

## Heikki K. Lyytinen & Pauli Rautama

### Koulujen tarkastustoiminta ja sen lakkaaminen Suomessa

#### Abstrakti

Katsauksessa tarkastellaan koulujen tarkastustoiminnan yli 100-vuotista elinkaarta ja erityisesti sen päättymisvaihetta osana koulutuksen valvontaa ja koulujärjestelmän kehittämistä. Ensimmäisten kahdeksan päätoimisen tarkastajan viran perustamisesta vuodesta 1885 peruskoulujärjestelmän toimeenpanoon saakka koulutarkastukset antoivat tietoa kansakoulujen tilasta opettajille, kuntien päättäjille sekä keskushallinnolle. Oppikoulu- ja valvoi Kouluhallitus. Tarkastajilla oli säännöksiin perustuva toimivalta edellyttää parannuksia tarkastuskäytien aikana havaittuihin epäkohtiin. Lääninhallitukseen 1970 kootut koulutoimentarkastajat osallistuivat tarkastustehtävien ohella monipuolisesti ja tuloksellisesti myös peruskoulu-uudistuksen valmisteluun, kokeiluun sekä itse uudistuksen toimeenpanoon.

Peruskoulu-uudistuksen myötä opetushallinnon työnjako muuttui. Koulutuksen järjestäjän ja itse koulun toimivalta, vastuu ja asiantuntemus vahvistuivat. Tulollaan olleessa 1990-luvun hajautetussa hallintomallissa ei katsottu tarkastustoiminnan tuottavan lisäarvoa koulutuksen kehittämiseen. Ratkaiseva päätös tarkastustoiminnan lakkaamisesta tehtiin vuonna 1988 ilman tavanomaisia perusteluja. Tilalle kehittyi ennen pitkää kansainvälisestä käytännöstä poiketen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomuutta korostava ja arvioinnin asiantuntijuutta monipuolisesti ja verkostomaisesti hyödyntävä arviointijärjestelmä.

Vuodesta 2014 lähtien suomalaisesta koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kansallisesta arvioinnista on vastannut oppimistulosten arviointia myöten Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Valtion aluehallintoon jäi koulutuksen saavutettavuuden seurantaan keskittyvä peruspalvelujen arviointi sekä oppilaiden oikeusturvaa koskevien valitusten ja kantelujen ratkaiseminen. Näiden lisäksi koulujärjestelmää tukevat ylikansalliset arvioinnit.

Avainsanat:

Opetushallinto

Tarkastustoiminta

Arviointijärjestelmä

Ulkopuolinen arviointi

#### Johdanto

Suomessa perusopetus on eheytetty 1970-luvulla länsimaiden mitassa eniten yhteiskunnan ylläpitämäksi peruspalveluksi, sillä vain murto-osa ikäluokasta käy koulua muussa kuin kunnan tai valtion omistamassa oppilaitoksessa. Yhtenäinen opetusjärjestelmä on myös tuottanut kansainvälisissä vertailuissa parhaat oppimistulokset sen ohella, että sekä koulujen että oppilaiden väliset erot tuloksissa ovat olleet perinteisesti vähäisimmät. Tosin viimeaikaiset tulokset ovat osoittaneet erojen kasvavan, ja oppimistulokset ovat muutoinkin taantuneet kilpailijamaihin nähden vuodesta 2006 lähtien. Ne ovat kääntyneet jopa jyrkkään laskuun huolimatta siitä, että opettajien koulutus aina varhaiskasvatuksesta lähtien on rakennettu tiedeperusteiseksi ja siten korkeakoulutasoiseksi, ja opettajiksi ovat hakeutuneet viime vuosiin asti ikäluokan etevimmät ylioppilaat.

Kaikilla elämän aloilla ja yhtä lailla koulutuksessa on tapahtunut peruskoulun toimeenpanon jälkeen rakenteellisia muutoksia, joiden määrä ja vauhti tuntuvat vain yltyvän. Kouluista on tullut kiihtyvässä kiireessä toimivia hankehautomaita, joista puuttuu visionäärinen pitkäjänteisyys. Koulutuksen yhteiskunnallisuus on myös vahvistunut, mikä vaatii entistä monipuolisempaa kontekstiosaamista. Muutokset ovat siirtäneet päätösvaltaa keskusvirastolta ja aluehallinnolta kouluille ja kunnille, mutta talouden ja opetuksen yleisten valtakunnallisten tavoitteiden sekä tuntijaon osalta valtioneuvostolle. Muutoksenhaku peruskoulua koskevissa asioissa tapahtuu pääasiassa kunnallisvalituksella.

Opettajat suhtautuivat 1990-luvun uusiin vapauksiin pääosin myönteisesti. Samalla velvollisuudet ovat kuitenkin lisääntyneet, ja kouluissa työskennellään tällä hetkellä voimavarojen ääri rajoilla. Koulutyö on yhä vaikeampaa niin opettajille kuin oppilaille. Patriarkaalinen luokkahuonepedagogiikka ei enää toimi. Koulu-usko ja opettajien auktoriteetti eivät enää ole itsestäänselvyksiä. Opettajat ovat joutuneet kohtaamaan monikulttuuristen koululuokkien haasteen. Ammatin vaihtokin nähdään opettajien keskuudessa varteen otettavana vaihtoehtona. Koulumme erinomaisuus on katoamassa. Heikkomat suoriutuvat aiempaa

huonommin ja poikien ero tyttöihin kasvaa. Toki Suomi kuuluu vielä OECD-maiden kärkikymmenikköön. Aihetta ei ole siis vielä koulutus-tasomme aliarvioimiseen, mikä meille on ollut tyypillistä. Kun olimme maailman kärjessä, olimme taipuvaisia pitämään erinomaista tulosta mittausvirheenä.

Media on havainnut kouluissa ja opetuksessa tapahtuneen muutoksen, ja keskustelu siitä, mistä nyt on kyse, on alkanut. Tähän kysymyksenasetteluun voi helposti yhtyä. Silti voi kysyä, onko meillä riittävän ajantasaista tilannekuvaa siitä, mikä on yhtenäiskoulumme tämänhetkinen koulunpidon tila ruohonjuuritasolla. Lisäksi tärkeä tieto siitä uhkaa jäädä koulutuksen järjestäjän omavalvontaisen ”kaalimaan” piiriin. Suomessa valtion viranomaisella ei ole nykyisin toimivaltaa valvoa omasta aloitteestaan koulujen toimintaa (Mäntylä et al. 2021). Kukaan ei tänään pysty antamaan selitysvoimaista vastausta siihen, miksi kehitys on kääntynyt kielteiseen suuntaan. Koulutusresurssien asteittainen supistaminen ja yhteiskunnallinen eriarvoistuminen eivät yksin riittäne selityksiksi. Resurssien lisääminenkin ei riitä, jos oppimisessa uskotaan yksipuolisesti oppilaiden itseohjautuvuuteen oppimisen ulkoisen tuen jäädessä riittämättömäksi. Tosin oppimisen tuki vaatii myös omat voimavaransa.

Pääasiallisesti tilannetietoa tuottaa tällä hetkellä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Se antaa otospohjaista ja arviointikohteiden vuorotteluun perustuvaa tietoa ja kehittämissuosituksia sekä kehittää koulutuksen ja varhaiskasvatuksen arviointimenetelmiä ja -järjestelmiä. Keskuksen lakisäateisenä tehtävänä on myös informaatio-ohjaukseen liittyen tukea koulutuksen järjestäjiä arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa (Huusko et al. 2021; vrt. Lyytinen 2018; Korkeakoski 2021). Kansallisia arviointeja lisäksi täydentävät kansainväliset arvioinnit ja kansallinen tutkimus.

Runsas kolme vuosikymmentä sitten valtakunnallista tilannetietoa tuotti osaltaan tarkastusjärjestelmä, tosin keskittyen loppuvaiheessa määrättyihin, kulloinkin keskusviraston määrittelemiін ajankohtaisiin ja merkityksellisiin teemoihin yleisen tarkastuksen ohella.

Koulujen tarkastusjärjestelmä onkin kuulunut oleellisesti eurooppalaisiin koulujärjestelmiin osana koulutuksen tilivelvollisuutta. Se on edelleen elinvoimainen eri Euroopan maissa runsaat 200 vuotta jatkuneen historiansa pohjalta. Tarkastustoiminnan eräänlaiseen vuonna 1995 perustettuun kattojärjestöön *Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education (SICI)* kuuluu nykyään 35 maata (Bart ym. 1999). Myös Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on sen jäsen. Todettakoon, että Valtion alueellisen Sivistyshallinnon Virkamiehet -ammattiyhdistys teki jo 20 vuotta sitten jäseneksi liittymisestä aloitteen opetusministeriölle (Opetusministeriö 2002).

1980-luvulla lisääntynyt kouluautonomian aalto ei vaikuttanut niin radikaalisti muualla Euroopassa tarkastustoimintaan kuin Suomessa eikä muualla painotettu myöskään itsearviointia Suomen tapaan. Kansainvälinen koulusaavutusten arviointiohjelma PISA aktivoi osaltaan eurooppalaista tarkastustoimintaa, kun hallitukset hyödynsivät sen tuottamaa tietoa koulutuspolitiikassaan koulutuksen kehittämiseksi.

Suomessa puolestaan uskottiin itsearviointiin, joten perusopetusta ja lukio-koulutusta ohjaavaan lainsäädäntöön kirjattiin vuonna 1998 opetuksen ja koulutuksen järjestäjien velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Suomessa edettiin siis kansainvälisestä valtavirrasta poikkeavaan suuntaan ja päädyttiin tarkastustoiminnan lopettamiseen. On kuitenkin jäänyt perusteellisesti pohtimatta, miksi näin tapahtui. Erityisesti päättymisvaiheessa asiaan kohdentui kansainvälistä mielenkiintoa. Kansainvälisissä tutkimus- ja opetushallintoverkostoissa toimivat asiantuntijamme joutuivat tuolloin varsin usein perustelemaan ratkaisua. Sen sijaan Suomessa ei juuri asiasta käyty keskustelua.

Tämä katsaus valottaa tarkastustoiminnan historiallisen, runsaat 100 vuotta kestäneen elinkaaren kautta, miksi tarkastustoiminta hiipui ja lopulta päättyi lainsäädännöllisen perustan murentuessa vuonna 1988. Kirjoittajien toimiminen itse valtion, kuntien ja kuntainliiton opetushallinnon eri tehtävissä vuosien 1971–2010 välisenä aikana antaa mahdollisuuden välittää tuon ajan kokemus- ja päätelmätietoa sellaisista seikoista, joista muuta

lähdetietoa ei ole käytettävissä. Kokemuksen kenties yksipuolista subjektiivista on osin karsittu aikalaiskonsultaatioin ja tutkimustietoa hyödyntämällä. Tosin tarkoin dokumentoitua tutkimustietoa tarkastustoiminnan päättymisvaiheesta ei juuri ole.

## Tarkastustoiminnan alku ja kehitys ennen peruskoulua

Kirkollisesta valvonnasta maalliseen

Tarkastustoiminnan juuret ulottuvat 1800-luvun loppupuolelle saakka eli Uno Cygnaeuksen aikaan. Vuosien 1571–1870 välisen ajan eli noin 300 vuotta opetus oli kirkon valvonnassa tarkoittaen nimenomaan alkuvaiheessa papiston antamaa opetusta – myöhemmin myös kouluopetusta. Kirkko valvoi opetusta myös muualla Euroopassa aina 1900-luvun alkupuolelle saakka. Esimerkiksi kiertokoulujärjestelmä, joka oli organisoitu kiertokoulupiireittäin, oli kirkon hallinnoimaa. Kirkko ylläpiti vielä oppivelvollisuuslain säätämisen aikoihin asti huomattavan määrän alkuopetusta antavia kouluja. Seurakuntien kirkkoneuvostojen tarkastustoiminnan normistona oli vuoden 1571 kirkkojärjestys (Harju 1988). Tosin kirkollisten viranomaisten lisäksi myös maaherroilla oli ollut mahdollisuus puuttua lääninsä kouluoloihin. Kuninkaan kirjeessä vuodelta 1768 määrättiin maaherrat lähettämään senaatille mietintöjä ja ehdotuksia maalaiskuntien kansakouluista ja niiden kehittämistä (Wichmann 1903).

Maallisen vallan piiriin valvonta tarkastustoimintana siirtyi varsin pitkällisen muutoksen vastustuksen, monivaiheisen keskustelun ja yhteisen siirtymävaiheen jälkeen vuonna 1885. Tuolloin kansakouluntarkastajan virkoja päästiin täyttämään kahdeksaan lääniin, kun valtiopäivien päätös hyväksyttiin Pietarissa (Harju 1988; vrt. Lyytinen et al. 2010). Päätös maallisen vallan valvonnasta tehtiin jo 1869. Se liittyi Kouluylivaltion perustamiseen vuonna 1870. Muutoksen läpimurtoon vahvan kansainvälisen kokemuksen omaavalla mutta samalla suomenmielisellä Uno Cygnaeuksella oli suuri vaikutus. Hän taisteli vakinaisten virkojen puolesta. Hän katsoi – vaikka teologi olikin – ettei kirkolla ole asiantuntemusta arvioida pedagogisia asioita. Tarkastustoiminnan siirtyminen kirkolta valtiolle on ajallisesti

yhteydessä oikeusvaltion hallinnon perusteiden luomiseen 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa.

Kansakouluntarkastajan tehtävät hallinnollisia, pedagogisia ja yhteiskuntapolittisia

Cygnaeus oli ensimmäinen kansakoulujen ylitarkastaja. Kouluylivaltion (Keisarillinen senaatti) nimitti aikanaan tarkastajat maalla ”hyvin uskottujen ja kansanopetusta harrastavien miesten seasta”. Naisten ”seasta” se oli mahdollista vuodesta 1923, mutta tosiasiallisesti vasta 1965 valittiin Kajaanin kaupungin vakinaiseen tarkastajan virkaan naispuolinen hakija. Tarkastajan tehtävänä oli ”valtion puolesta katsoa, miten ja millä menestyksellä opetusta kansakoulussa säädetyissä aineissa toimitettiin, erittäinkin sielun- ja ruumiinvoimien ja kykyjen kehitykseen ja luonteen muodostumiseen katsoen”. Alun perin tarkastajan tuli olla ”isällinen auttaja, tukija ja neuvoja, johtokuntien opastaja oikealle uralle ja syntyneiden ristiriitaisuuksien oikeamielinen sovittelija ja ratkaisija”. (Kerkkonen 1916; Harju 1988.)

Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluivat vuodesta 1923 lähtien valtiolle, ja tehtävä oli uskottu lähinnä kouluhallitukselle, jonka apuna toimi riittävä määrä kansakouluntarkastajia kukin piirissään. (Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista 18.5.1923; 1, 11 ja 12 §; KkL 247/1957; 87 §). Kansakoululain 88 pykälässä säädettiin lisäksi, että kansakouluntarkastajan tuli jatkuvasti valvoa ja ohjata koulun opetustoimintaa ja tarkkailla koulun taloudenhoitoa. Hänellä oli oikeus olla läsnä johtokunnan ja kansakoululautakunnan kokouksissa sekä osallistua niissä keskusteluun, mutta ei äänestyksiin. Jos kansakouluntarkastaja totesi, että kunta kansakoulutoimintaa hoitaessaan menetteli lain, asetuksen tai ohjesääntönsä vastaisesti, hänen tuli tarvittaessa pyytää lääninhallituksen virkatoimenpidettä kunnan velvoittamiseksi korjaamaan menettelynsä.

Kansakoulujen tarkastus määriteltiin tarkemmin kansakouluasetuksessa (KkA 321/1958; 183–192 §). Kansakouluntarkastajan tehtävät oli yksityiskohtaisesti lueteltu kansakouluasetuksen 188 §:ssä. Pykälässä säädettiin muun muassa, että kansakouluntarkastajan tulee tarkastaa piirinsä koulut niin usein kuin se on tarpeellista, ja ainakin kolmannes niistä kunakin lu-

kuvuotena, tarpeen mukaan kutsua johtokunta tai kansakoululautakunta neuvotteluun. Hänen piti myös tiedottaa kouluissa tekemistään havainnoista asianomaisille, tehdä ehdotuksia puutteellisuuden korjaamiseksi ja koulutoimen tehostamiseksi sekä toimittaa ennen seuraavan lukuvuoden alkua kertomukset edellisenä lukuvuotena suorittamistaan tarkastuksista Kouluhallitukselle.

Tämän lisäksi kansakouluntarkastajalla oli runsaasti hallintoon liittyviä tehtäviä. Näistä eniten työaikaa vaativia olivat kansakoulun opetussuunnitelman ja sen vuositarkisteen vahvistaminen. Henkilöstöhallinto kuten viranhaltijan vaalin vahvistaminen, virkavapauden myöntäminen, viransijaisen määrääminen, ikälisän myöntäminen opettajalle ja opettajan kurinpitoon osallistuminen veivät samoin paljon työaikaa.

