
Lukka Sarjala

Peruskoulu-uudistuksen toimeenpano eduskunnassa ja valtioneuvostossa

Peruskoulun pitkä marssi

Yhdeksänvuotiseen, kaikille oppivelvollisille tarkoitettuun ja ydinsällöltään samanlaiseen peruskouluun siirtymistä puuhattiin maassamme kauan. Jo kansakoulun syntyvaiheen keskustelua voidaan pitää esinäytöksenä siitä, mitä tuleman piti. Tuolloinhan ensi kerran esitettiin, että kansakoulu olisi tehtävä oppikoulun pohjakouluksi, jolloin kansa- ja oppikoulu olisivat muodostaneet peräkkäisen jatkumon. Näin ei sitten käynyt - päävastustajana oli itse J. V. Snellman - ja tuosta ratkaisusta alkoi vuosikymmenien kiista siitä, miten monta ikäluokkaa on syytä pitää saman koulumuodon ja yhtenäisen opetus suunnitelman piirissä.

Koulutuspoliittisen päätöshistorian kannalta on merkityksellistä, että jo hamasta kansanopetuksen alusta on jatkunut käytäntö, jonka mukaan kiistassa häviölle jäänyt osapuoli ei luovuta, vaan jää odottamaan itsensä kannalta otollisempia aikoja. Niinikään on syytä huomata, että kansanedustuslaitos tai siellä olevat edustajat ovat pitkään olleet aktiivisia yhtenäiskoulutyypin koulujärjestelmän puolestapuhujia ja että eduskunnan kannanotot ovat olleet radikaalimpia kuin mihin kouluhallinto tai kouluväki yleensäkin on ollut valmis. Puhtaat opetusopilliset perustelut eivät ole riittäneet suurten koulunuudistusten käynnistämiseksi, eikä opetuksellisia ratkaisuja ole tehty kasvatustieteen asiantuntijoiden neuvojen mukaan, vaikkakin molemmat ovat olleet tarpeellisia uudistusprosessissa.

Kansakoulun puolestapuhujat onnistuivat saamaan vuoden 1872 koulujärjestykseen määräyksen, jonka mukaan "opetus Suomeen yleisissä oppilaitoksissa edellyttää kansakoulun vaikutustointia". Tällainen säännös ei tietenkään ratkaissut pohjakoulukiistaa. Kuten odottaa sopikin, laihahko kompromissi ei tyydyttänyt kaikkia poliittisia vaikuttajia. Tyytymättömien seuraava siirto oli, että K. Oittinen teki vuonna 1897 valtiopäiväaloitteen kansakoulun tekemiseksi oppikoulun pohjakouluksi.

Vuonna 1911 eduskunta vaati komitean asettamista valmistelemaan ehdotusta kansakoulun koko oppimäärälle rakentuvan oppikoulun järjestysmuodoksi. Eduskunnan toivoma komitea asetettiin monen vuoden viivyttelyn jälkeen. Itsenäisyyden aikana jokaisella vuosikymmenellä asia otettiin jossain muodossa esille. Tuotettiin komiteamietintöjä, perustettiin epäonnistuneiksi osoittautuneita 3-vuotisia uusmuotoisia keskikouluja, julkaistiin monenlaisia kiistakirjoituksia, annettiin ja peruutettiin lakiesitys. Taistelu peruskoulusta olisi saattanut venyä vieläkin pitemmälle, elleivät olosuhteet 1960-luvulle tultaessa olisi kääntäneet taistelutilannetta yhtenäiskoulun kannattajien hyväksi. Mikään uusi pedagoginen oivallus tai didaktinen keksintö - ei tasoryhmitys, ei tukiopeus, ei erityiskurssit - ei ratkaissut kiistaa, vaan poliitikot tekivät johtopäätöksiä koulua ympäröivästä yhteiskunnasta ja pakottivat kouluväen hyväksymään tosiasiat vähän samaan tapaan kuin Paasikivi opetti hävityn sodan jälkeen uutta tapaa ajatella. Välttämättömyydestä tuli hyve.

Koulutuksen kysyntä kasvoi sotien jälkeen monestakin syystä: elinkeinorakenne muuttui alkutuotannosta jalostuselinkeinojen hyväksi, teknologia kehittyi ja vaati teoreettista osaamista aikaisempaa useammalta ammattimieheltä, palvelusektori kasvoi. Kaikki nämä nostivat koulutuksen arvostusta. Oppikoulunkäynti yleistyi ensiksi kaupungeissa, mutta myös maalaiskuntien vanhemmat alkoivat perätä oikeuksiaan ja maaseutua ymmärtävä lokaalisaatiolinja vahvistui. Koulutuksen poliittista painoa lisäsi havainto, että koulutus tuotti sosiaalista arvonantoa, turvallisemman toimeentulon ja yhteiskunnallista vaikutusvaltaa. Alueellisesti erilaistunut koulutus miellettiin

sosiaaliseksi epäkohdaksi.

Jälkeenpäin on vaikea ymmärtää, miten pitkään haja-asutusalueilla siedettiin kaupunkiväestön koulutuksellisia erioikeuksia. Tiedossa on, että kun monessa kaupungissa oppikoulun kysyntä ylitti tarjonnan, niin pulma ratkaistiin kouluviranomaisten myötävaikutuksella siten, että vaikutusvaltaiset vanhemmat ottivat aloitteen käsiinsä ja hoitivat hommat niin, että meidänkin pojalle järjestyi paikka uudessa oppikoulussa. Isät maksoivat siitä etuudesta mukisematta uuden koulun pulpetit ja tarvittaessa muutakin varustusta. Oppikoulu tuli tahtomattaan jouduttaneeksi sille vastenmielisen yhtenäiskoulun tuloa, koska oppikoulu laajetessaan kaivoi rinnakkaiskoulujärjestelmän hautaa. Järjestelmä ajoi itsensä umpikujaan, koska molempiin koulumuotoihin ei enää riittänyt oppilaita. Hallituksen esityksessä laiksi koulujärjestelmän perusteista todettiin, että "keskikouluun siirtyy jo yli puolet oppilasikäluokasta, kaupungeissa huomattavasti enemmän eli 70-90 % prosenttia ja maaseudulla vastaavasti vähemmän."

