

TAMPEREEN YLIOPISTO

Liisa Setälä

NELJÄLLÄ PYÖRÄLLÄ KULJETUT KOULUMATKAT
Koululaiskuljetusten historiaa vuosien 1946-1977 Suomesta

Historian pro gradu –tutkielma

Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

SETÄLÄ LIISA: Neljällä pyörällä kuljetut koulumatkat. Koululaiskuljetusten historiaa vuosien 1946-1977 Suomesta.

Pro gradu –tutkielma, 99 s., 2 liites.

Historia

Lokakuu 2011

Pro gradu-tutkielmani lähtökohtana on kaksi aikaisempaa tutkimustulosta vuodelta 1968: 1. ”Pitkämatkan oppilaiden koulunkäynnin järjestäminen on ollut eräs keskeisimmistä koulutoimen käytännön hoitoon liittyvistä kysymyksistä.” 2. ”Maaseudun säännöllisen liikenteen palveluvarustus ja koululaitoksen kuljetukset kuuluvat erottamattomasti yhteen.” Suomen kaltaisessa, ”maantieteellisesti haastavassa” maassa, lasten koulunkäynnin haasteena ovat aina olleet pitkät ja vaikeat koulumatkat. Sinänsä huomionarvoista on, että koulumatkojen historiaa ei juurikaan ole tutkittu. Koululaiskuljetuksilla on kuitenkin niin suuri merkitys suomalaisen koulutuksen ja kasvatuksen historiassa, ettei sen tutkimista voida sivuuttaa. Lisäksi koululaiskuljetukset liittyvät suoranaisesti suomalaiseen liikenteen historiaan ja etenkin linja-autoliikenteen historiaan. Koululaiskuljetusten historian merkitys korostuu myös siinä, että aihe on edelleen ajankohtainen.

Tutkin Pro gradu-työssäni koululaiskuljetusten historiaa kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen on normi- ja viranomaisnäkökulma, jossa tutkimuskysymyksenä on: *Miten koululaiskuljetusten järjestämistä ohjeistettiin laeilla, asetuksilla ja viranomaismääräyksillä vuosina 1946-1977?* Tutkimuksessa käsittelytasona on valtakunnan taso. Tavoitteena on selvittää *miten koululaiskuljetusten järjestäminen kunnissa olisi tullut järjestää vallitsevien viranomaisohjeiden mukaan.* Toinen näkökulma on käytännönläheinen tutkimuskysymyksenä: *Miltä koululaiskuljetusten arki ja käytäntö on tutkitavana ajanjaksona näyttänyt koko Suomessa?* Tavoitteena on muodostaa *yleiskuva koululaiskuljetusten sujumisesta arjessa.* Tutkimuksen luonteen vuoksi kuntakohtaiseen tarkasteluun ei ole lähdetty. Kuntatason tarkastelu on kuitenkin mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde. Siinä kuntien käytäntöjä voitaisiin vertailla tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten tuloksiin. Tutkimuksen aikarajaus pitää sisällään vuodet 1946-1977. Tutkimustehtävä asettaa työlle rajauksen, jonka mukaan käsittely koskee maaseutukuntia ja niiden kouluja. Tutkimuksen perushistoriankirjoituksellinen luonne rajaa työn ulkopuolelle sokeain- ja kuurojen koulut sekä apukoulut. Tutkimus keskittyy siis, ajankohdasta riippuen, varsinaisen kansakoulun, kansalaiskoulun ja peruskoulun oppilaiden koulumatkojen tutkimiseen.

Tutkimus kontekstoituu suomalaisen koululaitoksen ja kasvatuksen historiaan, linja-autoliikenteen historiaan sekä tieliikenteen historiaan. Erityiseksi tarkastelukontekstiksi on valittu hyvinvointivaltio.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan käyttäen lähteinä Suomen asetuskokoelmia, komiteamietintöjä sekä kouluhallituksen kunnille osoittamia yleis- ja ryhmäkirjeitä. Toisen tutkimuskysymyksen tärkeimmät lähderyhmittä ovat Linja-autoliiton (LAL) jäsentiedotuksia-lehtiset, kouluhallituksen tiedotuslehti Kouluhallinnon työsaralta sekä Suomen viralliset tilastot.

