

Jouko Kauranne

# Helsingin koulutoimen hallinnon muuttuminen peruskoulujärjestelmän alkuvuosina

## 1. Suomen rinnakkaiskoulujärjestelmä ja sen hallinto ennen peruskoulua



Maassamme oli ennen peruskoulua kaikille oppilaille tarkoitettu kansakoulu ja sen rinnalla vapaaehtoinen oppikoulu. Kansakouluissa voitiin suorittaa oppivelvollisuutta vastaavat opinnot, samoin oppikouluissa tietyiltä osin. Kansakouluun lapsi pantiin yleensä sinä syksynä, jona vuonna hän täytti seitsemän vuotta. Oppikouluihin mentiin yleensä neljän kansakouluvuoden jälkeen, siis 11-vuotiaina, mutta muutamiin erikoiskouluihin mentiin viisi-, kuusi- tai seitsenvuotiaina taikka kahden kansakouluvuoden jälkeen yhdeksänvuotiaina. Jotkut menivät oppikouluun vasta viidenneltä tai kuudennelta kansakoululuokalta, jolloin oppilaalle oli kertynyt ikää jo 12-13 vuotta.

Kansakoulut olivat kunnallisia, oppikouluista pääosa oli yksityisiä, osa valtion omistamia oppilaitoksia. Helsingissä oli 1970-luvulla kaikkia muita peruskoulua edeltäviä koulumuotoja paitsi ns. kunnallisia keskikouluja.

Kansakoulujen valvontaa varten Suomessa oli n. 70 kansakouluntarkastajaa, joista parikymmentä oli suurten ja keskikokoisten kaupunkien virkamiehiä, muut valtion piiritarkastajia. Suurissa, kaksikielisissä kaupungeissa oli tarkastaja erikseen suomenkielisten koulujen ja erikseen ruotsinkielisten koulujen tarkastamista varten. Helsingissä oli suomenkielisiä kansakouluntarkastajia kaksi ja kolmas ruotsinkielisiä kouluja varten. Erotuksena maaseudun kansakouluihin, joilla kullakin oli oma johtokuntansa, kaupunkien kansakouluilla oli yleensä yhteinen kansakoulujen johtokunta, joka vastasi myös maalaiskunnan kansakoululautakuntaa. Pääkaupungissa oli myös kaksi kansakoulujen johtokuntaa, toinen suomen- ja toinen ruotsinkielistä kansakoululaitosta varten.

Kansakoulujen johtokuntien valmistelueliminä toimivat Helsingissä suomenkielisten kansakoulujen ja ruotsinkielisten kansakoulujen kansliat. Vastoin yleistä kaupunkien käytäntöä pääkaupungin kansakouluntarkastajat eivät olleet virastopäälliköitä, vaan he muodostivat ns. tarkastajaneuvoston, joka maalaistarkastajien tapaan seurasi kunnan ja koulujen viranomaisten toimintaa.

Pääkaupungin kansakoulujen kanslioiden päällikköinä toimivat talouspäälliköt, kunnes säännökset kunnan koulutoimen johtajista astuivat voimaan 1.4.1970. Silloin lakkautettiin kansakouluntarkastajien virat ja heistä useimmat valittiin joko lääninhallitusten kouluosaston virkoihin taikka kaupunkien koulutoimen johtajiksi. Viimeksi mainitut olivat kunnan viranhaltijoita ja kansliansa päällikköjä.

Kansa- ja kansalaiskouluilla sekä erityiskouluilla kullakin oli oma johtajansa ja omat opettajansa. Helsingissä oli myös sellaisia kouluja, joissa oli sekä varsinainen kansakoulu että sen jatkona toimiva kansalaiskoulu ja näillä oli tällöin yhteinen johtaja. Joh-

tajien oli kutsuttava koulunsa opettajat tarvittaessa kokoon ja näissä kokouksissa oli päätätettävä monia asioita. Suurilla kouluilla oli myös varajohtaja. Kouluilla toimi lisäksi vapaaehtoisia vanhempien yhdistyksiä, jotka saattoivat vaikuttaa paljonkin koulunsa hallintoon. Tarkastajat järjestivät usein johtajien kokouksia, joissa sovittiin monista koulujen yhteisistä käytännöistä.

Yksityisillä oppikouluilla oli yhtenä hallintoelimenä kannatusyhdistys, joskus erillinen kiinteistöyhdistys. Kannatusyhdistyksen vuosikokouksessa valittiin koululle johtokunta, joka vastasi sekä kunnallisen kansakoulun johtokuntaa, koululautakuntaa että kunnanvaltuustoakin tietyiltä osin. Kouluasioista määrättiin varsinkin sotien jälkeen hyvin yksityiskohtaisesti laeilla ja muilla säädöksillä. Yksityisten koulujen rehtoreilla oli kuitenkin enemmän valtaa kuin kunnallisten koulujen johtajilla, koska he valmistivat koulunsa budjetti- ym. asiat, jotka kunnan koulujen puolesta hoiti koululautakunta ja kouluvirasto virkailijoinen.

Valtion oppikouluilla ei ollut johtokuntaa, joten näiden koulujen rehtoreilla oli paljon valtaa. He asioivat suoraan kouluhallituksen edustajien kanssa. Raha-asioista kuitenkin päätettiin pääosin valtion instansseissa. Toki myös valtion oppikouluja koskevat lait olivat hyvin seikkaperäisiä ja rajoittivat rehtorien valtaa. Mutta lähes kaikki koulun tasolle jätetty päätäntävalta oli rehtorilla paitsi se osa, joka säännösten mukaan tuli viedä opettajien tai muiden instanssien ratkaistaviksi. Kouluissa saattoi olla myös vanhempien yhdistyksiä, jotka vaikuttivat koulun toimintaan, samoin kuin voimakastahtoiset lehtorit tai muut koulun työntekijät. Yleensä rehtoreiksi valittiin demokraattisia tyyppisiä ja yhteistyö lehtoreiden ym. henkilökunnan kanssa sujui hyvin.