Tarkastajien tehtävät eivät rajoittuneet vain koulujen valvontaan ja hallintoon, vaan tutkimusten (Harju 1988, Nikander 1998, Rantala 2018, Syväoja 2009 ja Gripenberg 2019) mukaan tätä ammattikuntaa tarvittiin keskushallinnon apuna kansanopetuksen kehittämiseen ja ilmapiiriin luomiseen sille myönteiseksi koulujärjestelmän kehittämisen avainkohdissa. Näistä on ennen muuta mainittava mallikurssien (1881) käyttöön otto, piirijakoasetuksen (1898) ja oppivelvollisuuslain (1921) toimeenpano, kunnallisten alakansakoulujen ja kansakoulun jatkokurssien edistäminen ennen sotia, kunnallista keskikoulua koskevan lain (1947) ja kansakoululain (1957) toimeenpano varsinkin uuden kansalaiskoulun osalta, peruskoulun kokeiluun, suunnitteluun ja toimeenpanoon osallistuminen (1963–1981) sekä viimein kodifioitun koululainsäädännön 1984 toimeenpanon aloittaminen.

Erityisesti näistä ajanjaksoista oppivelvollisuuden toimeenpano-aika merkitsi tarkastusinstituutiolle toimintaedellytysten heikkenemistä. Oppivelvollisuuden toteutumisen seurauksena kansakoulujen lukumäärä kasvoi voimakkaasti etenkin syrjäseuduilla vuoteen 1929 ja pula-ajan tuloon saakka. Yleinen oppivelvollisuus johti myös nopeaan opettajan virkojen perustamiseen, mikä loi tarvetta lisätä tarkastajien määrää ja tarkastuspiirejä. Siihen ei kuitenkaan ollut riittäviä edellytyksiä, joten tarkastuspiirejä

vain hieman lisättiin. Tämä merkitsi tarkastusten intensiivisyyden tasosta tinkimistä, minkä seurauksena tarkastajat ajautuivat yhä etäämmälle yksittäisestä opettajasta (Nikander 1998).

Samanaikaisesti kun tarkastajajärjestelmän operationaalista tasoa heikennettiin, yhteiskunta asetti terävöityneitä vaatimuksia ja odotuksia tarkastajien ja opettajien työn valvonnalle ja opetuksen tuloksille. Sanomalehdissä ”naljailtiin” venäläistyyppisistä reviisoritarkastuksista ja tehtävän kiihtymisestä muodollisuudeksi (Nikander 1998).

Tarkastajien mahdollisuudet tehtävänsä tehokkaaseen hoitamiseen ja yksittäisten opettajien ohjaamiseen heikkenivät koulujen määrän kasvun myötä myös 1930- ja 1940-luvuilla. Sotavuosien jälkeinen aika merkitsi tarkastajille uusia tehtäviä, kun oppilasmäärien kasvun myötä jouduttiin opettajapulaan. Tarkastajien oli järjestettävä epäpäteviä nuoria opettajiksi sekä valvottava ja ohjattava näitä tehtävistä suoriutumisessa (Karttunen 1983). Koska kansakouluntarkastajat toimivat yksittäisviranomaisina, oli Cygnaeuksen 1885 käynnistämällä piiritarkastajien kokousinstituutiolla merkittävä osuus kansallisen koulutuspolitiikan muotoutumiselle ja kehittämiseksi. Autonomian aikana ehdittiin pitää kahdeksan kokousta, itsenäistymisestä vuoteen 1944 mennessä 11 ja sotien jälkeen kokouksia oli keskimäärin joka toinen vuosi.

Kansakouluntarkastajien kolmaskymmenesviides ja koko instituution viimeinen kokous järjestettiin Helsingissä 25.–26. päivänä marraskuuta 1969 (Rautama 2009). Kansakouluntarkastajien siirryttyä lääninhallitukseen jatkettiin tärkeäksi katsottua keskus- ja aluehallinnon kokouskäytäntöä vuodesta 1973 lähtien (Kouluhallitus 1973)

Kouluhallitus sai kokouksissa tarvitsemaansa aineistoa maan koulupolitiikan johtamiseen. Tarkastajat toivat kentän ongelmat keskusviraston ja opetusministeriön tietoon tekemällä kokemustensa pohjalta jatkuvasti aloitteita koulutyön ja koululainsäädännön kehittämiseksi. Kokousten painoarvoa kuvasi sekin yksityiskohta, että kokouspöytäkirjat vähäisin

poikkeuksin painettiin. Vuoden 1948 kokouksen avauspuheenvuorossa lausui osastopäällikkö Alfred Salmela seuraavat sanat:

*”Kansakouluntarkastajien kokoukset ovat todellakin olleet erittäin merkityksellisiä. Ne ovat olleet suuntaa antavia neuvotteluja kansakoulupolitiikassa... Johtaessaan kansakoulutoimen kehittämistä, kouluhallitus saa aineksen suureksi osaksi juuri kansakouluntarkastajien neuvonpidosta. Luettaessa kokoustemme pöytäkirjoja yli puolen vuosisadan ajalta, voidaan todeta, että niissä ilmenevät melkein poikkeuksetta kaikki koulupoliittiset kysymykset jo niiden alkuvaiheessa. Joskus tarkastajat ovat arvelleet, että kokoustemme päätöksistä ja toivomuksista toteutetaan kovin vähän. Siltä voi tuntua arvosteltaessa kokousten tuloksia vuoden tai parin kuluessa. Mutta pitemmän ajanjakson takaa paljastuu, kuinka olennaisen sisällön koulumme kehittämiseksi tarkastajien kokoukset ovat antaneet. Ne ovat olleet Suomen kansakoululaitoksen tärkein neuvonpito.”* (Rautama 2002).

Salmelan puheenvuorosta ilmenee, että keskusviraston näkökulmasta ei koulupolitiikan teossa ollut merkitystä niinkään tarkastuskertomuksilla kuin sillä paikan päällä hankitulla tuntumalla koulutyön arkeen, minkä tarkastaja oli tarkastuspiirissään saanut ja jota voitiin hyödyntää esimerkiksi komiteatyöskentelyssä. Oma merkitys oli tietenkin kouluille, johtokunnille ja kansakoululautakunnille palautteesta, jota tarkastajat käyntiensä aikana antoivat.

Tarkastajat osallistuivat toimijoina myös yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaan. Jukka Rantalan (2018) mukaan Kouluhallituksen pääjohtajana itsenäisyyden alkuvuosina toimineen Mikael Soinisen aikana koulutuspolitiikan päätavoitteeksi asetui kansakunnan eheyttäminen kansalaissodan jälkimainingeissa ja tämän tavoitteen suunnassa toimivat myös maalaiskoulujen tarkastajat kouluhallituksen apuna. Kaupunkien kansakouluntarkastajat eivät olleet yhtä kiinteästi Kouluhallituksen ohjauksessa kuin kollegansa tarkastuspiireissä, joten kuntapäätäjät vaikuttivat joissakin kaupungeissa enemmän repien kuin rakentaen.

### Vaativat ja monipuoliset kelpoisuusehdot

Tarkastustoiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi kiinnitettiin huomiota myös tarkastajien kelpoisuusvaatimuksiin. Kelpoisuusvaatimukset olivat eräänlainen kompromissi akateemisten opinnollisuusvaatimusten ja opettajiston esittämien käytännöllisyysvaatimusten välillä. Näin turvattiin opettajien luottamus tarkastajakuntaan. Tarkastajien kelpoisuusehdot ovat olleet alusta lähtien opillisesti melko korkeat. Sen lisäksi vaadittiin myös vahvaa käytännön opetuksen tuntemusta eli menestyksellistä opettajana toimimista. Kansakouluntarkastajat rinnastettiin lähinnä seminaarin lehtoriin niin statuksen kuin palkkauksenkin osalta (Kerkkonen 1916).

Autonomian ajan 88 päätoimisesta kansakouluntarkastajasta 63 oli suorittanut vähintään nykyistä maisterintutkintoa vastanneen kandidaatintutkinnon. Seminaaripohjaisia ja kansakoulunopettajan tutkintoa täydentäviä yliopistoarvosanoja suorittaneita tarkastajia toimi viroissa 21 ja pelkästään kansakoulunopettajan tutkinnon suorittaneita neljä. Matrikkelitietojen perusteella voidaan päätellä, että virkoihin oli valikoitunut autonomian aikana kielitaitoisia ja koti- ja ulkomaiden kouluoloihin syvällisesti perehtyneitä koulumiehiä. Yhteiskunnalliselta taustaltaan kansakouluntarkastajat rekrytoitiin voittopuolisesti akateemisten ammattien, keskiluokkaan kuuluvien tai maatalouden parista. Torppari- tai työläistaustalta oli tarkastajan virkaan ponnistellut vajaa viidennes ammattikunnasta.

Vuoden 1909 asetuksen muutoksella piiritarkastajien kelpoisuusehdoiksi säädettiin seminaarin lehtorin virkaan vaadittavaa tutkintoa vastaavat opinnot. Jos hakijalla oli kansakoulunopettajan tutkinto, vaadittiin lisäksi neljässä aineessa suoritettut tutkinnot, jotka yhdessä katsottiin filosofian kandidaatin tutkintoa vastaaviksi. Lisäksi vaadittiin, että hakija oli suorittanut erillisen tai tutkintoon liittyvän keskimmäisen arvosanan kasvatustieteessä.

Vuodesta 1931 lähtien kansakouluntarkastajien kelpoisuusehdoista säädettiin asetuksilla vuoteen 1958 asti. Asetus kansakoulun järjestysmuodosta 4.6.1931 (34 §) edellytti virkaan valittavalta joko seminaarin lehtorin tai yläkansakoulunopettajan kelpoisuuden sekä neljässä aineessa suoritettut tutkinnot, joiden katsottiin vastaavan filosofian kandidaattitutkintoa.

Molemmissa tapauksissa vaadittiin vielä vähintään kasvatustieteen cum laude -arvosana. 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.

Kansakouluasetuksen (321/1958) 187 pykälän mukaisiin vaatimuksiin lisättiin keskimäinen arvosana kansakouluhallinnon tutkinnossa sekä yhteensä kuusi kuukautta kestänyt kansakouluntarkastajan viran hoitaminen tai harjoittelu kansakouluntarkastajan luona. Asetuksella säädetty kelpoisuusehdot korottivat kelpoisuusehdot akateemisen loppututkinnon tasolle, joten seminaaripohjainen hakija voitiin nimittää koulutoimentarkastajan virkaan ainoastaan, jos hän oli aikaisemmin saavuttanut kelpoisuuden tai hänelle oli myönnetty erivapaus (Karttunen 1983).

Asetus lääninhallitusten kouluosastoista (81/1970) edellytti, että henkilö oli aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut omaavansa sellaisen taidon ja kyvyn, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Sen lisäksi vaadittiin koulutoimentarkastajalta filosofian kandidaatin tutkinto, perehtyneisyys hallinnollisiin tehtäviin ja opettajan kelpoisuus jollakin virkaan kuuluvalla alalla sekä kokemusta ja hyvä taito opettajan viran hoitamisessa. Osastopäällikön, apulaisosastopäällikön ja koulutoimentarkastajan virkojen kelpoisuusehtona oli lisäksi arvosana cum laude approbatur kasvatustieteessä tai kasvatus- ja opetusopin virkatutkinnossa, aikuiskasvatuksessa tai kansansivistysopin.

Arvioitaessa tarkastajien sopivuutta tehtäväänsä erityisesti 1970-luvulla myös yhteiskunnallinen näkemys, toisin sanoen puoluepoliittinen orientoituminen, ohjasi osaltaan tarkastajien valikoitumista. Työkokemuksella hankittu perehtyneisyys tehtävään ja opinnollisuus saattoivat nimitysvaiheessa menettää osin merkitystään. Kelpoisuusehdot eivät tässä suhteessa olleet armottomia. Tuskin yhteiskunnallinen näkemys säätelikin kukaan hakijan valintaa hänen ollessaan yliverainen.

Lääninhallitusten kouluosastojen päällikön viroista kymmenen jaettiin tasan Suomen Keskustapuoluetta edustavien ja Suomen Sosiaalidemokraattista puoluetta edustavien kandidaattien kesken. (Aho 1996; vrt. Numminen 2020, 349). Myös 1970-luvulla avoimeksi tulleet suomenkielisten koulutoimentarkastajien virat täytettiin lähes yksinomaan näitä kahta puoluetta tai Ruotsalaista kansanpuoluetta edustavilla hakijoilla. Myöhemmin tilanne tässä suhteessa muuttui.

Suomessa ei ole milloinkaan perustettu tarkastaja-ammattia varten erityistä yliopistollista tutkintoa tai edes soveltuvaan tutkintoon liitettäviä opintokokonaisuuksia. Valtion kansakoulun piirihallintovirkamiehet kasvoivat tehtäväänsä opettajaprofessiosta, käsityöläismäisesti käytännön virkatehtävissä oppineina. 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 voitiin katsoa saavuttaneen kisällin arvoa vastaavan tieto- ja taitomäärän. Muodollisestikin kelpoinen tarkastajakandidaatti saattoi joutua odottamaan vuosikausia vuoroaan vakinaiseksi virkamieheksi hoitaen sijaisuuksia tai väliaikaisia tarkastajan virkoja eri puolilla maata.

Valtioneuvosto ja sittemmin opetusministeriö nimitti tarkastajan muodollisen kelpoisuuden täyttävistä hakijoista vakinaiseen virkaan. ”Mestariksi” kehittyminen tapahtui monipuolisen työkokemuksen myötä. Siihen liittyi osallistumista kansakouluntarkastajien vuotuisiin kokouksiin, usein julkaisu- ja toimintaa sekä kansainvälistä kokemusta. Tarkastajien tuli ylläpitää ammattitaitoaan seuraamalla kansakouluolojen ja opetustoimen kehitystä sekä kotimaassa että ulkomailla. Tätä tarkoitusta varten opetusministeriö myönsi tarkastajille apurahoja ulkomaiden opetustoimeen tutustumista varten lähinnä Pohjoismaihin, Baltian maihin, muualle Eurooppaan sekä Neuvostoliittoon. Niitä järjesti myöhemmin myös Valtion sivistyshallinnon virkamiehet ry. Mestaruus kruunattiin lopulta kouluhallinnon hierarkiassa tarkastajan uran loppuvaiheessa kouluneuvoksen tai opetusneuvoksen arvonimellä.



Kansakoulutarkastajien kokouksen osallistujia vuodelta 1931  
Valokuvaamo Pietisen kokoelma, Museovirasto

Tarkastukset kaavamaisia ja raportit yksilöllisiä sekä osin ”salaisia” Valtion kansakoulutarkastajien asemassa ei tapahtunut ammattikunnan määrällistä laajenemista lukuun ottamatta oleellisia muutoksia koko instituution 85 ensimmäisen vuoden aikana. Maalaiskansakoulu säilyi tarkastustyön kohteena koko kauden ajan eikä tarkastajan työkaluissakaan 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 annettu vielä varsinaista kaavaa, mutta määriteltiin melko yksityiskohtaisesti tarkastuksen kulku ja seikat, joihin tarkastajan tuli kiinnittää käyntinsä aikana huomiota. Tällaisia olivat kouluhuoneiston kunto, huonekalut ja opetuksen välineet, niiden tarkoituksenmukaisuus, koulun kirjasto ja kokoelmat. Edelleen tutkittiin, ovatko muuan muassa koulun päiväkirjat ja matrikkelit asianmukaisesti laadittuja ja olivatko kouluylihallitukselta lähetetyt kiertokirjeet täydellisinä ja asianmukaisesti säilytettyinä sekä vallitsiko koulussa ja sen ympäristössä järjestys ja puhtaus.

Tarkastajan tuli havainnoida miten ja millä menestyksellä opetus kansakoulun säädetyissä aineissa annettiin, erityisesti ottaen huomioon oppilaiden sielun- ja ruumiinvoimien ja kykyjen kehitys sekä luonteen muodostus. Koulussa vallitsevaan siveelliseen tilaan sekä oppilaiden käytökseen tuli kiinnittää huomiota. (Kerkkonen 1916.)