Tutkittavana ajanjaksona koululaiskuljetusten järjestämistä ohjattiin kahdeksalla lailla ja seitsemällä asetuksella. Nämä lait ja asetukset liittyvät ensi sijaisesti suomalaisen koulujärjestelmän kehittämiseen. Varsinaisesti koululaiskuljetuksien järjestämisestä ei siis ole annettu yhtään omaa lakia tai asetusta, mutta tämä on ollut käytäntö muidenkin oppilashuollon osa-alueiden kohdalla. Kouluhallitus lähetti tutkittavana ajanjaksona koululaiskuljetusten järjestämiseen liittyviä yleiskirjeitä 14 kpl

ja ryhmäkirjeitä 21 kpl. Lakien, asetusten ja kirjeiden sisältöä ja merkitystä on analysoitu tutkimuksessa kattavasti.

Tutkimustuloksena esitetään koululaiskuljetusten historian jakautuminen kolmeen periodiin ajajaksolla 1946-1977. Ensimmäinen periodi on koululaiskuljetusjärjestelmän rakentaminen vuosina 1946-1968. Suomalaisen koulujärjestelmän kehittyminen vaati yhteiskunnalta panostusta myös pitkien koulumatkojen aiheuttamaan ongelmaan. Tämän periodin muutostekijänä toimikin sotien jälkeiset suuret ikäluokat, jotka tuli sijoittaa kouluihin mahdollisimman taloudellisesti. Vaikka tällä periodilla vasta luotiin järjestelmän perusta, oli se myös koululaiskuljetusten kulta-aikaa johtuen nimenomaan oppilaiden suuresta määrästä. Toinen periodi käsittää vuodet 1968-1977. Tällöin koululaiskuljetusjärjestelmä kehitettiin hyvinvointiyhteiskunnassa. Tässä periodin tunnistamiseen on vaikuttanut tutkimuksen hyvinvointivaltiollinen näkökulma. Toisen periodin aikana koululaiskuljetusjärjestelmän perusrakenteeseen ei puututtu, esimerkiksi toimijat pysyivät lähes muuttumattomina. Koululaiskuljetuskeskusteluun tuli kuitenkin mukaan selvästi hyvinvointivaltiollisia аспекteja peruskouluun siirtymisen yhteydessä. Todettiin, ettei vanhempien varallisuus saanut vaikuttaa lapsen koulunkäyntimahdollisuuksiin. Toisella periodilla korostettiin koululaiskuljetusten asemaa koulutuksellisen tasa-arvon mahdollistajana. Kolmas periodi on päällekkäinen toisen periodin kanssa. Vuodesta 1974 siirryttiin koululaiskuljetusten historiassa täysin uuteen aikaan. Tällöin elinkeinohallituksen päätös koululaiskyyditysten korvauksista linja-autoliikenteessä aloitti selvästi uuden ajan koululaiskuljetusten järjestämisessä ja ohjeistamisessa. Tämä päätös liittyi linja-autoliikenteen turvaamiseen maaseudulla eli liikennepolitiikkaan, mikä tekee periodista merkittävän koululaiskuljetusten historiassa. Periodin aikana luovuttiin alkuperäisestä periaatteesta, jonka mukaan koululaiskuljetuksiin varattuja määrärahoja ei oltu voitu käyttää muihin tarkoituksiin.