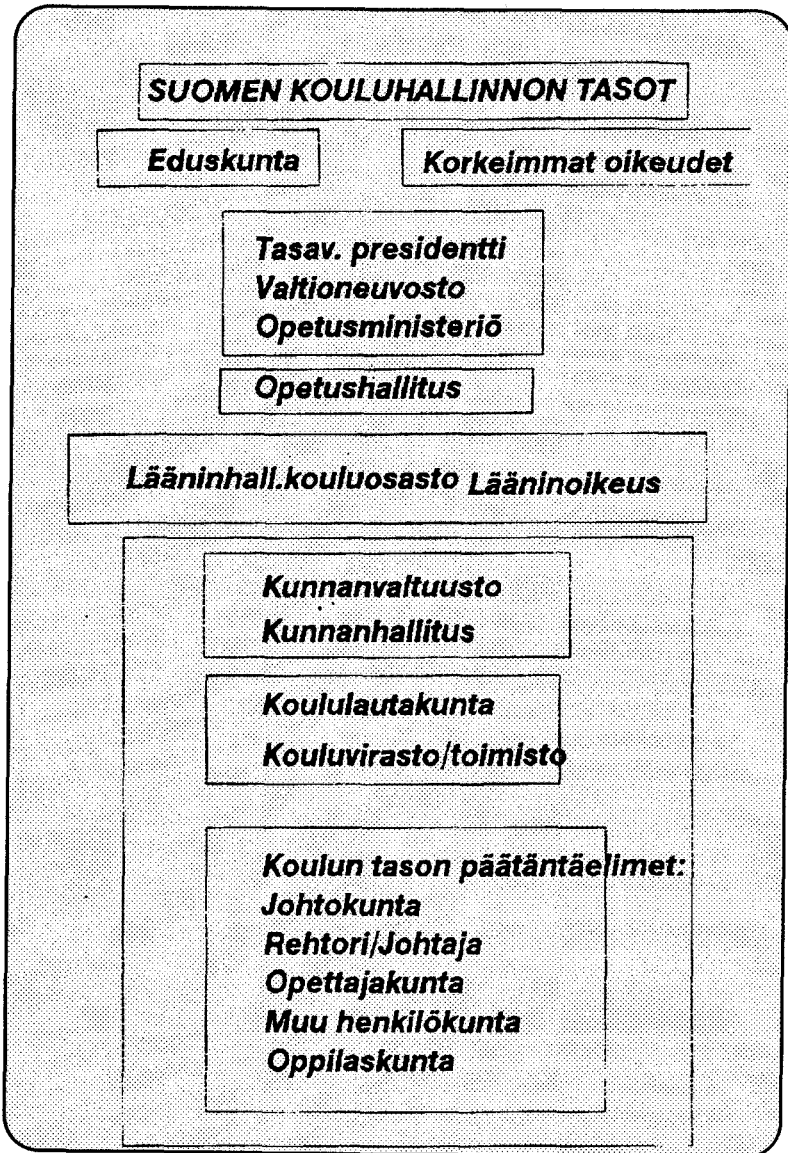
Piiritarkastajia ei oppikouluilla ollut, vaan seuraava ylempi aste oli kouluhallitus.

## 2. Peruskoulujärjestelmään siirtyminen pääkaupungissa

Yhdessä "taikayössä" kansakoulut, kansalaiskoulut ja oppikoulut hävisivät Suomen koulumaailmasta. Tilalle tulivat peruskoulu ala- ja yläasteineen sekä erilliset lukiot. Tämä yö oli pääkaupunkiseudulla heinäkuun viimeisen ja elokuun ensimmäisen päivän välinen yö vuonna 1977. Lukio säilyi tässä vaiheessa suurin piirtein entisellään, kuitenkin omistaja ja koulun tehtävä saattoi muuttua. Peruskoulu säädettiin lailla yhdeksänvuotiseksi siten, että kuusi alinta luokkaa muodosti peruskoulun ala-asteen ja kolme seuraavaa vuosiluokkaa peruskoulun yläasteen. Lukio säilyi aluksi kolmivuotisena.

Kun kuusiluokkaiseen varsinaiseen kansakouluun lisättiin kaksivuotinen kansalaiskoulu ja sen vapaaehtoinen yhdeksäs luokka ja sisäinen opetusohjelma muutettiin peruskoulun uuden opetussuunnitelman mukaiseksi, saatiin aikaan 9-vuotinen peruskoulu. Näin tehtiinkin niissä tapauksissa, missä kansa- ja kansalaiskoulu olivat samassa rakennuksessa. Tavallisimmin kuitenkin varsinaisista kansakouluista muodostettiin alueensa ala-asteita lähettämättä enää oppilaita oppikouluihin, joista näin ollen hävisi kaksi alinta luokkaa. Kansakoulujen opetussuunnitelma muutettiin asteittain peruskoulun opetussuunnitelmaksi.

Pääkaupungin kansalaiskouluista muodostettiin alueensa yläasteita muuttamalla opetussuunnitelma peruskoulun yläasteen opetussuunnitelmaksi kolmen lukuvuoden kuluessa alkaen syksystä 1979. Tässä vaiheessa Helsingin ruotsinkielisistä 15 oppikoulusta muodostettiin vähentämällä ja yhdistämällä viisi yläastetta ja viisi lukiota, koska oppilasmäärät putosivat ruotsinkielisissä kouluissa jo tällöin, kun taas suomenkielisissä kouluissa oli vielä kasvua.



Suomen yleissivistävien koulujen hallinnolliset päättäjätasot vuodesta 1970 alkaen. Kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen yhdistäminen opetushallitukseksi tapahtui vuonna 1990.

Myös oppikoulujen kolmansista, neljänsistä ja viidensistä luokista muodostettiin alueensa yläaste muuttamalla vanha keskikoulun opetussuunnitelma peruskoulun yläasteen suunnitelmaksi. Vaikeuksia tuli eniten sen vuoksi, ettei vanhoissa oppikouluissa ollut monesti-kaan ajanmukaisia puutyö-, tekstiili- ja kotitalousluokkia, joita aineita opetettiin peruskoulussa enemmän kuin aikanaan oppikouluissa, mutta erikoistiloja lisättiin seuraavina vuosina. Koska opetussuunnitelmallinen siirtyminen tapahtui viiden vuoden kuluessa alkaen viidenneltä luokalta syksyllä 1977, ehdittiin siirtymisaikana suorittaa runsaasti sekä oppilaiden siirtoja koulusta toiseen että rakennusten saneerauksia.

Helsingin v. 1977 vahvistettua koulusuunnitelmaa, jonka mukaan pääkaupungin koulujen tehtäviä säänneltiin, muutettiin peruskoulun alkuvuosina monesti: toisaalta oppilasmäärät muuttuivat eri alueilla, toisaalta poliittiset mielipiteet kehittyivät. Enemmän kuin puolet Helsingissä sijainneista yksityisistä kouluista luovuttautui Helsingin kaupungin omistukseen. Loput jäivät ns. korvaaviksi kouluiksi ja yksityisiksi lukioiksi. Koulusuunnitelmaa muutettiin aluksi joka vuosi ja myöhemmin joka toinen vuosi. Lopulta yksityistenkin koulujen toiminta vakiintui pääkaupungissa. Tosin vuoden kuluttua peruskoulun alkamisesta Munkkivuoren yhteiskoulu luovuttautui kunnalle taloudellisten vaikeuksiensa ja kapean oppilasohjansa vuoksi. seuraavana vuonna luovuttautuivat vielä Puotinharjun ja Mäkelänrinteen yhteiskoulut, joista tehtiin Itä-Keskuk- sen kielikoulu ja Mäkelänrinteen liikuntapainotteinen lukio.