Koulujen sisäisessä kehittämistyössä lähennettiin kahta koulumuotoa toisiinsa ja koordinoitiin opetusta ilman, että ainakaan suuriäänisesti olisi ilmoitettu, että kyseessä on perustan luominen jakamattoman ikäluokan peruskoululle. Kielenopetusta oli aloitettu järjestää kansakoulussa vapaaehtoisena aineena jo 1950-luvulla. Vuonna 1964 vahvistettiin kansakoululain muutos, jonka mukaan toinen kotimainen ja vieras kieli voivat kuulua kansakoulun pysyviin oppiaineisiin. Kansakoululaitoksemme täyttäessä sata vuotta vuonna 1966 kielenopetus oli kansa- ja kansalaiskouluissa niin yleistä, että tämän opetuksen piirissä oli joka neljäs näiden koulujen oppilaista (Räihä). Kansakoulun kielenopetus oli tärkeä askel uutta koulua kohti.

Eduskunnan aloitteellisuus

Itsenäisyysajan kouluhallituksen pääjohtajat Oskari Mantere, L. Arvi P. Poijärvi, Yrjö Ruutu ja R.H. Oittinen yrittivät kukin vuorollaan muuttaa koulujärjestelmän perusteita. Viimeksi mainittu johti 1950-

luvun lopulla kouluohjelmakomiteaa, joka tasoitti lopullisesti tietä peruskoululle. Jo komitean kokoonpano osoitti, että koulujärjestelmän kehittämissuunnitelmissa painottuvat yhteiskuntapoliittiset näkökohdat, koska mukaan otettiin neljä eri puolueisiin kuuluvaa kansanedustajaa. Poliittisen näkökulman tuominen koulutusta käsittelevään komiteatyöhön ei silti ollut aivan ennenkokematonta, sillä mm 1940-luvulla aloittaneessa ns Salmelan kansakoulun opetussuunnitelmakomiteassa oli aktiivipoliitikoilla edustus.

Kouluohjelmakomiteassa ei vielä saavutettu yksimielisyyttä järjestelmän rakenteesta. Mietintö oli poikkeuksellinen, sillä vähemmistöön jäänyt mielipide kirjattiin komitean ehdotukseksi. Puheenjohtajan määrätietoinen tahto näkyi lopputuloksessa (Kallio).

Poliitikkojen mukanaolo järjestelmäratkaisun valmistelussa todennäköisesti myötävaikutti siihen, että eduskunta antoi uudistukselle vauhtia ja määräsi suunnan. Se hyväksyi syksyllä 1963 edustaja Erkki Ryömän toivomusponnen, jossa edellytettiin, että "hallitus ryhtyisi kiireellisesti toimenpiteisiin peruskoulumme uudistamiseksi yhtenäiskouluperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kouluohjelmakomitean vuonna 1959 valmistuneen mietinnön ja sen jälkeen suoritettujen kokeilujen tulokset sekä antaisi välittömästi koulunuudistusta koskevat lakiesitykset eduskunnalle."

Toivomusponnen esittäjä ei kuulunut poliittiseen vasemmistoon, joka perinteisesti kannatti yhtenäiskoulua, vaan silloiseen maalaisliittoon. Uudistuksen läpimenoon tarvittava parlamentaarinen voima vahvistui ratkaisevasti 1960-luvun alussa. Tämä lisäys tuli aluepoliittisista syistä; katsottiin, että oppilaille maksuttoman 9-vuotisen peruskoulun avulla voidaan maaseudun kouluoloja parhaiten korjata (Virolainen). Eduskunnan ponnen hyväksyminen ei vielä taannut, että yhtenäiskouluun siirryttäisiin, koska muitakin keinoja maaseudun kohottamiseen olisi ollut. Koulutuspolitiikan uusia sosiaalisia tavoitteita tuskin moni poliitikko tohti asettua vastustamaan, mutta toimintatavoista vallitsi ilmiiriitä. Maaseutuhenkinen uudistus olisi voitu toteuttaa entisessä järjestämissä, kunhan koulutuksen saavutettavuutta olisi parannettu opintososiaalisilla etuuksilla tai perustamalla maksuttomia kunnallisia

keskikouluja. Tällainen politiikka olisi korostanut koulujärjestelmän kaksijakoisuutta, mitä vasemmisto taas ei hyväksynyt. Kun perussivistyksen jakamattomuuden puoltajat ja koulutuksen alueellista tasa-arvoa tavoittelevat löysivät yhteisen molempia tyydyttävän ratkaisun, riittävä poliittinen voima saatiin peruskoulu-uudistuksen taakse.

Vuoden 1963-67 välisenä aikana käytiin itsenäisyysajan kiivain koulutuspoliittinen taisto. Kansa- ja oppikoulun opettajat ajautuivat barrikadin vastakkaisille puolille ja vielä tavalla, joka aikanaan vaikeutti näiden koulumuotojen sulauttamista yhdeksi järjestelmäksi. Lisäksi koulutuspolitiikan kahtiajakautumista kärjisti kysymys yksityisoppikoulujen asemasta. Kun uudistuksen puoltajat ilmaisivat selkeästi käsityksensä siitä, että koulujärjestelmän runkona pitää olla kunnan koululaitos, niin koulu-uudistus yhdistettiin sosialisointiin. Jyrkimmät yksityiskoulujen puoltajat tunsivat olevansa isänmaan asialla vallankaappajia vastaan. On muistettava, että 1960-luvun jälkipuolisko oli todella kuohuvaa aikaa muuallakin Euroopassa, mm Pariisin yliopistomellakat saivat vastakaikua meilläkin. Monet tosissaan uskoivat vallankumoukseen, ellei muuten, niin ainakin Maon kulttuurivallankumoukseen.

Yhtenäiskoulun puolesta esitetyt perinteelliset argumentit korostivat perussivistyksen jakamattomuutta sekä sitä, että kasvatuksellisesti olisi suotavaa, että oppimisyhteisön tulisi vastata suurin piirtein yhteiskunnallisia rakenteita. Oppikoulun pääsyutkinto neljän kansakouluvuoden jälkeen ei voinut osua oikeaan oppilasvalintaan. Koulutusuran valinta rinnakkaiskoulujärjestelmässä oli vahvasti sidoksissa oppilaiden sosiaaliseen ja henkiseen taustaan, ei niinkään oppilaiden todellisiin kouluttautumismahdollisuuksiin. Sivistyksen periytyvyyden traditio haluttiin kaikin tavoin katkaista.