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen relevanssi.....	2
1.2 Tutkimustehtävä ja lähteet	4
1.3 Keskeisimmät käsitteet	7
2. Koululaiskuljetusjärjestelmän rakentamisen lähtökohdat.....	7
2.1 Koulumuotojen kehitys vuoteen 1946	7
2.1.1 Oppivelvollisuuslain sisältö	7
2.1.2 Kansakoulun ja oppikoulun välinen suhde	9
2.2 Oppilashuolto	10
2.3 Oppivelvollisuus ja koulumatkat	11
2.4 Koululaiskuljetusten liikenteelliset edellytykset.....	13
2.4.1 Tieverkon kehittyminen	13
2.4.2 Linja-autoliikenteen kehittyminen	15
3. Koululaiskuljetusjärjestelmän rakentamisen aika	18
3.1 Lainsäädännöllinen kehitys.....	18
3.1.1 Vuoden 1946 laki kokeilukouluista ja 7-vuotinen kansakoulu	18
3.1.2 Uusi kansakoululaki	21
3.1.3 Linja- vai tilausliikenteellä kouluun?.....	26
3.2 Koululaiskuljetuksista annetut määräykset	28
3.2.1 Huoltajien järjestämien kuljetusten korvaaminen sekä määräykset ajoneuvojen kuormamisesta.....	28
3.2.2 Koululaiskuljetusten järjestämistä koskevat määräykset.....	32
3.3 Miten koululaiskuljetusten järjestäminen käytännössä hoidettiin?.....	34
3.3.1 Koululaiskuljetusten järjestämiseen osallistuvat toimijat ja heidän tehtävänsä.....	34
3.3.2 Huomioita koululaiskuljetusten järjestämisestä Suomessa.....	38
3.4 Koululaiskuljetukset osana yhteiskuntaa	42
3.4.1 Koululaiskuljetuksia lisänneet tekijät	42
3.4.2 Kuntien kokemat vaikeudet koululaiskuljetusten järjestämisessä	45
4. Koululaiskuljetusjärjestelmän kehittäminen hyvinvointiyhteiskunnassa.....	47
4.1 Hyvinvointivaltio ja peruskoulu.....	47
4.1.1 Suomen kehittyminen hyvinvointivaltioksi	47
4.1.2 Peruskoululaki ja -asetus.....	52
4.2 Peruskouluajan koululaiskuljetuksiin valmistautuminen.....	55
4.2.1 Kuljetusten järjestäminen kunnissa ja kuljetuksille asetetut tavoitteet	55
4.2.2 Kyyditysjohtosäännön käyttöönotto	59

4.2.3 Kuljettajat.....	60
4.2.4 Koululaiskuljetuksia tutkineet työryhmät ja niiden tekemät ehdotukset	62
4.3 Koululaiskuljetusjärjestelmän suhde linja-autoliikenteeseen	65
4.3.1 Koululaiskuljetukset ja maaseudun linja-autoliikenne	65
4.3.2 Uusi aika koululaiskuljetusten historiassa	69
4.3.3 Linja-autolla vai taksilla?.....	71
4.4 Koululaiskuljetukset ja tasa-arvo yhteiskunnassa.....	72
5. Koululaiskuljetusten vaikuttavuuden pohdinta	74
5.1 Koululaiskuljetukset tilastojen valossa	74
5.2 Koululaiskuljetusten ja asuntoloiden vaihtoehto – kyläkoulu	81
6. Koululaiskuljetukset Suomessa 1946-1977	84
Lähdeluettelo	95
Liite 1. Kouluhallituksen vuosina 1951-1977 lähettämät yleis- ja ryhmäkirjeet koskien koululaiskuljetusten järjestämistä.....	100

1. Johdanto

Suomalainen kansakoulu syntyi vuonna 1858 annetulla keisarillisella julistuksella kansanopetuksen perusteista sekä vuonna 1866 annetulla kansakouluasetuksella, jonka myötä lasten koulutusvastuu siirtyi kirkolta valtiolle. Tämän hallinnollisen muutoksen konkretisoi vuonna 1870 toimintansa aloittaneen koulutoimen ylihallituksen¹ perustaminen. Koulutoimen ylihallituksen alaisiksi tulivat kansa- ja oppikoulut sekä seminaarit.²