Helsingin koulusuunnitelmaan oli sisällytetty yksityiskohtainen suunnitelma lukuvuosina 1977-82 kuhunkin kouluun sijoitettavista luokista. Tätäkin monimutkaisempi oli opettajanvirkojen uudelleen järjestäminen. Kullekin vakinaiselle opettajalle tehtiin lähes räätä-

lintyönä hänen ent. virkaansa tai hänen toivomuksiaan vastaava uusi virka. Väliaikaisina vähintään kaksi vuotta toimineet opettajat saivat ilman vaalia vakinaisen viran. Vastaavasti järjesteltiin tehtävät koulujen muulle henkilökunnalle. Vaikka muuan opettajien edusmies väitti ennen peruskoulua, että 800 opettajaa jää pääkaupungin peruskouluissa ilman työtä, tuskin kukaan jäi, sillä oppilasmäärät ja tuntimäärät kasvoivat Helsingissä vielä tuolloin lähes kaikissa oppiaineissa.

### **3. Helsingin kouluviraston muodostaminen ja tehtävät**

Koulujärjestelmälaki määräsi jokaiseen kuntaan perustettavaksi kunnan koululaitoksen, joka käsitti tarvittavat peruskoulun ala-asteet, yläasteet ja lukiot sekä mahdolliset erityiskoulut ja -luokat, joita mm. Helsingissä oli runsaasti. Suomenkielisiä kunnallisia kouluja syntyi siirtymisvaiheessa noin 120 ja ruotsinkielisiä yli 30. Lisäksi pääkaupunkiin jäi toista kymmentä suomenkielistä korvaavaa koulua, joihin oppilaat jaettiin kunnan kouluviranomaisten toimesta. Helsingin kunnalliseen koululaitokseen kuului vielä puolen tusinaa iltalukioita ja saman verran erityiskouluja, joiden työn käynnistäminen uudessa muodossaan vaati laajaa hallinnollista koneistoa.

Kaikkien näiden koulujen hallintoa varten mm. Helsinkiin oli perustettava koululautakunta, joka jakautui kahteen erikieliseen osastoon. Koululautakunnan avuksi oli jo keväällä 1970 Suomen kuntiin perustettu koulutoimen johtajan tai sihteerin virat. Kaksikielisessä kaupungissa oli oltava kaksi koulutoimen johtajaa, molempien kieliryhmien kouluille omansa. Suuriin kaupunkeihin perustettiin heidän avukseen kouluvirasto, pieniin kuntiin koulutoimisto.

Hyväksyessään Helsingin kouluuunnitelman oli kaupunginvaltuusto lyhyesti määritellyt viraston yksiköt. Lainaan tähän sanatarkasti sen keskeiset osat liitteestä B4. "Kunnan koululaitoksen perustamisen yhteydessä kansakoulujen kanslioista ja kouluuunnittelutoimistosta muodostetaan kouluvirasto, joka jakautuu hallinnolliseen osastoon, opetusosastoon, talousosastoon ja ruotsinkieliseen osastoon. Koulutoimen johtajan välittömässä alaisuudessa toimii kouluuunnittelutoimisto." Lisäksi suunnitelmassa oli lueteltu kunkin alayksikön tärkeimmät tehtävät.

Uuden kouluviraston työtä eivät lisänneet ainoastaan oppikoulujen viranhaltijoiden mukaan tulo, vaan ennen muuta uusien koululakien tuomat uudet tehtävät. Opettajia oli yli kolme tuhatta ja muita koulutyöntekijöitä yli tuhat henkilöä. Myös koulumuotojen ja virkojen muuttaminen uuden järjestelmän mukaisiksi vaati nimenomaan suunnitteluhenkilökunnan lisäämistä. Vanha systeemi oli ollut melko staattinen, uusi oli alusta alkaen muuttuva ja aluksi myös keskusjohtoinen. Näiden syiden vuoksi kuntien kouluhallinto paisui sangen suureksi peruskoulun alkuvuosina.

Helsingin kouluvirastoon muodostettiin pitkän valmistelun neljä osastoa tiettyine tehtävineen. Mainittakoon, että pääkaupungin kouluviraston johtosääntö oli kaupunginhallituksen käsiteltävänä seitsemän kertaa, ennenkuin se saatiin hyväksytyksi. Lisäksi peruskoulun alkuvuosina oli voimassa myös valtion viranomaisten vahvistama peruskoulun ohjesääntö, jonka vahvistamiseen kului neljä vuotta, koska valtion yhtenäiskouluhenkiset viranomaiset eivät siihen aikaan halunneet hyväksyä Helsingin viranomaisten esittämiä omaleimaisia pedagogisia ehdotuksia.

Erityisesti talous- ja opetusosastojen päälliköt kävivät neuvotteluita keskinäisestä vallanjaostaan. Tämän



johdosta uudistetussa johtosäännössä määrättiin opetusosaston tehtävistä mm.: ”huolehtia yhteistoiminnassa talousosaston kanssa av-palveluista, opetusvälineiden ja oppimateriaalin tarvemäärittelystä ja valinnasta sekä käytön kehittämisestä, ohjauksesta ja valvonnasta.” Riitaa av-keskuksen sijanneista käytiin monta vuotta, mutta se ei merkittävästi haitannut koulujen työtä, koska talousosasto teki parhaansa, ettei sitä olisi päästy moittimaan av-palvelujen huonosta hoidosta. Vaikkei opetusosasto saanut aluksi av-keskusta haltuunsa, oli sillä puolestaan psykologi- ja kuraattoripalvelut hoidossa, jotka useissa kaupungeissa oli määrätty suoraan koulutoimen johtajan alaisiksi yksiköiksi.

Koulutoimen johtajia koskevaa säännöstöä laadittaessa oli hänen oletettu olevan esittelijänä koululautakunnan kokouksissa. Helsingissä osastopäälliköistä osa olisi halunnut esitellä suoraan omassa osastossaan valmistellut asiat lautakunnalle. Tällöin ao. koulutoimen johtaja ei olisi voinut vaikuttaa ehdotuksiin kuin puhevaltaansa käyttämällä lautakunnan kokouksissa. Pääkaupungin koulutoimen johtajat ollessaan vastuussa kuntansa koulutoimesta eivät katsoneet voivansa tyytyä sellaiseen ja tekivät valituksen asiasta kouluhallitukselle. Tämän ainoan valituksemme me voitimme (Kouluhallituksen päätös 8198/399/1978) ja monet koulutoimen johtajat ilmaisivat meille tyytyväisyytensä tulokseen, sillä yleensä tulee parempi soppa, jos sitä keittämässä on yksi kokki.