Eduskunta ilmaisi em ponnaan yhteydessä kannanoton, jolla oli huomattava merkitys uudistuksen toimeenpanojärjestykselle. Eduskunta nimittäin lausui edellyttävänsä, että uutta koulujärjestelmää toteutettaessa syrjäisten ja vähävaraisten seutujen oppilaitosten tarve tyydytetään ensisijaisesti ja että nykyistä oppikoululaitosta uuteen

koulujärjestelmään nivelletessä sen toimintamahdollisuudet käyte-
tään hyväksi. Ensimmäistä toivomusta noudetettiin aikanaan sanatar-
kasti. Jälkimmäinen toivomus on katsottava mielialojen lepyttelyksi
eikä sen merkitystä jouduttu juuri koskaan asettamaan koetteelle,
koska harvassa kunnassa 9-vuotinen koulu voitiin toteuttaa ilman
oppikoulujen tiloja ja opettajia. Kemin kaupunki jäi kuuluisaksi
poikkeustapaukseksi, koska se jätti yksityisen oppikoulun oman
onnensa nojaan.

Ennen peruskouluun siirtymistä koskevan lain käsittelyä eduskunta
oma-aloitteisesti käytti lainsäädäntövaltaa peruskouluun siirtymistä
helpottavalla tavalla. Eduskuntavetoisen muokkaustyön voidaan kat-
soa alkaneen jo vuonna 1946, kun eduskunta oli hyväksynyt edustaja
Aino Malkamäen aloitteen kansakouluun kuuluvan keskikoulun pe-
rustamisesta kokeilutarkoituksessa. Sen mukaan keskikoulu saattoi
rakentua kansakoulun 3 - 6 luokkien pohjalle vuosiluokkien määrän
ollessa sama kuin valtion vastaavanlaisessa keskikoulussa. Tämän
mukaan keskikoulu olisi voinut olla 6-, 5-, 4- tai 3-vuotinen, siis 9-
vuotista koulukokonaisuutta jo tuossa vaiheessa tavoiteltiin, tosin 6-
vuotinen keskikoulu jäi kokeilematta. Kuntien kiinnostus oli alusta
alkaen huomattava, sillä ensimmäisenä vuonna hakemuksia tuli 51 kun-
nasta, mutta lupa myönnettiin vain kolmelle: Jyväskylälle, Luumäelle
ja Utajärvelle. Kaikenkaikkiaan kokeilutarkoituksessa myönnettiin
vuoden 1958 kansakoululakiin mennessä 33 koululle perustamislupa.

Uusi tulokas, kunnallinen keskikoulu, oli monelle käsitteellinen
kummajainen, koska rinnakkaiskoulujärjestelmässä oli totuttu selke-
ään rajanvetoon kansakoulun ja oppikoulun kesken; nyt ihmeteltiin,
miten oppikoulu voi olla kansakoulun yhteydessä. Kunnalliset
keskikoulut vakiinnuttivat asemansa uudessa kansakoulu-lainsäädän-
nössä, kuitenkin niin, että niitä tuli ensisijaisesti perustaa "köyhiin ja
syrjäisiin kuntiin". Vain poikkeuksellisesti perustamislupa voitiin
myöntää muulle kunnalle, jossa ei ole oppikoulua, jos keskikoulun
tarve on erittäin suuri, tällöinkin vain sillä ehdolla, että koulu opetuksen
ja kasvatuksen alalla suorittamallaan tärkeällä kokeilulla voi tuottaa
erityistä hyötyä valtakunnan opetustoimelle (Kanerva).

Suhtautumisessa kunnalliseen keskikouluun voidaan nähdä jo samaa rintamamuodostusta, joka lopullisesti ryhmittyi vastakkaisiin leireihin peruskoulun taisteluvuosina. Oppikouluväki karsasti kunnallisen toimivallan levittäytymistä. Kunnallisia keskikouluja pidettiin toisen luokan kansanpainoksina, joita voitiin suositella vain perinteisten koulukaupunkien vaikutuspiirin ulkopuolelle. Puhdasoppisen oppikoulun perustamiselle ei vaadittu hyödyn tuottamista valtakunnalliseen kehittämistyöhön, näiltä vaadittiin. Peruskoulun tulon kannalta noin sadan kunnallisen keskikoulun uudisraivaustyö oli kuitenkin tärkeää. Ne osoittivat, että kuntaorganisaatio pystyy huolehtimaan keskikoulun ylläpitotehtävistä. Oma merkityksensä on täytynyt olla myös sillä, että kunnallisten oppikoulujen opettajat järjestäytyivät Kansakoulunopettajien liittoon, joka kannatti peruskoulun toteuttamista.

Kansanedustajat tekivät töitä myös rinnakkaiskoulun toisella haaralla. Eduskunta hyväksyi vuonna 1961 edustajien Armas Leinosen ja Arvo Tuomisen aloitteen pohjalta kansakoululain muutoksen, jonka mukaan kunta saattoi tehdä kansakoulustaan 9-vuotisen lisäämällä kansalaiskouluun sekä kunnille että oppilaille vapaaehtoisen kolmannen luokan. Lainmuutos ei ollut hallitukselle mieluinen ja presidentti jätti lain vahvistamatta. Myöhemmin samana vuonna hallitus antoi oman esityksensä kansakoulun 9. luokasta. Sen mukaan tämän luokan perustaminen jäisi riippumaan opetusministeriön luvasta. Sivistysvaliokunta poisti tämän ehdon ja laki hyväksyttiin tässä muodossa. Tälläkin kertaa presidentti jätti lain vahvistamatta. Hallitus antoi sittemmin esityksen siinä muodossa, että perustaminen olisi mahdollista ilman opetusministeriön lupaa. Eduskunnan niukka enemmistö hyväksyi lain ja se tuli voimaan vuonna 1962 (Rinne). Muutamilla kunnilla oli siis jo ennen peruskouluratkaisua näyttöjä siitä, että yhdeksänvuotiseen oppivelvollisuuskouluun riitti tiloja ja opettaja-voimia.

