

Kansakoulun kustannuslaki koetteella 1921–1937

EDUSKUNNAN PÄÄTETTYÄ ESITTÄÄ 1910 oppivelvollisuuden säätämistä autonomiseen Suomeen, senaatti ja keisari perustelivat kielteistä päätöstään muun muassa sillä, että laaja oppivelvollisuus toisi mukanaan suuria kustannuksia.¹ Suomen itsenäistyttyä oppivelvollisuuden säätäminen tuli taas ajankohtaiseksi, ja keskustelu oppivelvollisuuden tuomista kustannuksista alkoi uudelleen. Eduskunta sääti 15.4.1921 kaksi lakia, oppivelvollisuuslain ja lain kansakoululaitoksen kustannuksista. Näistä jälkimmäinen muodosti kansalaiskasvatuksen taloudellisen perustan itsenäisessä Suomessa.

Kustannuslaki keskustelujen kohteena

Oppivelvollisuuslain ja kansakoulujen kustannuslain ensimmäisen käsittelyn aikana vuonna 1920 keskustelua herättivät eniten kansakoulun kustannukset. Eräiden kokoomuksen, ruotsalaisen kansanpuolueen ja maalaisliiton kansanedustajien mielestä oppivelvollisuus aiheutti vakavia taloudellisia vaikeuksia kunnille, jotka velkaantuivat entisestään. Kansanedustaja August Ramsay (1859–1943) arveli, että laki olisi omiaan ruokkimaan yleistä hintojen nousua ja setelikannan paisumista. Ramsayn asiantuntemusta talouskysymyksissä oli vaikea ohittaa, olihan hän entinen valtiovarainministeri.²

Kriittisten ajatusten taustana oli vuosien 1917–1918 keinottelu, rahamarkkinoiden keveyden aiheuttama maailmansodan aikainen liikakysyntä sekä heti sodan jälkeen tapahtunut hintojen raju nousu.³ Tukkuhintaindeksin mukaan hinnat kallistuivat vuo-

sien 1913 ja 1920 välisenä aikana 13-kertaisiksi ja vuosien 1920 ja 1921 välisenä aikana hinnannousu oli 9 %. Kun eduskuntakeskustelua oppivelvollisuudesta ja kansakoulun kustannuksista käytiin, hinnat olivat kohoamassa. Myös elinkustannukset nousivat vuosina 1917–1918 rajusti. On helppo ymmärtää pelkoa, että oppivelvollisuus kustannuslakeineen olisi omiaan lisäämään inflaatiota.⁴

Lain puolustajista erityisesti edistyspuolueen kansanedustaja ja entinen opetusministeri Mikael Soininen (1860–1924), edusti päinvastaista kantaa kuin lain vastustajat: Oppivelvollisuuden toteuttaminen ei aiheuttaisi ainakaan lähivuosina sellaista merkittävää kustannusten kasvua, joka ei olisi kestettävissä. Näkemyksensä tueksi hän esitti laskelmia, joita tukemaan hän sai myös puoluetoverinsa Oskari Mantereen (1874–1942) ja sosialidemokraattien Julius Ailion (1872–1933). Kansanedustajat saattoivat kuitenkin helposti havaita, että luotettavien laskelmien saaminen kansakoulun tuomista kustannuksista oli lähes mahdotonta. Ilmeisesti kustannusten pelosta osa maalaisliittolaisista kansanedustajista kannatti supistettua kansakoulua, jota pidettiin varsinkin maalaiskuntien kannalta edullisimpana.⁵

Keskustelu kustannuksista loppui kuitenkin eduskunnassa nopeasti, eikä talousnäkökohtia enää myöhemmin nostettu esiin, vaan kustannuslaki hyväksyttiin keskusteluitta. Tätä koko prosessia tutkimus on selostanut vain eräiltä osin. Vanhimmat, Aarni Voipion Mikael Soinisen elämäkerta (1944) ja Aimo Halilan Suomen kansakoululaitoksen historia (1949–1950), tyytyvät selostamaan eduskunnassa esitettyjen näkemysten pääpiirteitä. Halila analysoi kuitenkin lähemmin itse kustannuskysymystä. Hän tarkastelee markkamääräistä kustannusten kehitystä, mutta ei ota huomioon hintatason muutoksia ja kansantalouden kokonaiskehitystä. Veli-Matti Autio tarkastelee taas opetusministeriön historiassa (1986) kustannuskysymystä osana valtiohallinnon päätöksentekoa.⁶ Tuomas Takala puolestaan pohtii kustannuskysymyksiä suhdetta yhteiskunnallisiin intresseihin ja uusin Hannu Syväojan teos (2004) esittelee yleisesti kansakoulua.⁷

Väitöskirjassani 2003 arvioin kustannuskysymystä eduskunnan käymien keskustelujen pohjalta ja päädyn siihen, että kustannuksia käytettiin puolueiden välisessä köydenvedossa lyömäaseena poliittisten ja taktisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸ Sen sijaan kysymys, millaista kustannuspainetta oppivelvollisuus todellisuudessa aiheutti sekä valtion että kuntien taloudessa sotien välisenä aikana on jäänyt tutkimuksen ulkopuolelle. Ei ole myöskään tutkittu, mitä kansakoulujen kustannuslainsäädännölle Suomessa tapahtui ennen toista maailmansotaa.

Tämän artikkeli paikkaa näitä puutteita. Sen selvittää yhtä peruskysymystä, kustannuslainsäädännön kehitystä 1920- ja 1920-luvuilla oppivelvollisuuslain voimaan tulon jälkeen. Lainsäädäntö suhteutetaan kuntien, valtion ja koko kansantalouden muutoksiin. Kustannuslakeja sääätäneen eduskunnan keskustelut jäävät kuitenkin suurimmaksi osaksi tämän artikkelin ulkopuolelle.

