

Kansakouluntarkastajat ja heidän seuraajansa 1885–2009

Pauli Rautama

Johdanto

Professiotutkimuksessa on vallalla kaksi metodista päälinjaa. Perinteisen lähestymistavan mukaan selvitetään kulloisenkin profession pitkä historiallinen kehitys, jonka tuloksena on syntynyt ”kypsä, täysin kehittynyt” ammattikunta. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota alan sisäisiin ja ulkoisiin käännekohtiin, joiden oletetaan ohjaavan profession elinkaarta. Esimerkiksi lääkärin ammattia pidetään yleensä tyypillisenä kypsänä professiona ja sen kehitystä voidaan seurata hamasta antiikista nykypäivään.

Toinen teoreettinen viitekehys perustuu Max Weberin ja Bourdieun kehittämään niin sanottuun sosiaalisen sulkemisen teoriaan. Sen mukaan moderneissa byrokraattisissa yhteiskunnissa vallitsee eri intressiryhmien välillä jatkuva taistelu vallasta, reviiireistä ja yhteiskunnallisista resursseista. Kun yhteiskunta muuttuu, ammattiprofessioiden ja yhteiskuntaryhmien on pystyttävä sopeutumaan muutoksiin. Säilyttääkseen asemansa professiot ja yhteiskuntaryhmät yrittävät ensin laajentaa ja myöhemmässä vaiheessa sulkea oman reviiirinsä, jolloin voimavaroja voidaan keskittää sisäisen koheesion parantamiseen, koulutus- ja tutkimusinstituutioiden kehittämiseen sekä järjestötyöhön. Näin professiot estävät toisten professioiden aggressiiviset laajenemispyrkimykset. (Michelsen 1999.)

Jälkimmäinen teoreettinen viitekehys sopii suomalaisen inspektoriaatin tutkimukseen edellistä paremmin siitä syystä, että professionsa syntyvaiheessa tarkastajat kilpailivat menestyksekkäästi papiston kanssa, joka pyrki säilyttämään valvonnassaan kansakoulujen opetuksen. Sivutoimisista kansakouluntarkastajista alkanut instituutio laajeni vuonna 1885 kahdeksan päätoimisen virkamiehen ammattikunnaksi. Ammattikunta järjestäytyi 1900-luvun ensimmäisellä neljänneksellä perustaen ammattiyhdistyksen ja laajeni valtion puolella viisikymmentäluvulla 39 (40 Ahvenanmaa mukaan lukien) virkamiehen suuruiseksi. Suurimmissa kaupungeissa toimi lisäksi 13 päätoimista kansakouluntarkastajaa. Hypoteesin mukaan tarkastajainstituutti ei pystynyt kuitenkaan uudistumaan eikä vastaamaan toimintaympäristön muutoksen aiheuttamiin ajan haasteisiin. Niinpä se pyyhittiin instituutiona pois suomalaisesta koulutusjärjestelmästä 1980-luvun lopulla ja korvattiin 1990-luvun alussa ensin Opetushallitukselle akkreditoidulla arviointitoiminnalla, joka puolestaan korvattiin osaksi 2000-luvun alussa perustetulla Koulutuksen arviointineuvostolla.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on etsiä alustavasti syitä suomalaisen inspektoriaatin poistumiseen koulupoliittisena toimijana kentältä sekä hahmottaa niitä uusia edellytyksiä, joilla se voisi syntyä uudelleen vaikkapa pohjoismaisen esikuvan mukaisesti. Tutkittava ajankohta ulottuu 1950-luvulta aina tähän päivään.

Oman ongelmansa aiheuttaa kysymys, muodostiko kansakouluntarkastajakunta viisi- ja kuusikymmentäluvulla profession vai oliko tarkastaja ammattimies Jumalan armosta. Aikaisemmin on alustavana johtopäätöksenä todettu, että kautena 1885–1950 ei tarkastajakunta ehtinyt saavuttaa meillä läheskään täyttä professionaalisuutta, vaikka

ammattikuntaan pääsy olikin kohtuullisen tehokkaasti suljettu korkeahkoilla kelpoisuusehdoilla ja virkanimitykset tehtiin huomattavan korkealla hierarkiatasolla.