Tarkastajien raportit olivat perinteisesti yksilöllisiä. Kertomuksille antoi kuitenkin yhteisen kehyksen Kouluhallituksen laatima ja aika ajoin uudistama kaavio. Keväällä 1950 oli käytössä Kouluhallituksen vuonna 1946 uudistama kaavake (Kouluhallituksen kiertokirje 10.5.1946). Edellinen ohje oli peräisin vuodelta 1911 (Nikander 1998). 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. Nykyään korostettu arvioinnin läpinäkyvyys ja luottamus eivät kuuluneet silloin laadun varmistamisen johtaviin periaatteisiin. Otettakoon tässä suhteessa autenttinen esimerkkitarkastuskertomuksesta 1950-luvulta:

*”Laskentotunti piti, niin kuin näköjään oli ennenkin tehty, pitää sellaisena, että lapset yrittivät laskea kirjasta, siis ei mitään opetusta. Kehoitin häntä edes lopputunnilla opettamaan. Siitä ei tullut mitään. Huomautus: Opettaja S:a kehoitin jättämään virkansa, kun hän ei miksikään neuvoista tule.”*

Ainoastaan kertomuksen lopuksi toisinaan kirjatut yleiset muistutukset ja huomautukset toimitettiin kouluille toimenpiteitä varten. Tuskin kuitenkaan edellä mainittu esimerkki soveltui julkisesti koululle lähetettäväksi. Tarkastajan auktoriteetti takasi toimeen tarttumiseen. Tarkastajilla oli vaikuttavuuden ohjausvoimana hallintotehtäviensä sisältämä päätösvalta sekä henkilökohtaisen asiantuntemuksen luoma arvovalta. Tarkastajiin luotettiin, ja he olivat laajasti yhteiskunnallisesti arvostettuja.

Tarkastustoiminnan painoarvo merkittävä vielä 1960-luvulla. Kouluhallitus näki tarkastustoiminnan tärkeänä tehtäväalueena vielä 1960-luvun lopulla. Tuolloin järjestetyssä kansakouluntarkastajien kokouksessa tuli esille uusien tehtävien säilyttäminen tarkastajille – ilmeisesti peruskoulua odotellessa –, minkä seurauksena katsottiin, että tarkastustoimintaa tulisi vähentää. Asiasta käytiin vilkasta keskustelua. Kokoneet kansakouluntarkastajat protestoivat ilmoittaen, ettei tarkastustoiminnan supistaminen ole tarkoituksenmukaista. Se oli oleellinen osa kentältä saatavaa tietotuotantoa. Tämä riitti, eikä tarkastustoimintaa supistettu.

Kouluhallitus piti tarkastustoimintaa tärkeänä osana piirihallinnon toimenkuvaa eikä siitä haluttu tinkiä. Muistelmissaan Erkki Aho toteaa, että jo vuonna 1967 järjestetyssä kansakouluntarkastajien kokouksessa ennakoihtiin Kouluhallituksen alaisella piirihallinnolla olevan keskeinen rooli peruskoulun valmistelussa ja toimeenpanossa (Aho 1996). Pääjohtaja Erkki Aho saattoi ilmoittaa lääninhallituksen edustajille joulukuussa 1973 pidetyn kokouksen avauspuheenvuorossaan, että kouluhallituksen ja lääninhallitusten kouluosastojen osuuden voimistaminen hallinnon hierarkiassa oli yhteinen intressi ja että niin myös käytännössä tapahtui (Aho 1973).

### **Tarkastustoiminta ja peruskoulujärjestelmä**

Peruskoulujärjestelmän myötä kansakouluntarkastajille säädetyt tehtävät siirtyivät lääninhallituksen kouluosastoista annetun asetuksen mukaan lääninhallituksille (A 81/1970). Näin siirryttiin tarkastustoiminnassakin yksittäisviranomaistoiminnasta alueelliseen opetushallintoon. Kansakoulun-

tarkastajat olivat aiemmin toimineet yksittäisviranomaisina, mutta heidät oli jo 1960-luvulla paikoin koottu useamman piirin tarkastajien yhteisiin toimistoihin, jotta osa tarkastajien toimistotehtävistä voitiin siirtää toimistohenkilöstölle.

Vallitsevan käsityksen mukaan koulujen toimintaa ei voitu valvoa Helsingistä käsin pelkästään tilastollisia ja koulujen vuosikertomuksiin sisältyviä tietoja käyttäen. Kouluja tuli seurata paikallisesti oppimisympäristöä havainnoiden ja koulun yhteistyötahojen kanssa keskustellen. Jo kansakouluasetuksen 188 §:n säännös sisälsi nimenomaisen veloitteen tarkastajalle pyrkiä tehtäviään hoitaessa ”hyvään yhteisymmärrykseen kuntien ja opettajien kanssa”.

Vahvaa ja hyvin toimivaa aluehallintoa siis tarvittiin, koska sen vastuulla oli pääosin peruskoulu-uudistuksen (1972–1977) alueellisten toimeenpanosuunnitelmien viimeistely sekä toimeenpanon ohjaus ja valvonta. Kuntien kouluuunnitelmien laadintaan tarvittiin myös ohjausta. Lääninhallituksen kouluosastoille kuuluivat lisäksi yleisiä kirjastoja, kansanopistoja, kansalaisopistoja ja työväenopistoja koskevat aluehallintotehtävät tarkastuksineen.

Peruskoulujärjestelmän ja kunnan koululaitoksen perustamiseen liittyvät hallinnolliset toimet lisääntyivät uudistuksen myötä kaikilla kouluhallinnon osa-alueilla, eli kunnissa, piirihallinnossa ja keskushallinnossa.

Suurten kaupunkien (yli 15 000 asukasta) kunnallisen kansakouluntarkastajan virat muutettiin 1970 koulutoimenjohtajan tai -sihteerin viroiksi, joihin osa tarkastajista siirtyi. Osa kaupunkien kansakouluntarkastajista nimitettiin 1.4.1970 lääninhallituksen kouluosaston koulutoimentarkastajan tai osastopäällikön virkaan (Numminen 2020). Koska peruskoulu oli säädetty pääosin kunnalliseksi, luotiin uudistuksella kunnan koululaitos, joka tarvitsi omat virkamiehensä. Peruskoulu-uudistuksen suunnittelea ja toimeenpanoa varten perustettiin kuntiin enimmillään yli 500 uutta päätoimista asiantuntija- sekä päällikkövirkaa sellaisia tehtäviä varten, joita kaupungeissa olivat hoitaneet parisen kymmentä kunnallista kansa-



kouluntarkastajaa sekä sivutoiminen kansakoululautakunnan sihteeri jokaisessa maalaiskunnassa. Valtion puolella kansakoulujen hallintoa hoiti 1960-luvun lopussa 66 kansakouluntarkastajaa.

Kouluhallituksen hoitamat oppikoulun ja vapaan sivistystyön hallinnolliset tehtävät sekä oppilaitosten tarkastus siirrettiin lääninhallitukseen erityisellä lailla. Kouluhallituksesta sekä sen alaisesta piirihallinnosta säädettiin vastaavasti omalla lailla. Koska uudistuksen suunnitteluun lähinnä kuntien yhteistyön osalta haluttiin kytkeä aluetasolla sidosryhmiä, säädettiin vielä peruskouluasetuksen piirihallintoa koskevassa luvussa koulusuunnittelulautakunnasta, joka tuli asettaa jokaiseen lääniin.

#### Koulutuksen ylläpitäjän roolin vahvistuminen

Edellä kuvatussa 1960-luvun lopulla alkaneessa myllerryksessä tehtävät ja vastuut eri hallinnon tasoilla muuttuivat. Kouluhallitus korosti omaa asemaansa, samoin opetusministeriö. Kuntien kouluhallinto vahvistui, kuten edellä on todettu. Kuntien päätoimisten koulutoimenjohtajien lisäksi kuvaan tulivat mukaan uusina viranhaltijoina kuntien opetuspäälliköt, talouspäälliköt ja suunnittelijat. Koulutoimenjohtajien virkoja oli 1980-luvun loppuun mennessä perustettu 331, talouspäällikön 71, opetuspäällikön 51, hallintopäällikön 32, koulutussuunnittelijan virkoja 28 ja virkoja muilla nimikkeillä kuntien koulutusosastoille 28. Näiden uusien virkojen haltijat korvasivat ennen koulujärjestelmälain voimaantuloa kaupunkien kansakouluntarkastajat ja maalla kansakoululautakuntien enimmäkseen sivutoimiset sihteerit. (Valkama & Broo 1998).

Kuntien keskusjärjestöt, erityisesti Suomen Kunnallisliitto sekä Kaupunkiliitto, ottivat tärkeän roolin muutosprosesseissa. Opettajien keskusjärjestöt, oppivelvollisuuskoulun opettajien etujärjestö (SOL) ja oppikoulunopettajien keskusjärjestö (OK) yhdistyivät uudeksi keskusjärjestöksi (OAJ). Kaikki halusivat olla mukana ”kokkeina” uutta koulujärjestelmää luotaessa. Tuskin tuolloin oli ainuttakaan opetusalan toimikuntaa tai työryhmää, joissa järjestöillä ei olisi ollut edustajaa. Joka tapauksessa vähintään lausunnotonementely toimi asioista lopullisesti päätettäessä.

#### Kilpailua ja kipuilua opetushallinnon sisällä

Hallinnon ”kakun” jakajia oli siis peruskoulu-uudistuksen toteuduttua aikaisempaa enemmän. Kaikki osapuolet ”valvoivat” toisiaan. Näin revii-riajattelu oli voimissaan. Tällöin vallitsi eräänlainen hallinnon tasojen välinen kilpajuoksu vallanjaollisen järjestäytymisen hakiessa uutta suuntaansa. Muutosta ryyditti myös koulutuspoliittinen jännite vanhan ja uuden järjestelmän välillä. Peruskoulu ja rinnakkaiskoulujärjestelmä ottivat yhteen, eikä mittelo ollut aina tyylipuhdasta ”vakoiluineen ja vastavakoiluineen”. Vapaan koulutuksen tukisäätiöllä (VKTS) oli oma osuutensa kyseisessä mittelössä. Säätiön piirissä nähtiin koulutus vasemmiston ohjaukseen siirtyvänä yhteiskunnallisena muutostekijänä (Honkala 1975), mikä etenisi eduskunnan voimasuhteista riippumatta. (Aho 2010, Okkonen 2012, Suutarinen 2008) Pääjohtaja Ahon mukaan säätiön tarkoituksena näytti olleen rakentaa peruskoululle selvästi ideologista ja poliittista vaihtoehtoa (Aho 1996).

Lääninhallitusten kouluosastoihin muutoksilla oli tietysti suuria vaikutuksia. Koulutoimentarkastajien kokonaismäärä muuttui verrattuna kansakouluntarkastajien kokonaismääriin. Lääninhallitukseen perustettiin yhteensä 83 lääninkouluneuvoksen ja koulutoimentarkastajan virkaa ja vastaavasti lakkautettiin 78 kansakouluntarkastajan ja kirjastotarkastajan virkaa. Kouluosastojen käynnistyessä 1.4.1970 siirtyi yhteensä 48 kansakouluntarkastajaa valtiolta tai kaupungeista uusiin virkoihin, heistä yhdeksän osastopäälliköksi ja 39 koulutoimentarkastajaksi (Karttunen 1983). Monet kaupunkien kansakouluntarkastajat eivät tulleet uudistuksen myötä lääninhallitusten palvelukseen, vaan jäivät omien kaupunkiensä koulutoimenjohtajiksi. Kyseiset kaupungit tulivat kuitenkin lääninhallitusten toimivallan piiriin tarkastusten osalta ilman ”omaa tarkastajaa”.

Peruskoulujärjestelmä toi mukanaan myös lääninkouluttajat, joiden tehtävänä oli muun muassa opettajien ainekohtainen täydennyskoulutus. Lääninkouluttajat saattoivat osallistua oppiaineensa asiantuntijoina myös koulujen tarkastuksiin. Lääninkouluttajat olivat lääninhallituksen palveluksessa. Tältä osin koulutoimentarkastajien ohjaustarve ohentui.

Henkilöstövoimavarojen epäsuhta epäyhtenäisesti tarkastustoimintaa Koulutoimentarkastajien virat olivat läänien ”yhteisiä” virkoja. Opetusministeriö määräsi, mihin lääninhallitukseen nämä virat kulloinkin sijoitetaan (Asetus lääninhallituksen kouluosastosta 81/30.1.1970; 5.1 §). Sijoittelussa pidettiin lähtökohtana yhtäältä läänin kuntien kouluhallinnollisia valmiuksia ja toisaalta toteutettiin aluepolitiikkaa. Niin sanottujen haja-asutusalueiden lääneihin sijoitettiin suhteellisesti enemmän tarkastajia kuin rintamaille.

Kouluhallituksessa tehtiin 1970-luvun lopulla selvitys koulutoimentarkastajien sijoittumisista ja määristä suhteessa läänin opettaja- ja oppilasmääriin. Selvityksen mukaan niin sanotuissa pienissä lääneissä yhtä tarkastajaa kohden oli 100–200 opettajaa, kun se esimerkiksi Uudellamaalla oli pitkälti yli 1000 opettajaa. Tämä suhde säilyi ajan saatossa muuttumattomana. Oli hyvin ymmärrettävää, että esimerkiksi Helsingin kaupungin, Espoon ja Vantaan koulutoimet olivat rakenteiltaan ja valmiuksiltaan aivan eri luokkaa verrattuna pienten maaseutukuntien vastaaviin.

Lääninhallituksen ohjauksellista otetta tarvittiin maan eri osissa eri tavalla. Tämä vaikutti luonnollisesti myös tarkastus- ja ohjaustoiminnan tarpeisiin ja määriin maan eri osissa. Isoissa kaupunkikunnissa katsottiin ilmeisesti olevan ohjaustarvetta vähemmän kuin pienissä kunnissa.

Keskiasteen koulunuudistus, jonka tavoitteena 1980-luvulla oli vähentää lukion ylivoimaisuutta ja tehdä ammattikoulutuksen vaihtoehto houkuttelevammaksi sekä avata väylä ammattikoulutuksesta opistotasolle ja korkeakouluihin, toi lääninhallitukseen uuden asiantuntijatehtävän ammattikasvatustarkastajan nimikkeellä. 1.3.1979 perustettiin sopimuspalkkaiset ammattikasvatustarkastajan virat jokaiseen lääninhallitukseen. Ammatikasvatustarkastajien tehtäväkuva poikkesi kuitenkin koulutoimentarkastajan tehtävistä. Ammatillisten oppilaitosten tarkastustoiminnalla ei ollut samaa historiallista traditiota kuin yleissivistävässä koulutuksessa. Eri lääninhallituksissa tehtiin kuitenkin vaihtelevasti 1980-luvun lopulla ohjaus- ja seurantakäyntejä myös ammatillisiin oppilaitoksiin. Ammatikasvatustarkastajat osallistuivat koulutoimen katselmuksiin ammatilliseen koulutukseen liittyvissä asioissa maaherrojen kuntavierailuissa.

Tarkastajien henkilövahvuus vaikutti osaltaan myös tarkastusten määrään ja laatuun ja loi siten epäyhtenäisyyttä tarkastusten kokonaiskattavuuteen. Tämän vuoksi tarkastusten painoarvo ja asema vaihtelivat läänien välillä. Tarkastuksista jouduttiin luopumaan niin sanotuissa ”suurlääneissä” muiden tehtävien kustannuksella. Peruskoulu-uudistus myös osin vieraannutti tarkastajakuntaa perustehtävästä. Peruskoulun tarkastusten kohdekaan ei ollut enää sama kuin kansakoulun aikana. Tarkastustoiminnalla ei siten ollut loppuvaiheessa valtakunnallisesti yhtenäistä ja vakaata toimintakulttuuria, joten se heterogeenistui läänien välillä.

Kouluhallituksen tarkastustoimiston aseman hahmottomuus

Kouluhallituksen tarkastustoimiston asema ja tehtävät jäivät jossain määrin hahmottomiksi jo siinä vaiheessa, kun Kouluhallituksen organisaatiota ryhdyttiin muuttamaan peruskoulu-uudistuksen myötä 1970-luvun alussa. Kouluhallituksen uudet tehtävät ja niitä kehittämään perustettujen uusien toimistojen profilit edustivat laaja-alaisia koulutuspoliittisia linjanvetoja. Kiinnostus ei enää kohdistunut eri oppiaineiden sisältöihin tai didaktisiin kysymyksiin. Tarkastustoimistoon koottiin eri oppiaineiden ja oppilashuollon sekä tarkastus- että seurantatoimen edustajia. Tarkastustoimistossa työskenteli parhaimmillaan yli 20 asiantuntijaa, jotka olivat pääosin kokeneita aineenopettajia ylitarkastajan virkanimikkeellä (Anttila 2015).