Ylempi kansakoulu koski kaupungeissa 8-14-vuotiaita ja maaseudulla 10-16-vuotiaita. Alkeiden opetus kuului maaseudulla pääasiallisesti kodeille, kun kaupungeissa oli järjestetty 6-10-vuotiaille alempi kansakoulu. Vuonna 1886 maalaiskansakoulun aloittavien ikäraja alennettiin 8 vuoteen.³ Kansakoulujen opetus oli rakennettu olettaen, että lapsilla oli jo kodissa tai kirkollisessa alkuopetuksessa hankittuja tietoja ja taitoja kuten lukutaito, jota edellytettiin kouluun tulevilta. Lapsen koulunkäynti merkitsi monelle kodille taloudellisia vaikeuksia. Kouluikäiset, eli 10-14-vuotiaat, olivat tärkeää työvoimaa kotitiloilla. Lisäksi koulunkäynnistä aiheutui kustannuksia, kuten kunnollisten kouluvaatteiden hankkiminen.⁴

1860- ja 1870- luvuilla toteutettu koulureformi oli vielä silloisen säätyajattelun mukainen. Perustetun kansakoululaitoksen tehtävänään nähtiin rahvaan valistaminen. Sääty-yhteiskunnan murtuminen onkin ollut koulutuksen kehityksen kannalta merkittävä asia. Perinteisen säätyajattelun mukaisesti koulutusta oli pyritty antamaan jokaiselle sen verran, kuin hänen tuleva asemansa yhteiskunnassa sitä edellytti. 1900-luvun alun muuttuneessa yhteiskunnassa ajateltiin, että jokaisella tulisi, ainakin periaatteessa, olla mahdollisuus kouluttaa itseään niin pitkälle kuin halusi.⁵

Oppivelvollisuuskysymystä pohdittiin jo kansakouluasetusta suunniteltaessa ja 1870-luvulla se oli usein esillä valtiopäivillä ja yleisissä kansakoulukokouksissa. Oppivelvollisuuden toimeenpanemisen edellytyksenä oli etenkin koulujen perustamisvelvollisuus, jota ei 1860- luvun asetuksissa vielä kunnilta kuitenkaan edellytetty. Tilanne muuttui vuonna 1898 annetulla piirijakoasetuksella, jolla maalaiskunnat velvoitettiin ”*jakamaan alueensa kansakoulupiireihin sekä perustamaan ja voimassa pitämään niin monta ylempää kansakoulua, että jokainen kuntaan kuuluva kouluikäinen lapsi voi,*

¹ Nimi muuttui kouluhallitukseksi vuonna 1918.

² Isosaari 1973, s. 12-18; Somerkivi 1979, s. 17-20, 49.

³ Isosaari 1973, s. 19, 45.

⁴ Iisalo 1999, s.115-119.

⁵ Iisalo 1999, s. 175, 177.

mikäli mahdollista omassa piirissään, ilman suurempia vaikeuksia päästä nauttimaan kansakouluopetusta äidinkielellään”. Piirijakoasetuksen myötä myös kansakoulujen perustamista vastustaneet kunnat veloitettiin hankkimaan alueelleen kouluja. Jo olemassa olevat kansakoulut sijaitsivat yleensä kuntakeskuksissa. Piirijakoasetuksen vaikutuksesta uusia kouluja perustettiin nyt kyliin tai niiden välimaastoihin, joissa ne olivat oppilaiden helposti tavoitettavissa.⁶ Piirijakoasetuksella säädettiin siis koulujen perustamispakosta, ei kuitenkaan koulunkäyntipakosta.

