtiokonttorin toteuttamat tiedonkeruut voisivat sen sijaan olla mahdollisia korvaavia menettelyjä nykymuotoisen KOTAn summatasoisen tiedonkeruun toiminnallisuudelle tilanteessa, jossa KOTA tulee elinkaarensa päähän ja sille haetaan seuraajaratkaisu(j)a. Samoin Valtiovarainministeriössä kehitteillä oleva valtionhallinnon toimijoiden tulosohjausta tukeva järjestelmäratkaisu voi tarjota

korvaavan ratkaisun nykyisen KOTAn tulosohjaus-/sopimusvalmistelumoduulille. Alustavasti näyttäisi mahdollista, että tällaisten korvaavien ratkaisujen rakentuminen mahdollistaisi hallitun siirtymän elinkaarensa päätä lähestyvistä nykymuotoisesta KOTAsta; nopeaa ratkaisua nyt selvitetuille summatasoisille tiedonkeruille tämä ei kuitenkaan tarjoa.

6.3.2. Arvo-vaikuttavuustietopalvelu

Arvo on opetushallinnossa kansallisesti käytössä oleva kyselytiedonkeruun järjestelmä, jota nykyisin käytetään koulutuksen vaikuttavuuden arvioimiseksi esimerkiksi kerättävään opiskelijapalautteeseen perustuen. Arvon omistaa CSC, joka myös kehittää sitä Opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja muiden asiakasorganisaatioiden kanssa.

Arvon mahdollinen skaalaaminen laajamittaiseksi summatasoisten tiedonkeruiden toteutusmekanismiksi edellyttäisi laajamittaista arviota ratkaisun tämänhetkisestä teknisestä toteutuksesta. Ratkaisun hyödyntäminen sellaisenaan ja riittävässä aikataulussa nyt selvitettyihin ja pitkällä aikavälillä syntyviin uusiin tiedonkeruihin ei ole tarkoituksenmukaista ilman merkittävästi tarkempaa selvitystä.

6.3.3. Valtiokonttorin tiedonkeruutoiminto

Valtiokonttorilla on kyvykkyyks toteuttaa summatasoisia tiedonkeruita erityisesti tiedonkeruiden teknisenä toteuttajana. Vastaavaa toimintamallia sovelletaan jo nykyisin mm. kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuviin tiedonkeruihin, joita Valtiokonttori toteuttaa kuntatalouden tietopalvelun osalta. Opetushallitus ja Valtiokonttori ovat tiivistäneet vastaavaa yhteistyötä ja sen kehittämistä valtiosuustiedonkeruiden osalta, ja mahdollinen ratkaisu myös nyt selvitettyjen summatasoisten tiedonkeruiden toteuttamiselle on sopia niiden toteuttamisesta Valtiokonttorin toimesta.

Kuntatalouden tietopalvelua ja siinä käytettävää XBRL-formaattia selvitetiin Valtiokonttorin toimesta mahdollisena ratkaisuna myös valtiosuustiedonkeruiden toteuttamiseen, missä yhteydessä kuitenkin todettiin, ettei kuntatalouden tietopalvelu ole sellaisenaan soveltuva valtiosuustiedonkeruihin. Valtiokonttorin ja Opetushallituksen valtiosuustiedonkeruita varten kehittämä toimintamalli sen sijaan on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuvaihtoehdoksi myös summatasoisten erillistiedonkeruiden toteuttamiselle. Vastaajaorganisaation näkökulmasta kyseessä on yksinkertainen selainkäyttöinen palvelu, jossa tiedonkeruihin vastaaminen tapahtuu joko lomakepohjaisesti tai mallitiedostoja täyttämällä. Opetushallituksen ja Valtiokonttorin näkökulmasta kyseessä on palvelu, johon voidaan joustavasti määritellä eri tiedonkeruiden tietomallit sekä lähettää tiedonkeruiden vastauspyynnöt/muistutukset erikseen määritellyllä tavalla.

Tässä ratkaisuvaihtoehdossa on keskeistä tunnistaa Valtiokonttorin toiminnallinen rooli verraten kaukana Opetushallituksen substanssista;

koulussektorin tiedonkeruiden tueksi tarvitaan joka tapauksessa kokenutta asiantuntijaresurssia tietotuotannon tueksi, mihin Opetushallituksen tulisi resurssisuunnittelussaan varautua myös tilanteessa, jossa Valtiokonttori toimisi tiedonkeruiden teknisenä toteuttajana. Koulutuksen järjestäjien haastatteluissa korostui toistuvasti Opetushallituksen tietovarantoasiantuntijoiden palvelualltius ja vahva asiantuntemus tiedonkeruiden ja -siirtojen kohteena olevaan tietoon liittyen; tuon asiantuntemuksen tarve säilyy, vaikka tiedonkeruita teknisesti toteuttaisi jokin muukin taho.