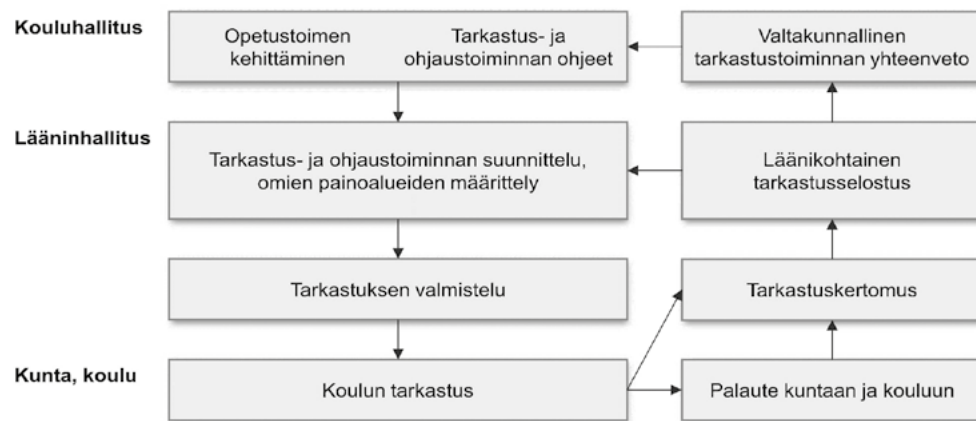
Tarkastustoiminnan kehittämisestä käytiin Kouluhallituksessa moneen suuntaan menevää keskustelua – myös eri ilmiansuuntiin, länteen ja itään. Kouluhallituksen ylitarkastajat virittivät sellaistakin suurellista ajatusta, että luotaisiin brittiläinen malli eli kukin ylitarkastaja saisi roolin, joka muistutti ”Hänen Majesteettinsa Tarkastajan” vahvaa asemaa. Näin olisi tavallaan rakennettu virastoon noin 12 erillistä tarkastusyksikköä (Aho 2021). Myös Neuvostoliiton tarkastusjärjestelmää tutkailtiin ja käännettiin suomeksi maan tarkastustoimintaa käsittelevä käsikirja vuodelta 1978. Näitä suuntia pidettiin kuitenkin Kouluhallituksen johdossa mahdottomina.

Näkemykset peruskoulun tulevista linjauksista johtivat siihen, että tarkastustoimiston päällikön viran tultua auki 1979 harkittiin koko toimiston

lakkauttamista. Virka kuitenkin päätettiin täyttää samana vuonna, mutta sellaisin evästyksin, ettei tarkastustoimiston virkamiesten sopinut enää esiintyä kovin vahvasti omien oppiaineidensa puolestapuhujina (Anttila 2015). Kaikissa virkatoimissa tuli sitoutua keskusviraston julkituomiin linjauksiin. Lisäksi tarkastustoimintaa tuli uudistaa informaatio-ohjauksen ja koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan. Tämä merkitsi myös sitä, että peruskoulun ja lukion tarkastustoiminnan painopisteen siirryttyä lääninhallituksiin, Kouluhallitukselle jäi ainoastaan opettajan-koulutuslaitosten harjoittelukoulujen tarkastustehtävä.

#### Tarkastustoiminnan uusi malli

Vuosien 1975–1984 aikana tarkastustoiminta suunniteltiin ja toteutettiin seuraavan kuvion mukaisesti:



Kuvio 1. Tarkastustoiminnan malli. (Lyytinen 1987)

Mallin mukaisesti Kouluhallitus ohjeisti tarkastukset ja määrittäi pedagogiset painoalueet. Lääninhallitukset määrittivät omat painotuksensa, toteuttivat tarkastuksen ja antoivat vuosittain palautteen havainnoistaan Kouluhallitukselle. Saatua evaluointitietoa hyödynnettiin koulutuksen valtakunnallisessa kehittämisessä.

Painopistettä siirrettiin vahvasti tosiasiatiedon ja kokemusten kokoamisen sekä arvioinnin suuntaan. Synnytettiin arviointikorosteinen palautejärjestelmä aikaisemman valvontajärjestelmän tilalle. Tarkastus- ja ohjaustoiminnan yleistavoitteet määräytyivät kouluhallituksen yleiskirjeiden 3056/15.6.1979 ja 3084/6.8.1979 mukaan. Tarkastus- ja ohjaustoiminnan tehtävänä oli

1. ohjata kuntien koulu-, opisto- ja kirjastoviranomaisten ja henkilökunnan työtä
2. valvoa, että toiminta kunnissa ja oppilaitoksissa / kirjastoissa tapahtuu voimassaolevien säännösten mukaisesti ja että siinä noudatetaan taloudellisuutta sekä
3. koota, arvioida ja välittää tietoa uusista käyttökelpoisista ratkaisuista ja menettelyistä sekä toiminnassa ilmenevistä ongelmista.

Arviointitehtävä todettiin nyt selkeästi ensimmäistä kertaa tarkastustoiminnan tavoitteissa. Tehtävänä oli myös hyvien käytäntöjen levittäminen. Koulutoimen ohjaus, valvonta ja tarkastustoiminta olivat sekä hallinnollista että pedagogista. Tarkastustoiminnan eri muotoja olivat kunnan koulutoimen katselmus, yleistarkastus, erillistarkastus ja konsultointi. Yhtenäisyyteen ohjattiin niin sanotuilla painoalueilla eli valtakunnallisilla sisältöteemoilla. Sellaisia olivat esimerkiksi seuraavat teemat: oppilasarvostelu, erilainen oppilas, koulu työyhteisönä ja opetussuunnitelman kehittäminen.

Ylitarkastajien asiantuntemus valjastettiin palautteen asianmukaiseen käsittelyyn ja hyödyntämiseen. Tarkoitus oli yhtenäistää keskusviraston saamaa tarkastuspalautetta niin, että eri lääninhallitusten raporteista voitaisiin tehdä johtopäätöksiä kansallisen koulutoimen tilasta ja hyödyntää saatua tietoa peruskoulun kehittämisessä. Koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin tuli olla tässä toiminnassa keskeistä, niin että saatua tietoa voitiin verrata kasvatuksellisiin ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Tarkastustoiminnan keskeisenä tehtävänä pidettiin tavoitteiden saavuttamisen seuraamista sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden

arvioimista. Tarkastustoimintaa koskevat kehittämisajatukset olivat tuoloin ajan hengen mukaisia. Arvioiva ote ja sitä tukevien toimintamuotojen ja menetelmien kehittäminen nousivat esille. Arviointi oli nousemassa suunnittelun ja seurannan ohella ohjausmekanismiksi (Varjo et al. 2016). Myös alan tutkimusta pyrittiin hyödyntämään arviointikriteerejä kehitettäessä. Tavoitteet olivat kuitenkin ristiriidassa silloisen toimintakulttuurin kanssa. Historiallisesti muotoutuneet ja peruskoulua edeltävältä ajalta periytyneet ”perään katsovat” toimintatavat ja pedagoginen ajattelu eivät välttämättä sopineet enää koulun autonomiaa korostavaan ajan henkeen. Vanha tarkastuskaava oli edelleen paikka paikoin käytössä.

Tarkastustoiminnan ohella ja sijaan suoritettiin lääninhallituksissa myös kuntien koulu- ja kulttuuritoimen katselmuksia, joissa pyrittiin korostamaan sivistystoimen eri osien yhteistyötä. Katselmuksot olivat useimmiten lääninkouluneuvoksen johtamia. Koko tarkastushenkilöstö osallistui mahdollisimman laajasti katselmuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Katselmuksissa oli yleensä myös kirjastotoimi mukana. Alueellisella kirjastotoimella ei perinteisestikään ollut juuri tarkastuksen luonnetta. Suhde kirjastoihin oli yhteistoiminnallisesti ohjauksellinen.

Uuden suunnan etsintää ja lainsäädännöllisen perustan rapautumista Toimintakulttuurin uudistamistarve tiedostettiin vahvasti jo 1980-luvun alkupuolella. Kouluhallitus asetti marraskuussa 1982 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia koulutoimentarkastajien käsikirja lääninhallitusten kouluosastojen peruskouluissa ja lukioissa suorittamia tarkastuksia varten. Tavoitteena oli virtaviivaistaa ja järkevöittää tarkastustoimintaa.

Koululainsäädännön uudistuksen edetessä ja lääninhallituksen henkilöstön tehtävien osittain muuttuessa oli alettu kaivata ohjeiden selkiyttämistä ja tarkastustoiminnan uudelleen analysointia. Samanaikaisesti työryhmän työn etenemisen kanssa käynnistyi laajempi keskustelu tarkastustoiminnan olemuksesta sekä valtion ja kunnan kouluviranomaisen työn yhteen niveltämisestä. Keskustelun myötä havaittiin, ettei tarkastuksen yksityiskohtiin paneutuva käsikirja vastannut ajan vaatimuksia (Lyytinen et al. 2005). Oleellisempaa oli koota näkemyksiä tar-

kastustoiminnan uudistamisen lähtökohdista ja periaatteista sekä laatia aineistoja, joita voitaisiin käyttää kouluosastojen sisäisessä suunnittelussa ja kunkin koulutoimentarkastajan oman työnkuvan kehittämisessä. Tässä tarkoituksessa Kouluhallitus julkaisi muun muassa koulutoimentarkastaja Heikki K. Lyytisen kirjoittaman *Ohjaus osana tarkastustoimintaa* -julkaisun (1987), jossa korostettiin ohjauksen ja arvioinnin osuutta tarkastuksen perusjuonteena.

Tarkastustoiminnan uudistamiseksi päädyttiin lopulta täydennyskoulutusvaihtoehtoon. Vuonna 1983 aloitettiin lääninhallitusten kouluosastojen ohjaus- ja tarkastushenkilöstön niin sanottu *intensiivikoulutus*, joka jatkui 1980-luvun jälkipuoliskolle. Koulutusohjelman avulla haluttiin suunnata tarkastustoimintaa palvelemaan aiempaa enemmän koulutuksen ohjausta ja arviointia ja siten tukea kouluissa tapahtuvaa kehittämistyötä. Tarkastajat kokoontuivat vuosittain Heinolan kurssikeskukseen, jossa käsiteltiin muun muassa vuosittaisia tarkastustoiminnan painoalueita ja niistä saatua palautetta. Yhdessä tehtiin myös ulkomaille tutustumismatkoja, joissa perehdyttiin muiden maitten vastaaviin järjestelmiin. Kansainvälinen yhteistyö kuitenkin vaimeni. Tuolloin ei vielä ollut järjestäytyntä kansainvälistä yhteistyötä tarkastustoiminnan kehittämiseksi, jota sittemmin on edustanut edellä mainittu eurooppalainen vuonna 1995 perustettu kansallisten ja alueellisten tarkastusorganisaatioiden järjestö SICI (The Standing International Conference of Inspectorates). Sen toiminta-ajatuksena on koulujen kehittäminen vaihtamalla tietoja koulutusjärjestelmien piirteisistä ja muutoksista jäsenmaissa. Lisäksi se pyrkii parantamaan tarkastusyhteisöjensä ammatillista osaamista sekä toteuttamaan yhteistoiminnallisia tarkastus- ja arviointiprojekteja. Viimeksi mainituista voidaan mainita Iso Britannian tarkastusinstituution Ofstedin vuonna 2003 toteuttama Iso Britannian, Tanskan ja Suomen kuusivuotiaiden opetusta koskeva vertaileva tutkimus (Robin 2003).

1980-luvun jälkipuoliskolla myös tarkastustoiminnan lainsäädännöllinen perusta alkoi murentua. Tarkastustoimintaa ei enää mainittu 1.8.1985 voimaantulleessa peruskoululaissa ja -asetuksessa eikä lukiolaissa ja -asetuksessa. Tarkastustoiminta perustui tämän jälkeen lääninhallituksen kou-

luosastoa koskevaan asetukseen (46/82, muutettu 2. ja 4 pykälien osalta asetuksella 725/1984). Kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja avustuksista annetussa laissa (35/1973) sekä laissa peruskoulun, lukion ja yleisen kirjaston valtionosuuksista (1112/1978) tarkoitettu asianomainen viranomainen oli Kouluhallitus. Lääninhallitus antoi ainoastaan lausuntonsa käyttömenoja sekä investointeja koskevista valtionosuusasioissa.

Myöhemmin tarkastustoiminta poistettiin kokonaan lainsäädännöstä kouluosastoa koskevan asetuksen korvautuessa lääninhallitusasetuksella (A 202/1988). Asiaa valmistellut lääninhallitusasetustoimikunta ehdotti mietinnössään lääninhallituksesta annettavaksi uuden asetuksen, joka korvasi silloiset lääninhallituksesta, lääninhallituksen kouluosastosta ja sosiaali- ja terveysosastosta annetut asetukset (Komiteamietintö 1985:57).

Lääninhallitustoimikunnan esityksestä poiketen sisäasiainministeriön tekemässä esityksen valmistelussa päädyttiin esittämään asetuksen sijaan uuden lääninhallituslain säätämistä kiireellisellä aikataululla siten, että laki tulisi voimaan heti seuraavan vuoden 1988 alussa. Hallituksen esityksessä vakuutettiin, että uusi laki ja sen perusteella annettava asetukset eivät sisällä asiallisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön: ”Lakiehdotus ja sen nojalla annettava lääninhallitusasetus ei sisällä voimassa oleviin säännöksiin asiallisia muutoksia.”

Lakiesitys jätettiin eduskunnalle 10.11.1987 ja sen lähetekeskustelu käytiin 13.11.1987. Esitys lähetettiin toiseen lakivaliokuntaan lausuntoa varten. Valiokunta muutti Suomen Kunnallisliton lausunnossa esitetyn mukaisesti lääninhallituksen asemaa koskevan pykälän. Hallituksen esittämä lain sanamuoto: ”Lääninhallituksen alaisia ovat:” korvattiin virkkeellä ”Lääninhallitus ohjaa ja valvoo seuraavia viranomaisia ja toimintayksiköitä”. Kouluosastoa nimenomaisesti koskeva lainkohta jäi muotoon: (3) ope- tus- ja kulttuurihallinnon toimintayksiköitä sen mukaan, kuin niistä on erikseen säädetty. Lailla Kouluhallituksesta ja sen alaisesta koulutoimesta oli nimenomaisesti säädetty, että sen toisessa pykälässä säädetty tehtävät koskivat lääninhallitusta vain, jos koulut ja oppilaitokset oli säädetty sen alaisiksi.

Toisessa käsittelyssä kiinnitettiin huomiota vain läänin taidetoimikunnan ja sen henkilöstön asemaan korostaen toimikunnan itsenäisyyden säilyttämistä lääninhallituksen organisaatiossa. Toisen lakivaliokunnan tekemä muutos ei aiheuttanut keskustelua. Vasta lain kolmannessa käsittelyssä eduskunta heräsi epäilemään, että laki ja sen pohjalta annettava asetuksetkin saattavat sisältää muutoksia voimassa oleviin säännöksiin. Edustaja Heli Astala valitteli nyt jälkijättöisesti, että hallituksen esityksestä ei hankittu sivistysvaliokunnan lausuntoa. Lääninhallituslaki hyväksyttiin siis valiokuntien esittämässä muodossa.

Kun maaliskuun 3. päivänä 1988 annettu asetukset julkistettiin, havaittiin että sen 37 pykälässä oli kumottu asetukset lääninhallituksen kouluosastosta, mikä sisälsi koulutoimentarkastajien alkuperäisen ja oleellisen tehtävän tarkastaa kouluja sekä oppilaitoksia. Muutosta voi perustellusti pitää asiallisena, eli hallituksen vakuutus oli harhaan johtava. Siksi siihen ei välttämättä eduskunnassa kiinnitetty asian vaatimaa huomiota. Tammi- ja helmikuun aikana 1988 ratkaistiin siis käytännössä sisäasiainministeriön valmistelusta ja esittelystä peruskoulujen ja lukioiden tarkastustoiminnan kohtalo, sillä asetuksen 37 pykälän 2 momentin säännöksellä kumottiin lääninhallituksen kouluosastosta 14.1.1982 annettu asetukset 46/82.

Kouluhallituksen tai lääninhallitusten kouluosastojen asiantuntijoita ei kuultu lainkaan. Lääninhallituksista kuultavana oli tuolloin vt. maaherrana toiminut lääninkouluneuvos Kalevi Nikki. Asetus tuli voimaan varsin ripeästi eli 15.3.1988. Avoimeksi jää kysymys, perustuiko asetuksen kumoamista koskeva päätös todennettavissa olevaan rationaaliseen tietoon, arvosidonnaisiin poliittisideologisiin perusteisiin vai tapahtuiko ratkaisu peräti jonkinasteisessa ”tiedostamattomuuden” tilassa ikään kuin vahingossa. On hyvinkin mahdollista, että ratkaisu kuului osaksi laajempaa julkisen hallinnon rakennemuutosta, jossa myös lääninhallituksen olemassaolon oikeutus oli ohenemassa, jolloin asian ei katsottu vaativan enempiä perusteluja.

Kun koulutoimentarkastajien päätehtäväksi luonnehdittava koulujen seuranta, ohjaus ja valvonta poistettiin lainsäädännöstä ja lähes kaikki hal-

linnolliset tehtävät oli joko lopetettu taikka siirretty paikallistasolle ja toimintayksikölle itselleen, oli 1980-luvun lopulla koulutoimentarkastajien virkojen säilyttämiseltä pudonnut säädöspohja.