Kun valtion kouluviranomaiset palauttelivat Helsingin kouluohjesääntöä useita kertoja kaupungin elimille uudelleen käsiteltäväksi, vei tämä pallottelu nelisen vuotta aikaa. Tänä aikana kaupunki ehti rakennuttaa useita kouluja kasvaviin kaupunginosiin. Jos olisimme pitäneet tyhjinä tuiki tarpeellisia uusia kouluja, olisi varmasti noussut kapina. Siksi me täytimme koulut oppilailla sitä mukaa kuin ne valmistuivat välittämät

# KOULUVIRASTON ORGANISAATIO

## 31.12.1990

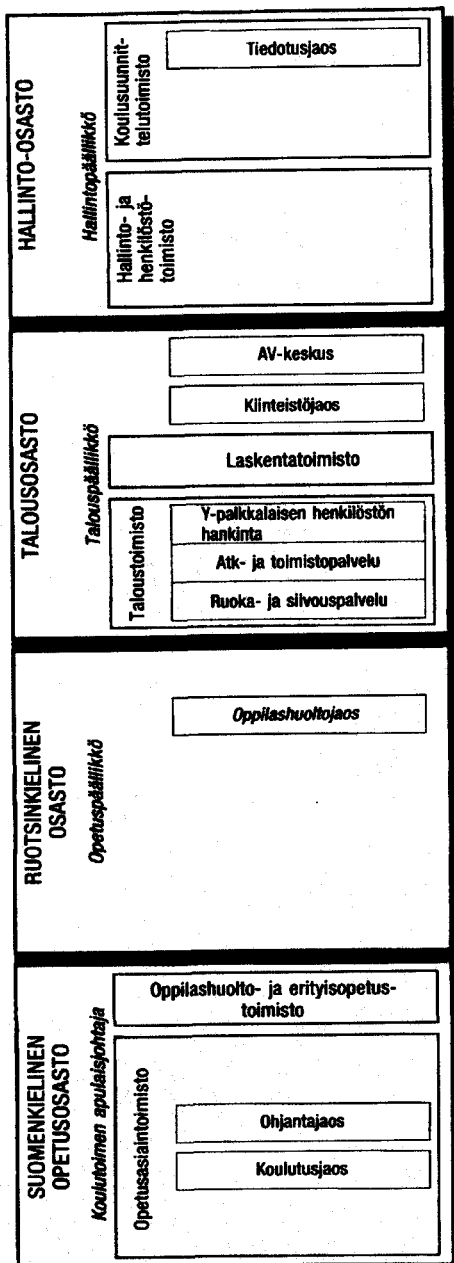
VIRASTOPÄÄLLIKÖ

Suomenkielisen koulutoimen johtaja

*FT Jouko Kauranne*

Ruotsinkielisen koulutoimen johtaja

*FM Agneta van Essen*



*Helsingin kouluviraston organisaatio vuosina 1977-1990.*

tä lääninhallituksen kouluosaston ja kouluhallituksen ohjeista, ettei ohjesäännössä määrättäviä asioita saa panna täytäntöön, ennenkuin säännön ao. kohta on vahvistettu. Ohjesäännössä oli lueteltava mm. lähitulevaisuudessa rakennettavat koulut. Varmaankin valtion kouluviranomaiset käsittivät ohjeittensa mahdottomuuden tältä osin ja olivat hiljaa, vaikka me panimme käyntiin puolenkymmentä ohjesäännössä vahvistamatonta koulua.

V. 1979 suoritettiin viraston työstä ns. rationalisointitutkimus, jonka seurauksena esitettiin joitakin muutoksia kouluviraston johtosääntöön. Täsmennettiin säännöksiä mm. siten, että hallinnollinen, piirijakoa koskeva sekä opettajiston tarvetta ja sijoittelua koskeva koulusuunnittelu, koulurakentamisen suunnittelu, rationalisointi ja tiedotus sijoitetaan suomenkielisen koulutoimen osalta virastopäällikön ja ruotsinkielisen koulutoimen osalta ruotsinkielisen koulutoimen johtajan vastuulle. Pedagoginen suunnittelu jätettiin opetusosastojen ja taloussuunnittelu talousosaston tehtäväksi.

Kouluviraston päällikkö vahvisti toimivaltansa puitteissa ohje- ja johtosääntöjen täydennykseksi loka-kuussa 1981 Helsingin kouluviraston organisaatiota koskevan toimintasäännön, jossa yhteydessä tarkennettiin osastojen alainen yksikköjako ja toimisto- sekä jaospäällikköjen tehtävät.

Tällaisella organisaatiolla Helsingin koululaitoksen hallinto sujui paljon paremmin kuin lehdistössä oli ennustettu päätellen siitä, että miltään taholta ei tullut mainittavia valituksia virastoon eikä lehtien yleisön osastoissakaan näkynyt moitekirjoituksia hallinnon hankaluuksista. Pääkaupungin kouluvirastossa toimivat em. osastot alayksikköineen 1980-luvun lopulle asti lähes sellaisinaan. Virastopäällikön ja ruotsinkielisen koulutoimen johtajan lisäksi opetus- talous- ja

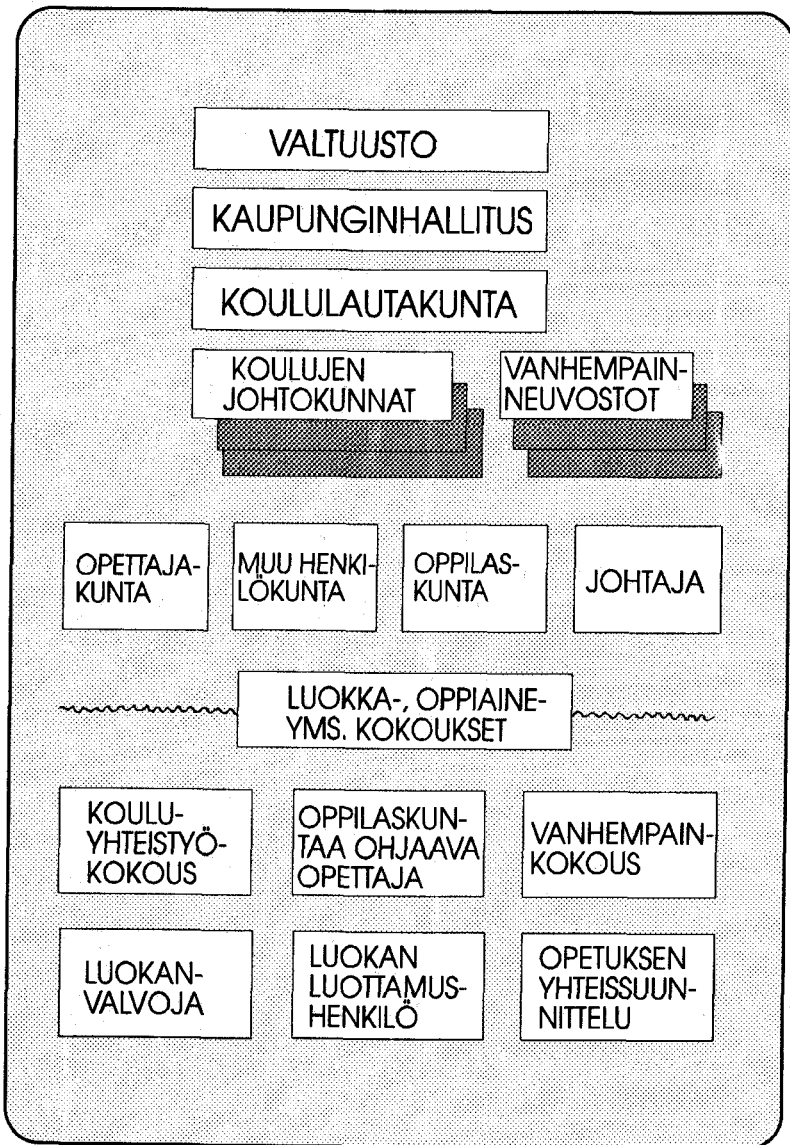
hallinto-osastot hoitivat tehtävänsä sangen onnistuneesti. Tämä hallintoasioiden kolmijako saattaisi olla onnistunut edelleenkin, ellei pienten väliaikojen päästä haluttaisi kokeilla jopa kokeilun vuoksi jotain uutta. No, onhan uudistamisella sinänsä monesti työntekijöitä motivoiviakin piirteitä, jos he itse saavat olla suunnittelemassa uudistuksia.

