

Lausunto

VATT/216/07.01/2020

13/07/2020

Asiantuntijalausunto Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia VN/2741/2020 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa esityksestä laiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muutoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen kaksivuotista esiopetusta koskeva kokeilulaki. Kokeilulaissa säädettäisiin kaksivaiheisesta ositetusta satunnaistamisesta, jonka perusteella kunnat jaettaisiin kokeilu- ja vertailukuntiin ja kokeilukuntien sisällä 5-vuotiaat lapset kokeilu – ja vertailuryhmiin. Kokeiluryhmään kuuluvien lasten vanhemmille ilmoitettaisiin mahdollisuudesta osallistua kaksivuotiseen esiopetukseen. Esityksen mukaan kokeiluryhmään kuuluvat lapset saisivat siis vuoden enemmän esiopetusta kuin vertailuryhmään kuuluvat lapset. Kokeilun vaikutuksia seurattaisiin erillisessä seurantatutkimuksessa, jossa arvioitaisiin kokeilun toimeenpanon onnistumista sekä sen vaikutusta lapsiin.

Esityksen mukaan kokeilun tavoitteena on saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. VATT keskittyy lausunnossaan siihen, miten ehdotetun kokeilun suunnittelu ja seuranta vastaavat näitä tavoitteita.

Kokeilun toteutus

Esityksen liitteenä olevan tutkimussuunnitelman mukaan kokeilu toteutetaan ns. ositettuna satunnaiskokeena. Tavoitteena on satunnaisesti valita taustaominaisuuksiltaan samankaltaisia kuntia sekä kokeilun kohteena olevaan kokeiluryhmään että vertailu- tai kontrolliryhmään. Kuntien taustaominaisuuksina käytetään kuntatyyppiä, maantieteellistä sijaintia ja kielisuhdetta. Kokeilukuntien sisällä toteutetaan ositettu satunnaistaminen esiopetusta järjestävien yksiköiden välillä. Koeryhmään valituissa yksiköissä ovat 5-6 -vuotiaat lapset tulevat kokeilun piiriin. Lisäksi muille kokeiluryhmään kuuluvien yksiköiden lähistöllä asuvien 5-6 -vuotiaiden lasten vanhemmille ilmoitetaan oikeudesta kaksivuotiseen esiopetukseen.

Kaksivaiheisella ositetulla satunnaistamisella toteutettu kokeilu on kunnianhimoinen ja tuottaa suurimmalla todennäköisyydellä luotettavinta mahdollista tietoa koko ikäluokkaa koskevan kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista. Suomalaisten rekisteriaineistojen käyttö mahdollistaa satunnaistamisen toteuttamisen poikkeuksellisen luotettavasti. VATT myös yhtyy tutkimussuunnitelmassa esitettyihin näkemyksiin vaihtoehtoisten toteutustapojen ongelmista. Esitys on hyvä esimerkki politiikkasuunnittelusta, jossa vaikutusten arviointi on otettu vakavasti jo alusta alkaen.

Tutkimussuunnitelmassa käydään kiitettävästi läpi myös kentällä (ts. laboratorio olosuhteiden ulkopuolella) toteutettuihin satunnaiskokeisiin liittyvät ongelmat. Vaikka kaksivuotinen esiopetus

on periaatteessa velvoittavaa, on käytännössä mahdotonta taata, että kaikki kokeiluryhmään kuuluvat lapset todella osallistuvat esiopetukseen. On myös vaikeaa estää, ettei kukan verrokkiryhmästä osallistu kaksivuotiseen esiopetukseen. Kuten tutkimussuunnitelmassa todetaan, näiden ongelmien ratkaisemiseksi on olemassa vakiintuneita tutkimusmenetelmiä. Varsinaisen kokeilun vaikutusten arviointi ei vaarannu näiden mahdollisten ongelmien takia.