Tästä syystä ei enää lääninhallituksissa täytetty koulutoimentarkastajan virkoja. Työnantaja pyrki eri toimin nopeuttamaan myös luonnollista poistumaa. Koulutoimentarkastajille etsittiin myös tehtäviä lääninhallituksen muilta osastoilta, esimerkiksi sosiaali- ja terveysosastoilta, jotka paikoin kärsivät työvoimapulasta. Joitakin tarkastajia siirrettiin myös lakautuspalkalle. Tarkastus- ja ohjauskäynteinä tarkastustoiminta kuitenkin jatkui enemmän tai vähemmän säännöllisesti ”hitauden lailla” vuoteen 1991, jolloin Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus yhdistettiin Opetushallitukseksi (Laki Opetushallituksesta 182/1991). Tällöin päättyi myös aiemmin vallinnut kouluosastojen sisällöllinen alistussuhde Opetushallitukseen.

Ainakin Keski-Suomen lääninhallituksessa vielä 1990-luvulla koulutoimentarkastajat toimivat oppilaitoksissa maksupalveluperiaatteella ja tekivät arviointia tilaustyönä, jolloin perinteisen tarkastuksen luonne oli jo hävinnyt. Vaasan lääninhallituksessa tehtiin kuntien pyynnöstä muutamia koulutoimen katselmuksia tarkastustoiminnan jäänteinä.

## **Tarkastustoiminta hiipuu**

Tarkastustoiminnan uudistaminen jälkijunassa

Kehityksen suuntana oli siirtyminen rakenteellisen muutoksen jälkeen keskitetystä opetushallinnosta hajautettuun eli desentralistiseen ja deregulatiiviseen hallintomalliin (Varjo 2011; Hirvi 1996). Suomi olikin kansainvälisesti edelläkävijänä 1990-luvulla koulutoimen päätösvallan hajauttamispyrkimyksissä (Varjo et al. 2016; Education at a Glance 2004). Normien perkaus, kuntien itsenäisyyttä korostavat vapaakuntakokeilut ja hallinnon päällekkäisyyksien poistaminen sekä talouskriisi tukivat tätä kehitystä. Ohjausparadigma siis muuttui. Suunta sinänsä oli kansainvälinen, kun uusliberalismi ulottui myös koulutuspolitiikkaan. Markkinatalouden

johtamisopit tulivat julkiseen hallintoon. Opin tausta-ajatuksena oli julkisen sektorin menojen kasvun pysäyttäminen sekä sen työvoimaosuuden supistaminen. Toiminnan tehokkuuden valvontaan käytettiin mittareita, jotka oli luotu liikkeenjohdollisessa ympäristössä.

Hallinnon kehittämissuuntaa määritti tuolloin kenraaliluutnantti Aimo Pajusen johtaman ja keväällä 1986 jättämän hallinnon hajauttamiskomitean työn tulokset. Toimikunta perusteli uudistuksen suuntaa palvelujen laadun parantamisella ja modernisoinnilla. Taustalla oli myös hidastuva talouskasvu, johon myös hallinto tuli sopeuttaa. Varaa oli vain rakenneuutokseen – ei entisiin rakenteisiin. Pajusen komitea nosti esiin myös ministeriöiden ja keskusvirastojen välisen itse asiassa historiallisesti pitkän valtakamppailun, jossa hajauttamisen merkityssisältö on vaihdellut (Yliaska 2010). Pajusen komiteassa hajauttaminen ei tarkoittanut vallan siirtämistä kuntiin vaan vallan siirtämistä ministeriöihin. Yliaskan mukaan hajauttamiselle annettiin myös uusia merkityksiä. Hajauttamiseen katsottiin sisältyvän myös deregulaatio, markkinaistaminen sekä tulos- ja kehysohjaus. Vallanjaollisesti desentralisaatio tuli merkitsemään valtion valtaa resursseista ja strategisista päätöksistä. Kunnat taas saivat päättää toiminnallisista järjestelyistä. Käytännössä lähidemokraattinen desentralisaatio hävisi vallan keskittämiseksi ministeriöihin (Yliaska 2010). Keskusvirastojen kohdalla kehitys johti organisatorisiin muutoksiin, jolloin niistä tuli kehittämisvirastoja.

Tarkastustoiminnan uudistaminen uudessa hallintoparadigmassa olisi ollut erityisen vaativa tehtävä, kun se liittyi samalla tapahtuneeseen opetushallinnon linjaorganisaation muutokseen. Onnistuakseen parhaalla mahdollisella tavalla se olisi vaatinut hyvää ja suoraa linjayhteyttä ministeriöstä koulutoimen aluehallintoon ja paikallisiin viranomaisiin. Se olisi myös vaatinut hyvää yhteydenpitoa esimerkiksi opettajankoulutusyksiköihin ja koulutustutkimusta suorittaviin laitoksiin sekä kansainvälistä yhteydenpitoa. Sen lisäksi se olisi vaatinut tarkastajakunnalta aivan uudenlaista osaaamista ja imagon kirkastamista arvioinnin suuntaan, joka oli nousemassa ajassa vahvasti esille (Anttila 2015). Samalla olisi tullut ottaa huomioon tavalla tai toisella myös varsinainen tarkastusmekanismi muutoin kuin

omavalvontana ja arviointi- ja informaatio-ohjaukseksi muuntuneena tarkastuksena.

Opetusministeriö oli asemoinut linjansa suhteessa hallinnon hajautukseen jo ennen pääministeri Harri Holkerin hallituskautta ja tämä ilmeni kodifoidussa koululainsäädännössä sen astuttua voimaan 1.8.1984. Opetusministeriön arkistossa säilytettävistä Jaakko Nummisen asiakirjoista löytyy paljastava lehtileike 8.4.1990 koskien Turun Sanomien pääkirjoitusta sekä päätoimittaja Jarmo Virmavirran kolumnia otsikolla ”Opetushallitus, pääteipiste?”. Molemmat sisältävät päätoimittajan analyysin sekä Suomen koululaitoksen tilasta että ohjelman opetushallinnon uudistamisesta uuden suuntauksen nuottien mukaan (Turun Sanomat 8.4.1990). Virallisten asiakirjojen joukkoon ei yleensä ole tapana liittää lehtileikkeitä, ellei niillä ole arkiston omistajalle poikkeuksellisen tärkeää historiallista merkitystä.

Arviointia yleensä perustelivat muun muassa yhteiskunnallisten järjestelmien hallinnan komplisoituminen, yhteiskunnallisten ohjelmien vaikutusten ”näkyttömyys”, huoli julkisten menojen määrästä ja niiden käytön taloudellisuudesta sekä käsitys arvioinnin liittymisestä toiminnan tehokkuuteen. Arvioinnin katsottiin myös kuuluvan muodinmukaiseen manageriaaliseen ideologiaan eräänlaisena välttämättömyytenä. Tämä asetti uusia vaatimuksia myös opetushallinnossa toimivalle viranhaltijalle. Enää ei viranhaltijalle riittänyt:

- *kurinalainen arvokkuus ja etuoikeutettu asema*
- *teknis-hallinnollinen tietotaito*
- *hallintorutiinien mekaaninen ja moitteeton hoitaminen*
- *taitava monimutkaisten säädösten ja määräysten tulkitsija*
- *vanhan säilyttäjä ja kaiken konkreettisen osaava*
- *pelkkä osa moniasteista hallintohierarkiaa*

(Lyytinen 1990)

Myöhemmin 1990-luvulla lääninhallituksissa ilmeni joka tapauksessa pyrkimystä arviointitehtävän säilyttämiseen. Tätä kuvaa se, että 1995 pieni ryhmä tarkastajia laati muistion, mikä sisälsi ehdotuksen kouluosastojen toiminnan uudelleen suuntaamisesta yhdessä koko opetushallinnon kanssa. Työryhmä ehdotti, että lääninhallitukselle säädettäisiin tuolloin valmis-teilla olleeseen lakiuudistukseen liittyen osavastuu sen alaisen koulutuksen seurannasta ja arvioinnista. Muistiosta hankittiin kouluosastojen lausunnot ja se toimitettiin opetusministeriön, Opetushallituksen sekä OAJ:n tiedoksi (Kangasoja ym. 1995).

Arviointi olisi kuitenkin vaatinut oman ydinosaamisensa, joka olisi edellyttänyt vahvan systemaattisen koulutuksen. Myös erilaiset ulkoisen tuen tehtävät kuten koulun sisäisen kehittämisen menetelmiä koskeva informaatio-ohjaus ja koulun itsearvioinnin ohjaus perinteestä poiketen olisi tullut hallita kehitystrendien suunnassa koulujen itseuudistuvuuden edistämiseksi. Intensiivikoulutukseen ei niihin oikein syvällisesti pystynyt paneutumaan. Tässä suhteessa suomalainen tarkastustoiminta ei kehittynyt kansainväliseen suuntaan kuten myöhemmin esimerkiksi Hollannissa, jossa esimerkiksi oppilaitosten itsearviointi ja tarkastustoiminta integroitiin toisiaan täydentäviksi. Ruotsissa taas päädyttiin siihen, että tarkastustoiminta lakkautettiin vuonna 1991 samassa yhteydessä, kun uusi keskusvirasto (Skolverket) perustettiin. Se vastasi koulutuksen laadunvarmistuksesta. Myöhemmin vuonna 2008 kuitenkin tarkastustoiminta palautettiin perustamalla uusi ja erillinen valtiollinen tarkastusviranomaisen, joka toimii kuudella maantieteellisellä alueella. Tällä hetkellä koulutarkastajien määrä Ruotsissa on noin 500.

Uudet linjaukset tulivat lopulta liian myöhään. Ne eivät ehtineet enää tuottaa odotettuja tuloksia. Muutosvirrat pyyhkivät tarkastustoiminnan historiaan. Se oli ehkä elänyt liian pitkään historian ”väärällä puolella”, jossa tarkastuksen rituaalinomaiset funktiot jäivät osin elämään toimintakulttuurissa. Kenties ”tarkastettiin” sen syvemmin tarvetta pohtimatta. On ilmeistä, ettei historian oikealla puolellakaan toimiminen olisi ajan hengessä riittänyt. 1980-luvun uudistusideat jäivät kuitenkin elämään. Arviointiajattelu vahvistui ja ennen pitkää hahmottuivat myös uudet or-

ganisaatorakenteet kuten esimerkiksi myöhemmin perustettu Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Lääninhallitukseen asemoitui peruspalvelujen arviointi uutena ja tavallaan tarkastustoiminnan jatkeena. Arviointi toteutettiin aluksi vuosittain, nykyisin joka toinen vuosi kaikille kunnille lähetetyn kyselyn perusteella. Kyselyllä on ollut tarkoitus selvittää esimerkiksi peruskouluverkoston tila, suurten opetusryhmien esiintyminen sekä oppilaiden koulumatkoihin käyttämä aika. Kysymykset vaihtelevat jossain määrin vuodesta toiseen.

Vuonna 1991 säädetyin lain mukaan määriteltiin Opetushallituksen tehtäväksi koko koulutoimen kehittäminen ja sen rooliksi toimia sellaisena asiantuntijavirastona, joka vastaa kaikin puolin koulutuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittämisestä ja uudistamisesta. Tätä tehtävää varten sen tuli seurata ja edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä suorittaa itsekin tutkimuksia ja selvityksiä.

Ilmeisesti tarkastustoiminnan ei enää katsottu vallitsevassa tilanteessa tuovan näihin tehtäviin merkittävää lisäarvoa eikä lääninhallituksille laissa säädetty joidenkin kouluosastojen havittelemaa ulkoisen arviointisijan roolia. Tarkastukselle ei ollut sosiaalista tilausta sen enempää valtakunnallisesti, alueellisesti kuin paikallisestikaan. Tähän ajankohtaan päättyi pitkäaikainen tarkastustoiminta Suomessa ilman sen suurempaa koulutuspoliittista tai muuta keskustelua. Lopputulema oli pitkällisen kehityksen tulos. Toimintaympäristön muutokset kiersivät vaivihkaa tarkastusjärjestelmän ohi, jolloin myös koulutuspoliittisten vaikuttajien ja vastaavassa asemassa olevien kouluhallintoviranomaisten tuki katosi, eikä itse tarkastusviranomaisella löytynyt taistelutahtoa toiminnan puolesta. Toisaalta se olisi saatettu kokea tarkastusviranomaisen itsepuolustukseksi. Se olisi ollut kehitysvoimien valtavirran vastaista. Luopuminen tapahtui ilman muutosvastarintaa. Tuskin lääninhallitusten korkein johtokaan tiedosti tilannetta, eikä kouluosastojen johdolla ollut selkeää ja yhtenäistä kantaa puolesta tai vastaan. Kouluosastojen itseuudistuvuuttakaan ei välttämättä systemaattisesti johdettu kehitystrendien suuntaan. Tilanne oli tässä suhteessa ambivalentti.

Koulujen tarkastus luottamuskuultuurissa ajan hengelle vieras

”Näkymättömän ajan hengen” mukaan hallintokeskeinen tarkastus muistutti ja edusti menneisyyden keskitettyä valta- ja ohjausjärjestelmää, jossa koulutuksen ylläpitäjä ja sen alaiset koulut ja oppilaitokset olivat ulkoiselle ohjausjärjestelmälle vahvasti alisteisia. Valtiolta kunnille tapahtuneiden delegointien myötä valtionhallinnolle alisteiset tehtävät kuitenkin radikaalisti ajan myötä vähenivät (Juva et al. 2009). Kun tarkastustoiminta edusti vielä väliportaan hallintoa, jonka piti olla ajan hengen mukaisesti ohut, kuten niin sanottuun hallinnon ”neitimalliin” kuului (Yliaska 2010), sen lakkauttaminen oli ajan kuvassa luontevaa. Jo terminä tarkastus edusti byrokratiaa eikä hallinnolta toivottua palveluhenkisyttä, vaikka tarkastuksella sinänsä on hallinnossa oma perustehtävänsä, kuten on totuttu roolijakoisesti toteamaan: tarkastaja tarkastaa, opettaja opettaa ja oppilas oppii. Ajan henki taas vaati debyrokratiaa. Idea siitä, että se joka kustantaa, myös valvoo, hämärtyi. Tämän suuntauksen eräänlaisena ääripäänä voidaan pitää nykyään julkisuutta saaneen Valtionalouden tarkastusviraston entisen pääjohtajan Tytti Yli-Viikarin virastolleen lanseeraamaa konsultointiroolia tarkastuksen sijaan.

Kontrollin sijaan 1990-luvun vaihteessa avainsana oli koulujen ja oppilaitosten itseuudistuvuutta korostava luottamuskuulttuuri, jossa koulut ja oppilaitokset olivat oppivan organisaation ideaan perustuvia kehittämis- ja osaamisyksiköitä (Hirvi 1996). Niillä tuli olla valmius tulosvastuuseen ja itseohjautuvuuteen ilman ulkoista kontrollia. Luottamuksen ilmapiirissä uskottiin syntyvän uuden luomisen yrittäjyyttä ja parhaat edellytykset koulujen omaehtoisen sisäiseen kehittämiseen. Ajan hengessä eri koulutusorganisaatiot kouluttivat myös koulun sisäisen kehittämisen konsultteja koulujen itseuudistuvuuden tueksi. Koulutettavina oli myös koulutoimentarkastajia. Tosiasiallisesti itseohjautuvuus on niin yksilö- kuin yhteisötasolla utopia. On kouluja, jotka seisovat ankkurissa, ja kouluja, jotka purjehtivat. Siksi perään katsomistakaan ei tule unohtaa.

Tulosajattelu ulottui siis myös koululaitoksen piiriin. Erinomaisuuden, tuloksellisuuden ja tehokkuuden katsottiin syntyvän itsesäätelyssä ja jopa keskinäisessä kilpailussa (Simola 2002). Tosin Suomessa ei päädytty kilpai-



lua tukevien koulujen ranking-listojen käyttöön. Tähän henkeen menneisyydestä periytynyt tarkastajan epämuodikkaalla valvonnalla leimautunut imago ei sopinut, vaikka se ei sitä tosiasiallisesti loppuvaiheessa ollut. Sillä oli selkeästi informaatio-ohjauksen luonne. Pikkutarkoista tarkastuksista oli jo siirrytty kokonaisvaltaisempiin ohjaus- ja seurantakäynteihin, joiden kohteena oli koko koulu ja sen kehittäminen. Reviisorin ”koppalakki ja sapeli” eivät kuulunut edes varavarusteisiin – tosin poikkeuksiakin esiintyi. Koulutoimen katselmuksissa arvioitiin koko kunnan koulutoimen tilaa ja kunnallisen opetushallinnon toimivuutta, jossa myös kulttuuritoimi saattoi olla mukana.