Oppivelvollisuuskysymys oli usein esillä 1900-luvun alkuvuosina, mutta sen säätäminen tapahtui lopulta vasta Suomen itsenäistymisen jälkeen vuonna 1921.⁷ Vertailuna mainittakoon, että Ruotsissa oppivelvollisuus säädettiin vuonna 1897 ja Norjassa vuonna 1894.⁸ Oppivelvollisuuslaki annettiin 15.4.1921 ja se tuli voimaan 1.8.1921. Samana vuonna annettiin myös kansakoululaitoksen kustannuslaki, jonka perusteella koulut perusti ja ylläpiti kunta, joka sai valtiolta siihen avustusta. Oppivelvollisuuden toteuttamiseen annettiin kaupungeille aikaa viisi vuotta ja maaseutukunnille 16 vuotta. Kaupungeissa kansakoulut olivat jo hyvin yleisiä, joten oppivelvollisuuden toteuttaminen sujui niissä yleensä vaivatta. Jotkut maalaiskunnat sen sijaan joutuivat pyytämään lykkäystä annettuun 16 vuoden aikarajaan. Vuonna 1937 maassamme oli vielä noin 70 000 (noin 13 %) oppivelvollista lasta ilman kansakouluopetusta. Oppivelvollisuuden toteuttamisen hitauteen vaikuttivat muun muassa puuttuva pohjakoulutus, koulun puuttuminen sekä koulumatkan pituus. Toteutusta hidastivat osaltaan myös taloudelliset seikat, etenkin 1930-luvun alkuvuosien lama.⁹ Kansakoulun voidaan katsoa tavoittaneen kaikki oppivelvollisuuden alaiset lapset vasta 1950-luvulta lähtien.¹⁰

1.1 Tutkimuksen relevanssi

Pro gradu-tutkielmani lähtökohtana on kaksi aikaisempaa tutkimustulosta vuodelta 1968: 1. ”Pitkämatkaisten oppilaiden koulunkäynnin järjestäminen on ollut eräs keskeisimmistä koulutoimen käytännön hoitoon liittyvistä kysymyksistä.”¹¹ 2. ”Maaseudun säännöllisen liikenteen palveluvarustus ja koululaitoksen kuljetukset kuuluvat erottamattomasti yhteen.”¹² Suomen kaltaisessa, ”maantieteellisesti haastavassa” maassa, lasten koulunkäynnin haasteena ovat aina olleet pitkät ja vaikeat koulumatkat. Sinänsä huomionarvoista on, että koulumatkojen historiaa ei juurikaan ole tutkittu.

⁶ Somerkivi 1979, s. 50. Iisalo 1999, s. 178-179.

⁷ Somerkivi 1979, s. 50.

⁸ Isosaari 1973, s. 41.

⁹ Isosaari 1973, s. 68-69.

¹⁰ Jauhiainen 1993, s. 2.

¹¹ Teirilä 1968, s.2.

¹² Teirilä 1968, s. 104.

1970- ja 1980- luvuilla on kirjoitettu kolme pro gradu – työtä aiheeseen liittyen, mutta nämä ovat kunnallisalan ja valtio-opin tutkielmia. Kyyrön tutkielma *Kunnan osuus kansakoulun oppilaiden koulumatkojen järjestämisessä* keskittyy aiheeseen liittyvän lainsäädännön tulkintamahdollisuuksien tarkasteluun. Laineen tutkielma *Peruskoulun oppilaan koulumatkasta kunnalle aiheutuvat erityistehtävät* esittelee kunnalta vaadittavia toimia kuljetusten järjestämisessä. Teirilän tutkielma *Koululaiskuljetusten järjestäminen kunnan koululaitoksen puitteissa* keskittyy myös kunnan tehtäviin lainsäädännön nojalla. Tuoreinta tutkimusta edustaa Hanna-Maria Urjankankaan suunnittelumaantieteen pro gradu –työ vuodelta 2005 otsikolla *Koulukuljetukset maaseutukunnan elinvoimaisuuden säilyttämisessä*. Tämä tutkimus tosin käsittelee 2000-luvun Asikkalaa. Koululaiskuljetuksien yhteydestä oppilaiden koulumenestykseen on kirjoitettu jonkin verran. Aikalaiskirjallisuudesta mainittakoon Käpin tutkimus *Koulumatkat ja koulumenestys* vuodelta 1968. Muitakin ”aikalaisia” tutkimuksia on tehty kouluhallituksen aloitteesta. Näistä tälle tutkimukselle merkittävin on Teirilän *Koulukyyditysten taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus* vuodelta 1968.