Valtionhallinnon kehitysvaiheet

Kansanopetusjärjestelmä on uusiutunut noudattaen suomalaisen yhteiskunnan instituutioiden kehitystä. Valtion keskushallinto ja siihen kuuluvat keskusvirastot, kuten kouluhallitus kansakouluntarkastajien tapauksessa, ovat noudattaneet puolestaan yleispiirteissään Suomen valtionhallinnon kehitysvaiheita, joista on useampiakin vaihemalleja. Jari Stenvallin mukaan autonomian ajalta muotoutuvat kehityskaaret asettuvat seuraaviin periodeihin: virkamiesvaltion kausi 1809–1917, hallinto- ja oikeusvaltion kausi 1917–1956, hyvinvointivaltion kausi 1957–1990, siirtymävaihe manageriaaliseen hallinnon kauteen 1980–1990 lukujen taitteesta lukien (Stenvall 1995, 237).

Toisen tulkinnan mukaan suomalaisten virastojen kehityskaaret liittyvät seuraaviin valtion kehitysvaiheisiin: yövartijavaltio 1809–1856, oikeusvaltio 1856–1939, sotavaltio 1939–1945, teollisuusvaltio 1945–1966, hyvinvointivaltio 1966–1987 ja hyvinvointivaltion kriisi vuodesta 1987 alkaen (Temmes 1989, 243–244, 250). Nimet kuvaavat osuvasti kausien tunnuspiirteitä.

Temmeksen jaottelussa hyvinvointivaltion alku sijoittuu Stenvallin luokittelua kymmentä vuotta myöhemmäksi ja hänen hyvinvointivaltion kriisivaiheeksi nimittämäänsä ja sen tarkasti Holkerin hallituksen nimittämisvuoteen 1987 sijoittamaansa alkamista Stenvall puolestaan kutsuu manageriaalisen hallinnon kaudeksi. Koska kehitysvaiheiden katkoksissa vanha malli on jo kriisiytynyt ja pitää usein sisällään ainakin idullaan olevan uuden kehitysvaiheen, ei liikaa huomiota kannata kiinnittää tarkkoihin vuosilukuihin, vaan enemmän kausia luonnehtiviin yhteiskunnallis-taloudellis-poliittisiin tunnusmerkkeihin ja niiden ilmenemismuotoihin. Kriisikaudet eivät myöskään nykyisin kestä ainakaan kymmeniä vuosia, vaan pisimmilläänkin alle kymmenen vuotta, monesti vain muutaman vuoden. Niinpä hyvinvointivaltion kriisikauden voidaan katsoa meillä päättyneen jo 1990-luvun puolivälissä ja nykyistä post-hyvinvointivaltion kautta olisi kaiketikin luonnehdittava osuvammin Stenvallin mukaan manageriaalisen hallinnon tai markkinavetoisen hallinnon kaudeksi. Euroopan unioniin liittyminen 1995 muodostaa tässäkin suhteessa tärkeän merkkipaalun. Markkinavetoista hallintoa luonnehtivat vapautuvat, monesti valtioiden rajat ylittävät, jopa globaalit palvelumarkkinat, palvelun tuottajan ja tilaajan roolien eriyttäminen julkisellakin sektorilla sekä kilpailu- ja kuluttajalainsäädännön ylivalta muuhun lainsäädäntöön nähden. Juridiikka on astunut jälleen vahvasti kuvaan mukaan, mutta kun oikeusvaltiossa aikanaan juridiikka säänteli pääasiassa luonnollisten henkilöiden oikeusasemaa ja suhdetta instituutioihin, niin nykyisin juridiikkaa tarvitaan sen ohella talouselämän kasvaneisiin tarpeisiin. Valtioiden on valjastettu vetämään talouselämän vankkureita.

Suomessa ei ole milloinkaan perustettu tarkastaja-ammattia varten erityistä yliopistollista tutkintoa tai edes soveltuvaan tutkintoon liitettäviä opintokokonaisuuksia. Valtion kansakoulun piirihallintovirkamiehet säilyivät tehtävänsä käsityöläismäisesti oppineina, tarkastustiedoissaan ja -taidoissaan eri vaiheissa olevina opettajaprofessiosta vain virkatehtäviensä ja työkokemustensa kautta tarkastajiksi kouliintuneina virkamiehinä. Tässä mielessä tarkastajaharjoittelijoina aikoinaan toimineet opettajat voidaan rinnastaa oppipoikavaiheessa oleviin käsityöläisiin. Oppipoikana toimiminen kesti kuusi kuukautta, minkä jälkeen muiden tarkastajan virkaan vaadittavien suoritusten tultua täytetyksi