Hieman kärjistäen voisi todeta, että keskushallinnon visionäärisstrategiseen ajatteluun ei kuulunut välttämättä tietää mitä ”kentällä” tapahtuu. Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten tuli laatia omat strategiansa ja vastata niiden toteutumisesta. Tosiasiallisesti suuret ja pitkävaikutteiset linjaukset ja resurssiohjaus olivat valtiolla (Yliaska 2010). Operatiivisessa toiminnassa paikallinen itsearviointi katsottiin riittäväksi valvonnaksi, jota osaltaan täydensivät kunnan tarkastuslautakunnan ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen suorittamat terveydenhuoltolainmukaiset terveellisyden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin tarkastukset ja niiden pohjalta tapahtuva informaatio-ohjaus.

Niidenkin tehtävässä korostettiin arviointia. Kun itsearviointiin päädyttiin, ilmeisenä haasteena oli riittävän arviointiosaamisen vahvistaminen ja ylläpitäminen paikallisella tasolla (vrt. Juva et al. 2009). Lisäksi myös kuntien opetushallinto oheni 1990-luvun alun lama seurauksena, mikä heikensi arvioinnin edellytyksiä.

Kansallisen arvioinnin tehtävä oli taas katsoa otospohjaisin koulusaavutus-testein, miten asetetut tavoitteet oli saavutettu. Oppilaitosten kokonais-toimivuus oppimisympäristönä ei ollut mielenkiinnon kohteena kuten aiemmin tarkastustoiminnassa. Kuvaannollisesti ilmaisten, kun uusi koulujärjestelmä oli saatu rakenteellisesti toteutetuksi, sen ”sisustamiseen” ei enää tarvittu ”rakennustelineitä” eli ulkoista tukea. Valtion hallinnon tehtävänä ei ollut katsoa, mitä rakennuksen sisällä tapahtui, varsinkin kun koulutuk-

sen järjestäjä oli osaltaan myös koulutuspoliittinen toimija, jonka henkilöstö koostui monipuolisesta asiantuntemuksesta, kuten edellä on kuvattu.

Koulun ei tarvitse siis enää saada palautetta suoriutumisestaan arvioinnin kohteena. Riittäväksi katsotaan tiedon saaminen arvioitujen kohteiden keskimääräisestä tuloksesta. Peruspalvelujen arvioinnin oleellisin heikkous suhteessa tarkastuksiin on, että kunnan antamien tietojen todenperäisyyttä ei varmisteta. Itsearvioinnin luotettavuutta ulkoiseen arviointiin verrattuna voidaan arvostella yksinkertaistaen kuvitteellisessa tilanteessa, jossa jäätanssijoiden tai mäkihyppääjien sijoittuminen kilpailussa jätettäisiin pelkästään itsearvioinnin varaan.

Peruskoulun rakennusvaiheen onnistumisessa tarkastusinstituutiolla oli kuitenkin ilmeisen suuri merkitys. Opetusministeriön, Kouluhallituksen ja lääninhallitusten välinen aktiivinen vuoropuhelu takasi keskushallinnon ”kentän” tuntemuksen uuden järjestelmän jalkauttamiseksi (Numminen 2020). Eräänlaisena alueellisena koulutuspolitiikan epävirallisena kollegiona toimivat lääninsivistysneuvosten kokoukset, joissa opetusministeriön kansliapäällikkö toimi puheenjohtajana tai alustajana. Vastaavia kokoontumisia oli myös Kouluhallituksen kutsusta (Numminen 2020). ”Rakennustelineet” toimivat vuoropuhelun tuloksena toimeenpanossa ilmeisen tuloksellisesti. Lääninsivistysneuvosten kokoukset opetus- ja kulttuuriministeriössä jatkuivat aina lääninhallitusten lakkaamiseen saakka.

Peruskoulun tilannekartoitukset kehittämistoiminnan tueksi

Peruskoulu-uudistus toi tarpeen seurata samanaikaisesti uudistusta myös tutkimuspohjaisesti. Tätä palvelemaan perustettiin Kasvatustieteiden tutkimuslaitos 1968. Tällä ratkaisulla haluttiin korostaa seurannan ja arvioinnin sekä puolueettoman tutkimuksen riippumattomuutta uudistuksen ohjauksesta ja sen toteuttajista uudistuksen tulosten ja vaikuttavuuden selvittämiseksi (Lyytinen 2010). Tutkimuslaitos teki kaikkiaan kolme peruskoulun tilannekartoitusta vuosina 1979, 1990 ja 1995. Vuoteen 1991 saakka Koulutuksen tutkimuslaitos oli keskeinen toimija myös oppimistulosten arvioinnissa. Sittemmin se on keskittynyt oppimistulosten kansainväliseen arviointiin, mikä oli ollut sen tehtäväkuvassa aiemminkin.

Tilannearvioinnit enteilivät myös tarkastustoiminnan kannalta uutta suuntaa. Haluttiin aiempaa vahvemmin yleistettävää ja tutkimuspohjaista tilannetietoa koulutuksen tilasta. Tarkastustoiminnan ei katsottu tässä suhteessa vastaavan ajan haasteisiin uudistuksen hallinnan kannalta, vaikka tarkastukset tuottivat tärkeää oppimisympäristötietoa ja sen perusteella tehtäviä koulukohtaisia kehittämissuosituksia.

Tarkastustoiminnan lisäarvo koulutuspolitiikkaan jäi ohueksi. Lääninhallitusten kouluosastojen tarkastustoiminnasta ei missään vaiheessa muodostunut järjestelmää, joka olisi tuottanut pitkävaikutteisesti merkittäväksi koettua ja hyödynnettävää koulutuspoliittista tietoa. Tosin sitä ei ainakaan tarkastusten tavoitteissa edellytettykään, mutta ei siihen myöskään esteitä olisi ollut. Sen sijaan tarkastusten painoarvo saattoi olla sitäkin merkittävämpi yksittäisen koulun tai kunnan opetustoimen kehittämisessä. Perustellut ja todellisuuspohjaiset tarkastuspalautteet kouluille ja kunnan opetustoimelle yleensä saattoivat:

- antaa hyödyntämiskelpoista tietoa koulun ja kunnan opetustoimen toimivuudesta ja tuloksellisuudesta
- nostaa esille koulun ja koko kunnan opetustoimen vahvuuksia ja kehittämistarpeita
- välittää kansallisesti ja alueellisesti koottua vertailutietoa opetustoimen tilasta ja auttaa siten suhteuttamaan oma tilanne laajempiin alueellisiin ja kansallisiin yhteyksiin
- välittää esimerkkejä hyvistä käytänteistä ja erityisesti peruskoulujärjestelmää kehittävästä koulukokeiluista
- luoda opetustoimelle valtakunnallista yhtenäisyyttä opetuksen ja oppimisen edellytyksille

(Lyytinen et al. 2005).

Tarkastustoiminnan päättymisestä ei käyty juuri julkista keskustelua. Osalle pitkään palvelleita tarkastajia ratkaisu oli turhauttava pettymys. Muu-  
tostarvetta ei kaikilta osin siis tiedostettu. Historiallisesti pitkään toiminut

ja näkyvä osa koulutuksen ohjausjärjestelmää poistettiin näkymättömästi. Muutos jäi ”juhlimatta”. Vuosia jatkuneen tarkastajakunnan täydennyskoulutuksen uskottiin tarkastajien keskuudessa antavan edellytykset tarkastustoiminnan uusiutumislle ja työn jatkuvuudelle. Kehityssuuntaa määräävissä instituutioissa muutoksen suuntaan ei kuitenkaan uskottu. Tarkastustoiminta nostettiin vielä kerran esille Suomen koulutusjärjestelmähallinnon loppuraportissa vuonna 2002:

*Koulujen tarkastuksen perustamista uudistetussa ajanmukaisessa ja muissa kehittyneissä maissa sovellettuihin parhaisiin käytäntöihin rinnastettavalla tavalla on ryhdyttävä vakavasti valmistelemaan toiminnon perustamiseksi lääninhallituksen varaan. Aikaisemmasta edeltäjästään poiketen, se olisi informaatio-ohjaukseen perustuvaa ja sellaisenaan tukea antavaa ja konsultoivaa.*

Edellä mainittua ehdotusta voisi perustella alueellisten erityispiirteiden ja koulutuksen palveluympäristön tuntemuksella ja läheisyydellä. Voisi myös olettaa, että aluehallinnolla on parempi mahdollisuus räätälöidä ulkoinen arviointi palvelujen tuottajatason itsearviointiin ja lisätä siten informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta integroimalla kehittämistuki ja arviointi. Edelleen voisi olettaa, että näin turvattaisiin arvioinnin kansallinen kattavuus ja riittävä syvyys alueellisesti hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä. Sittemmin tarkastustoimintaan on palattu lähinnä historiallisena vaiheena – viimeisimmin Mäntylän et. al. julkaisussa ”Pukki kaalimaan vartijaa – kuka valvoo peruskouluja” (Mäntylä et al. 2021; vrt. Varjo et al. 2016).

### Entinen tarkastusviranomaisen peruspalvelujen arvioijaksi

Koulutuksen seurannan ja arvioinnin lainsäädännöllisen perustan näkökulmasta kymmenen vuoden siirtymävaihe tarkastustoimen lakkaamisesta vuoden 1998 uusien koululakien voimaan astumiseen oli varsinkin väljän sääntelyn aikaa. Se merkisi vapautta niin koulutuksen järjestäjille kuin opettajille sekä vapaata koulun valintaa vanhemmille. Arviointitoiminta perustui lähinnä Opetushallitukselle laissa säädettyihin seuranta-, kehittä-

mis- ja tuloksellisuuden arviointitehtäviin sekä lääninhallituslain 1 §:ään, jonka perusteella läänit opetusministeriön ohjauksessa suorittivat arviointia. Tälle ajanjaksolle näyttäisikin olevan tunnusomaista, että koulutuksen järjestäjien toimintaa arvioitiin valtion eri hallintoviranomaisten sisäisten tulosopimusten ja päätösten nojalla. Tosin jo läänien tarkastustoimintaa oli ohjattu lähinnä hallinnon sisäisin ohjein.

Opetushallituksesta säädetyn lain myötä myös lääninhallitusten kouluosastojen rooli opetuksen ohjauksentässä muuttui. Tällöin päättyi myös aiemmin vallinnut kouluosaston sisällöllinen alistussuhde Opetushallitukseen. Lääninhallitusten kouluosastojen toimintaa ohjaavaksi lainsäädännöksi jäi tämän jälkeen enää lääninhallituslaki, jonka 1§:n mukaan lääninhallituksen oli huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin edistettävä läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Tähän säännökseen nojautuen kouluosastot ja myöhemmin sivistysosastot suorittivat koulutoimen seuranta- ja arviointia vuodesta 1996 alkaen opetusministeriön kanssa tehdyn tulosopimuksen mukaisesti. Vuoden 1997 lääniuudistuksessa entiset kouluosastot muuttuivat sivistysosastoiksi ja koulutoimentarkastajat sivistystoimentarkastajiksi. Seurannan ja arvioinnin kohteena olivat kaikki koulutusasteet korkea-astetta lukuun ottamatta. Näin entisestä tarkastusviranomaisesta tuli peruspalvelujen arvioija ajan hengen mukaisesti (Lyytinen et al. 2010).

Vuoden 2001 lääninhallituslakiuudistuksella peruspalvelujen arviointi säädettiin lääninhallitusten lakisääteiseksi tehtäväksi. Lain perustelujen (HE 155/1999) mukaan kansalaiset vaativat julkiselta hallinnolta entistä laadukkaampia ja paremmin saatavissa olevia palveluja sekä myös vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä. Tämä edellyttää hallinnolta asiakaslähtöistä palvelujen järjestämistä toimenpiteitä palvelujen saatavuuden tason parantamiseksi, entistä taloudellisempia palvelujen tuottamistapoja sekä julkisia palveluja koskevan arviointitoiminnan lisäämistä. Lääninhallitusten vahvuutena tässä arvioinnissa nähtiin monialaisuus, joka hallituksen esityksen mukaan antoi mahdollisuuden yhdistää arviointitoiminnassa eri hallinnonalojen asiantuntemus. Arvioinnin tuloksena voitiin näin saada kuva palvelujen kokonaisuudesta ja poikkihallinnollisella arvioinnilla avattiin perustelujen mukaan myös uusia näkökulmia valtakunnallisille ratkaisuille.

Arvioinnilla tuotettiin alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten (Lyytinen et al. 2010).

Arviointikohteina lain perusteluissa mainitaan muun muassa eräät perusoikeudet kuten hallitusmuodon 13 §:n mukainen oikeus perusopetuksen saamiseen, 14 a §:n mukainen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä 15 a §:n mukainen oikeus sosiaali- ja terveyspalvelujen saamiseen. Peruspalveluilla tarkoitetaan perustelujen mukaan palveluita, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Viime vuosina arviointikohteena on ollut lähes yksinomaan palvelujen saataavuus. Arviointi tuottaa kyselyn perusteella lähinnä kouluverkon tilaa ja koulumatkojen pituutta koskevaa määrällistä tietoa. Nämä samat tiedot oli vuoteen 1985 asti tuottanut piirijakojärjestelmä kouluohjesääntöineen ja opetussuunnitelman vuositarkiste, jonka lääninhallitus oli vahvistanut. Valtion kouluhallinto oli uudistuksissa menettänyt mahdollisuutensa vaikuttaa epätarkoituksenmukaiseen koulujen lakkauttamiseen, koska arsenaaliin jääneillä kantelupäätöksillä ei voi puuttua kunnan päätösvallassa olevaan koulujen perustamiseen, sijoittamiseen eikä lakkauttamiseen.

Aluehallintovirastot arvioivat peruspalvelujen saatavuutta joka toinen vuosi. Peruspalvelujen arvioinnissa seurataan ja arvioidaan palvelujen yhdenvertaista toteutumista koko maassa. Huomiota kiinnitetään myös alueellisiin eroihin palvelujen saatavuudessa. Peruspalvelujen arvioinnin kohteet vaihtelevat eri arviointivuosina. Tietoa kerätään arviointeja varten esimerkiksi kuntiin lähetettävillä kyselyillä. Arviointien pohjalta tehdään ehdotuksia palvelujen parantamiseksi (Lehtola 2021).

Tuorein peruspalvelujen arviointi tehtiin vuonna 2019 ja julkaistiin ke- säkuussa 2020. Se kohdistui koko viraston eri hallinnonalojen yhdeksään arviointikohteeseen, joista kaksi ensimmäistä liittyi opetustoimeen:

- viittomakieliset ja coda -lapset varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa
- sijoitettujen lasten opetus kunnissa.

Virastojen tarkastajanimike on nyt ylitarkastaja. Entiset sivistystoimen tarkastajat muuttuivat opetustoimen ylitarkastajiksi, joiden määrä on ohentunut runsaaseen kahteenkymmeneen henkilötyövuoteen koko maassa.

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. Sivistyshallinnon alueellisten tehtävien vähäisyys on johtanut kysymään, tarvitaanko aluehallintoa ollenkaan (vrt. Juva et al. 2009, vrt. myös Harisalo 1991).

## **Yhteenveto**

Tässä katsauksessa koulujen tarkastustoiminnan päättymisen on liitetty koulutarkastusten historialliseen kehitykseen. Kun tarkastustoiminta ei enää elä paljolti muutoin kuin muistikuvina tämän päivän koulutustodellisuudessa, siihen on mahdollista ottaa etäisyyttä tarkastustoimintaa säädelleen normiston ohella silloisten yhteiskunnallisten ajattelutapojen ja ilmiöiden kautta. Näkökulmaksi valittiin historiakehityksen lisäksi koulutarkastusten päättymiseen yhteydessä olevia tekijöitä, jotka selittävät, miksi tarkastustoiminta aikanaan lakkasi.

Koulujen tarkastuksen pitkässä perinteessä varsinaisessa perustehtävässä tapahtuneet muutokset olivat varsin vähäisiä. Vuosien saatossa tarkastajien määrä kasvoi koulujen ja opettajien määrän kasvaessa. 1800-luvun lopulla perustavien muutosten oli kansanopetuksen valvonnan siirtyminen pitkän kehityksen tuloksena kirkollisen vallan piiristä maallisen vallan alaisuuteen. Uno Cygnaeuksen toimilla oli tässä muutoksessa ratkaiseva merkitys kansainvälisen kehityssuunnan mukaisesti. Toinen perustava muutos ajoittuu peruskoulu-uudistukseen, jolloin Kouluhallituksen ohjauksessa yksittäisviranomaisina toimivien kansakoulutarkastajien tehtävät siirrettiin vuonna 1970 lääninhallitukseen. Uudistuksen myötä kuntien opetus-

hallinto tuntuvasti vahvistui lähes jokaisen kunnan saadessa päätoimisen koulutoimen johtajan tai sihteerin.