Lainsäädäntö syntyy

Itsenäistynyt Suomi pyrki 1920-luvulla vakiinnuttamaan nuoren tasavallan oloja lainsäädännön avulla. Kansakoulumenojen ohjasi laki kansakoulutoimen kustannuksista. sitä toteuttamista asetus kustannuslain toimeenpanosta. Kustannusten ohjauksjärjestelmä oli jäykkä, koska jokainen muutos kustannusten määräytymisperusteissa vaati lain muutoksen ja eduskuntakäsittelyn.⁹

Oppivelvollisuuslain mukaan kansakoulu oli entiseen tapaan kunnallinen instituutio, jota pidettiin yllä kunnan budjettivaroilla. Kunta sai kuitenkin kansakoulun ylläpitämistä varten valtionapua kansakoulujen rakentamiseen, opettajien palkkaukseen ja koulujen käyttömenoihin. Kustannusten päälinjat perustuivat oppivelvollisuuslain määräyksiin oppivelvollisuuden toteuttamisesta ja kustannuslain asettamista kuntien ja valtion taloudelliselle vastuun rajoista.

Vuonna 1921 voimaan tullut oppivelvollisuus koski Suomen kansalaisten lapsia ja sillä tarkoitettiin sen tieto- ja taitomäärän saavuttamista, jonka kansakoulu antoi. Oppivelvollisuudesta oli-

vat toistaiseksi vapautetut "lähimmästä kansakoulusta viittä kilometriä kauempana asuvat lapset niissä kunnissa, joiden keskimääräinen asukasluku neliökilometriä kohti ei nouse kolmeen" sekä ns. tylsämieliset lapset. Jokaisessa kunnassa piti olla oppivelvollisuuden toteuttamista varten riittävä määrä kansakouluja. Lapsella ei yleensä saanut olla kodista oman piirinsä kansakouluun matkaa enempää kuin viisi kilometriä. Niissä kunnissa, joissa keskimääräinen asukasluku ei noussut kolmeen, tai joissa valtioneuvosto katsoi oppivelvollisuuden toteuttamisen aiheuttavan suuria vaikeuksia, kansakoulun perustaminen jäi kunnan harkinnan varaan. Kuitenkin kunta oli velvoitettu ryhtymään viivyttelämättä toimiin, jos piirissä ilmoitettiin kouluun pantavaksi vähintään se määrä lapsia, joka velvoitti kunnan perustamaan koulun. Jos kunnassa oli koulupiiriä vastaava alue, jossa oli riittävä määrä kouluun tulevia lapsia, se velvoitti koulun perustamiseen. Huoltajalle kansakoulu oli maksuton.¹⁰

Oppivelvollisuuden toimeenpano jäi kuntien velvollisuudeksi ja se oli toteutettava 16 vuoden kuluessa lain voimaan astumisesta eräin poikkeuksin:

"Erityisestä hakemuksesta voi valtioneuvosto kuitenkin harvaan asutuille tai maantieteellisesti epäedullisessa asemassa oleville kunnille myöntää lykkäystä oppivelvollisuuden toimeenpanemisessa, ei kuitenkaan pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi."

Kaupungeissa oppivelvollisuus oli pantava täytäntöön viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Maalaiskunnassa lain voimaantulo vuoden syyslukukauden alussa olivat oppivelvollisia kunkin piirin kouluikäiset lapset, joiden koulumatka ei ole kolmea kilometriä pitempi. Kuuden vuoden kuluessa oli perustettava suunnilleen kolmasosa, seuraavan viiden vuoden aikana seuraava kolmasosa ja viimeisenä viitenä vuotena loput tarvittavista kansakouluista ja opettajanpaikoista. Halutessaan kunta saattoi toteuttaa oppivelvollisuuden nopeamminkin.

Kahden vuoden kuluessa lain antamisesta kunnan piti piiritarkastajan kanssa neuvoteltuaan lähettää kouluhallituksen vah-

vistettavaksi suunnitelma siitä, miten oppivelvollisuus kunnassa toteutetaan. Kouluhallitus saattoi suunnitelman joko hyväksyä tai hylätä. Sen oli perusteltava syyt hylkäämiseen ja palautettava suunnitelma kuntaan uuteen valmisteluun. Mikäli tämäkään ei kouluhallitukselle kelvannut, se saattoi tehdä oman suunnitelman mahdollisimman tarkoin kunnan omaan suunnitelmaan pitäytyen ja alistaa sen valtioneuvoston ratkaistavaksi.¹¹ Koska kysymys suunnitelmien tekemisestä koski monessa tapauksessa kansakoulujen piirijakoa, vuoden kuluttua oppivelvollisuuslain säätämisestä täsmennettiin lakia muutoksella, että kahden vuoden kuluessa oppivelvollisuuden säätämisestä kunnan tuli lähettää kouluhallitukselle vahvistettavaksi ehdotus piirijaon muuttamiseksi.¹²

Kunta oli vastuussa kansakoulumenoista. Mikäli koulupiiri koostui useammasta kunnasta, kuntien taloudellinen vastuu määräytyi sen mukaan kuinka paljon kuhunkin kuntaan kuuluvia oppivelvollisia lapsia koulupiirissä oli. Maalaiskunta oli oikeutettu saamaan valtiolta avustusta omien huoneistojen hankkimista varten 20–30 % rakennuskustannusten koko määrästä ja lisäksi 40–50 % kuoletuslainaa. Maan köyhimmille ja harvaan asutuille kunnille voitiin valtioneuvoston harkinnan mukaan eduskunnan tarkoitukseen myöntämästä määrärahasta antaa lisäävustusta.