Varsinkin alkuvuosina pääkaupungin koulut pyysivät virastolta ja koululautakunnalta suuret määrät erilaisia päätöksiä, miten koulutoimen asioita Helsingissä olisi hoidettava. Osa asioista oli päätettä koululautakunnassa, osan sai virasto päättää toimivaltansa puitteissa itse. Paperisotaa oli mainituista syistä johtuen paljon.

#### **4. Koulun tason hallinto peruskoulujärjestelmän alkuvuosina**

Yläasteen kouluilla ja lukioissa oli peruskoulun alkaessa rehtorin tai johtajan ja opettajakunnan lisäksi koulujen hallintoa varten kouluneuvostot, joiden toiminta lakkautettiin myöhemmin. Tilalle tulivat 1980-luvulla kaikkiin kouluihin, myös ala-asteille, kokoonpanoltaan uudenlaiset johtokunnat. Lisäksi kouluissa säädettiin järjestettäväksi erilaisten henkilöryhmien yhteiskokouksia, joiden avulla uskottiin koulun toiminnan tehostuvan ja hallinnon demokratisoituvan.

Kouluneuvostot olivat työmaaneuvostojen kaltaisia, koska niissä oli vain opettajia ja oppilaita eikä ollenkaan vanhempien edustajia. Mm. kouluhallituksen pääjohtajan Erkki Ahon usko oli, että kouluneuvostojen avulla oppilaat kasvavat yhteiskuntatietoisiksi ja ilmeisesti vasemmiston tavoitteita kannattaviksi kansalaisiksi, koska takana olivat vasemmistolaiset vuodet. Toisin kuitenkin kävi. Monesti pääosa nuoresta sukupolvesta haluaa poiketa edellisen polven ajatuksista.



*Kaavio Helsingin kaupungin koulujen hallintoelimistä peruskou-lun alkuvuosina.*

Niinpä kouluneuvostojen enemmistö kehittyikin pääasiassa ns. oikeistolaisia arvoja kunnioittaviksi. Toisaalta alkoi väsyminen poliittiseen toimintaan. Kouluneuvostot eivät enää jaksaneet kiinnostaa, lakkautettiin ne ja suunniteltiin Suomen kouluihin toisenlaiset koulukohtaiset hallinnolliset elimet.

Uusista koulujen johtokunnista, jotka perustettiin kaikille yleissivistäville kouluille 1980-luvun alussa, tuli kokoonpanoltaan toisenlaisia kuin kouluneuvostot. Ala-asteen johtokuntiin tuli kunnanvaltuuston valita omaksi toimikaudekseen viisi oppilaiden vanhempia edustavaa jäsentä, yksi opettajien edustaja ja yksi muun henkilökunnan edustaja. Koulun johtaja oli asioiden esittelijä ja äänivallaton sihteeri sekä luonnollisesti päätösten toimeenpanija yhdessä alaisensa henkilökunnan kanssa. Yläasteella oppilaat saivat valita kaksi puhevaltaista lisäedustajaa yläasteen johtokuntaan. Lukiossa oppilaiden edustajat olivat sekä puhe- että äänivaltaisia, siis samassa asemassa kuin aikuisedustajatkin. Ainoastaan toimikausi heillä oli lukuvuoden mittainen, kun se muilla jäsenillä oli vaalikausi eli neljä vuotta.

Koska johtokunnilla ei ollut aluksi riittävästi valtaa, annettiin niille seuraavina vuosina uusia tehtäviä ja samalla lisää valtaa. Lisäksi opettajakunnille, oppilaskunnille ja muun henkilökunnan kokouksille määrättiin laeissa tietyt tehtävät, joten kaikille näille elimille jakautui koulun tason hallintovalta 1980-luvulta eteenpäin.

Koulusäädöksissä on määrätty edellisten lisäksi vielä erityinen koulun yhteiselin, johon kuuluvat johtokunnan puheenjohtaja, koulun johtaja sekä opettajien ja oppilaiden edustajat. Jäsenten omasta aktiviteetista riippuu, miten paljon he saavat aikaan. Em. elinten ohella kouluissa on erilaisia henkilökuntakokouksia, esim. saman vuosiluokan tai samojen aineiden opet-

tajien kokouksia jne. Vapaaehtoiset vanhempien yhdistyksetkin jatkavat monissa kouluissa työtään koulunsa hyväksi.

Ilmeisesti koulujen uusi hallintojärjestelmä toimi peruskoulun alkuvuosina sängen hyvin, koska merkittäviä valituksia ei kuultu edes koululautakunnassa. Useimmat koulujen johtajat olivat peruskoulun alkuvuosina varovia tekemään päätöksiä kysymättä ensin ohjeita kouluvirastosta tai muualta. Monesti nämä kyselyt johtivat kouluhallituksen tai kouluviraston laatimiin yleiskirjeisiin tai asioiden käsittelyyn rehtorien ja johtajien kokouksissa. 1980-luvun puolivälistä alkaen alettiin mm. Helsingissä järjestää johtajien, opettajien ja muun henkilökunnan koulutustilaisuuksia yhä enemmän silmämääränä omaleimainen ja entistä tehokkaampi toiminta.

## **5. Yhtenäisyyteen ja yksilöllisyyteen pyrkiminen peruskoulujärjestelmän alkuvuosina**

Ennenkuin termi peruskoulu vakiintui 1970-luvulla, käytettiin tulevasta koulujärjestelmästä yhtenäiskoulu-nimitystä. Aluksi varsinkin oppikouluväki vastusti uudistusta, jonka arveltiin pyrkivän tasapäistämään sekä opettajien valmistusta että oppilaiden opetusta. Ilmeisesti vasemmiston ja osin myös keskustan poliitikot tähän pyrkivätkin. Yhtenäiskoulu sai huonon nimen ja oli keksittävä uusi nimike samoille uudistuspyrkimyksille. Niin syntyi termi peruskoulu.