tarkastajakandidaatin voidaan katsoa saavuttaneen kisällin arvoa vastaavan tieto- ja taitomäärän. Muodollisestikin kelpoinen tarkastajakandidaatti saattoi joutua odottaman vuoroaan vakinaiseksi virkamieheksi vuosikausia hoitaen sijaisuuksia tai väliaikaisia tarkastajan virkoja eri puolilla maata. Tarkastajanvirkaan muodollisen kelpoisuuden hankkineet henkilöt nimitti valtioneuvosto, sittemmin opetusministeriö aikanaan kykynsä ja taitonsa mukaisesti vakinaiseen virkaan, jossa osa vasta ajan mittaan kokemuksen ja työssä kehittymisen myötä pääsi ylenemään mestarin arvoon. Tähän liittyi osallistumista kansakouluntarkastajien vuotuisiin kokouksiin, monesti julkaisutoimintaa sekä kansainvälisten kosketusten kautta hankittua tietoa ulkomaisista esikuvista. Mestaruus kruunattiin lopulta kouluhallinnon hierarkiassa tarkastajan uran loppuvaiheessa kouluneuvoksen tai opetusneuvoksen arvonimellä.

Kansakouluntarkastajien kelpoisuusehdoista säädettiin vuoteen 1957 asti kansakoulun järjestysmuodosta annetun asetuksen 34 pykälässä. Sen mukaan virkaan valittavalta edellytettiin joko seminaarin lehtorin tai yläkansakoulunopettajan kelpoisuus sekä neljässä aineessa suoritettut tutkinnot, joiden katsottiin vastaavan filosofian kandidaattitutkintoa. Molemmista tapauksissa vaadittiin vielä vähintään *cum laude approbatur* -tasoinen arvosana kasvatustieteessä. Edellisten lisäksi virkaan valittavan oli osoitettava toiminnallaan kansanopetuksen alaan kuuluvassa oppilaitoksessa, kirjallisilla julkaisuilla tai muulla tavalla kansakouluolojen tarkkaa ja monipuolista tuntemista. Jos viranhakijalla ei ollut seminaarin lehtorin kelpoisuutta, vaadittiin vähintään neljän vuoden palvelu etevää opettajakykyä osoittaen yläkansakoulun opettajan virassa etupäässä maalaiskunnassa.

Maalaiskansakoulujen tarkastajan nimitti virkaansa valtioneuvosto kouluhallituksen tekemästä virkaehdotuksesta. Käytännössä kouluhallituksen kanta oli ratkaiseva tarkastajaa nimitettäessä. Kouluhallituksessa taas kansanopetusosaston päällikön osuus oli vaikuttava (Karttunen 1983, 12). Vuodesta 1937 vuoden 1964 loppuun asti kyseistä tehtävää hoitanut Alfred Salmela esitti kansakouluntarkastajia virkoihin (Somerkivi ym. 1979, 167, 170).

Kansakouluntarkastajat kokivat etenkin 1950-luvulla jääneensä pahasti palkkauksessaan muista vastaavista virkamiesryhmistä jälkeen. Tarkastajiin nähden työnantajan asemassa ollut kouluhallitus esittikin vuonna 1955 heidän palkkauksensa rinnastamista ”yksinkertaisen seminaarin johtajan” palkkaukseen. Tätä esitystään kouluhallitus perusteli kansakouluntarkastajien erittäin tärkeällä tehtävällä laajan kansakoulutoimen pedagogisessa ja taloudellisessa ohjaamisessa ja valvonnassa. Kouluhallituksen mukaan

[h]eidän on pidettävä huolta siitä, että kansakoululaitos, joka vaatii paljon varoja, suorittaa opetustyönsä tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Heidän on lisäksi pidettävä huolta siitäkin, että valtion kunnille tulevat avustukset tulevat lain mukaan oikein ja tarkoituksenmukaisesti käytetyiksi. Juuri kansakouluntarkastajista olennaisesti riippuu, pystyykö kouluhallitus moitteettomasti selviytymään kansakoulutoimen valtionapujen valvonnasta.

Seminaarin johtajan palkkauksen ja kansakouluntarkastajan palkkauksen yhteyttä toisiinsa kouluhallitus perusteli sillä, että aikaisemmin seminaarin johtajat usein siirtyivät kansakouluntarkastajiksi, seminaarilehtorit vielä useammin. Tarkastajien yhdistyksen suorittaman laskelman mukaan tarkastajan palkkaus oli jäänyt 1955 jopa rinnakkaisluokan sisältävän viisiluokkaisen keskikoulun rehtorin palkan alapuolelle. (Kansakouluntarkastajain yhdistyksen vuosikertomus 16.11.1959, Toimihenkilöarkisto.)