Kansakoulunopettajien palkan suuruudesta määrättiin kustannuslaisia ja maalaiskunnat valtiolta saivat paitsi laissa määrättyä rahapalkkaa, kaksi kolmasosaa kansakoulun todellisista vuosimenoista, jotka koostuivat kansakoulurakennusten kunnossapidosta, koulukaluston, opetusvälineiden, oppilaille ilmaiseksi annettujen oppikirjojen ja muiden koulutarpeiden hankkimisesta sekä oppilaiden terveydenhoidosta sekä heidän saattamis- ja majoituskustannuksistaan sekä vähävaraisille tarkoitettuun ravinto- ja vaatetusavusta. Mikäli kustannuslain määräyksistä oli tarpeen paikallisten olojen takia poiketa, se tapahtui kunnan kouluhallitukselle osoittaman anomuksen pohjalta, jonka kouluhallitus lausuntoineen toimitti valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Kaupungit taas saivat avustusta neljänneksen kansakoululaitoksen todellisista menoista, palkoista, vuokratusta kouluhuoneistoista, lämmityksestä ja valaistuksesta, opetusvälineistä, ilmaisista oppikirjoista, koulutarpeista, oppilaiden terveydenhoidosta ja oppilaille koulussa annetusta ravinnosta ja kirjojen hankkimisesta opettajiston kirjastoihin.¹³

Vaikka kansakoulun ylläpitämisen taloudellinen vastuu oli kunnalla, valtiolla oli keskeinen rooli kansakoulun palkka- ja ylläpitokulujen maksajana. Erityisen tärkeä valtion asema oli maalaiskuntien koulukustannusten kattajana. Kaupunkien sama taloudellinen tuki oli maalaiskuntia pienempi. Valtio myös valvoi tarkoin kansakoulukustannuksia. Se ilmenee kustannuslain täytäntöönpanoasetuksesta, joka antoi erittäin yksityiskohtaisia määräyksiä valtion antaman avustuksen tilaamisesta ja siitä tehtävistä selvityksistä. Kouluhallituksen kautta anomukset päättyivät viime kädessä valtioneuvoston ratkaistaviksi. Mikäli tilityksissä oli epäselvyyttä, avustukset voitiin tilapäisesti lopettaa.¹⁴

Kuntien talousvaikeudet ja vuoden 1926 uusi kustannuslaki

Kansakoululainsäädäntöä korjailtiin joidenkin yksityiskohtien osalta pitkin 1920-lukua, vaikka kustannuslainsäädännön periaatteisiin ei sinänsä puututtu.¹⁵ Myös yksityisten kansakoulujen valtionapu järjestettiin, vaikka yksityisten kansakoulujen perustamisedot ja samalla niille annettu valtionapu kiristyivät.¹⁶ Oppivelvollisuuden toteuttamiseksi tarkennettiin oppivelvollisuuslakia säätämällä, että oppivelvollisuus piti panna täytäntöön ennen 1.8.1937 ja kaupunkikunnissa ennen 1.8.1931.

”Erityisestä hakemuksesta voi valtioneuvosto kuitenkin harvaan asutuille tai maantieteellisesti epäedullisessa asemassa oleville kunnille, niin myös kunnille, joiden taloudelliset olot sitä vaativat, myöntää lykkäystä oppivelvollisuuden toimeenpanemisessa, ei kuitenkaan pidemmäksi ajaksi kuin kymmeneksi vuodeksi.”

Uudeksi perusteeksi lykkäyksen saamiseen tuli kunnan taloudellinen tila, johon aikaisemmin ei vedottu.¹⁷

Aiheuttiko siis aikaisempi kustannuslaki kuntien kassakriisin? Oppivelvollisuuslain toteuttamisessa oli lähestymässä tilanne, jossa kuntien oli kyettävä toteuttamaan suunnitelmistaan kolmannes. Lykkäysanomuksia ei tehty oppivelvollisuuden säättämisen jälkeen, vaan siinä vaiheessa kun oppivelvollisuutta oli jonkin aikaa toteutettu. Ensimmäiset lykkäysanomukset tulivat kesällä 1924 ja varsinaisen huipun muodostivat vuodet 1925–26, jolloin lykkäysanomuksia saapui valtioneuvostoon 120 kappaletta. Kunnilla oli optimistinen toive siitä, mitä helpotuksia oppivelvollisuuteen olisi saatavissa. Kuntien talousvaikeuksien suurta merkitystä korosti Maalaiskuntien Liitto, joka vaati kuntien kustannuspaineen helpottamista. Tällä tavalla kustannuskeskustelusta tuli samalla keskustelua valtion ja kunnan suhteesta ja tehtävien jaosta näiden kahden välillä.¹⁸

Lakia koskenut eduskuntakeskustelu keskittyi kahteen aihepiiriin: lakiin sisällytettyyn opettajien palkkauudistukseen ja maalaiskuntien kansakoulukustannuksiin. Eduskunnassa palkkaky symys sai suurimman huomion osakseen, koska se veti puoleensa kansanedustajien poliittisia intressejä. Myös maalaiskuntien kustannustilanteesta keskusteltiin, mutta keskusteluista ei syntynyt sellaista vaikutelmaa, että maalaiskunnat olisivat olleet suuren talouskatastrofin partaalla. Yleisesti arvioiden lain käsittely sujui eduskunnassa ripeästi.¹⁹

Mikä oli sitten kuntien todellinen taloudellinen tilanne? Kustannuspainetta oli syntynyt sekä valtiolle että kunnille, koska 1920–21 maaseudun alakansakoulujen määrä oli kasvanut yli kaksinkertaiseksi. Kaupunkien ja kauppaloitten tilanne oli erilainen: kansakoulujen määrä kasvoi, mutta kansakouluverkko oli olemassa eikä olennaista kasvua oppivelvollisuuden takia ollut näkyvissä.²⁰

Kaksikymmenluvun alun kriisikauden jälkeen kuntien taloustilanne heikkeni vuosina 1922–1924. Maksuunpantu tulovero asukasta kohden näyttää vuodesta 1923 vuoteen 1924 olleen laskusuunnassa Ahvenanmaalla, Viipurin, Mikkelin, Vaasan ja