Helsingin koululautakunnan ja kaupunginvaltuuston enemmistö kannatti kouluvirastonsa tekemiä koulujen ja luokkien yksilöllistämisehdotuksia. Saimme perustetuksi pääkaupunkiin vieraskielisten ja Steiner-koulujen sekä muiden entisten erikoiskoulujen lisäksi monta erikoislukiota, joita oppilaat, heidän vanhempansa ja enemmistö opettajista suosi.

Valtion kouluviranomaisten kiivas taistelu yhtenäistämisen puolesta tuli ilmi paitsi ao. kiertokirjeissä ja puheissa myös pääkaupungin peruskoulun ohjesäännön vahvistamisen viivyttämisessä. Siinä näet oli haluttu perustaa pääkaupungin peruskouluihin paitsi musiikin myös kuvaamataidon ja liikunnan erikoisluokkia. Monia pedagogisia kokeiluyrityksiä kiellettiin, sillä tuolloin luvan antaminen koulukokeiluihin oli keskitetty valtion yhtenäishenkisille kouluviranomaisille.

Kun pääkaupunkiseudulla peruskoulujärjestelmään siirtyminen oli vielä kesken, alettiin Suomessa jo pedagogiseen rikastamiseen tähtäävä koululakien muutostyö. Esimerkiksi Helsingin koululautakunta sai jo loka-kuussa 1979 antaa lausunnon kaupunkiliitolle ns. koululakityöryhmän mietinnöstä. Helsingin koululautakunta ilmoitti kantanaan mm., ettei lautakunnalle tulisi määrätä vähäpätöisiä asioita, kanta, joka toteutui toistakymmentä vuotta myöhemmin. Koulutoimen johtajan tehtäviä ei lautakunnan mielestä pitänyt luetella laissa yksityiskohtaisesti, vaan jättää ne johtosäännöllä säädeltäväksi. Koulun johtokunnan, kouluneuvoston, opettajakunnan ja johtajan tehtävien ristiriitaisuudet olisi laissa korjattava ja annettava riittävästi valtaa kullekin.

Uusien koululakien muotoiluun käytettiin eduskunnassa runsaasti aikaa ja kuultiin toista sataa asiantuntijaa tai asiantuntijaryhmää. Sain kunnian olla Helsingin koulutoimen edustajana sivistysvaliokunnassa. Lausuntomme vallan delegoimisesta kunnan elimille ja valinnaisuuden suosimisesta vaikuttivat osaltaan valiokuntaan, koska se ryhtyi kannattamaan omaleimaisia kouluja ja oppilaiden valinnan mahdollisuuksien lisäämistä peruskoulussa ja lukiossa. Helsingin suosittu erikoislukiot antoivat myös pontta näille ajatuksille. Uudet koulusäädökset muuttuivatkin yhtenäistämisen asemesta kuntien ja koulujen erilaisuutta



kannattavaksi. Tätä muutosta voitiin silloin nimittää suorastaan pedagogiseksi vallankumoukseksi maamme koulutoimen piirissä.

Koulun johtokunnan toimivaltaan sisällytettiin paitsi yleistä koulun toiminnan valvontaa ja kehittämistä myös ehdotusten tekeminen koulun ja ympäröivän yhteiskunnan suhteista, koulun järjestyssäännöistä, opetussuunnitelman kehittämisestä, käytettävistä oppikirjoista jne. Osa koululautakunnan tehtävistä voitiin uusien lakien mukaan siirtää koko kunnan koulu-tointa koskevalla johtosäännöllä koulujen johtokunnille.

Valitettavasti yläasteen tasokurssit matematiikassa ja vieraissa kielissä poistettiin lailla, mutta samalla luotiin kaikille koulumuodoille uudet tuntikehysjärjestelmät. Niiden avulla kunnat voivat kohdistaa enemmän resursseja esim. kokeilua suorittaville kouluille siirtämällä näille viikkotunteja muilta kouluilta. Myöskin ne koulut, jotka hoitivat vieraiden uskontojen opetusta naapurikoulujenkin osalta, saivat lisätunteja. Systeemi koski sekä kunnan että yksityisiä kouluja.

Koko kunnan koulutointa koskevan johtosäännön laadinta oli Helsingissä jännittävä prosessi. Vuoden 1984 syksyllä työ oli kuumimmillaan. Sekä lautakunnan jäsenet että kouluviraston johtavat virkailijat näkivät johtosäännön muotoilussa toisaalta kehittämisvälineen ja toisaalta vallan uudelleenjakokeinon. Tämän vuoksi kokoukset uusine ehdotuksineen olivat jännittäviä.

Tehtävänäimme oli uusien koululakien erilaisten mahdollisuuksien punnitseminen ja soveltaminen Helsingin kouluhallintoon. Oli harkittava mm., tehtäisiinkö ehdotus ammatillisten oppilaitosten siirtämisestä pääkaupungin koululaitoksen osaksi. Oli suunniteltava harjaantumis- ja sairaalaopetuksen siirtäminen sosiaali- ja terveystieteiden kouluviranomaisten hallintaan. Oli muodostettava uusia erityiskouluja ja -luokkia. Tämän seurauksena oli myös suunniteltava ao.

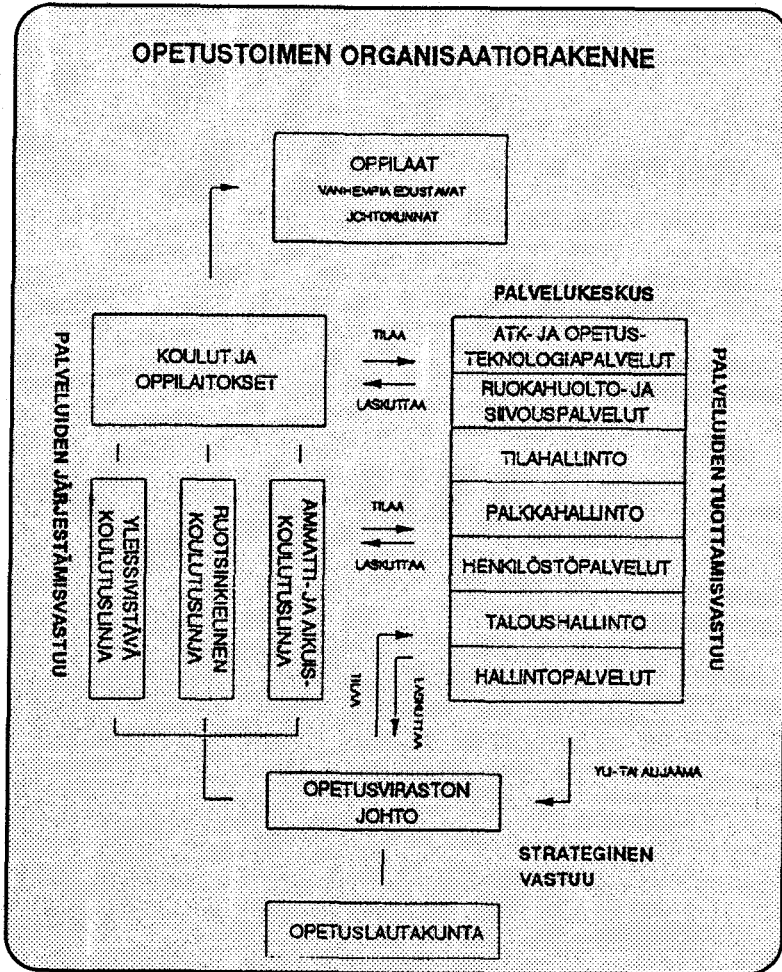
henkilökunnan siirto uusiin tehtäviin. Vielä enemmän töitä aiheuttivat lukioiden virkojen uudelleenjärjestely, samoin kuin monien koulujen yhteisten virkojen muotoaminen ja täyttäminen.