Niin ikään koulutusjärjestelmän kehittämisen osalta Opetushallituksella on oma strateginen tehtävänsä, ja vaikka tiedonkeruiden ja tietotuotannon teknistä toteutusta hoitaisivat muutkin tahot, Opetushallituksen roolin voi nähdä merkittävänä erityisesti tiedon jatkojalostamisen osalta; tämä huomio pätee myös muihin ratkaisuvaihtoehtoihin, joissa tiedonkeruiden operatiivinen toteutus tapahtuisi toisaalla.

Valtiokonttorin tarjoama ratkaisu mahdollistaisi lähtökohtaisesti myös muiden viranomaistahojen tietotarpeisiin vastaamisen saman ratkaisun avulla sikäli kuin tietotarpeet kohdistuvat kasvatukseen ja koulutuksen järjestäjiin. Tällainen yhtenäistäminen voisi myös parantaa vastaajaorganisaatioiden asiakaskokemusta ja keventäisi niihin lukuisista erillistiedonkeruista kohdistuvaa kuormitusta.

Valtiokonttorin tarjoama ratkaisu mahdollistaisi myös muina kuin kuntaorganisaatioina toimiviin järjestäjätahoihin (esim. yhdistykset ja säätiöt) kohdistuvat tiedonkeruut.

Tiedonkeruiden tasosta (henkilötietona vai summatasoisena) sekä kerättävistä tietosisällöistä riippuen lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet Valtiokonttorin tulisi arvioida omalta osaltaan.

6.3.4. Koski-tietovaranto

Huomattavaa määrää henkilötasoiseen tietoon perustuvia tiedonkeruita on toteutettu valtakunnallisen Koski-tietovarannon sisältämästä tiedosta jo useiden vuosien ajan. Näissä tiedonkeruissa perusideana on, että koulutuksen järjestäjät siirtävät omista tietolähteistään esim. koulutustoimintaa koskevaa henkilötasoisia tietoja Koski-tietovarantoon, josta tiedonkeruita voidaan toteuttaa keskitetysti ilman, että vastaava tieto jouduttaisiin keräämään koulutuksen järjestäjiltä erikseen. Varhaiskasvatukseen osalta hieman vastaavaa valtakunnallista Varda-tietovarantoa hyödynnetään tiedonkeruissa samalla tavalla.

Koski-tietovarannon keskeinen haaste laajamittaisen summatasoisien tiedonkeruun tukemisessa on tietovarannon rakennetta määrittävä tietomalli, jossa keskiössä on henkilötasoinen tieto. Koski-tietovarantoa ei ole nykymuodossaan suunniteltu sisällöllisesti varioituvien erillistiedonkeruiden toteutusalltaksi, ja mikäli kaikki summatasoinen erillistiedonkeruutoiminta haluttaisiin rakentaa Koski-tietovarannosta tapahtuvaksi, tämä tarkoittaisi merkittäviä muutostarpeita tietovarannon tietomalliin, samoin kuin seikkaperäisempää harkintaa Kosken positiosta koulutuksen kansallisessa



tietoarkkitehtuurissa. Nykyisessä muodossaan Koski-tietovaranto ei mahdollista kaikkien toiminnassa olevien summatasoisten erillistiedonkeruiden laajamittaista toteutusta, eikä tietovarannon jatkokehittäminen sellaiseksi ole lyhyellä aikajänteellä realistista.

Toisaalta kuten tämän selvityksen taustamateriaaleissa on todettu, joitakin selvitettyjen tiedonkeruiden edellyttämiä tietosisältöjä Koskessa on aiemmin ollut, mutta näiden tiedonkeruiden Koski-pohjaisesta toteuttamisesta on jouduttu luopumaan lainsäädännöllisistä rajoitteista johtuen.



7. Toimenpide-ehdotukset

Selvityksen perusteella summatason tiedonkeruiden toteuttamisen kestäväksi ratkaisuksi tunnistettiin kaksi relevanttia vaihtoehtoa (Opetushallitukseen rakennettava tiedonkeruutoiminto; Valtiokonttorin tiedonkeruutoiminnon tuottama palvelu), joista jäljempänä esitetyn vertailun perusteella ehdotetaan edistettäväksi summatasoisten tiedonkeruupalveluiden hankkimista Valtiokonttorilta.