Oulun lääneissä. Edelliseen vuoteen eli vuoteen 1922 verrattuna, verojen kasvu oli lievä, mutta valtakunnallisesti poljettiin lähes paikallaan. Maalaiskuntien maksamattomista lainoista, joita vuoden 1924 lopussa oli yli 326 miljoonaa markkaa, oli lähes kolmannes eli 97,5 miljoonaa markkaa oli käytetty kansakouluihin. Maalaiskunnissa kansakoulut olivat selvästi suurin velanoton kohde ja päihitti esimerkiksi köyhäinhoidon lainakohteena noin nelinkertaisesti. Lainoista maksetuista koroista korkeimmilla koroilla eli yli 12 % koroilla otettua lainaa oli eniten Oulun läänissä. Valtaosa maalaiskuntien lainoista oli saatu 8-10 % korolla. Suhteellisesti verokertymiin nähden velkaantunein alue oli kuitenkin valtakunnassa Ahvenanmaa. Kaupunkien suhteellinen velkaantuneisuus oli vähäisempää.

Maalaiskuntien tilanne parani kaksikymmenluvun puolivälin jälkeen. Kustannuslakia tehtäessä ja siitä keskusteltaessa uusimmat käytettävissä olevat tilastot olivat vuosilta 1923–1924. Tämä loi vaikutelman siitä, että kuntien asema heikkeni samaan aikaan kun kansakoulumenojen markkamääräinen kasvoi tasaisesti. Sitä Maalaiskuntien Liitto käytti perusteena vaatiessaan kevennystä kuntien kansakoulurasituksiin.

Maalaiskuntien Liitto korosti kansakoulumenojen suurta osuutta kuntien taloudessa, mitä taas kouluhallitus piti liioitteluna. Kuntien rakennushankkeissa vuosina 1921–1925 kansakoulut hallitsivat ylivoimaisesti. Yleensä n. 70–80 % kuntien rakennushankkeista oli kansakoulurakennuksia. Velkaantuneimmissa kunnissa Ahvenanmaalla kunnat rakensivat vain kansakouluja.²¹ Kuitenkin lain eduskuntakeskustelustakin kävi ilmi, että kuntien ja yleensä kansakoulujen taloudessa oli suuria eroja. Sen vuoksi kansakoulurasituksen todellinen arvioiminen on mahdollista vain yksittäisten kuntien tasolla. Vaikka kansakoulumenot olivat suuri taakka, ei ole olemassa merkkiä siitä, että kansakoulumenot olisivat olleet kuntien kannalta keskimäärin liian raskaita. Sitä ei tue kustannuslain eduskuntakäsittelykään. Rasitus oli pahin köyhillä alueilla, joissa verokertymät olivat pieniä. Niiden tilannetta uusi kustannuslaki pyrki auttamaan.

Vuonna 1926 muutetun kustannuslain pääpiirteet noudattivat vuoden 1921 lakia. Valtio maksoi kansakoulunopettajien palkat kokonaisuudessaan ja maalaiskunnat ja kaupungit kansakoulumenoihinsa avustusta samoilla perusteilla kuin aikaisemminkin. Muutama muutos kuitenkin tapahtui: Maalaiskunnilla oli mahdollisuus saada 20–40 % valtion avustusta rakennuskustannusten koko määrästä ja 40–60 % kuoletuslainaa, mikä merkitsi kymmenen prosentin lisäystä valtion osuuden ylärajaan. Edelleen valtioneuvosto saattoi antaa harkinnan mukaan antaa lisäavustusta eduskunnan tarkoitusta varten myöntämästä määrärahasta.

Uutta sen sijaan oli se, että valtioneuvosto saattoi maksaa koulun rakennuskustannukset kokonaan tuosta määrärahasta. Maan köyhimmille ja harvaanasutuimmille kunnille valtio saattoi antaa suurempaa avustusta kansakoulumenoihin kuin aikaisemmin. Myös syrjäseutujen opettajille oltiin valmiit maksamaan 10–30 % korkeampaa palkkaa. Kansakoulutoimen avustaminen kaupungeissa säilyi entisellä pohjalla. Sen sijaan palkkamenoissa tapahtui muutoksia. Markkamääräiset palkat ja eläkkeet kohosivat ja luontoisetujen asema heikkeni.

Palkkauudistuksessa oli osittain kyse laajemmasta virkamiesten palkkoihin kohdistuneesta korjauksesta, osittain siitä, että kansakoulunopettajien asemaa haluttiin parantaa ja tehdä samalla opetustyö haluttavammaksi. Kunnat olivat maksaneet valtionpalkan lisäksi opettajille kunnanpalkkaa, mikä teki palkoista erisuuruisia eri puolilla valtakuntaa. Tätä yritettiin korjata tuntuvalle rahapalkan lisäyksellä, minkä seurauksena luontoisetujen painoarvo väheni. Tämä selittää myös sen, että palkkauksesta tuli eduskuntakeskustelua hallitsevampi aihe kuin kuntien taloudellisesta asemasta. Lain hyväksymiseen liittyneet poliittiset paineet aiheuttivat kuitenkin sen, että samalla jäi huomaamatta, että maalaiskuntien kansakoulutoimi oli siirtymässä lopullisesti rahatalouteen, mikä omalta osaltaan rasitti kuntien taloutta. Varsinkin uusia kouluja perustettaessa voitiin harkita luontoisetujen korvaamista rahalla.²²

On otettava huomioon, että 1920-luvun hintakehitys oli vuoden 1921 hintapiikin jälkeen edullinen. Kansainvälisen laskukauden takia tukkuhintaindeksillä mitatut hinnat laskivat parissa vuodessa vuoteen 1923 mennessä peräti 17 % vuoden 1921 tasosta ja pystyttelivät melko vakaina 1920-luvun loppupuolen.²³ Hintakehitys ei siis ainakaan vaikuttanut kustannuslain uudistamistarpeeseen. Lakiin tehdyt muutokset olivat ennen kaikkea tulonsiirto opettajille ja maaseutukunnille. Se oli vastaus kansakoululaitoksen toteuttamisen maaseudulla ja erityisesti syrjäseuduilla tuotamiin vaikeuksiin. Uudistuksen yleissuunnasta ei kuitenkaan haluttu tinkiä, vaan tavoitteena oli oppivelvollisuus. Samalla tulitiin edistäneeksi siirtymistä rahatalouteen.