Nykyisin tuskin muistetaan Lex Kervisenä tunnettua lakia. Tämä kansanedustaja-aloitteen pohjalta - aloitteen todelliseksi kirjoittajaksi epäiltiin koulutoimenjohtaja A. Salmelaa kouluhallituksesta - syntynyt

laki vuodelta 1966 otettiin vastaan ristiriitaisin tuntein, koska sen avulla kunta saattoi sopia yksityisen koulun omistajan kanssa oppikoulun ottamisesta kunnan haltuun. Kunta sai koulun velkojen maksamiseen saman valtionavun kuin se olisi saanut, jos se olisi rakentanut velkamäärää vastaavan rakennuksen. Samaa menettelyä käytettiin peruskouluun siirtymisen yhteydessä. Lex Kervisen nojalla ratkaistiin monessa maalaiskunnassa yksityiskoulujen kohtalo jo ennen peruskouluun siirtymistä.

Puitelaki

Kuten edellä on todettu, monessa kunnassa kansalaiskoulun ja keskikoulun oppilaskajakautumat uhkasivat muuttua niin, että kahden koulumuodon ylläpito tuotti vaikeuksia. Yhtenä ulospääsytienä oli hakea lupaa sellaisen kokeilukoulun perustamiseksi, jossa nämä koulut on yhdistetty kolmivuotiseksi yhtenäiskoulutyypin peruskoulun yläasteeksi. Tällainen kokeilusäännös otettiin kansakoululakiin kesäkuussa 1967 ja sen nojalla saman vuoden elokuussa aloittivat ensimmäiset 11 yläastetta toimintansa. Kun oli nähtävissä, ettei kaikilla kokeilijoiksi ilmoittautuneilla todellisuudessa ollut kiinnostusta varsinaisesta kokeilusta, vaan että kokeilukoulua haettiin kouluorganisatorisista syistä, lisättiin kansakoululakiin vuonna 1971 uusi 14 a §, jossa yläaste voitiin muodostaa ilman kokeilulupaa "kansalais- ja keskikoulun oppilasmäärien muutoksesta johtuvien haittojen välttämiseksi", kuten lakiteksti asian ilmaisi. Kokeiluyläasteiden muodostamista koskevan lainsäädännön läpimeno viittasi siihen, ettei vuoden 1964 ponsi ollut syntynyt vahingossa, vaan parlamentissa on riittävästi tahtoa uudistuksen toteuttamiselle.

Poikkeuksellisen kiivastahtisen valmistelun jälkeen Rafael Paasion ensimmäisen hallitus antoi vuonna 1967 opetusministeri Oittisen esittelystä eduskunnalle peruskoulun toteuttamista tarkoittavan esityksen laiksi koulujärjestelmän perusteista eli ns puitelain. Oittinen vedettiin kouluhallituksen pääjohtajan paikalta opetusministeriksi ni-

menomaan sen vuoksi, että nyt - vasemmistoenemmistöisen eduskunnan aikana - oli aika toteuttaa vuosikymmenien haave.

Peruskoulun toteuttamista tarkoittava laki koulujärjestelmän perusteista eli ns puitelaki oli monellakin tavoin erikoinen. Kun kyseessä oli merkittävä koulutuspoliittinen avaus, niin johdonmukaista olisi ollut, että uutta koulua varten olisi säädetty kokonaan uusi lainsäädäntö. Tämä oli tietävästi R.H. Oittisen mielipide. Lainsäädäntötekhniset asiantuntijat olivat kuitenkin toista mieltä; he halusivat, että entinen kansakoululaki pidetään voimassa niiltä osin kuin vanhat pykälät sopivat uuteen koulumuotoon, ja että siihen tehdään asian vaatimat tarkistukset ja peruskoulusta säädetään vain siltä osin kuin siirtyminen ja uuden koulun järjestysmuoto vaatii. Idean isä oli Oittisen lainopillinen neuvonantaja Voitto Kallio. Hänellä oli kokemusta ennestään tällaisen puitelain käytöstä. Entisenä maatalousministeriön asutusasiainosaston (ASO) virkamiehenä hän tiesi, että vuonna 1936 tuli voimaan asutuslaki ja vuonna 1940 tarvittiin siirtoväelle nopeasti asutuslain sovellutus. Pikaiset ratkaisut olivat tarpeen ja johtopäätös oli, että vanhaa lakia sovellettiin käyttökelpoisilta osin ja uuden tilanteen vaatimat muutokset otettiin huomioon säätämällä rinnalle siirtoväen pika-asutuslaki.

Ennen lain antamista oli tuotettu runsaasti komiteatekstiä uuden koulujärjestelmän toiminnasta. Tärkeitä peruskoulun opetus- ja kasvatustyön tavoitteita, sisältöä ja pedagogista organisaatiota koskevia ehdotuksia sisältyi L. Arvi P. Poijärven johtaman koulunuudistus-toimikunnan mietintöön. Tämän toimikunnan tärkein innovaatio oli tyrmätä aikaisemmat ehdotukset yläasteen linjajaosta ja siirtyä ns vaikeiden aineiden (matematiikka, vieraat kielet) tasokursseihin. Eronalinjajakoon oli oivallus, että eri aineisiin määrätään vaativuudeltaan eritasoiset kurssit, joita voitiin valita ainekohtaisesti, ts matematiikan ylimmän kurssin valinta ei pakottanut oppilasta samantasoisien kurssin valintaan englannin kielessä. Tasokursseista tuli valintakriteeri lukioon ja ammatillisiin opintoihin, mikä merkitsi, että entisen rinnakkaiskoulun valikointimekanismi siirtyi uuteen järjestelmään. Järjestelmän käyttöönottovaiheessa tasokurssi-innovaatiota pidettiin uuden järjes-

telmän vahvuutena, mutta järjestelmän vakiinnuttua rinnakkaiskoulun piirteet koettiin rasitteiksi. Valtioneuvoston vuoden 1974 keskiasteen uudistuksen suunnitteluohjeissa tämä "vahinko" tiedostettiin ja vaa-
dittiin, että epäkohta on korjattava. Asia ratkesi lopullisesti vuonna 1985 voimaan tulleen koululainsäädännön yhteydessä ja tasokurssit poistettiin.