Tarkastajain yhdistyksen yksi päätehtävistä oli hoitaa ammattikuntansa jäsenten edunvalvontaa palkkauksen, mutta myös heidän ammatillisen osaamisensa ylläpitämisen sekä ammattikunnan yleisen arvostuksen kohottamisen suhteen. Työmarkkinoilla vallitsee

jatkuva eri ammattiryhmien välinen kilpailu arvostuksen ja sen mittana käytetyn palkkaustason ja muiden aineellisten etujen kasvattamisesta sekä absoluuttisesti että suhteellisesti muihin verraten. Niinpä esimerkiksi yhdistyksen vuosikertomuksessa toimintakaudelta 1957–58 todettiin, että ”eräiden toisten virkamiesryhmien taholta on oman ryhmän arvostusta koetettu kohottaa mm. kansakouluntarkastajien tehtäviä ja pätevyyttä koskevilla epäsuopeilla lausumilla”.

Vuoden 1957 kansakoululaki (247/57) ja -asetus (321/58) sisältävät säännökset kansakouluntarkastajien tehtävistä, kelpoisuusehdoista sekä nimittämisestä paljolti yhdistyksen aktiivisen ”lobbauksen” ansioista ammattikunnan etujen kannalta tarkoitukseenmukaisesti muotoiltuina. Ammattikuntaan pääsy oli suojattu tiukoilla kelpoisuusehdoilla.

Valtion kansakouluntarkastajien asemassa ei ole tapahtunut ammattikunnan määrällistä laajenemista lukuun ottamatta oleellisia muutoksia koko instituution 85 ensimmäisen vuoden aikana. Maalaiskansakoulu säilyi tarkastustyön kohteena koko kauden ajan eikä tarkastajan työkaluissakaan ollut tapahtunut oleellisia muutoksia. Tarkastaminen suoritettiin yksin luokkahuoneissa yksittäisen opettajan työtä seuraten ja oppilaiden edistymisestä heidän käyttäytymisensä, tuntiosaamisensa ja kirjallisten töidensä avulla johtopäätöksiä tehden. Tarkastuskertomuksen kaava säilyi pienin muutoksin lähes entisellään.

Koulutoimen Ylihallituksen antamassa johtosäännössä ensimmäisille päätoimisille tarkastajille vuodelta 1885 ei anneta vielä varsinaista kaavaa, mutta määritellään melko yksityiskohtaisesti tarkastuksen kulku ja seikat, joihin tarkastajan tuli kiinnittää käyntinsä aikana huomiota. Tarkastajan piti muun muassa selvittää koulurakennuksen, huonekalujen ja opetusvälineiden kunto, tarkastaa koulun päiväkirjojen ja arkiston ajantasaisuus sekä ottaa selvää hygienian tasosta. Itse koulun päätehtävästä tuli havainnoida, miten ja millä menestyksellä opetus kansakoulun säädetyissä aineissa annetaan, erityisesti ottaen huomioon oppilaiden sielun- ja ruumiinvoimien ja kykyjen kehityksen sekä luonteen muodostuksen sekä minkälainen siveellinen tila koulussa vallitsee ja millainen oppilaiden käytös on ollut (Johtosääntö kansakouluntarkastajille maalla 1.6.1885).

Tarkastajien raportit olivat perinteisesti yksilöllisiä. Kertomuksille antoi kuitenkin yhteisen kehyksen kouluhallituksen laatima ja aika ajoin uudistama tarkastuspöytäkirjakaavio. Keväällä 1950 oli käytössä kouluhallituksen vuonna 1946 uudistama kaavake (Kouluhallituksen kiertokirje 10.5.1946). Edellinen ohje oli peräisin vuodelta 1911 (Nikander 1998, 202). Viimeisen tarkastuskertomuksen kaavan antoi kouluhallitus vuonna 1960 (Kouluhallituksen yleiskirje 27.5.1960/1410). Vaikka tarkastuksesta laadittiin aina kertomus, sitä ei tarkoitettu kokonaisuudessaan opettajien, johtajien ja johtokuntien tietoon. Ainoastaan kertomuksen lopuksi toisinaan kirjatut muistutukset ja huomautukset toimitettiin kouluille toimenpiteitä varten.