Lama aiheuttaa kustannuskriisin

Ikävyvyyksiä oli kuitenkin tulossa. Yleinen talouselämän lamakausi 1920- ja 1930-lukujen taitteessa johti sekä valtion että kuntien verokertymien vähenemiseen. Maalaiskuntien markkamääräiset tulot laskivat vuosina 1930–1937. Samalla kunnat velkaantuivat. Velkaantumisen huippuvuosi oli 1934, jolloin maalaiskuntien velkaantumisaste oli 28,8 %. Sinänsä määrä ei ole korkea, mutta kun ottaa huomioon, että kuntien tehtävät olivat lakisääteisiä ja velkaantuneisuus oli kasvussa, se huolestutti.²⁴ Opetusministeriö selvitytti kansakoulukustannuksia ja säästötoimia suunniteltiin komiteassa. Ennen pitkää kansakoululaitoksen menoja oli supistettava. Yksittäisissä kunnissa tämä tapahtui kunnan tulo- ja menoarvion puitteissa, mutta valtion rooli kansakoulukustannuksissa oli sen verran keskeinen, että valtion budjettiin kohdistuneet paineet vaikuttivat myös valtion koulumenoihin. Koulumenoihin tarttuminen tapahtui tälläkin kerralla lainsäädäntö- ja asetustietä, ja samaan aikaan kansakoululaitoksen säädöspohjaa tarkistettiin.²⁵

Lopulpa jouduttiin turvautumaan radikaaliin ratkaisuun. Hallitus esitti eduskunnalle kokonaisen lakiesityspaketin, jonka tavoitteena oli kustannusten vähentäminen. Eduskunta säätii

4.12.1931 lain, jonka mukaan valtion osallistuminen maalaiskuntien jatko-opetuksen kustannuksiin lakkasi vuosiksi 1932 ja 1933. Samalla maalaiskunnat vapautuivat velvollisuudesta järjestää jatko-opetusta noina vuosina.²⁶ Vuosiksi 1932–1934 myönnettyistä kansakoulurakennusten valtionapuja myönnettiin 11.12.1931 säädetyn lain mukaan vain sikäli kuin rakennushanke oli oppivelvollisuuden toteuttamisen kannalta tarpeellinen. Mikäli lainaa ei kyetty myöntämään, ei kuntaa myöskään velvoitettu rakentamaan kansakoulua. Tämä tarkoitti käytännössä valtion antaman tuen selvää supistumista.²⁷ Nämä säästötoimet eivät kuitenkaan riittäneet, vaan eduskunta sääti vielä joululahjaksi 22.12.1931 lain, jolla virkamiesten ja samalla kansakoulun opettajien palkkoja alennettiin vuonna 1932 perhesuhteiden mukaan 5–10 %.²⁸

Myös itse kansakoulujen kustannuslakia 11.12.1931 tarkennettiin ja tiukennettiin: rakennuskustannusten peittämiseksi ja kunnossapitomenojen kattamiseksi valtion maalaiskunnille antama avustus määräytyi yleisten perusteiden eli valtioneuvoston määräämien normaalihintojen pohjalta. Normaalihintoja ylittäviin menoihin valtionapua ei annettu yhtä vähän kuin "tarpeettomien" opettajanvirkojen ylläpitämiseen. Kauppalat ja kaupungit saivat oppilaskohtaisen avustuksen, joka vahvistettiin kolmivuotiskaudeksi kerrallaan.²⁹ Uusi vuoden 1926 kustannuslain toimeenpanoa koskenut asetus annettiin 6.2.1932 ja sen sisältö lähinnä tarkensi olemassa ollutta käytäntöä. Kustannuslain 15–16 §:ssä edellyttämä maalaiskuntien ja kaupunkien luokitus määrättiin nyt tarkistettavaksi joka viides vuosi.³⁰ Valtioneuvoston päätöksellä annettiin yleiset perusteet, joiden nojalla maalaiskunta sai korvata kansakoulunopettajien luontoisedut. rahana.³¹

Talouden ehdot olivat siis kaikin tavoin kiristymässä, mutta huomion arvoista on, että säästötoimet koskivat kansakoululaitoksen säädeltävissä olevia reunaehtoja: jatko-opetusta, uusia rakennushankkeita ja opettajien palkkoja, mutta ei itse kustannuslain sisältämää järjestelmää. Se oli ilmeisesti osoittautunut toimivaksi. Tehdyt muutokset koottiin uuteen asuun 10.11.1933 annetulla lailla, joka ei kuitenkaan muuttanut aikaisempaa

käytäntöä millään tavalla. Kuitenkin muuttuneita oloja kuvaa hyvin se, että laissa korostui kaiken tuhlaavaisuuden välttäminen:

”Jos kunnalle koulutoimensa hoitamisessa on taitamattomuudesta, tuhlaavaisuudesta tai muista niihin verrattavista syistä aiheutunut suuremmat menot, kuin on katsottava kohtuulliseksi, älköön näistä tarpeettomista kustannuksista valtionapua maksettako.”