Koulujärjestelmälain käsittelyyn liittyi viime metreillä dramatiikkaa. Hallitus esitti, että peruskoulussa olisi vain yksi oppilaille pakollinen vieras kieli, kaikille yhteinen englanti. Ruotsinkielisissä kouluissa kieliohjelma olisi poikennut siten, että niissä olisi sallittava suomenkielen opettaminen englannin kielen sijasta. Yhden pakollisen kielen ohjelma oli opetusministeri Oittiselle lähes luottamuskysymys, jota hän joutui perustelemaan mm Pohjoismaiden neuvostossa, koska ruotsin kielen asema olisi heikentynyt. Oittinen oli huolissaan peruskoulun mahdollisuuksista selviytyä jakamattoman ikäluokan kielenopetuksesta - ongelmasta, johon yhtenäiskoulun vastustajat vuosien varrella useimmiten olivat viitanneet. Oittinenhan oli kouluohjelmakomiteassa esittänyt peruskoulun opetuksen eriyttämisratkaisuksi kolmihaaraista linjajakoa, jossa erotteluperusteena olisi ollut juuri kielitarjonta: kahden kielen, yhden kielen ja "kieletön" linja. Sivistysvaliokunta ehti jo lyödä kantansa kiinni hallituksen esityksen mukaisella tavalla, vaikka esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietintöön oli jätetty eriävä mielipide, jossa esitettiin, että kieliohjelma loukkaa hallitusmuodon kansalliskieliämme koskevaa säännöstöä. Ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja Georg C. Ehrnrooth viittasi hallitusmuodon 14 §:ään: "Suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan." Hallituksen esitys olisi merkinnyt, että toinen kansalliskielemme olisi jäänyt toissijaiseksi suomenkielisissä kouluissa, ruotsinkielisissä kouluissa puolestaan englannin kieli syrjäytyisi suomen kielen hyväksi. Englannin opetus olisi alkanut eri ikäkausina siitä riippuen, mikä on lapsen äidinkieli.

Noin vuoden kestäneen valiokuntakäsittelyn jälkeen hallitus vaihtui ja opetusministeriön johtoon tuli Johannes Virolainen. Opetusminis-

terivalinta ei varmasti ollut sattuma, vaan entisen pääministerin ja moninkertaisen ministerin valinnalla haluttiin varmistaa peruskoululle toisenlainen kieliohjelma. Ratkaisu osoitti, että opetusministeriön poliittinen painoarvo oli selvästi kohonnut.

Johannes Virolaiselle peruskoulu oli ennen muuta yhteiskuntapoliittinen uudistus, jonka periaatteellinen merkitys oli siinä, että maan kaikki lapset saavat yhtenäisen yhdeksänvuotisen perussivistyksen ja että tämä koulutus on kaikille maksuton. Yhteiskuntapoliittinen argumentointi oli hänelle läheisempää kuin koulun opetuksellisten rakenteiden arviointi. Virolainen katsoi, että ruotsin kielen säilyttämiseksi Suomessa ja toisaalta maan pohjoismaisten yhteyksien vuoksi ruotsin kielen asema oli turvattava. Hänen vaikutukseen on katsottava, että hallituksen muodostamisneuvotteluissa sovittiin nykyisestä kieliohjelmasta. Eduskunta noudatti hallitussopimusta ja koulujärjestelmäksi hyväksyttiin lopulta poikkeuksellisen yksimielisesti.

Peruskoulun kustannusvaikutuksista esitettiin poikkeavia käsityksiä. Uudistuksen puoltajat vetosivat siihen, että kahden rinnakkaisen koulumuodon ylläpito on epätaloudellista, vastustajat puolestaan epäilivät valtion ja kuntien mahdollisuuksia kustantaa yhdeksän ikäluokan maksuton koulutus. Vastustajat löysivät helposti heikkouksia kustannuslaskelmista, kun hallituksen esityksessä tunnustettiin: "Ehdotetusta laista johtuvia lisämenoista ei ole mahdollista esittää täsmällisiä laskelmia, koska monia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä on vaikeata etukäteen arvioida." Lain hyväksymisen jälkeenkin peruskoulun kustannuksia tutkailtiin vielä opetusministeriön asettamassa peruskoulun kustannustyöryhmässä. Käytäntö osoitti muutaman vuoden kuluttua, että hallitus oli turhan varovainen, sillä vuoden 1975 säästöpäätösten valmistelun yhteydessä saatettiin todeta, että ennusteet peruskoulumenoista pitivät poikkeuksellisen hyvin paikkansa.

Hallituksen esityksessä oli jätetty puitelain voimaantuloajankohta avoimeksi, minkä vuoksi hallitus joutui eduskuntakäsittelyn loppuvaiheissa käymään sisäisiä ja eduskunnan välisiä neuvotteluja. Lopputulokseksi tuli, että laki säädettiin tulemaan voimaan 1.8. 1970 lukien, mutta samalla sovittiin, että kaksi vuotta lain voimaantulosta on

suunnittelukautta.

Peruskoulu-uudistusta ei toteutettu niin suuren poliittisen yksimielisyyden vallitessa kuin eduskunnan äänestysluvuista voisi päätellä. On perusteltua väittää, että peruskoulu-uudistukseen kielteisesti suhtautuneet kansanedustajat pikemminkin tunnustivat paasikivimäisesti arkipäivän reaali-teetit kuin kääntyivät uudistuksen puoltajiksi eduskuntakäsittelyn loppumetreillä. Vastakohtaisuudet lakaistiin maton alle, ja kritiikki uudistusta kohtaan sai uusia muotoja. Jonkinlainen revanssihenki jäi kytemään.