VATT kuitenkin huomauttaa, että kokeiluun osallistumisen epätäydellisyys voi vaikuttaa kokeilun vaikutusten yleistettävyyteen. Kun kokeilun tuloksia käytetään mahdollisesti yleisestä kaksivuotisesta esiopetuksesta päätettäessä, on syytä ottaa huomioon, että kokeilussa osan lapsista on vaihdettava päivähoitopaikkaa jo 5-vuotiaana osallistuakseen kaksivuotiseen esiopetukseen. Vaikka tämä on tavallista esiopetukseen siirryttäessä jo nytkin, siirtää kokeilu tätä siirtymää nuorempiin lapsiin. On mahdollista, että kokeilun yhteydessä halukkuus vaihtaa toimipaikkaa on pienempi kuin tilanteessa, jossa toimenpide koskisi kaikkia 5-vuotiaita lapsia. Kokeilun vaikutuksia tulkittaessa olisi hyvä havainnollistaa, miten osallistumisen epätäydellisyys mahdollisesti vaikuttaa vaikutusten tulkintaan.

Vaikutusten seuranta

Yksi kokeilun tavoitteista on selvittää, miten kaksivuotinen esiopetus vaikuttaa lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin sekä terveen itsetunnon muodostumiseen. Nämä ovat myös nykyisen yksivuotisen esiopetuksen tavoitteita. Ehdotuksen liitteenä olevassa tutkimussuunnitelmassa esitetään vaikutusten mittaamista erinäisillä testeillä esiopetuksen ja peruskoulun aikana. Suunnitelmassa esitetään jo laajasti käytössä olevien lukutestien käyttöä sekä matemaattisten ja sosiaalisten taitojen kehitystä mittaavien testien käyttöönottoa. Lisäksi tutkimussuunnitelma esittää, että testeissä mitattaisiin lasten itsetunnon kehitystä. Mittaukset jatkuisivat suunnitelman mukaan esiopetuksesta peruskoulun loppuun asti.

Laajamittainen testaus ei ole tällä hetkellä osa esiopetuksen tai peruskoulun opetussuunnitelmaa. Kokeilun vaikutusten selvittämiseksi on välttämätöntä testata kokeilu- ja vertailuryhmien lapsia eri vaiheissa. Mittaamista suunniteltaessa olisi kuitenkin tärkeää varoa, ettei testeissä mitatut taidot muodostu opetuksen tavoitteiksi. Yhdysvalloissa siirryttiin 1990-luvulla vuosittaisiin valtakunnallisiin testeihin osana ns. No Child Left Behind -ohjelmaa. Näiden testien tarkoituksena oli monitoroida koulujen onnistumista opetussuunnitelmaan kuuluvien taitojen opettamisessa. Ohjelman vaikutuksia käsittelevät tutkimukset (Esim. Dee ja Jacob, 2010) ovat havainneet, että testaus ohjaa kouluja kohdentamaan resurssit testeissä mitattavien taitojen opetukseen.

Koska kokeilun tavoitteena ei ole oleellisesti muuttaa esiopetuksen sisältöä, VATT katsoo, että kokeilun toteutuksessa on tärkeää pitää mittaaminen mahdollisimman erillään esiopetuksen toteutuksesta. Erityisen tärkeää on tähdentää, ettei kokeilun yhteydessä tehtyjä mittauksia käytetä oppilaiden, opettajien, koulujen tai esiopetusta antavien toimipaikkojen arviointiin. Lisäksi esityksessä olisi tehtävä selväksi, että kokeilun yhteydessä tehtävä mittaus on osa nyt toteutettavaa kokeilua. Esitys ei sisällä muutoksia esiopetuksen tai peruskoulun yhteydessä tehtävään mittaamiseen kokeilun jälkeen. Jos kokeilussa haluttaisiin liittää koko peruskoulun kestävä testaus osaksi esiopetuksen vaikutusten seurantaa, vaatisi se toisenlaisen tutkimussuunnitelman. On tärkeää, että tällä kokeilulla testataan vain kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia. Laajamittaisen testaamisen vaikutukset ovat kokonaan erillinen kysymys, joita ei ole syytä liittää tähän kokeiluun.

Helsingissä 14.07.2020

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Tuomas Pekkarinen
Tutkimusprofessori

Lähteet:

Dee, T. S. ja B. A. Jacob, (2010): ”The impact of No Child Left Behind on students, teachers, and schools”, *Brookings Papers on Economic Activity*, FALL 2010, 149-207.