Tarpeettomaksi katsottavan opettajan viran ylläpitämisestä ei myöskään maksettu valtionapua. Tuhlaavaisuudesta oli ollut puhetta jo 1920-luvun lopulla.³²

Kiintoisaa tässä lakipaketissa on säästämistavoitteiden lisäksi se, että maaseutua sekä kaupunkeja ja kauppaloita kohdeltiin eri tavoin: asutuskeskuksissa avustusten määräytymisperusteita yksinkertaistettiin, kun taas maaseudun osalta näin ei tehty. Osittain tämä johtui siitä, että kaupungeissa oppivelvollisuuden piti olla toteutunut vuoteen 1931 mennessä. Kustannukset eivät ainakaan oppivelvollisuuden toteuttamisen takia olleet enää kasvussa ja voitiin siirtyä ”normaaliaikojen” yksinkertaistettuun valtion avun määräytymiseen. Osittain kyse oli myös siitä, että laajamittaisessa oppivelvollisuusudistuksessa asutuskeskukset eivät olleet ongelma, vaan maaseutu. Rajaseuduilla ja Pohjois-Suomessa asutus oli harvaa ja kunnat köyhiä. Kuntien ja samalla koko kansakoulutoimen taloutta hoidettiin kovin eri tavoin. Tähän viittaa laeista käyty eduskuntakeskustelukin. Vaikka säästäminen aiheutti keskustelua, sen ilmeinen väistämättömyys ymmärrettiin, lait hyväksyttiin ripeään tahtiin eikä esimerkiksi kansakoulujen jatko-opetuksen keskeyttäminenkään aiheuttanut erityistä pohdiskelua.³³ Säästötoimista seurasi, että valtion kansakoulumenot laskivat vuosina 1932–1933.³⁴

Yleismaailmallinen lama johti hintojen laskuun vuosina 1929–1934. Tuolloin tukkuhintojen lasku oli enimmillään vuonna 1931 10 % verrattuna vuoden 1928 tasoon. Elinkustannuksissa hinnanalasku tuntui enemmän, toistakymmentä prosenttia. Tilanne muuttui kuitenkin siinä vaiheessa, kun lama alkoi kääntyä nousu-

kaudeksi. Kolmikymmenluvun loppupuolen nousukausi nosti tukkuhinnat jälleen 1920-luvun tasoon. Elinkustannukset jäivät kuitenkin alhaisemmiksi kuin 1920-luvulla ja samalla reaali-palkka joillakin aloilla kasvoi. Elintaso siis nousi.³⁵

Ilmeisesti yksi taloudellisen lamakauden jälkivaikutus oli kuitenkin siinä, että kustannuslain ohjeet muuttuivat entistä pikkutarkemmiksi, vaikka lähempänä 1930-luvun puoliväliä lama-kaudesta alettiin jo toipua. Lamasta selviytymisen jälkeen alkanut nousukausi aiheutti sen, että valtioneuvosto ilmoitti kouluhallituksen voivan hyväksyä enintään 30 %:lla normaalihintoja ylittäviä hintoja. Toisaalta mikäli hinnat eivät kohonneet normaalihintoihin saakka, kouluhallitus saattoi määrätä valtionavun perusteena olevat hinnat alemmiksi.³⁶

Vuonna 1937 kustannuslakia korjattiin taas, mutta periaatteet pysyivät samantapaisina kuin aikaisemmin. Kustannuslain muutoksissa on nähtävissä pyrkimys kustannusten ja valtionosuuksien sitominen valmiisiin kuntaluokitukseen. Kahden vuosikymmenen aikana kustannuslaki oli selkeytynyt ja yksinkertaistunut, vaikka edelleen palkkaus määrättiin lailla ja eräistä luontoiseduista asetuksella.³⁷

Bruttokansantuotteen kasvu ja kansakoulun kustannuslaki
1930-luvun loppupuolelle tultaessa kustannuslainsäädännössä oli tapahtunut muutamia tärkeitä muutoksia:

1. Kansakoululaitoksen kustannuksia säädeltiin koko ajan laeilla ja asetuksilla, mikä oli muutenkin ominaista nuoren tasaval-tan tapaan toimia.

2. Vaikka kansakoulu oli kunnallinen, kouluhallitus ja viime kädessä valtioneuvosto ohjasivat kansakoulukustannuksia. Rajanveto kunnan ja valtion työnjaon välillä herätti keskustelua.

3. 1930-luvun alun taloudellisena kriisikautena ohjaus muut-tui tarkemmaksi, kun kunnille annettu tuki pyrittiin sitomaan etukäteen laadittuihin hinta- ja kuntaluokitukseen.

4. Kaupunkien ja kauppaloiden saama tuki yksinkertaistui, kun sen saaminen kytkettiin koulua käyvien oppilaiden määrään.

5. Opettajien palkkauksessa luontoisetujen merkitys väheni vuoden 1926 kustannuslaissa ja kansakoululaitos alkoi suosia rahapalkkausta.

Oliko oppivelvollisuuden toteuttaminen kansakoulujen kustannuslain avulla todellinen taloudellinen ongelma vai ei? Oppivelvollisuuslakia säädettäessä näin oli epäilty. Kustannuslain uudistukset osoittavat, että sen perusratkaisua pidettiin toimivana. 1930-luvun laman aikanakin haluttiin pitää kiinni oppivelvollisuuden toteuttamisesta. Koulumenojen säästöt toteutettiin asioissa, joita oli helppo supistaa kajoamatta itse kustannuslain rakenteeseen. Syrjäseutujen köyhimmät kunnat tarvitsivat itselleen koko ajan tukea, ja sen mahdollisuuksia lisättiin vuoden 1926 kustannuslaissa.