Peruskoulujärjestelmään siirtyminen sekä siitä johtuvat muutokset

koulutoimen piirihallinnossa

Koulujärjestelmän muutos oli alkanut aivan huomaamatta eduskunnan lakialoitteen kautta 1940-luvun viimeisillä vuosilla. Kouluhallituksen osastopäällikön Alfred Salmelan aloite kunnallisten keskikoulujen perustamisesta oli sosiaalidemokraattisen kansanedustajan Aino Malkamäen välityksellä saanut lain voiman, koska kouluhallituksen silloisen pääjohtajan Yrjö Ruudun valmisteleva ja ajama yhtenäisen koulujärjestelmän perustaminen haluttiin torpedoida sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja kansallisen kokoomuksen toimesta.

Kunnallisten keskikoulujen perustaminen soveltui tähän tarkoitukseen, sillä niiden avulla lukioon johtavia oppikouluja saatiin perustetuksi pienempiinkin maalaiskuntiin eikä uudistuksesta ollut kuitenkaan vaaraa rinnakkaiskoulujärjestelmälle, jonka säilyttäminen oli lähellä kansallisen kokoomuksen intressejä.

Samaan aikaan kunnallisten keskikoulujen perustamisen kanssa perustettiin kansakoulun ammatillinen jatkokoulu kokeilutarkoituksessa ja vielä vuoden 1957 lakimuutoksella perustettiin varsinaisen kansakoulun jatkeeksi kansalaiskoulu uudeksi kouluasteeksi. Kansalaiskoulu oli aluksi kaksivuotinen ja sittemmin siihen saatettiin lisätä kolmas vuosi.

Kansakoulut ja kunnalliset keskikoulut säilyivät kansakouluntarkastajien tarkastuksen alaisina. Oppikoulut ja lukiot pysyivät aina vuoteen 1970 asti kouluhallituksen tarkastettavina.

Vasta 1960-luvulla käynnistyi toden teolla yhtenäisen koulujärjestelmän valmistelutyö. Samalla järjestettiin uudistettavan yleissivistävän yhtenäisen koulun hallinto lääninhallitukseen perustettavaan kouluosastoon vuodesta 1970 lähtien. Vastaava hallinnollinen uudistus tehtiin vähän myöhemmin sosiaali- ja terveyshallinnossa ja vielä myöhemmin ympäristöhallinnossa. Vaikka pääosa lääninhallitusten uusien osastojen henkilöstöstä siirrettiin yksittäisviranomaisina toimineesta keskusvirastojen alaisesta piirihallinnosta, perustettiin uudistuksen yhteydessä myös lukuisia uusia virkoja. Uudistuksen voidaan katsoa liittyneen hyvinvointivaltion syntyyn ja uudet virat tarvittiin hyvinvointipalvelujen suunnittelun, valvonnan ja rahoituksen tehtäviin.

Uuno Tuomolan tutkimus kansakouluntarkastajaan kohdistuvista rooli- ja tehtävämuutoksista (Tuomola 1969) valmistui hieman ennen, kun kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 30.8.1968 säädetty laki astui voimaan. Mainitun lain säännöksiin kansakouluntarkastajat siirrettiin kouluhallituksen alaisiksi piirihallintoviranomaisiksi perustettuihin lääninhallitusten kouluosastoihin, mutta heidän asemansa ja tehtävänsä säilyivät suhteessa keskeisiin sidosryhmiin ennallaan. Tuomolan tutkimus pyrki selvittämään piirihallintoviranomaisen toimintaympäristössä vaikuttavien sidosryhmien tarkastajaan kohdistamia odotuksia, jotka saattoivat olla myös ristiriidassa toisiinsa nähden. Tavoitteena oli myös kartoittaa odotuksiin liittyviä ongelmia. Ristiriitaisuuksia lisää tulosten mukaan tarkastajan työn dualistisuus; hän on perustehtäviltään hallintovirkamies, mutta asiakkaiden odotukset olisivat edellyttäneet ohjauksen ja neuvonnan osuuden lisäämistä (Tuomola 1969, 128–129).

Tuomolan tutkimustuloksissa heijastuu piirihallintovirkamiehiin toisaalta kentän ja toisaalta keskushallinnon suunnalta kohdistunut keskenään ristiriitainen odotus. Kenttä toivoi piirihallinnolta apua ja tukea – toisin sanoen edusmiehen roolia – kun taas keskushallinto näki mielellään piirihallinnon omaksi edustajakseen alueilla. Tämä ristiriita ratkaistiin vuoden 1997 aluehallintouudistuksessa siten, että lääninhallitukset todettiin selkeästi yleishallintoviranomaiseksi, kun taas aluekehittämistehtävät osoitettiin uusille toimijoille, maakuntien liitoille.

Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiesten yhdistys (VSV) toteutti vuonna 1993 kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena oli kerätä kansakouluntarkastajien ja heitä seuranneiden koulutoimentarkastajien kokemuksia ja muistikuvia työstään tarkastajan virassa. Lomakkeen kysymykset käsittelivät tarkastajien peruskoulutusta ja työuraa, mielipiteitä ja muistikuvia koulujen tarkastustoiminnasta, tarkastajan asemaa suhteessa kenttään ja ylempiin kouluviranomaisiin sekä tarkastajien työssä kehittymistä. 26 entistä tarkastajaa vastasi kyselyyn. Vastajat edustivat Keski-Suomea lukuun ottamatta maan kaikkia vanhoja läänejä. Heistä virassa vanhin oli nimitetty vuonna 1968 ja nuorin vuonna 1979. Neljä vastaajaa oli toiminut kouluhallituksessa myös osastopäällikköinä. Osa

vastaajista oli tarkastanut pääasiassa lukioita, joidenkin toimenkuvaan olivat kuuluneet lisäksi kansalais- ja työväenopistot ja kansanopistot.

Merkittävimmät kansakoulun-/koulutoimentarkastajan työn sisältöön ja toimintatapoihin vaikuttaneet muutokset olivat vastanneiden mukaan hallinnossa tapahtuneita muutoksia, jotka heijastuivat tarkastajan roolissa ja toimintapuitteissa. Suurina hallinnollisina muutoksina tarkastajat mainitsivat kouluhallituksen ohjaustoiminnan tuen katoamisen, siirtymisen peruskoulujärjestelmään ja sen sisäänajon, lääninhallinnon uudistukset ja kouluosaston perustamisen piirihallintouudistuksen yhteydessä, koulujen lakkauttamisaallot ja niiden seuraukset sekä usein uudistuvan koulutusta koskevan lainsäädännön. Tarkastajan rooliin muutokset heijastuivat siten, että yleistarkastajasta tuli muuttuneen työnjaon kautta tiettyyn kouluasteeseen tai -muotoon erikoistunut spesialisti. Tehtävien määrä kasvoi, kouluviranomaisten työ tiivistyi ja työ muuttui tavoitehakuiseksi, tarkastajan itsenäisyys väheni vuosien myötä ja tarkastustoiminnan osuutta karsittiin ja päätösvaltaa delegoitiin. Toimintapuitteisiin tämä vaikutti matkamäärärahojen karsimisena sekä informaatiomäärän ja byrokratian yleisenä lisääntymisenä.

Alueellisen sivistyshallinnon organisaatiomuutokset 1950–2009

Opetustoimen piirihallinto uudistui asteittain sodan jälkeen ennakoiden peruskoulu-uudistusta. Yksittäisviranomaisina toimineet kansakouluntarkastajat koottiin ensin vuoden 1958 kansakouluasetuksen 183 §:n nojalla ja valtioneuvoston päätöksellä maaliskuun 23 päivänä 1961 pääasiallisesti lääninrajoja noudattaen alueellisesti toimistoihin, joiden esimieheksi määrättiin yksi toimiston tarkastajista. Vuoden 1960 neljästäkymmenestä yksittäisestä toimistosta muodostettiin siten 1960-luvun alussa 17 kaupunkiin lähipiirien tarkastajien yhteinen toimisto. Niiden lisäksi jäi toimimaan vielä saman verran kaupunkien tarkastajien toimistoja, mutta näiden 34 yksikön lukumäärä supistui seuraavassa uudistusvaiheessa huhtikuun 1 päivänä vuonna 1970 vain tusinaksi.

Kaupunkien tarkastajat saivat käytännössä valita lääninhallituksen koulutoimentarkastajan tai entisen asemakaupunkinsa koulutoimen johtajan viran välillä. Asetukseen ei ollut saatu yrityksistä huolimatta säännöstä koulutoimen johtajan viran täyttämistä sitä auki julistamatta siinä tapauksessa, että tarkastajan viran hoitaja halusi siihen siirtyä.

Tärkeä aluehallintoon vaikuttava muutos tapahtui 1991, kun Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus yhdistettiin Opetushallitukseksi ja vuodesta 1885 alkanut elimellinen koulutoimen aluehallinnon ja keskusviraston yhteys katkesi. Tarkastustoiminta oli lopetettu asetuksen muutoksella jo 1987.