Uudistustaistelun jälkinäytös käytiin eduskunnassa vuonna 1973, kun koulujärjestelmälakia tarkistettiin kunnan ja yksityiskoulun suhteiden osalta. Kemissä oli edellisenä vuonna käyty kova taisto yksityiskoulun asemasta. Kaupunki ei halunnut korvaavaa koulua eikä yksityiskoulu halunnut luovuttautua kaupungin omistukseen. Lain mukaan yksityiskoulun omistajalle tuli antaa mahdollisuus valita, haluaako "hän luovuttaa koulunsa varoineen ja velkoineen kunnan haltuun vai käyttää kouluaan kunnan peruskoulua korvaavana kouluna." Silloisen lain sanamuodon mukaan yksityiskoulun päätös olisi sitonut kuntaa, mikä kunnallisen demokratian kannalta olisi ollut arveluttavaa. Kemin kokemusten jälkeen säännöstöä yritettiin muuttaa siten, ettei kunta ollut sidottu yksityiskoulun ratkaisuun. Hallituksen esitys aiheutti kouluasioissa poikkeuksellisen jarrutuskeskustelun eduskunnassa, mutta kiistanalainen pykälä saatiin monien mutkien jälkeen toimivaksi.

Aikaisemmat koulunuudistukset, kuten vuoden 1921 oppivelvollisuuslain tai vuoden 1958 kansakoululain toimeenpano, olivat opettaneet, että ilman keskitettyä sääntelyä uudistukset etenevät sattumanvaraisesti. Ennen lainsäädännössä määrättiin vain takarajat, mihin mennessä uudistuksen vaatimat toimet on toteutettava. Nyt oltiin viisaampia; näin suuren koulu-uudistuksen toteutumista ei voitu jättää kuntien oman aktiivisuuden varaan, koska silloin uudistus olisi edennyt sattumanvaraisesti ja tästä olisi peruskoulun jälkeisille oppilaitoksille aiheutettu kohtuuttomia vaikeuksia.

Toimeenpanosuunnitelmat

Koulujärjestelmälakiin otettiin kaksi kovaa säätelyvaltuutta. Valtioneuvosto sai oikeuden määrätä, milloin kunkin kunnan tulisi siirtyä peruskouluun, toisaalta valtioneuvosto saattoi määrätä kaksi tai useampia kuntia yhteistoimintaan peruskouluopetuksen järjestämiseksi. Näistä määräyksistä päätettiin peruskoulun alueellisissa toimeenpanosuunnitelmissa.

Lain valmisteluvaiheessa yhteiskunnallinen ilmapiiri oli pienkunta-vastainen. Sisäministeriön johdolla laadittiin suunnitelmia ja lainsäädäntöä pienten kuntien yhdistämisestä. Kun manner-Suomessa 1970-luvun taitteessa oli hieman yli 500 kuntaa, olisi kuntien määrä läänien kuntauudistustoimikuntien ehdotusten jäljiltä pudonnut noin 300:taan (Kangas). Yläasteen piirijaolla ja koulujen sijainnilla oli merkitystä kunnallisen jaoituksen kannalta, niinkään samaan aikaan toteutettavan kansanterveyslain toimeenpanolla oletettiin voitavan vaikuttaa kuntien lukumäärään. Suurkuntasuunnittelijat saivat taustatukea eräiltä kouluhallintovirkamiehiltä. Näillä oli työhypoteesina kuvitelma siitä, että maahamme voitaisiin rakentaa sellainen yläasteen verkko, jossa pääsääntöisesti koulut olisivat vähintään 3-luokkasarjaisia eli kullekin vuosiluokalle olisi tullut vähintään 90 oppilasta. Tämä olisi vaatinut noin 8000 asukkaan väestöpohjaa. Tällaiset suunnitelmat olivat kamarisuunnitelmia, joilla ei ollut mitään läpimeno-mahdollisuuksia, koska suurin osa maaseudun keskikoulun sisältävistä koulukeskuksista olisi lakannut. Vielä hullumpia olivat joidenkin lukiouudistajien myöhemmät suunnitelmat siitä, että pienin lukio saisi niinkään olla 3-luokkasarjainen. Kun uudistuksen toimeenpanovaiheessa vain noin kolmannes ikäluokasta siirtyi lukioon, niin lukioverkko olisi näillä suunnitelmilla palautettu vuosisadan alun tilaan.

Yläasteen perustamishedoista säädettiin asetuksella. Eduskunta tiedosti kouluverkon harvennusvaaran ja edellytti vastauksessaan, että "peruskoulun yläasteen piirin oppilasmääriä koskevin asetuksen säännöksiin ei tarpeettomasti aiheuteta koulumatkojen pitentymistä ja

haitallista kouluverkoston harventamista, ottaen tällöin myös huomioon mahdollisuudet jo olevien koulurakennusten käyttöön sekä luokkien oppilasmäärien alentamiseen.” Yläasteen ylläpitosäännöstö muotoutui lopulta kompromissiksi pienten ja suurten koulujen puoltajien kiistassa. Pienten kuntien koulukeskuksille annettiin elinmahdollisuuksia siten, että yläaste voisi toimia väliaikaisena. Tuonkin myönnytyksen järjestyttä sopii jälkeempään epäillä, koska olisi pitänyt tietää, että koulukeskusten välimatka tuskin kymmenen vuoden odotusaikana muuttuu. Ratkaisulla saatettiin hankaloittaa sittemmin pysyviksi muuttuneiden yläasteiden tilaratkaisuja, koska väliaikaisten yläasteiden tiloihin ei haluttu tehdä edes välttämättömiä korjauksia, puhumattakaan siitä, että olisi investoitu lisätiloihin.

Hallitus antoi lopullisissa toimeenpanosuunnitelmissaan yhteistyömääräyksen 270 kunnalle, yhteistyönä järjestettävien yläasteen määrä oli noin 120. Vaikka laki edellytti määräyksiä vain kuntien yhteistyöstä, joutui hallitus yhteistyövelvoitteiden määräämiseksi myös päättämään, missä kunnissa sijaitsevat uuden peruskoulun yläasteet.

Alkuperäisten toimeenpanosuunnitelmien mukaan keskikouluasteen sisältäviä koulukeskuksia olisi lakannut noin 20. Keskusten suuren lukumäärän ja ikäluokkien voimakkaan pienentymisen vuoksi määräää voitiin pitää vähäisenä. Lopullisesti lakkautuneiden määrä jäi tätäkin pienemmäksi, sillä myöhemmät hallitukset muuttivat toimeenpanosuunnitelmia ja antoivat lähes kaikkien keskusten jatkaa.