Mitään kustannuskatastrofia oppivelvollisuuslaki ei tuonut mukanaan. Osittain tämä johtuu siitä, että 1920-luvun alun jälkeen kustannuskehitys oli lamakautta lukuun ottamatta vakaa. Valtion kansakoululaitoksen kustannukset olivat vuonna 1921 yhteensä 103 176 000 markkaa. 333 938 000 markkaan oli päästy vuonna 1937. Vastaavana aikana koulupiirien määrä oli lukuvuodesta 1920–1921 kasvanut lukuvuoteen 1937–1938 4678:sta 5855:een. Markkamääräiset menot olivat kolminkertaistuneet, mutta suhteutettaessa koulupiireihin hiukan yli kaksinkertaistuneet. Jos ottaa huomioon hintakehityksen tukkuhintaindeksiin pohjalta ja muuttaa markkamääräiset kustannukset indeksin perusvuoden 1932 rahaksi, valtion kansanopetuskustannukset Suomessa 1921–1937 kolminkertaistuivat henkeä kohti laskettuina. Suunta on sama kuin yleensä julkisen kulutuksen, joka myös kolminkertaistui. Samaan aikaan valtion markkamääräiset tulot ja menot kaksinkertaistuivat.

1930-luvulla opetus- ja sivistystoimi pysyi maalaiskuntien talouden suurimpana menoeränä. Viime kädessä oppivelvollisuuden suurin maksumies näyttää olleen bruttokansantuotteen nopea kasvu: Suomen kansantuotteen vuotuinen kasvuprosentti

oli 4,5, mikä oli nopeampaa kasvua kuin muulla Euroopassa. Kansantuote kaksinkertaistui vuodesta 1920 vuoteen 1938 mennessä ja samalla yhä kasvava osuus bruttokansantuotteesta käytettiin sivistystarpeisiin, joihin riitti enemmän jaettavaa kuin aikaisemmin. Pelkkä kasvu ei kuitenkaan riittänyt, vaan samaan aikaan varoja siirrettiin sekä kuntien että valtion budjettien sisällä toisista kohteista oppivelvollisuuden rahoittamiseen.³⁸

Kustannuslain soveltamisen suurimmat vaikeudet liittyivät alueellisiin eroihin, valtion sekä kuntien työnjakoon sekä pessimistisiin odotuksiin, joita 1920- ja 1930-lukujen talouskehitys toi ajoittain mukanaan. Kehitys kulki kuitenkin toiseen suuntaan: taloudellisten kriisien sijasta maan nopeaan vaurastumiseen, jonka sitten sotavuodet katkaisivat.

Viitteet

¹ Halila, Aimo 1949, 55–57..

² Arola, Pauli 2003, 157. Vrt. Suvanto, Antti 1982, 294–296.

³ Suvanto, Antti 1982, 295.

⁴ Vattula, Kaarina 1982, 459.

⁵ Arola, Pauli 2003, 142 -151.

⁶ Voipio, Aarni 1944, 571–576 . Halila, Aimo 1950, 14–24 ja 385–393. Autio, Veli-Matti 1986, 64–69.

⁷ Takala, Tuomas 1983, 106–116. Syväoja, Hannu 2004.

⁸ Arola, Pauli 2003, 156–157.

⁹ L kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921/102. A kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921 annetun lain täytäntöönpanosta 1.7.1921/184.

¹⁰ L oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101 1–2, 6, 10 §.

¹¹ L oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101 19–21 §.

¹² L oppivelvollisuudesta 15.4.1921 annetun lain 6 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 17.2.1922/62.

¹³ L kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921/102 1, 5, 14, 17, 19–20, 29 §.

¹⁴ A kansakoulun kustannuksista 15.4.1921 annetun lain täytäntöönpanosta 1.7.1921/184, 1-2, 4, 9-13 §.

- ¹⁵ VN päätös yleisistä perusteista, joiden mukaan kansakoulun opettajan tulee saada korvaus kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921 annetun lain 6, 8, ja 10 §:ssä määrätystä luontaiseduista 11.8.1921/199. Vrt. VN 30.12.1924/325. L eräiden eläkettä valtion varoista nauttivien henkilöiden eläke-eduista 31.12.1924/326. L kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 31.12.1924/331.
- ¹⁶ L yksityisten kansakoulujen valtionavusta 21.2.1925/69, 1 § ja A yksityisten kansakoulujen valtionavusta annetun lain toimeenpanosta 21.2.1925/70, 3-5 §.
- ¹⁷ L oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta. 19.5.1925/185. Vrt. L oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101, 19 §.
- ¹⁸ Autio, Veli-Matti 1986, 64–67. Vrt. Männistö, Jyrki 1994, 107.
- ¹⁹ Vp 1926 Ptk II, 1197–1211, 1231–1255 ja 1351–1355. Lain ensimmäinen käsittely pidettiin 20.11., toinen käsittely 24.11. ja kolmas käsittely 1.12.1926.
- ²⁰ STV 1926, 186.
- ²¹ STV 1926, 221. STV 1927, 231–232.
- ²² L kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926/180 1, 5-17 §. A kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain täytäntöönpanosta 8.6.1926/181 ja L eräiden eläkkeelle siirtyneiden kansakoulunopettajain eläkkeiden ja vuotuisten apurahain korottamisesta 18.12.1926/315.
- ²³ Vattula, Kaarina 1982, 459.
- ²⁴ STV 1939, 254, 256–257, 352.
- ²⁵ Hlaila, Aimo 1950, 389–390. A koululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain samana päivänä annetun asetuksen muuttaminen 1.6.1931/191 13 §.
- ²⁶ L jatko-opetuksen keskeyttämisestä maalaiskansakouluissa 4.12.1931/331.
- ²⁷ maalaiskunnille vuosina 1932–1934 myönnettävistä kansakoulurakennusten valtionavuista ja kuoletuslainoista 11.12.1931/347.
- ²⁸ L viran- ja toimenhaltijain palkkojen vähentämisestä vuoden 1932 aikana 22.12.1931/362. A joka sisältää tarkemmat määräykset viran- ja toimenhaltijain palkkausten vähentämisestä vuoden 1932 aikana 22.12.1931 annetun lain täytäntöönpanosta 22.12.1931.
- ²⁹ L kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain muuttamisesta 11.12.1931/346 5, 15–17.
- ³⁰ A kansakoululaitoksen kustannuksista kesäkuun 8 päivänä 1926 annetun lain täytäntöönpanosta 6.2.1932/43 22–23 §.
- ³¹ VN päätös yleisistä perusteista, joiden mukaan maalaiskunta saa korvata rahalla kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain 6, 8 ja 10 §:ssä määrättyt kansakoulunopettajien luontoisedut 16.3.1932/82.