Linja-autoliikenteen historian pääteos on Matti Viitaniemen kirjoittama Suomen linja-autoliikenteen historia vuodelta 1978. Tässä hän käsittelee koululaiskuljetuksia ja niiden merkitystä linja-autoliikenteelle, mutta vain lyhyesti. Koululaiskuljetuksista on toki mainintoja muissakin linja-autoilun historiaa käsittelevissä teoksissa, mutta ne ovat järjestäin hyvin suppeita esityksiä. Pitkistä koulumatkoista ja niiden ongelmallisuudesta kirjoitetaan jonkin verran myös koulutuksen historiaa käsittelevissä teoksissa. Näissäkään ei asiaan paneuduta kuitenkaan tarkemmin vaan mainitaan kuljetusverkoston kehityksen pääpiirteitä. Muista oppilashuollon osa-alueista on kirjoitettu jonkin verran enemmän. Näistä laajin esitys lienee Jauhiaisen kasvatustieteellinen väitöskirja *Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio* vuodelta 1993, joka keskittyy kouluterveydenhuoltoon esitellen kuitenkin myös oppilashuollon yleistä kehittymistä.

Koululaiskuljetuksista ei ole tehty historiatieteellistä tutkimusta. Koululaiskuljetuksilla on kuitenkin niin suuri merkitys suomalaisen koulutuksen ja kasvatuksen historiassa, ettei sen tutkimista voida sivuuttaa. Lisäksi koululaiskuljetukset liittyvät suoranaisesti suomalaiseen liikenteen historiaan ja etenkin linja-autoliikenteen historiaan. Koululaiskuljetusten historian merkitys korostuu myös siinä, että aihe on edelleen ajankohtainen. Säännöllisin väliajoin saamme lukea sanomalehdistä, kuinka koululaiskuljetusten aiheuttama taloudellinen rasite puhuttaa kunnissa. 2010-luvun Suomessa keskustellaan aivan samoista teemoista koulumatkojen osalta kun 50 vuotta sitten: Mietitään miten kuljetukset järjestettäisiin mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti samalla kun kyläkoulujen lakkauttaminen on monen kunnan osalta arkipäivää. Esimerkiksi Lapissa koululaisten määrän arvi-

oidaan vähenevän tulevan kymmenen vuoden aikana jopa kolmanneksella ja tämä aiheuttaa koulujen lakkauttamisia. Samalla kuljetusmatkat ovat koko ajan Lapissa pidentyneet niin, että yli 50 kilometrin yhden suuntaiset päivittäiset koulumatkat eivät ole harvinaisia.¹³

1.2 Tutkimustehtävä ja lähteet

Tutkin Pro gradu-työssäni koululaiskuljetusten historiaa kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen on normi- ja viranomaisnäkökulma, jossa tutkimuskysymyksenä on: *Miten koululaiskuljetusten järjestämistä ohjeistettiin laeilla, asetuksilla ja viranomaismääräyksillä vuosina 1946-1977?* Tutkimuksessa käsittelytasona on valtakunnan taso. Tavoitteena on selvittää *miten koululaiskuljetusten järjestäminen kunnissa olisi tullut järjestää vallitsevien viranomaisohjeiden mukaan.* Toinen näkökulma on käytännönläheinen tutkimuskysymyksenä: *Miltä koululaiskuljetusten arki ja käytäntö on tutkittavana ajanjaksona näyttänyt koko Suomessa?* Tavoitteena on muodostaa *yleiskuva koululaiskuljetusten sujumisesta arjessa.* Tutkimuksen luonteen vuoksi kuntakohtaiseen tarkasteluun ei ole lähdetty. Kuntatason tarkastelu on kuitenkin mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde. Siinä kuntien käytäntöjä voitaisiin vertailla tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten tuloksiin.

Tutkimus kontekstoituu suomalaisen koululaitoksen ja kasvatuksen historiaan, linja-autoliikenteen historiaan sekä tieliikenteen historiaan. Erityiseksi tarkastelukontekstiksi on valittu hyvinvointivaltio.