Peruskoulun toimeenpanosuunnitelmia laadittaessa kunnat muistuttivat kärkkäästi, mitä eduskunta oli toivomusponnessa edellyttänyt ja mitä hallitus oli laissa luvannut: erityistä huomiota kiinnitetään vähävaraisten ja syrjäisten kuntien kouluolojen kehittämiseen. Eduskunnan tahto “kouluolojen kehittämisestä” tulkittiin ilman erityisiä pohdintoja niin, että toimeenpanojärjestyksen alkupäähän on sijoitettava vähävaraisia ja syrjäisiä kuntia. Mutta miten määritellä vähävaraisuus ja syrjäisyys? Toimeenpanon suunnitteluvaiheessa oli käytettävissä uusi kehitysalueiden vyöhykejako, mutta se ei soveltunut peruskoulun siirtymäjärjestyksen säätelijäksi, koska lisäkustannukset oli saatava sopimaan hallituksen päättämän vuosittaisen jakautuman mukaisesti.

Ahti Karjalaisen toisessa hallituksessa keväällä 1971 peruskouluun siirtymistä varten asetettiin ministeriryhmä, johon kuuluivat opetusministeri Jaakko Itälä sekä ministerit Meeri Kalavainen, Pekka Kuusi, C.O. Tallgren ja Eino Uusitalo. Ensimmäiseksi piti ratkaista, päästetäänkö kunnat yksitellen peruskouluun vai velvoitetaanko lähekkäin sijaitsevien kuntien alueet siirtymään tasatahtiin. Ratkaisuksi tuli jälkimmäinen vaihtoehto, koska peruskoulun jälkeisten oppilaitosten työ hankaloituisi, jos ne joutuisivat rekrytoimaan kovin erilaisen pohjakoulutuksen saaneita oppilaita. Tämän kannanoton jälkeen ministerivaliokunta laati kuntien vähävaraisuutta osoittavat indeksit. Jo tuossa vaiheessa tuli ilmeiseksi, että poliitikoilla on jatkossa vaikeuksia pitää kiinni suunnitellusta aikataulusta, koska lähes jokainen kunta maakunnallisten vaikuttajien tuella varautui hankkimaan mahdollisimman aikaisen lähtövuoron itselleen.

Karjalaisen hallitus oli jo eroamaisillaan, kun se maaliskuussa 1971 teki periaatepäätöksen toimeenpanoalueiden muodostamisesta, peruskoulun yläasteen sijaintikunnista ja kuntien yhteistoiminnasta yläasteen piiriin muodostamisesta. Ohjeiden poliittisesti herkin osa sisälsi määräykset uudistuksen aiheuttamien kustannusten jakamisesta siirtymäkauden eri vuosille. Kolmesta esillä olleesta lisäkustannusten vaihtoehtosta - keskipainoitettu, etupainotettu ja tasavälinen siirtyminen - valittiin ensiksi mainittu. Samalla ilmoitettiin, että vuoden 1972 alussa tapahtuvan lopullisen siirtymäaikataulun ja siirtymäjärjestyksen vahvistamisen yhteydessä esitetään valtioneuvostolle tarkistetut kustannus-laskelmat, joiden perusteella "voidaan valittua siirtymävaihtoehtoa tarkistaa." Näissä ohjeissa valtioneuvosto määräsi alustavasti, että vuonna 1972 siirtyvät peruskouluun Lapin läänin kunnat sekä Kuusamon, Taivalkosken ja Pudasjärven kunnat Oulun läänistä. Viimeinen siirtymävuosi olisi ollut 1978. Kannanotto osoitti, että poliittisella päätöksentekijällä oli intressiä nopeuttaa siirtymistä, sillä lain mukaan viimeinen mahdollinen siirtymävuosi olisi ollut 1980.

Koulujärjestelmälaki edellytti, että valtioneuvosto vahvistaa toimeenpanosuunnitelmat kuntia ja kuntien keskusjärjestöjä kuultuaan. Lopullinen kuulemiskierros aloitettiin Teuvo Auran toisen virka-

mieshallituksen aikana joulukuussa 1971. Lausunnonle lähetetyissä suunnitelmissa siirtymäaikataulun loppupäästä oli nipistetty vuosi pois, lisäksi peruskoulukokeilua harjoittaneille kunnille annettiin etu-ajo-oikeuksia.

Siirtymäkautta lyhennettiin myös toisella tavalla. Koulujärjestelmälain mukaan kunnan tuli hallinnollisesti siirtyä peruskouluun yhdellä kertaa, mutta opetuksellisesti asteittain siten, että ensimmäisenä siirtymävuotena kolme alinta luokkaa noudattaa uutta opetussuunnitelmaa. Jo ennen lain soveltamista sitä muutettiin niin, että pedagoginen siirtyminen aloitettiin viidellä alimmalla luokalla.

Lopulliset toimeenpanosuunnitelmat vahvistettiin 23.3. 1972. Samana päivänä valtioneuvosto päätti toisen suuren yhteiskuntapoliittisen uudistuksen toimeenpanosta, nimittäin kansanterveystyön järjestämistä vuosina 1972-76 koskevasta valtakunnallisesta suunnitelmasta. Nuo 1970-luvun alkupään uudistukset taisivat jäädä lajissiaan viimeisiksi, koska sen jälkeen ei kansalaisten elinoloja ole säädelty mittasuhteiltaan samanlaisilla, keskusjohtoisesti suunnitelluilla ja koko väestöä koskevilla uudistuksilla.

Muutamat viikot ennen toimeenpanosuunnitelmien vahvistamista olivat kovan kunnallisen lobbauksen aikaa. Asian valmistelua johtanut tuore ja nuori opetusministeri Ulf Sundqvist totesi päätöksen julkistamistilaisuudessa, että hänen luonaan oli käynyt yli sadan kunnan lähetystöt. Kunnallisiiton kouluasiantuntija Esko Toivonen oli vuoden alussa esittänyt vielä harkittavaksi, eikö siirtyminen voisi tapahtua kolmen vuoden kuluessa. Selvä enemmistö kunnista olisi halunnut siirtyä jo vuoteen 1975 mennessä (Toivonen).