Tämän lisäksi ehdotetaan, että nykyisiin tiedonkeruihin muutoin kohdistuvan jatkuvuusrisikin minimoimiseksi Tilastokeskuksen kanssa sovitaan vuoden pituisesta jatkosta tiedonkeruiden toteuttamiselle nykyisellä toimintamallilla.

7.1. Valtiokonttorin tuottaman tiedonkeruupalvelun ja Opetushallitukseen rakennettavan tiedonkeruutoiminnon vertailu

	Valtiokonttorin tiedonkeruutoiminto	Opetushallitukseen rakennettava tiedonkeruutoiminto
Toimenpide-ehdotus kiteytetysti	Sovitaan Valtiokonttorin kanssa heidän operoiman tiedonkeruutoimintonsa hyödyntämisestä selvitettyjen summatason tiedonkeruiden toteuttamiseksi, sisällöllisesti laajentaen jo käynnissä olevaa Opetushallituksen ja Valtiokonttorin välistä yhteistyötä valtiosuustiedonkeruihin liittyen.	Suunnitellaan, toteutetaan ja ylläpidetään Opetushallituksessa operoitava uusi erillistiedonkeruutoiminto (tekninen ratkaisu ja sen käytön mahdollistava palvelutuotanto).
Aikataulu	Määrittäytyö Valtiokonttorin kanssa H2/2023 aikana, sovittujen tiedonkeruiden osalta testausvaihe 2024 aikana, tuotantokäyttövalmius Q1/2025 mennessä. Käyttöönottoprojekti etenisi rinnakkaisena valtiosuustiedonkeruiden OPH-VK-käyttöönottoprojektille.	Toteuttajaresurssien hankintamenettely + toteutuksen suunnitteluvaihe aikaisintaan H2/2023 aikana. Tekninen toteutus aikaisintaan H1/2024 kuluessa. Valmius testikäyttöön H2/2024 aikana. Tuotannollinen valmius H1/2025 aikana.
Kustannukset käyttöönottovaiheessa	Oleellisesti kevyempi. Tuotantovalmiuteen	Oleellisesti raskaampi. Kehitystyön hankinta



	<p>tähtäävä POC-toteutus alustavasti n. 50 k€ kertaluonteisesti vuosien 2023-2024 aikana + tämän lisäksi käyttöönoton henkilöresursointi Opetushallituksessa n. 1 htv. Ei Opetushallitukselle suoraan kohdistuvia lisenssi- tai muita palvelumaksuja.</p>	<p>ostopalveluna n. 300-400 k€ + tämän lisäksi toteutusprojektin henkilöresursointi Opetushallituksessa n. 2–3 htv.</p>
<p>Resurssitarve jatkuvassa käytössä</p>	<p>Kevyempi. Valtiokonttorin alustava hintaindikaatio tiedonkeruupalvelusta vuositasolla kymmeniätuhansia euroja; ei nouse alustavan arvion perusteella kuusinumeroiseksi. Hyötynä Valtiokonttorin tarjoamat skaalaedut ja palvelun keskitetty kehittäminen (ei ainoastaan Opetushallituksen hyödyntämä toiminto). Edellyttää Opetushallituksen virkatyötä palvelun omistajuuden ja sisällöllisen asiakaspalvelun osalta. Yksittäisen uuden tiedonkeruun tietomallin ja eheysehtojen määrittely Valtiokonttorin palveluun muutaman henkilötyöpäivän työmäärä.</p>	<p>Raskaampi. Ei alustavasti aiheuta merkittäviä lisenssi- tai palvelumaksuja, mutta edellyttää kehitetyn järjestelmän ylläpitoa ja teknistä omistajuutta sen koko elinkaaren ajalle, ja kaikki takuukorjausten ulkopuolinen jatkokehitys erikseen tilattavaa työtä. Lisäksi resursoitava palvelutuotantoa tukeva asiakaspalvelu, yleiskäyttöisten palveluiden lisääntyvä työmäärä. Näihin ei ole Opetushallituksella vapaata resurssia, mikä tarkoittaisi lähtökohtaisesti uusia rekrytointeja.</p>
<p>Muu resurssitarve</p>	<p>Kevyempi. Määrittelytyöhön kiinnitettävät OPH:n/OKM:n asiantuntijaresurssit (tiedonkeruiden sisällölliset omistajat); jatkuvan toiminnan sisällöllinen asiantuntijatuki kuten nykyisissä tiedonkeruissa</p>	<p>Raskaampi. Toteutettavan palvelun suunnitteluun kiinnitettävät Opetushallituksen asiantuntijaresurssit; toteutusprojektin omistajuus ja Opetushallituksen sisäinen projektipäälliköinti, toteutettavan ratkaisun tekninen ylläpitotarve</p>