Helsingin kaupunginhallitus ja valtuusto eivät aikailleet koulutoimen johtosäännön kiireellisten osien hyväksymisessä, vaan valtuusto hyväksyi ne jo 16.6.1985. Niihin sisältyivät koululuettelot, opetusjärjestelyt (jo seuraavaa syksyä varten) sekä koulupiiri- ja muutamat muutokset. Muita johtosäännön osia päästiin kunnan korkeimmalla päättäjätasolla miettimään pitempään. Koulutoimen johtosääntöehdotus ei muuttunut paljon enempää säännöstoimikunnassa kuin kaupunginhallituksessaan. Kaupunginvaltuusto hyväksyi sen helmikuussa 1986. Samalla se kumosi aikaisemmat Helsingin koulutoimen ohje- ja johtosäännöt.

Kouluviraston työ jatkui sen jälkeen muutetussa muodossaan. Koulujen tasolla taas ei hallintoyhteisö muuttunut 1980-luvun alkuvuosina, mutta tehtäviä tuli lisää varsinkin opetusohjelmien suunnittelussa ja omaleimaisuuden etsimisessä. Toiset koulut olivat aktiivisia ja saivat opetussuunnitelmiinsa uusia painotuksia. Muodostettiinpa vuosikymmenen lopulla kaksi uutta erikoislukiotakin, nim. Meilahden science-lukio ja Myllypuron atk-painotteinen lukio. Samaan aikaan alkoivat koko Helsingin hallintoon vaikuttaa uudet tuulet.

## **6. Tuloksellisuuden ja delegoinnin painottaminen pääkaupungin koulutoimessa 1980-luvun lopulla**

Helsingin kaupungin henkilöstöasiain keskus, jonka yhtenä tehtävänä oli järjestää koulutusta kaikille kaupungin hallintokunnille, pyysi 1980-luvun puolivälissä kaupungin virastoja ilmoittautumaan vapaaehtoiseen kokeiluun tuloksellisuuden lisäämiseksi. Kouluvirasto ilmoittautui yhdeksi kokeilijaksi.



*Helsingin opetustoimeen kaavailtu hallinto-organisaatio vuoden 1993 jälkeen. Tällöin siihen lienee yhdistetty myös ammatti-opetustoimi.*

Aluksi viraston väelle järjestettiin joukko seminaareja, joiden osanottajiksi valittiin myös koulujen johtajia ja koulualan luottamusmiehiä. Sitä ennen oli tehty

viraston työilmapiiriä kartoittava tutkimus haastatteleamalla kaikkia viraston työntekijöitä. Keskus oli yhdessä viraston koulutussuunnittelijoiden kanssa organisoinut seminaarit tietyn tulosjohtamiseen erikoistuneen konsulttifirman kanssa. Koulutus oli motivoivaa, kun kaikki osanottajat pääsivät analysoimaan omaa työtään uudella menetelmällä, etsimään tärkeimmät asiakasryhmänsä, arvioimaan yhteistyön tärkeyttä, panemaan koulutoimen tavoitteet arvojärjestykseen ja tutkimaan nykyistä tehokkuuttaan.

Koulutustilaisuuksissa sovittiin sekä Helsingin koulutoimen että sen eri alayksiköiden toiminta-ajatukset. Viraston toimintayksiköt panivat sen jälkeen paperille oman yksikkönsä parantamishdotukset, joita tarkasteltiin seminaarien koontitunneilla. Rehtorien kanssa yhteistyössä muotoiltiin viraston ja koulujen yhteistyön tehostamisen ohjelma, johon vaikuttivat myös tästä asiasta saadut tutkimustulokset. Vanhempien ja oppilaiden kouluille asettamista odotuksista valmistui toimistopäällikkö Paula Sermilän lisensiaattityö, joka jaettiin koulujen ja viraston käyttöön. Seuraavissa koulutustilaisuuksissa oli enenevässä määrin koulujen johtajia ja muita työntekijöitä.

Helsingin kaupunginhallitus oli antanut v. 1984 yleisohjeen, jonka mukaan hallintokuntien tuloksellisuutta oli mitattava tietyillä yhteismitallisilla käsitteillä. Tuloksellisuus-käsite jaettiin kahteen päälinjaan: taloudelliseen tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen, joka puolestaan jaettiin palvelukykyyn ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Meidän kaikkien oli innovoitava sopivia ns. suoritteita, joiden avulla toiminnan tehokkuuden mittauksia ja vertailuja suoritettiin.

Kallistuimme alkuvaiheessa ns. pehmeiden mittarien kannalle, joiden avulla mitattiin koko koulun ilmapiiriä, informaation kulkua, oppitulosten keskimääriä. Tällöin ei tarvitse osoittaa suoraan yksityisen opettajan heikkouksia tai vahvuuksia, vaan käsitellään

kaikkien opettajien summatuloksia ja luodaan rakentavia asenteita koko koulun tulosten parantamiseksi. Opettajien työtä ei ollut totuttu arvostelemaan suoraviivaisesti. Toisaalta julkiset ylioppilaskirjoitusten tulokset antavat väärän kuvan opettajien taitavuudesta, koska toiset koulut saavat valita oppilaansa parhaiten joukosta ja toiset saavat oppilaansa lahjakkuudeltaan heikoimmasta aineksesta.

Useissa hallintokunnissa suoritettujen kokeilujen jälkeen alettiin 1980-luvun lopulla olla valmiita suuriin hallinnollisiin uudistuksiin varsinkin kaupunginhallituksen tasolla. Kouluviraston organisaatiota muutettiin v. 1991 yhdistämällä hallinto- ja talousosasto ja vähentämällä viraston hierarkiatasoja. Samaan aikaan vahvistui ajatus kaikkien koulumuotojen yhdistämisestä yhteisen lautakunnan ja viraston alaisiksi. Pääkaupungin ammatilliset oppilaitokset ja itsenäiset työväenopistot pelkäsivät kuitenkin itsenäisyytensä menettämistä ja uudistukset lykkääntyivät uudelle vuosikymmenelle.