Siirtymäkauden pituutta ei enää loppumetreillä muutettu, mutta etupainotusta lisättiin. Peruskoulukokeilukuntien lisäksi siirtymistä aikaistettiin niissä kunnissa, joissa toimi kansakoululain 14 a §:n mukainen yläaste, samoin saaristokuntien aikataulua nopeutettiin. Viimeisessä rutistuksessa katsottiin aikaisempaa suosiollisemmin ns pistesiirtymistä, ts erityisillä syillä yksittäinen kunta siirrettiin peruskoulun aikaisemmin kuin sen toimeenpanoalueen siirtymäjärjestys olisi edellyttänyt. Lobbaus tuotti tulosta 69 maalaiskunnan, 4 kauppa-

lan ja 11 kaupungin osalta.

Osoituksena siitä, ettei siirtymäjärjestystä lopulta määrätty yksinomaan syrjäisyyden tai vähävaraisuuden perusteella, on, että Jyväskylä siirtyi jo toisena siirtymävuotena ja Pori puolestaan vuonna 1974. Kokeilutoiminta toi peruskoulun näihin kaupunkeihin poikkeuksellisessa aikataulussa.

Kauniiden kansansivistysperusteiden rinnalla vaikutti uudistuksen kiirehtimiseen se, että peruskoulun valtionapujärjestelmä oli monelle kunnalle edullisempi kuin entinen järjestelmä. Suurista toimialoista koulutoimi oli ensimmäinen, johon sovellettiin uutta kantokykyluokitusta. Tämä merkitsi luopumista entisestä kuntamuotoon perustuvasta valtionapujen porrastuksesta, mistä monet kaupungit ja kauppalat selvästi hyötyivät. Toiseksi peruskoulu-uudistuksen reunaehtoihin kuului, että valtio ottaa kannettavakseen peruskoulusta aiheutuvat lisäkustannukset, ts kuntien ja valtion kustannusten jako pyrittiin sovittamaan sellaiseksi, että kuntasektorin rasitus olisi jäänyt samansuuruiseksi kuin se oli entisen järjestelmän aikana.

Valtiontalouden ahdinko 1970-luvun puolivälissä uhkasi siirtymäaikataulua. Liinamaan hallitus päätti vuoden 1976 tulo- ja menoarvion valmistelun yhteydessä, että vuonna 1976 peruskouluun ei siirrettäisi yhtäkään kuntaa, vaan vuosina 1976 ja 1977 peruskoulujärjestelmään siirrettäviksi määrätty kunnat lykkäisivät vuodella aikataulujaan. Hallituksenvaihdos joulukuun ensimmäisen "sunnuntain iltahämärissä" (presidentti Kekkonen määräsi tällä määritelmällä uuden hallituksen toimeenastumisajan) pelasti aikataulun.

Peruskoulun toimeenpanoaikataulu piti lopulta yllättävän hyvin. Yksityiskoulun kanssa kipuillut Iin kunta jäi ainoaksi poikkeukseksi, jossa kunnan siirtymäaika lykättiin. Sitävastoin yläasteiden sijaintikuntia ja yhteistoimintavelvoiteita koskevilta osiltaan toimeenpanosuunnitelmia jouduttiin tarkistamaan moneen otteeseen. Hallitukset joutuivat tunnustamaan tosiasiat ja perääntymään hyvässä järjestyksessä tiukasta linjastaan. Väliaikaisia yläasteita ryhdyttiin 1980-luvulla muuttamaan pysyviksi, kunnes 1990-luvun alussa säännöksiä muutettiin siten, että jokainen kunta sai perustaa ensimmäisen yläasteensa ikäluo-

kan koosta riippumatta. Merkityksellisiksi ennakkotapauksiksi muodostuivat Korppoon, Nauvon ja Hailuodon yläasteiden perustamiset, sillä näillä ratkaisuilla hyväksyttiin kuntien oikeudet ylläpitää yläastetta hyvinkin pienillä oppilasmäärillä.

Kun aikanaan arvioidaan 1970- ja 1980-lukujen kehitysaluepolitiikkaa, niin siinä arvioissa koulutuksen lokalisaatiopolitiikka toivottavasti saa ansaitsemansa huomion. Helposti tunnistetaan Oulun yliopiston perustamisesta alkanut uudentyypinen korkeakoulupolitiikka, mutta yhtä lailla on kiinnitettävä huomiota siihen, miten peruskoulun saavutettavuutta parannettiin uusilla linjauksilla. Kunnan palveluvarustuksen kannalta yläaste oli merkittävä lisä, mm yritystoiminnan houkuttelemisen yläasteettomaan kuntaan oli jokseenkin toivoton yritys. Itsestään selvää on, että yläasteen kaltaisella koululla oli säteilyvaikutuksia paikkakunnan harrastustoiminnalle ja muille sivistysrienoille.

LÄHTEET

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koulujärjestelmän perusteista (HE 44/67), sivistysvaliokunnan mietintö asiasta sekä Eduskunnan vastaus lakiesitykseen

Koulujärjestelmän perusteista annetun lain 15 §:n tarkoittamia peruskoulun alueellisia toimeenpanosuunnitelmia koskevat valmistelu- ja esittelyasiakirjat (tekijän hallussa)

Koulunuudistustoimikunnan mietintö, komiteamietintö 1966: A 12

Peruskoulukomitean I osamietintö, komiteamietintö 1965: A 7

Kangas, Veikko: Lopulliset ehdotukset kuntauudistusta koskeviksi suunnitelmiksi, Maalaiskunta 14/1969

Kanerva, Reino: Kunnallinen keskikoulu kansakoulun osana, teoksessa Kansakoulu 1866-1966, 1966

Kallio, Voitto: Peruskoulukomitea peruskoulu-uudistuksen arkki-

tehtina, Kouluhallituksen tiedotuslehti 5/1977

Rinne, Matti: Suomen Opettajain Liitto 1893-1973, 1973

Räihä, Jouko A.: Kansakoulun kielenopetuksen järjestäminen maalaiskunnissa, Maalaiskunta 10/1966

Toivonen, Esko: Peruskoulun alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, Suomen Kunnat 1/1972

Violainen, Johannes: Pääministerinä Suomessa, 1969