Seuraava suuri hallinnouudistus astui voimaan 1.9.1997 ja sen seurauksena läänikartta pelkistyi Manner-Suomessa viideksi lääniksi alueellisine toiminta- ja palveluyksikköineen. Lääninhallituksen toimipaikat sijoitettiin Hämeenlinnaan, Mikkeliin, Turkuun, Ouluun ja Rovaniemelle. Palveluyksiköt sijoitettiin Helsinkiin, Kouvolaan, Tampereelle, Jyväskylään, Vaasaan, Joensuuhun ja Kuopioon. Pori sai sivistysosaston toimiston.

Uudistuksen seurauksena henkilökunta toisaalta karsiutui, mutta uusien sivistystoimen tehtävien nuoriso- ja liikuntatoimen sekä maakunnallisten taidetoimikuntien sihteeristön tehtävien myötä myös lisääntyi ja monipuolistui. Sivistysosastoiksi nimettyjen lääninhallitusten yksikköjen päälliköistä tehtiin lääninsivistysneuvoksia. Samaa virkanimikettä olivat jo kansakouluntarkastajat haitelleet turhaan 1950-luvulla. Koulutoimentarkastajista, ammattikasvatustarkastajista, läänin opetusneuvoksista sekä

nuorisotoimen ja liikuntatoimen esittelijöistä tuli sivistystoimentarkastajia suunnittelijoista ylitarkastajia, osastosihteereistä suunnittelijoita ja toimistosihteereistä osastosihteereitä.

Viimeisin hallinnonuudistus tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Lääninhallinto lopetettiin ja entisten lääninhallitusten sivistysosastojen henkilöstö siirrettiin valtiovarainministeriön ohjaamiin Aluehallintovirastoihin (AVI), työ- ja elinkeinoministeriön ohjaamiin Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä maakuntien liittoihin.

Lopuksi

Pohjoismainen hyvinvointivaltio toimi johdonmukaisesti keskitetyn suunnittelun sekä säännös- ja talousohjauksen keinoin. Manageriaalinen valtio toimii puolestaan dereguloidusti ja hajautetusti markkinavoimien dynamiikan, näkymättömän käden varassa. Hyvinvointi-ideologia ja neoliberalistinen ideologia ovat vastakkaisia kokonaisvaltaisia valtioideologioita, joita historiassa on sovellettu peräkkäisinä kausina, joskin siirtymävaiheessa molempien ideologioiden tunnusmerkkejä voidaan havaita samanaikaisesti.

Marianne Mäen (2005) mukaan kysymys siitä, miten hallinnolla voidaan vaikuttaa kahden edellä mainitun ideologian läpiviemiseen käytännön koulutuspolitiikassa, on keskeinen. Jos halutaan toteuttaa pohjoismaista hyvinvointivaltiollista ajattelua, luotetaan keskitetyn valtion keskeiseen rooliin niin poliittisesti, taloudellisesti kuin hallinnollisestikin. Valtio on tällöin keskeinen muutoksen ohjaaja, joka kustantaa pääasiassa yhtenäisen koulutuksen ja varmistaa koulutuksellisten tavoitteiden toteutumisen etukäteissääntelyllä ja jälkikäteisellä tavoitteiden seurannalla. Sen sijaa uusliberaalin ajattelun mukainen hallinto on järjestettävä luottaen hajautettuun johtamisympäristöön ja etukäteisen sääntelyn purkuun. Valtion rinnalla korostetaan palveluiden tuottajien keskinäistä kilpailua vapailla markkinoilla. Tämä mahdollistaa yksityisten koulutuspalveluiden tarjoajien tuloa mukaan kilpailuun ja yksityisen rahoituksen lisäämistä koulutuksen tuottamisessa. Jotta koulutuksen järjestäjä voisi toimia tehokkaasti ja tuloksellisesti, valtion ei tule säännellä liikaa sen toimintaa vaan koulutuksen järjestäjien omaa päätösvaltaa tulee lisätä. Tästä johtuen hallinnon tasoja on oltava vähän ja valtion tehtäväksi jää yleisten tavoitteiden asettaminen ja informaatio-ohjaus koulutuksen järjestäjän valitessa keinot tavoitteisiin pääsemiseksi (Mäki 2005, 46). On näyttänyt siltä, että tähän politiikkaan yhdistyy toisaalta valtion tulojen karsinta verohelpotusten ja valtion tuloa tuottavan omaisuuden myynnin kautta ja toisaalta julkisen sektorin menojen karsiminen.