VN päätös kaupungeille ja kauppaloille kansakoululaitoksen ylläpitämiseen vuosina 1932–1934 oppilasmäärän mukaan maksettavasta valtionavustuksesta 16.3.1932/83.

³² L kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 10.11.1933/282 15 §. Vrt. Halila, Aimo 1950, 388.

³³ Vp 1931 Ptk II, 1157–1162, 1185, 1197–1211, 1228, 1232–1255, 1351–1355. Säästölakien ensimmäinen käsittely pidettiin 20.11., toinen käsittely 24.11. ja kolmas käsittely 1.12.1931. Jatko-opetuksen keskeyttämisen ensimmäinen käsittely oli 17.11., toinen käsittely 20.11. ja 3. käsittely 24.11.1931.

³⁴ STV 1939, 260.

³⁵ Vattula, Kaarina 1982, 459. Suvanto, Antti 1982, 296–297. Ahvenainen, Erkki 1982, 311.

³⁶ A kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain täytäntöönpanoa koskevan asetuksen muuttamisesta 26.10.1934/375. VN päätös yleisistä perusteista, joita noudattaen kouluhallituksen on vahvistettava kansakoulurakennuksen piirustukset ja työselitykset sekä määrättävä niiden normaalihinnat, annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 30.12.1936/454.

³⁷ L kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 18.6.1937/273. N päätös kaupungeille ja kauppaloille kansakoululaitoksen ylläpitämiseen vuosina 1938–1940 oppilasmäärän mukaan maksettavasta valtionavustuksesta 7.1.1938/18. L kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 30.12.1937/476. A kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta 30.12.1937/477. L maalaiskuntain kansakoulunopettajille vuoden 1939 aikana suoritettavasta korotetusta kasvatustavasta 30.12.1938/462. VN päätös kaupungeille ja kauppaloille kansakoululaitoksen ylläpitämiseen vuosina 1935–1937 oppilasmäärän mukaan maksettavasta valtionavustuksesta 21.12.1934/473.

³⁸ Ahvenainen, Erkki 1982, 310. Vattula, Kaarina 1982 19, 357, 361–362, 364 ja 366–367. Hjerpppe, Riitta 1988, 45–46, 112–116 ja 230. Halila, Aimo 1950, 30–31

Lähteet ja kirjallisuus

Painetut lähteet

Valtiopäiväasiakirjat

Vp 1926. Pöytäkirjat II 1927. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Vp 1931. Pöytäkirjat II 1932. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Muut painetut lähteet

STV 1921–1940. Suomen tilastollinen vuosikirja 1920–1939. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Suomen säädöskokoelma 1921–1937.

Vattula, Kaarina (toim.) 1983. Suomen taloushistoria 3. Historiallinen tilasto. Helsinki: Tammi.

Kirjallisuus

AHVENAINEN, JORMA 1982. Taloudellinen kasvu ja elintaso. Teoksessa: Ahvenainen, Jorma ym. (toim.) 1982. Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki: Tammi, 308–316.

AROLA, PAULI 2003. Tavoitteena kunnon kansalainen. Koulun kansalaiskasvatuksen päämäärät eduskunnan keskusteluissa 1917–1924. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 191. Helsinki: Helsingin yliopisto.

AUTIO, VELI-MATTI 1986. Ensimmäisen tasavallan kulttuuripolitiikka. Opetusministeriön historia IV. Kirkollistoimituskunta – opetusministeriö. Pieksämäki: Opetusministeriö.

HALILA, AIMO 1949. Suomen kansakoululaitoksen historia III. Piirijakoasetuksesta oppivelvollisuuteen. Suomen tiedettä N:o 3,3. Turku: WSOY.

HALILA, AIMO 1950. Suomen kansakoululaitoksen historia IV. Oppivelvollisuuskoulun vaiheet (1921–1939). Suomen tiedettä N:o 3,4. Turku: WSOY.

HJERPPE, RIITTA 1988. Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja. Kasvututkimuksia 13. Helsinki: Suomen Pankki.

MÄNNISTÖ, JYRKI 1994. Sivistyksen kylvö. Suomen kansakoululaitos johtavien puoluelehtien mielenkiinnon kohteena vuosina 1918–1939. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 395. Tampere: Tampereen yliopisto.

SUVANTO, ANTTI 1982. Raha- ja luottomarkkinat. Teoksessa: Ahvenainen, Jorma ym. (toim.) 1982. Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki: Tammi, 294-307.

SYVÄOJA, HANNU 2004. Kansakoulu - suomalaisten kasvattaja. Perussivistystä koko kansalle 1866-1977. Jyväskylä: PS-Kustannus.

TAKALA, TUOMAS 1983. Oppivelvollisuuskoulu ja yhteiskunnalliset intressit. Tutkimus kvalifikaatioihin ja koulukustannuksiin kohdistuvista intresseistä Suomen oppivelvollisuuskoulu koskevan koulutuspoliittisen päätöksenteon määreinä. Acta Universitatis Tamperensis Ser. A. Vol. 151. Tampere: Tampereen yliopisto.

VOIPIO, AARNI 1944. Mikael Soinisen elämä. Helsinki: Otava.