		(henkilöresurssi), jatkuvan toiminnan sisällöllinen asiantuntijatuki kuten nykyisissä tiedonkeruissa
Rekisterinpitäjäys	Alustavan arvion perusteella Opetushallitus toimisi rekisterinpitäjänä ja Valtiokonttori henkilötietojen käsittelijänä Opetushallituksen puolesta ja tämän lukuun vastaajatietoja koskien (varsinaiset summatason tiedot eivät muodosta henkilörekisteriä). Vastaajatiedot perustuisivat Opetushallituksen olemassa oleviin rekistereihin. Mikäli Valtiokonttorille tulisi tiedonkeruiden osalta jokin lakisääteinen tehtävä, tällöin Valtiokonttorille voisi myös syntyä rekisterinpitäjän asema.	Alustavan arvion perusteella Opetushallitus toimisi rekisterinpitäjänä, eikä ulkopuolisia henkilötietojen käsittelijöitä tarvittaisi vastaajatietoja koskien (varsinaiset summatason tiedot eivät muodosta henkilörekisteriä). Vastaajatiedot perustuisivat Opetushallituksen olemassa oleviin rekistereihin.
Ratkaisun elinkaari	Ei toistaiseksi määritelty Valtiokonttorin toimesta, mutta lähtökohtaisesti pitkäkestoinen. Valtiokonttori tulee eriyttämään ratkaisussa käytettävän teknisen tiedonkeruutyökalun varsinaisista tiedonkeruiden tietomallista, tavoitteena edesauttaa rakennettavien tietomallien hyödyntämistä, vaikka tiedonkeruussa käytettävä tekninen työkalu vaihtuisi tulevaisuudessa.	Lähtökohtaisesti Opetushallituksen määriteltävissä. Huomioitava kuitenkin erilliskehitettyihin järjestelmiin väistämättä kasautuva tekninen ylläpito- /kehitystarve ja sen riittävä resursointi pidemmällä aikavälillä (teknologioiden ja ohjelmisto- komponenttien vanhentuminen, versiopäivitykset).
Ehdotus	Ehdotetaan ensisijaisesti edistettäväksi.	Ei ehdoteta ensisijaisesti edistettäväksi.
Perustelut ehdotukselle	Käyttöönoton ja jatkuvan käytön kustannuksiltaan maltillinen ratkaisu. Täyttää	Merkittävästi Valtiokonttorin palvelutuotantoa

	toiminnalliset tarpeet Valtiokonttorin kanssa käydyn keskustelun perusteella ja tarjoaa kestäväen ratkaisun myös muita tulevia summatason tiedonkeruutarpeita silmällä pitäen. Käyttöön otettavissa riittävän nopeasti.	suuremmat resurssitarpeet sekä käyttöönottovaiheessa että jatkuvan käytön aikana. Uuden ratkaisun tuottama lisäarvo marginaalinen verrattuna Valtiokonttorin tuottamaan palveluun. Käyttöönoton aikatauluun liittyy riskejä uuden palvelun toteutuksen tapauksessa.
--	---	---

7.2. Valtiokonttorin tiedonkeruupalvelun käyttöönoton toimenpidesuunnitelma

- 8–10/2023 Sovitaan nyt selvitetty summatason tiedonkeruut sekä tulevat vastaavat tiedonkeruutarpeet toteutettavaksi Valtiokonttorin kanssa olemassa olevan, valtionosuustiedonkeruuihin liittyvän OPH-VK-yhteistyön muodostamalle tekniselle pohjalle. Sovitaan palvelutuotannon ehdoista nyt tunnistettuja tiedonkeruita koskien, sekä sovitaan puitejärjestelynomaiset reunaehdot mahdollisia uusia tiedonkeruita koskien. Sovitaan kustannusten selkeästä jaosta valtionosuustiedonkeruiden ja summatason erillistiedonkeruiden välillä.
- 9–11/2023 Nimetään tiedonkeruiden migraatiolle Valtiokonttoriin ylätason omistaja(t) OPH:sta/OKM:stä → tiedonkeruupalvelun raameista ja operatiivisesta yhteistyömallista sopiminen.
- H2/2023 Valtiokonttori fasilitoi tiedonkeruukohtaiset määrittämissäpäivät, joissa käsitellään kunkin tiedonkeruun tietomalli, kerättävän tiedon eheyshdot, tiedonkeruun jakelu, aikataulu ym. perusasiat nyt tiedossa olevien tiedonkeruiden osalta. Osallistujina OPH:sta/OKM:stä kunkin tiedonkeruun sisällöllinen omistaja/asiantuntija.
- H1/2024 Valtiokonttori toteuttaa sovitut testitiedonkeruut rinnakkain nykyisen, Tilastokeskuksen operoiman toimintamallin kanssa → varmistetaan palvelun toimivuudesta ja soveltuvuudesta sekä tehdään tarvittavia muutoksia/korjauksia sekä toimintamallin että yksittäisten tiedonkeruiden tietomallien osalta testauskokemusten pohjalta.
- H2/2024 Tarvittaessa toinen testauskierron riippuen ensimmäisen testauskierron tuloksista ja kokemuksista.
- Viimeistään Q1/2025 alkaen Valtiokonttori tuottaa sovitut tiedonkeruupalvelut.