Valinta hyvinvointivaltiomallin hyväksi tehtiin Suomessa vaalien 1966 tuotua eduskuntaan vasemmistoenemmistön ja mallin sovellutus opetustoimeen toteutettiin synnyttämällä peruskoulujärjestelmä muutamalla lainsäädännöllisellä toimenpiteellä. Sen sijaan reaktiivinen paluu liberalistiseen markkinatalousmalliin tapahtui askel askeleelta yksittäisin pienin päätöksin Harri Holkerin hallituksen tultua nimitetyksi vuonna 1987 sen sekä sitä seuranneen Esko Ahon hallituksen aikana vuoteen 1995 mennessä. Vaikka Kansallinen kokoomus poistuikin välillä hallituskoalitiosta, se pystyi turvaamaan ideologisen jatkuvuuden eri ministeriöihin nimitettyjen avainvirkamiesten turvin sekä vaikuttavalla oppositiopolitiikallaan. Kaudella 1995–2003 näyttäytyi sosiaalidemokraattien vaikutus hallituspolitiikassa tilapäisesti siten, että joitakin hyvinvointivaltion kriisikauden virheelliseksi havaittuja toimenpiteitä ryhdyttiin jälleen palauttamaan ennalleen. Tämän tilapäisen ilmiön jälkeen uusliberalismi on saanut esteettä edetä sivistystoimenkin alalla.

Lähteet

Painamattomat lähteet

Kansallisarkisto, Helsinki
Kouluhallituksen arkisto
Johtosääntö kansakouluntarkastajille maalla 1.6.1885
Kansakouluntarkastajien kokousten pöytäkirjat
Kouluhallituksen kiertokirjeet
Kouluhallituksen yleiskirjeet
Toimihenkilöarkisto, Helsinki
Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet (VSV) ry:n arkisto
Toimintakertomus Kansakouluntarkastajain yhdistys ry:n toiminnasta 1953–1957.

Kirjallisuus

- Harju, Aaro 1988. Maalaiskansakoulujen tarkastustoimi vuosina 1861–1921. Jyväskylä: Studia Historica Jyväskyläensia 38.
- Holopainen, Tapio, Lukkarinen Esko & Rautama, Pauli (toim.) 2002. Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry.
- Karttunen, M. O. 1983. Kansakouluntarkastajat ja heidän seuraajansa. Suomen koulutoimen piirihallinnon tarkastajamatrikkeli 1861–1980. Helsinki: Valtion kouluhallinnon virkamiehet VKV ry.
- Michelsen, Karl-Erik 1999. Viides sääty. Insinöörit suomalaisessa yhteiskunnassa. Helsinki: Tekniikan akateemisten liitto ja Suomen historiallinen yhdistys.
- Mäki, Marianne 2005. Lääninhallituksen kouluosastojen rooliin vaikuttaneet koulutuspoliittiset ja kouluhallinnolliset uudistukset 1987–1999. Julkaisematon hallintotieteen pro gradu -tutkielma Tampereen yliopiston hallintotieteiden tiedekunnassa.
- Nikander, Esko 1998. Kansalaisuus velvoittaa. Maaseudun kansakoulujen piiritarkastajat Suomen kansallisen sovun rakentajina vuosina 1921–1939. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 549.
- Rautama, Pauli 2002 (toim.). Kansakoulujen tarkastus kevätlukukaudella 1950 [www-lähde]. < <http://tinyurl.com/http-tarkastus50luku-com> > (Luettu 15.8.2010).
- Rautama, Pauli 2006 (toim.). Käy useammin! Kokemuksia ja muistikuvia koulujen tarkastustoiminnasta vuosilta 1950–2000 Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry [www-lähde]. < <http://www.vsvry.fi/@Bin/117387/Veteraanikysely.doc> > (Luettu 15.8.2010).
- Rautama, Pauli 2009 (toim.). Kohti sivistystä ja tasa-arvoa. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Somerkivi, Urho, Cavonius, Gösta & Karttunen, M. O. 1979. Kouluhallitus Skolstyrelsen 1869–1969. Vantaa: Suomen Kunnallisliitto.
- Stenvall, Jari & Tihonen Seppo (toim.) 1995. Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Tampereen yliopiston hallintotieteiden julkaisuja A 4.
- Temmes, Markku, Ahonen, Pertti & Ojala, Timo 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.

Tuomola, Uuno 1969. Kansakouluntarkastajaan kohdistuvista rooliodotuksista. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

*FL, Kko **Pauli Rautama** toimi Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistystoimentarkastajana vuoteen 2007 saakka.*