Peruskoulujärjestelmän toimeenpanoon liittyvät tehtävät lisääntyivät kaikilla hallinnon tasoilla. Uudistuksen alueellinen toimeenpanosuunnitelu ja sen ohjaus ja valvonta olivat lääninhallitusten keskeisenä tehtävänä. Koulutoimentarkastajien tehtäväkuva monipuolistui. Koulujen tarkastukset eivät enää olleet siinä määrin painopisteenä kuin kansakoulutarkastajilla. Tosin lääninhallituksen tehtäväksi tulivat myös oppikoulujen ja lukioiden sekä vapaan kansansivistystyön laitosten tarkastukset. Keskiasteen koulunuudistus muotoili osaltaan myös lääninhallituksen tehtäväkuva. Ammattikasvatustarkastajat vastasivat siitä, kuten myös 1990-luvulta lähtien yhteishausta. He olivat mukana tarkastustoimessa oman tehtäväalueensa osalta koulutoimen katselmuksissa.

Myös kouluhallituksen tehtävien sisällölliset painotukset muuttuivat. Hallinto- ja valvontavirastosta tuli keskeisesti kehittämis- ja ohjausvirasto, mutta toisaalta myös koulutus- ja yhteiskuntapoliittinen toimija. Uudessa virastokulttuurissa peruskoulu-uudistusta palvelevat tehtäväalat, kuten koulutus suunnittelu, kokeilu- ja tutkimustoiminta edustivat uutta suuntaa ja edistyksellisuyttä (Anttila 2015). Erityisesti oppiainejakoinen tarkastusajattelu aineylitarkastajineen ei kuulunut ajan henkeen. Oppiaineiden välinen integraatio – oppiainerajat ylittävyys – oli ajan hengen mukainen muotitermi. Tarkastus taas terminä edusti ”taantumuksellisuutta”, vaikka se olisi voitu hyvin tulkita osaksi kuntien ja koulujen ulkoisen tuen järjestelmää. Se korvattiinkin seurannalla ja ohjauksella ja niiden kohteet keskusviraston määrittämällä teemoilla. Tarkastustoiminnan perinteen luoma imago oli kuitenkin jossain määrin leimallisesti rasitteinen, jota sen toimintakulttuuri saattoi myös osaltaan tukea.

Tarkastusten merkityksen hiipumisesta oli merkkejä 1970- ja 1980-luvuilla. Keskustelu Kouluhallituksen tarkastustoimiston asemasta enteili tulevaa muutosta, jossa oli merkkejä tarkastusten painoarvon heikkenemisestä. Uuden tarkastusmallin perusuunteena olivat keskushallinnon koulutuspoliittisen ohjauksen tuki ja tarkastusten merkitys koulujen sisäiselle

kehittämislle. Tarkastustoiminta toimi palautejärjestelmänä myönteisin tuloksin, mutta se ei kehittämisyhtymyksistä huolimatta kohonnut sellaiselle kantoaalolle, että sen lisäarvo olisi tunnustettu ja tunnustettu ja että se olisi saavuttanut eri tahojen riittävän luottamuksen ja pystynyt vaikuttamaan myös poliittiseen tahtoon. Hallinnon tasojen valtasuhteiden muutoksessa tarkastustoiminta hallinnon keinovalikoimassa jäi alakynteen tarkastusta dynamisemmän arvioinnin noustessa manageriaalisen hallinnon keinovalikoimassa keskeiseksi tuloksellisuuden määrittäjäksi. Vuonna 1984 kodifioitu koululainsäädäntö jätti vielä valtion kouluhallinnolle merkittävien hallintotehtävien ohella velvollisuuden tarkastaa koulut tarpeen mukaan.

Kunnan koulutoimen viranhaltijoiden piirissä erityisesti kaupunkikunnissa tarkastus alkoi metaforisesti ilmaista menettää ”maan suolansa”, mikä ei enää pystynyt riittävästi ryydittämään koulujen sisäistä kehittämistä. Tarkastus tulkittiin paikoin koulutuksen järjestäjän autonomiaa kajoamiseksi, vaikka sillä loppuvaiheessa oli informaatio-ohjauksen ja siten ulkoisen tuen luonne, millä tutkimustiedon mukaan on tärkeä merkitys uusien näkökulmien avaajana. Toisaalta oli kysymys myös toimivaltasuhteiden muututtua vallasta, jota sävytti vallanjoon järjestäytymisvaiheessa keskinäinen kilpailu.

Kouluhallituksen lääninhallitusten tarkastushenkilöstölle järjestämä intensiivikoulutus tai uusi tarkastusmalli eivät pystyneet enää ajan hengen kehityssuuntaa muuttamaan. Tämä selviytymisstrateginen pyrkimys ei johtanut toivottuun menestykseen. Säädösperustan murentuessa keväällä 1988 tarkastustoiminta lopulta hiipui 1990-luvun vaihteessa seuranta- ja ohjaustoimintana. Koulutuksen tilivelvollisuudesta vastasivat sen jälkeen kehittämissivastona toimiva Opetushallitus ja koulutuksen järjestäjät. Lääninhallituksille jäi pienimutoisia tulossopimusperustaisia seurantatehtäviä, joista myöhemmin muotoutui lakisääteinen peruspalvelujen arviointi.

Myöhemmin vuodesta 2014 lähtien suomalaisesta koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kansallisesta arvioinnista on vastannut Kansallinen kou-

lutuksen arviointikeskus. Sekin on osaltaan perustehtävältään tarkastustoiminnan jatkaja, mutta ei sillä tavoin kunta- ja koulukohtainen kuin tarkastustoiminta. Tämä on puute, koska palaute on kohdentumaton yleistys, joka ei muutoksen ja tilanteen hallinnan kannalta konkretisoidu sen enempää kunnan kuin koulujenkaan tasolla. Voisimme kysyä, eikö ulkopuolisen opillista ja käytännön kokemusta omaavan asiantuntijan tuottamalla kunta- ja koulukohtaisella sekä aitoihin havaintoihin perustuvalla palautetiedolla olisi edelleenkin sosiaalista tilausta ja tosiasiallista tarvetta erityisesti, jos se samalla antaa tietoa koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi keskushallinnolle.



Peruskoulun tulo muutti tarkastustoiminnan lisäksi muitakin asioita. Ilo-  
mantsissa peruskoulun ala-asteella aloitettiin yhdysluokkien pedagogisten  
ongelmien kartoitus 1975. Kuva on Kuuksenvaaran koululta.  
Kuvaaja Erkki A. Sivonen, Ilo-  
mantsin museosäätiö

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus, artikkelit ja muu aineisto

Aarnio, Aulis 1989. *Laintulkinnan teoria*. Juva: WSOY.

Aho, Erkki 1996. *Myrskyn silmässä. Kouluhallituksen pääjohtaja muistelee*. Helsinki: Edita.

Aho, Erkki 1973. *Avauspuheenvuoro Koulutuksen tavoitteita ja ideologiaa käsittelevässä seminaarissa lääninhallitusten kouluosastoille 17.- 18.12.1973*. Monistettu pöytäkirja Pauli Rautaman yksityisarkistossa.

Aho, Jouko 2010. *Vapaan Koulutuksen Tukisäätiö- koulujärjestelmän pelastus vai rapautuminen*. Esitelmä Suomen Kouluhistoriallisen seuran yleisöseminaarissa 10.12.2010.

Anttila, Pirkko & Korpijärvi, Esko 1974. *Tarkastus- ja ohjaustoiminnan uudelleenorganisoinnin suuntaviivoja*. Kouluhallituksen tarkastustoimisto.

Anttila, Pirkko 2015. *Käsillä eletty elämä. Käsiyökulttuurin jäljillä taidosta tieteeeksi*. Tampere: Mediapinta.

Bart, Maes, Ver Eecke, Els & Zaman, Martine 1999. *A Deskriptive Study. Inspectorates of Education in Europe 1999*.

*Education at a Glance 2004*. OECD INDICATORS.

Eurydice 2004. *Evaluation of schools Providing Compulsory Education in Europe D/2004/4008/2*. Bryssel.

Gripenberg, Martin 2019. *Finlands svenska skolhistoriska förening rf*. Verkossa: www.skolhistoria.fi.

Halila, A. 1958. *Kansanopetus ennen kansakoululaitosta*. Oma maa 2, Porvoo: WSOY.

*Hallituksen Esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 86/1997*.

*Hallituksen Esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain muuttamiseksi HE 155/1999*.

Hanho, J.T. 1947. *Suomen oppikoululaitoksen historia I*. Ruotsin vallan aika. Porvoo: WSOY.

Harisalo, Risto 1991. Julkinen rakennemuutos. *Hallinnon tutkimus 2/1991*, 81–82.

Harju, A. 1988. *Maalaiskansakoulujen tarkastustoimi vuosina 1861–1921*. Studia historica Jyväskylänse 38.

Hirvi, Vilho 1996. *Koulutuksen rytminvaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa*. Keuruu: Otava.

Heporauta, F.A. 1945. *Suomen koululaitoksen historia*. Helsinki: Otava.

Honkala, Niilo 1975. *Peruskoulun tavoitteet, toteutus ja tulokset, 22.8.1975*. YOLA. HA 9. Vapaan koulutuksen tukisäätiö. KA.

Huusko, Mira, Lepola, Laura, Sarkkinen, Tuomo, Tuurnas, Anni & Vlasov, Janiina (toim.) 2021. *Laadunhallinta suomalaisessa kasvatusta- ja koulutusjärjestelmässä*. Tiivistelmät 7:2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Helsinki: PunaMusta Oy.

Hämäläinen, Kauko, Lindström, Aslak ja Pohjola, Jorma (toim.) 2005. *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina*. Helsinki: Yliopistopaino.

Juva, Simo, Kangasvieri, Anneli & Välijärvi, Jouni 2009. *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Kangasoja, Matti, Lehtonen, Päivi, Rautama, Pauli & Toivonen, Tapio 1995. *Lääninhallituksen rooli koulu- ja kirjastotoimen tuloksellisuuden arvioinnissa ja seurannassa*. Työryhmäraportti 31.7.1995. Pauli Rautaman yksityisarkisto.

Karttunen, M. O. 1983. *Kansakouluntarkastajat ja heidän seuraajansa. Suomen koulutoimen piirihallinnon tarkastajamatrikkeli 1861–1980*. Turku: Kirjapaino Grafia Oy.

Kerkkonen, Kaarlo (toim.). 1916. *Kansakoulu-käsikirja*. Järjestelmällinen kokoelma. Asetuksia, Määräyksiä, Kiertokirjeitä Y.M. Suomen kansanopetuksen alalta, Ynnä aakkosellinen aineisto. Helsinki.

Kettunen, Pauli ja Simola, Hannu (toim.) 2012. *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatuksen ja koulutuksen historia 1960-luvulta 2000-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Korkeakoski, Esko 2021. *Huutoja sivistyksen puolesta*. Tampere: Mediapinta Oy.

*Koulu työyhteisönä*. Selostus lääninhallitusten lukuvuosien 1980/81 ja 1981/82 tarkastustoiminnasta. Kouluhallituksen ryhmäkirje R 520/19.10.1982.

Laakso, Seppo 1990. *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Laukkanen, Reijo 1998. *Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Lehtisalo, Liekki 2009. *Uuteen sivistysajatteluun. Vaikuttajia ja vaikuttavuutta*. Opus Helsinki: Liberum.

Lindström, Aslak. 1998. *Ylioppilastutkinnon muotoutuminen autonomian aikana*. Koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 6. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Lyytinen, Heikki K. 1987. *Ohjaus osana tarkastustoimintaa*. Kouluhallituksen julkaisuja 1/1987. Helsinki: Kouluhallitus.

Lyytinen, Heikki K. 1990. *Reforms in the inspection and guidance of schools in Finland. Information Bulletin of the Finnish National Board of general Education*. Helsinki: The National Board of General Education.

Lyytinen, Heikki K. 2013. *Koulutuksen arviointineuvosto muutospyrkimysten riskiallokossa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudellaan*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Lyytinen, Heikki K. 2018. *Koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin muotoutuminen Suomessa*. Julkaisussa Jauhiainen, Arto, Kivirauma, Joel & Kinnari, Heikki (toim.) *Koulutus hallinnassa*. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitoksen julkaisusarja. A:216. Turku: Painosalama Oy.

Lyytinen, Heikki K. & Rautama, Pauli. 2002. *Tarkastustoiminnasta valtion alueelliseen sivistyshallintoon*. Julkaisussa Holopainen, T., Laukkanen, E. & Rautama, P. (toim.) *Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuspolitiikasta*. Helsinki: Valtion sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry, 202–213.

Lyytinen, Heikki K. & Anttila, Pirkko 2005. *Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona*. Teoksessa Hämäläinen, Kauko, Lindström, Aslak & Puhakka, Jorma (toim.) *Yhtenäisen koulun menestystarina* Helsinki: Palmenia.

Lyytinen, Heikki K. & Lukkarinen, E. 2010. *Arvioinnin laki niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään*. Julkaisussa Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Maes, Bart, Ver Eecke, Els & Zaman, Martine 1999. *Inspectorates of Education in Europe. A Descriptive Study*. Secretariat of SICI. Central Office of the Netherlands Inspectorate of Education.

Mäntylä, Niina, Karjalainen, Ville, Refors, Lagge, Maria & Pernaa, Hanna 2021. *Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja?* KAKS – Kunnallissalan Kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 111. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Nikander, Esko 1998. *Kansalaisuus velvoittaa*. Acta Universitatis Tamperensis 594. Tampere: Tampereen yliopisto.

Numminen, Jaakko 2020. *Sivistys-Suomen synty 1*. Opetusministeriön kansliapäällikkö muistelee: Koulutuspolitiikka. Helsinki: Edita.

*Opetusministeriö 2002*. OPM:n kirje 2.9.2002 Dnrot 49/500/2002 ja 50/500/2002. Kansallisarkisto, Helsinki.

Poropudas, Olli & Laukkanen, Reijo 2001. *Koulutuksen säätely ja ohjaus. Keskitetystä suunnittelukulttuurista markkinavaltaan*. Teoksessa Mäkinen, Raimo & Poropudas, Olli (toim.) *Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma*. Turun yliopiston kasvatustieteellinen laitos. Turku: Turun yliopisto

Okkonen, Ville 2012. *Politisoisella ei-sosialistiseen yhteistyöhön – Vapaan koulutuksen tukisäätiö ja peruskoulukritiikin jyrkkä linja 1.9.2012*.

Rautama, Pauli (toim.) 2002. *Kansakoulujen tarkastus kevätlukukaudella 1950*. Länsi-Suomen lääninhallitus.

Rantala, Jukka 2018. *Kouluhallitus kansallisena eheyttäjänä 1918 jälkeen*. *Kasvatus ja Aika* 12 (3), 49–64.

Robin, Alexander 2003. *Raportti kansainvälisestä vertailevasta tutkimuksesta koskien kuusivuotiaiden opetusta Englannissa, Tanskassa ja Suomessa*. robinalexander.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/ofstedreportfinnish.pdf.

Suutarinen, Sakari 2008. *Vapaan koulutuksen tukisäätiö – koulukasvatuksen, opettajankoulutuksen ja tutkimuksen näkymätön vaikuttaja 1973–1991*. *Kasvatus & Aika* 2 (2), 29–52.

Simola, Hannu 2002. *Erinomaisuuden eetoksesta kohti riittävän hyvän koulun politiikkaa*. Teoksessa Holopainen, T., Laukkanen, E. & Rautama, P. (toim.) *Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuspolitiikasta*. Helsinki: Valtion sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry, 214–230.

Simola, Hannu 2015. *Koulutusihmeen paradoksit. Esseitä suomalaisesta koulutuspolitiikasta*. Tampere: Vastapaino.

Syväoja, Hannu 2009. *Kansalaiskoulu 1958–1981. Työ- ja kansalaiskasvatusta koulu-uudistuksen rinnalla*. Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Turun Sanomat 8.4.1990. Jarmo Virmavirran kolumni.

Valkama, Hannu ja Broo, Bengt 1998. *Tiedonpuun varjossa. KKHV:n 30-vuotishistoriikki, KKHV:s 30-årshistorik*. Alavus: I-print Oy.

Varjo Janne 2011. Koulupiirin valtiollinen regulaatio/deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismina. *Kasvatus & Aika* 5 (1), 87–97.

Varjo, Janne, Simola, Hannu & Rinne, Risto 2016. *Arvioida ja hallita. Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa*. Suomen kasvatustieteellinen seura ry. Kasvatusalan tutkimuksia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Wichmann, V. K. E. 1903. *Suomen kasvatuksen ja opetuksen historia pääpiirteissään*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Helios.

Yliaska, Ville 2010 Hajautuuko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (4), 361–376.

#### Asiantuntijakonsultaatiot

Aho, Erkki 9.11. 2021.

Avento, Maire 24.10.2021.

Gripenberg, Martin 2021. 11.11.2021.

Juva, Simo 20.9. 2021.

Jäppinen, Arvo 8.8 2022

Kivistö, Kalevi 7.11.2021.

Lappalainen, Unto 28.11.2022.