Suurimmat hallinnolliset muutokset 1980-luvun lopulla tapahtuivat koulujen tasolla, sillä jälleen kerran koululait uudistettiin perusteellisesti. Noin puolet pykälistä poistettiin kokonaan ja jäljelle jääneiden sisältöä muutettiin delegointi-ihanteen suuntaan. Uudistajien tunnuslause oli, että siirretään päätösvalta niin alhaiselle tasolle kuin se järjellisesti on mahdollista. Lukuisat ennen laissa määrätyt asiat ratkaistaankin nykyisin koulujen tai kouluviraston tasolla.

Helsingissä pyrittiin valtaa siirtämään mahdollisimman paljon kouluille, vaikka sitä jäi runsaasti myös kouluvirastolle. Koululautakunnalle jätettiin vain suurten ja periaatteellisten asioiden ratkaiseminen. Koulujen johtokunnat ja henkilökunta tulivat paljon haltijoiksi. Jotkut rehtorit halusivat tällaista valtaa, jotkut eivät.

Tätä kirjoitettaessa tulosjohtamista ja delegointia ollaan viemässä hyvin pitkälle. Jos kaupungin elimis-

sä olevat suunnitelmat toteutuvat, koulut saavat lähes kaikki koulumäärärahat ja voivat tilata palveluita opetusvirastolta tai muilta toimittajilta. Kouluviraston palvelukeskustakin ruvetaan kilpailuttamaan koulun ulkopuolisten firmojen tai laitosten kanssa, ehkä kouluja ja opettajiakin keskenään.

Keskitetyllä vallalla on etunsa yhtenäisiin päätöksiin pyrittäessä. Hajautetusta vallanjaosta pitävät yksilöllisyyden ja valinnan mahdollisuuksien kannattajat ja vallanhaluiset alipäälliköt. Päätökset ovat tällöin erilaisia eri kouluissa eivätkä suuren kunnan eri osien asukkaat nauti enää samanlaisista mahdollisuuksista. Tuskin sekään on demokraattista. Tarkoituksenmukaisesti suoritettu vallanjako keskushallinnon ja operatiivisten yksiköiden välillä lienee paras vaihtoehto.

## 7. Yhteenvetoa

Päätäntävallan keskittäminen ja hajauttaminen näyttää olevan aaltomaisesti vaihteleva dimensio maamme koulutoimen hallinnossa. Ennen peruskouluun siirtymistä luotiin keskitetty hallintosteemi. Tällöin kouluhallitukselle ja läänien kouluosastojen päälliköille annettiin paljon valtaa, jotta taattiin uuteen koulujärjestelmään siirtymisen yhtenäisyys kaikissa maamme kunnissa. Kun järjestelmä oli toiminut kymmenkunta vuotta, alkoivat toisenlaiset tuulet puhaltaa. Valtion hallinnolta siirrettiin 1980-luvulla suuri määrä valtaa kunnille ja koulujen tasolle. Vajaan kahden vuosikymmenen aikana oli kouluhallinnossa siirrytty keskitetystä päätäntävallasta pitkälle delegoituun vallanjakoon.

Helsingissä vallan siirtyminen alemmille tasoille näkyi selvemmin kuin pienemmissä kunnissa. Pääkaupungin lukuisten ja monimuotoisten koulujen takia keskitettyä hallintoa varten oli ennen peruskoulua luotava

tehokas hallintokoneisto. Kouluvirastoon palkattiin paitsi pedagogisia myös taloudellisia, juridisia ja suunnittelun asiantuntijoita, joille kaikille oli silloisen systeemin mukaan keskitettävä valtaa. Koulut halusivat nojautua peruskoulun alkuvuosina ylempien viranomaisien ohjeisiin, koska säädökset olivat uusia ja osin outoja. Vähitellen alettiin kaivata aikaisempaa hallinnollista vapautta ja alettiin vaatia vallan delegeoimista.

Valtion hallinnon piirissä olivat delegoinnin tuulet yhdessä tuloksellisuuden vaatimusten kanssa alkaneet vaikuttaa hiljalleen. Sen vuoksi voitiin koululakeja muuttaa 1980-luvun puolivälin paikkeilla niin, että noin puolet laeissa esiintyneistä normeista ja alistamisvelvollisuuksista poistettiin. Samalla kunnille ja kouluille jätettiin valta päättää useimmista koulutoimen yksityiskohdista. Erilaiset kunnat vaativat erilaisia ratkaisuja koulutoimensa hoitamista varten.

Erityisesti Helsingissä haluttiin suosia koulujen ja oppilaiden valinnan mahdollisuuksia yhtenäistämisen vuosinakin. Pääkaupungissa oli ollut jo rinnakkaiskoulusysteemin vallitessa monia erikoiskouluja, joihin oli aina riittänyt oppilaita. Peruskoulusysteemin aikana perustettiin pääkaupungin peruskouluihin lukuisia musiikki-, liikunta ja kuvaamataidon luokkia ja monista lukioista kehitettiin erikoislukioita. Vähitellen alettiin vaatia jokaiselta koululta jonkinlaista omaleimaisuutta, josta sekä oppilaat että opettajat voisivat terveellä tavalla olla ylpeitä.

Koulutoimen hallinto muuttuu niin Helsingissä kuin muissakin kunnissa jatkuvasti. Koko pääkaupungin opetustoimen hallinnon yhdistäminen on meneillään. Tämä ei kuitenkaan merkitse sellaista yhtenäistämistä kuin oli peruskoulun alkuvuosien tavoite valtion taholla. Nyt nimittäin halutaan jättää kullekin oppilaitokselle runsaasti vapautta järjestää opetuksensa omaleimaiseksi. Kuluvan vuosikymmenen lama vain tehos-

taa tulosvastuuta ja koulukohtaista harkintaa. Oletettavasti koulut saanevat muokata sangen vapaasti opetustaan sekä oppilaiden että opettajien haluamiin suuntiin, kunhan noudattavat määrättyjä periaatteita ja kunhan pysyvät annettujen määrärahojen puitteissa tai hankkivat itse tarvitsemansa lisäresurssit.

## **Lähteet**

Suomen koululainsäädäntö vv. 1963-1992.

Helsingin kaupungin kansakoulun ohjesääntö

Helsingin koulusuunnitelma muutoksineen vv. 1976-1992.

Helsingin kaupungin kouluviraston johtosäännöt.

Helsingin peruskoulun ohjesääntö.

Helsingin lukioiden ohjesäännöt.

Helsingin koululaitoksen johtosääntö.

Helsingin peruskoulujen ja lukioiden kieliohjelma.

Helsingin koululaitoksen vuosikertomukset vv. 1976-1992.

Helsingin kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja koululautakunnan kouluhallintoa koskevia päätöksiä.

Helsingin koulutoimen hallintoa käsitelleiden toimikuntien kokousasiakirjoja.