Jatkuvan käytön aikaiseen palvelutuotannon ohjaukseen voidaan nimittää ohjausryhmä tai muu vastaava yhteistyöelin, jonka työskentelyyn osallistuvat relevantit edustajat Valtiokonttorista, Opetushallituksesta ja Opetus- ja kulttuuriministeriöstä.



7.3. Tiivistelmä ehdotetuista jatkotoimenpiteistä

Tämän selvityksen tuloksena ja yllä kuvatuilla perusteilla ehdotetaan jatkotoimenpiteitä seuraavasti.

- Tilastokeskuksen kanssa sovitaan mahdollisimman pian erillistiedonkeruiden toteuttamisesta myös vuonna 2024 tämänhetkistä vastaavalla toimintamallilla. Näin varmistetaan tiedonkeruiden jatkuvuus riippumatta muista jatkotoimenpiteistä. Mikäli Tilastokeskuksen halutaan jatkavan tätä toimintaa ensi vuoden aikana, asiasta tulisi olla sovittuna ehdottomasti viimeistään syyskuuhun 2023 mennessä.
- Summatason tiedonkeruiden toteuttamisen kestäväenä ratkaisuna sovitaan Valtiokonttorin kanssa erillistiedonkeruiden toteuttamisesta edellä kuvatulla tavalla.
- Edellä kuvattujen toimenpiteiden lisäksi ehdotetaan kartoitettavaksi kriittisesti, mitä tietoja on välttämätöntä kerätä 100 % kattavuudella ja tarkkoina lukuarvoina, ja mitkä tietotarpeet olisi mahdollista täyttää karkeampitasoisella tiedolla ja/tai suppeammilla, otospohjaisilla tiedonkeruilla. Tarkkuustasovaatimuksen keventämisellä olisi mahdollista paitsi keventää järjestelmätasolle kohdistuvaa työmäärää ja kustannuksia merkittävästi, myös sujuvoittaa toimintaa sellaisissa tilanteissa, joissa tarkimman mahdollisen tiedon käsittely voisi tarkoittaa myös henkilötiedon käsittelyä ja siten johtaa raskaamman sääntelykehikon soveltamiseen ko. tiedonkeruutoimintaan. Vastaavasti mikäli tarve nykyisen laajuiselle tiedonkeruulle nykyisellä tarkkuustasolla on välttämätön, tiedonkeruutason välttämättömyyden selkeämpi kuvaaminen koulutuksen järjestäjien suuntaan edesauttaisi tiedonkeruusiin vastaamisen motivointia.



8. Taustamateriaalia

[Arvo - opetushallinnon vaikuttavuustietopalvelu](#)

[CSC:n palvelut koulutukselle ja opetukselle](#)

[Koski - Opetushallituksen palvelukokonaisuus](#)

[Kyselyt ja tiedonkeruut - Tilastokeskus \(stat.fi\)](#)

[Opetushallinnon tilastopalvelu \(vipunen.fi\)](#)

[Opetushallituksen yleiskäyttöiset palvelut - Opetushallituksen palvelukokonaisuus](#)

(mm. autentikaatiopalvelu CAS, koodistopalvelu, organisaatiopalvelu, käyttöoikeuspalvelu)

[Suorat tiedonkeruut \(OKM/KOTA\)](#)

[Tietovarannot ja rekisterit | Opetushallitus](#)

[Valtionavustusjärjestelmä \(VA\) - Opetushallituksen palvelukokonaisuus](#)

[Varhaiskasvatuksen tietovaranto - Opetushallituksen palvelukokonaisuus](#)

[Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017](#)

[Laki valtiokonttorista 305/1991](#)

[Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999](#)

[Perusopetuslaki 628/1998](#)

[Tietosuojalaki 1050/2018](#)

[Tilastolaki 280/2004](#)