Laukkanen, Reijo 8.11. 2021.

Lahelma, Elina 12. 11. 2021

Lehtola, Kari 14.10.2021.

Linna, Markku 8.8.2022.

Mäkelä, Aarre 2021 23.10.2021.

Numminen, Jaakko 3.11. 2021.

Silventoinen, Pekka 17.10.2021.

Simola, Hannu 16.11.2021.

## Liite 1

### Koulujen ja lukioiden valvontaa sekä tarkastamista koskevat keskeiset säännökset 1872–1991

**1. Kansakoululaki** (Kumottu peruskoululain 476/1983 pykälän 96 nojalla 1.8.1984 lukien)

*Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluu valtiolle ja on uskottu lähinnä kouluhallitukselle, jonka apuna toimivat kansakouluntarkastajat kukin piirissään (KkL 247/1952, 87 §).*

*Kansakouluntarkastajan tulee jatkuvasti valvoa ja ohjata koulun opetustoimintaa ja tarkkailla koulun taloudenhoitoa. Mikäli asetuksella ei ole toisin säädetty, hänellä on oikeus olla läsnä johtokunnan ja kansakoululautakunnan kokouksissa sekä osallistua niissä keskusteluihin, mutta ei äänestyksiin.*

*Jos kansakouluntarkastaja on todennut, että kunta kansakoulutoimintaa hoitaessaan on toiminut lain, asetukseen tai ohjesäännön vastaisesti, hänen on pyydettävä lääninhallituksen virkatoimenpidettä kunnan velvoittamiseksi korjaamaan menettelynsä. (88 §).*

**2. Kansakouluasetus** (Kumottu 1.8.1984 lukien)

*Kansakouluntarkastajan tulee, pyrkien hyvään yhteisymmärrykseen kuntien ja opettajien kanssa, valvoa ja edistää piirinsä kansakoulutoimintaa ja tässä tarkoituksessa:*

*1. seurata kansakouluolojen ja opetustoimen kehitystä sekä kotimaassa että ulkomailla, välittää saamansa kokemukset ja tekemänsä havainnot alaisilleen, ohjata ja neuvoa heitä tehtävien suorittamisessa sekä valvoa, että he täyttävät virkavelvollisuutensa;*

...

*3. tarkastaa piirinsä koulut niin usein kuin se on tarpeellista, ja ainakin kolmannes niistä kunakin lukuvuotena, tarpeen mukaan kutsua johtokunta tai kansakoululautakunta neuvotteluun, tiedottaa*



*kouluissa tekemistään havainnoista asianomaisille, tehdä ehdotuksia puutteellisuuksien korjaamiseksi ja koulutoimen tehostamiseksi sekä toimittaa ennen seuraavan lukuvuoden alkua kertomukset edellisenä lukuvuotena suorittamistaan tarkastuksista kouluhallitukselle. (KkA 321/1958, 188§).*

### **3. Laki koulujärjestelmän perusteista (KjL) 467/26.7.1968, (Kumottu 1.8.1984 lukien)**

*Tämän lain toimeenpanon ylin johto ja valvonta kuuluu opetusministeriölle ja sen alaisena kouluhallitukselle. (Lastentarhojen) ja ammatillisten oppilaitosten hallinnollisista alistussuhteista muihin ministeriöihin ja keskusvirastoihin on kuitenkin voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty.*

*Kouluhallituksen alaisina piirihallintoviranomaisina ovat (kansakouluntarkastajat tai mikäli niin erikseen säädetään) lääninhallitukset (KjL 8 §).*

*Kunnan kouluhallintoa varten kunnassa on koululautakunta... (KjL 9 §)*

*Koululautakunta johtaa ja valvoo kunnan koululaitosta ja suorittaa, mikäli 12 §:stä ei muuta johdu, ne tehtävät, jotka kunnan koululaitoksen koulujen (lastentarhojen) johtokunnille sekä kansakoululautakunnalle niistä annettujen säännösten mukaan kuuluvat. Kouluohjesäännössä voidaan kuitenkin määrätä, että muilla kuin peruskouluilla on oma johtokunta, joka on kunnan koululaitoksen yleistä järjestelyä koskevissa asioissa koululautakunnan alainen (KjL 10 §).*

*Koululautakunnan apuna sille kuuluvia valmistelu-, valvonta- ja toimeenpanotehtäviä varten tulee kunnassa olla koulutoimen johtajan tai sihteerin virka. Tämä on päävirka, jos kunnan asukasluku ylittää kuusituhatta (KjL 11§).*

### **4. Laki kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 30.8.1968/534 (Kumottu 25.1.1991/182 opetushallituksesta annetun lain nojalla 1.4.1991 lukien)**

*Kouluhallitus on opetusministeriön alainen keskusvirasto.*

*Kouluhallituksen alaisina piirihallintoviranomaisina ovat lääninhallitukset kukin lääneissään. Koulutoimen valvontaa varten lääni voidaan jakaa tarkastuspiireihin.*

*Asetuksella säädetään, mitkä koulut ja muut oppilaitokset, kirjastot sekä vapaan sivistystoimintaa suorittavat valtionapua saavat laitokset ovat välittömästi kouluhallituksen alaisia (1 §).*

*Kouluhallinnolla tarkoitetaan tässä laissa kouluhallitusta ja sen alaisen toiminnan piirihallintoa.*

*Kouluhallinnon tehtävänä on:*

- 1) valvoa oppivelvollisuudesta johtuvia toimenpiteitä;*
- 2) johtaa ja valvoa niiden yleissivistävää koulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten suunnittelua ja toimintaa, jotka on sen alaisiksi säädetty;*
- 3) johtaa ja valvoa sen alaisiksi säädettyjä opettajanvalmistuslaitoksia ja muuta opettajakoulutusta;*
- 4) valvoa yleistä kirjastotoimintaa ja vapaata sivistystyötä; sekä*
- 5) suorittaa ne muut tehtävät, jotka on säädetty tai määrätty sen suoritettaviksi (2 §).*

*Kansakouluntarkastajille ja kirjastontarkastajille kuuluvat asiat siirtyvät lääninhallituksen käsiteltäviksi tämän lain piirihallintoa koskevien säännösten tullessa voimaan. Mitä kansakouluntarkastajan ja kirjastontarkastajan tehtävistä on säädetty tai määrätty, on, jollei muualla toisin säädetä tai määrätä, vastaavasti sovellettava lääninhallituksen tehtäviin.*

*Kouluhallitukselle kuuluvia asioita voidaan asetuksella siirtää lääninhallitukselle (4 §).*

*(Ks. A eräiden asioiden siirtämisestä kouluhallitukselta lääninhallituksille 30.1.1970/82, astunut voimaan 1.4.1970 paitsi kansanopistojen sekä kansalais- ja työväenopistoja koskevien asioiden osalta 1.1.1971).*

**5. Asetus kouluhallituksesta** (293/1969. Kumottu asetuksella kouluhallituksesta (361/1988) alkaen 1.5.1988)

*Kouluhallituksen tehtävät*

*Opetusministeriön alaisena keskusvirastona kouluhallitus johtaa ja valvoo toimialaansa kuuluvaa koulutointa, yleistä kirjastotointa ja vapaata sivistystyötä, huolehtii niiden kehittämisestä sekä suorittaa ne muut tehtävät, jotka sille säännösten ja määräysten mukaan kuuluvat (1 §).*

*Kouluhallituksen alaisia ovat:*

- 1) kansakoulut, peruskoulut ja muut yleistä peruskasvatusta antavat koulut;*
- 2) oppikoulut ja niitä vastaavat oppilaitokset;*
- 3) kuurojen ja sokeain koulut;*
- 4) lastentarhanopettajaopistot ja Heinolan kurssikeskus; (26.8.1977/648)*
- 5) valtion askartelunohjaajaopisto;*
- 6) yleiset kirjastot;*
- 7) urheiluopistot; sekä*
- 8) kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot, musiikkioppilaitokset, musiikkioppilaitosten valtionavustuksesta annetussa laissa (147/68) tarkoitetut musiikkioppilaitokset sekä opintokeskukset. Kouluhallituksen alaista on myös muu valtion avustama vapaa sivistystyö. (2 §).*

*Kouluhallituksen osastot ja toimistot. Yleinen osasto.*

*Yleisessä osastossa on hallintotoimisto, kansliatoimisto ja rakennustoimisto (4 §).*

*Hallintotoimiston tehtävänä on käsitellä asiat, jotka koskevat: ...*

*5) kouluhallituksen ja sen alaisten piirihallintoviranomaisten työjärjestystä; (5 §)....*

*Opetusosastossa on opetussuunnitelmatoimisto, oppimateriaalitoimisto, kokeilu- ja tutkimustoimisto, tarkastustoimisto, erityisopetustoimisto ja opettajanvalmistustoimisto. (13 §).*

*Tarkastustoimiston tehtävänä on suorittaa kouluissa opetustoiminnan ja hallinnon tarkastusta ja ohjausta (16 §).*

**6. Asetus kouluhallituksesta** (361/1988) Kumottu 1.4.1991 alkaen lailla opetushallituksesta (25.1.1991/182)

*Kouluhallitus johtaa, ohjaa ja valvoo alaistaan koulutointa, yleistä kirjastotointa ja aikuiskasvatusta, huolehtii niiden kehittämisestä sekä suorittaa ne muut tehtävät, jotka sille säännösten ja määräysten mukaan kuuluvat (1 §).*

*Kouluhallituksen alaisia ovat:*

*Luettelossa ei ole lääninhallitusten kouluosastoa (2 §).*

*Opetusosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:*

*Tehtävistä puuttuu kouluhallituksen alaisten koulujen tarkastaminen (7 §, 1 mom.) ja toimistoluettelosta tarkastustoimisto (7 §, 2 mom.).*

**7. Asetus lääninhallituksen kouluosastosta** (46/1982, 2 ja 4 § muutettuina asetuksella 725/1984. Kumottu lääninhallitusasetuksella 202/1988 alkaen 15.3.1988)

*Lääninhallituksen alaisia ovat, jollei niistä toisaalla ole säädetty, läänin alueella toimivat peruskoulut, peruskoulua korvaavat koulut, peruskoulua vastaavaksi järjestetyt yksityiset koulut, kunnan ja yksityiset lukiot, kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot sekä yleiset kirjastot.*

*Keskiasteen uudistuksen toimeenpanon suunnittelussa ja valvonnassa ovat lääninhallituksen alaisia läänin alueella toimivat ammatilliset oppilaitokset (2 §).*

*Lääninhallituksen tehtävänä on:*

*1) Kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen ohjeiden mukaisesti johtaa ja valvoo toimialaansa kuuluvaa koulu- ja muuta sivistystoimintaa sekä ammatillista koulutusta sekä suunnitella ja ohjata niiden kehittämistä;*

*2) seurata 2 §:n 1 momentissa mainittujen oppilaitosten ja yleisten kirjastojen toimintaa, tarpeen mukaan tarkastaa ne, ilmoittaa tarvittaessa tehdyistä havainnoista asianomaisille, tehdä ehdotuksia epäkohtien korjaamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi sekä toimittaa kertomus suoritetuista tarkastuksista kouluhallitukselle sekä tarvittaessa esittää kouluhallitukselle ryhdyttäväksi kuntien ja kuntainliittojen valtiosuunnitelmista ja -avustuksista annetun lain (35/73) 21 a §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin....*

*6) järjestää tarpeen mukaan neuvotteluja ja kokouksia 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oppilaitosten rehtoreille, johtajille ja opettajille ja yleisten kirjastojen hallintoelinten jäsenille ja kunnallisille viranomaisille, tarvittaessa yhteistoimin oppilaitosten ja yleisten kirjastojen ylläpitäjien kanssa;*

*Edellä 1 momentin 2 ja 6 kohdassa mainitut tehtävät kuuluvat lääninhallitukselle soveltuvien osin myös ammatillisten oppilaitosten osalta, kun kysymys on keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpanon suunnittelusta ja valvonnasta.*

*Lääninhallituksen tehtävänä on myös avustaa opetusministeriötä ja ammattikasvatushallitusta niiden alaisen ammatilliskasvatuksen yleissuunnittelussa laatimalla suunnitelmia ja antamalla tietoja ja lausuntoja ammatilliskasvatuksen kehittämistä koskeissa asioissa (4 § 1 mom. lukuunottamatta 3–5 ja 7 kohtia sekä 4 momenttia).*

**8. Laki kunnan kouluhallinnosta** 27.5.1983/479 (kumottu lailla kunnan opetustoimen hallinnosta 3.8.1992/706 pykälän 9 nojalla 1.1. 1993 lukien)

*Kunnan kouluhallintoa varten kunnassa on koululautakunta. Kunnan koululaitokseen kuuluvat oppilaitokset ovat koululautakunnan alaisia (2 § 1 mom.).*

*Koululautakunnan tehtävänä on:*

*1) johtaa kunnan koululaitosta;*

*2) valvoo peruskoulua korvaavia kouluja ja yksityisiä lukioita;*

*3) ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin peruskoulun ja lukion oppimäärälle rakentuvan muun koulutuksen kehittämiseksi; sekä*

*4) suorittaa muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät (3 §).*

*Jos kaksi kuntaa tai useampia kuntia on peruskoululain (476/83) 6 §:n 2 momentin tai koulujärjestelmän perusteista annetun lain (467/68) 15 §:n mukaisesti velvoitettu yhteistoimintaan peruskouluopetuksen järjestämiseksi eivätkä kunnat ole hyväksyneet yhtäpitäviä johtosääntöjä, määrää sen läänin lääninhallitus, jonka alueella koulu sijaitsee, yhteistoiminnan aloittamiseksi tarpeellisista seikoista. Määräykset ovat voimassa, kunnes kunnat ovat hyväksyneet yhtäpitävät johtosäännöt (14 §).*

*Kunnan viranomaisilla on kouluhallinnon tehtäviä hoitaessaan oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta opetuksen ja muun koulutoimen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilasto- ja muut vastaavat tiedot.*

*Kunnan viranomaisen tulee pyynnöstä toimittaa valtion kouluhallintoviranomaisille niiden määräämät opetuksen ja muun koulutoimen valtakunnallisen ja alueellisen kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot (17 §).*

**9. Koulujärjestys**, annettu 8.8.1872 (*Muutettu asetuksella eräiden asioiden siirtämisestä kouluhallitukselta lääninhallitukselle 30.1.1970/82*) ja kumottu Lukiolailla 27.5.1983/477 1.8.1984 lukien)

*Oppikoulut ovat kouluhallituksen välittömän valvonnan ja tarkastuksen alaisia. Tarkastusten avulla valvotaan voimassa olevien säännösten ja määräysten noudattamista, koulujen opetus- ja kasvatustyön ja muun toiminnan tarkoituksenmukaisuutta sekä suoritetaan neuvontaa ja ohjausta (Koulujärjestys 8.8.1872/26; 70 § muutettuna 23.4.1965/245).*

*Tarkastus on joko yleistarkastus, joka kohdistuu koulun toimintaolosuhteisiin, opetus- ja kasvatustyöhön sekä hallintoon ja talouteen tai erillistarkastus, joka koskee yhden tai useamman aineen opetusta taikka koulun toiminnan jotakin muuta puolta (71 §).*

*Yleistarkastuksen suorittajan tulee:*

- 1) perehtyä koulun työn yleiseen järjestelyyn;*
- 2) seurata opetusta ja tutustua oppimistuloksiin sekä tarkkailla oppilasarvostelua, koulun järjestystä ja kurinpitoa;*
- 3) tutustua koulun asiakirjoihin, tarkastaa kalusto, kirjasto ja opetusvälineistö sekä tilinpito ja käteiskassa;*
- 4) tutustua oppilaiden vapaisiin harrastuksiin sekä;*
- 5) perehtyä vanhempainneuvoston toimintaan.*

*Tarkastajan on erikseen neuvoteltava edustamansa opetusalan opettajien kanssa. Ohjaustarkoituksissa hän voi myös itse opettaa.*

*Tarkastajan koolle kutsumassa opettajien kokouksessa käsitellään yleispedagogisia kysymyksiä sekä sellaisia koulun työtä koskevia asioita, joihin tarkastajan tekemät havainnot antavat aiheen. Tarkastuksen päätököissä, jossa rehtori ja opettajat ja vanhempainneuvosto ovat velvolliset olemaan läsnä, tarkastaja esittää kertomuksen tarkastuksen aikana tekemistään havainnoista. Kokouksesta laadittavaan pöytäkirjaan osanottajat voivat esittää lausuntoja kouluhallituksen tietoon saatettavaksi. Pöytäkirjaa ja sen liitteeksi tulevaa*

*tarkastuskertomusta laaditaan kaksi kappaletta, joista toinen jää kouluhallitukselle ja toinen lähetetään kouluun, sen jälkeen, kun tarkastuskertomus on kouluhallituksessa käsitelty (72§).*