Tutkimuksen aikarajaus alkaa vuodesta 1946, jolloin oppilaiden koulukyydit mainitaan ensimmäistä kertaa laissa. Varsinainen aikarajaus loppuu vuoteen 1977, jolloin ensimmäisten kuntien siirtymisestä peruskouluun oli kulunut viisi vuotta. Katson, että tähän mennessä uuden koulumuodon vaikutukset koululaiskuljetusten järjestämisessä ovat ehtineet jo tulla ilmi. Tutkimusta ei myöskään olisi voinut venyttää tästä ajallisesti paljon pidemmälle, koska 1980-tapahtuneet muutokset ovat jo oman tutkimuksensa vaativia asioita. Vuosina 1983-84 aloitettiin koululaiskuljetusten taksan ylittävien avustuksien avustusjärjestelmän siirto kouluhallitukselta liikenneministeriölle.¹⁴ Vuonna 1986 koululaiskuljetukset ulotettiin koskemaan myös keskiasteen oppilaita. Jo nämä kaksi mainittua muutosta ovat niin merkittäviä, että niiden lähtökohtia ja vaikutuksia tulisi tutkia erillisenä tutkimuksena.

¹³ [www.yle.fi](http://yle.fi), 6.5.2010. http://yle.fi/alueet/perameri/2010/05/koululaisten_maara_romahtaa_lapissa_-_koulumatkat_jopa_50_km_1659801.html.

¹⁴ Hakala 1985, s. 106.

Kansakoulua koskevia säädöksiä annettiin Suomessa harvoin. Tästä syystä lakeja täydennettiin hallinnollisilla päätöksillä, joista kouluhallitus tiedotti kuntia kiertokirjeillä.¹⁵ Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyvä tärkein alkuperäislähderyhmä onkin juuri kouluhallituksen kunnille lähettämät yleis- ja ryhmäkirjeet. Vuosina 1951-1977 kouluhallitus lähetti yhteensä 1347 yleiskirjettä ja 4776 ryhmäkirjettä. Kirjeet koskivat kaikkia mahdollisia koulutoimeen liittyviä asioita opetussuunnitelmien tekemisestä opettajien palkkaukseen. Kirjeiden suuri määrä selittyy niiden vastaanottajajoukon laajuudella. Kirjeitä osoitettiin muun muassa kunnallishallituksille, oppikoulujen rehtoreille ja työväenopistoille.¹⁶ Tutkittavana ajanjaksona koululaiskuljetusten järjestämiseen liittyviä yleiskirjeitä lähetettiin 14 kpl ja ryhmäkirjeitä 21 kpl.¹⁷ Kaikista lähetetyistä kirjeistä koululaiskuljetuksiin liittyneet muodostivat siis vain murto-osan. Kirjeiden tekstiä on paikoitellen lainattu suoraan paljonkin, koska niiden asiasisältö on niin tiivistä ja luonteeltaan ohjeita antavaa. Referoinnilla on haluttu saavuttaa tutkimustehtävän luonne, jossa tarkoituksena oli selvittää annettu viranomaisohjeistus. Ohjetekstiä ei siis ole haluttu esittää tutkijan omana tulkintana. Näiden kirjeiden lisäksi viranomaisnäkökulman lähteenä ovat Suomen asetuskokoelmat, komiteanmietinnöt ja viralliset tilastot. Näillä lähderyhmillä ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan vastata täydellisesti.

Koululaiskuljetusten koko Suomen arkea selvittävän näkökulman tärkeimmät lähdekokonaisuudet ovat Linja-autoliitto (LAL) ry:n arkisto, josta etenkin LAL:n jäsentiedotuksia –lehtiset sekä kouluhallituksen tiedotuslehti Kouluhallinnon työsaralta. LAL:n jäsentiedotuksia –lehtiset ja Kouluhallinnon työsaralta lehdet on käyty läpi kattaen koko tutkittavan ajanjakson. Kouluhallinnon työsaralta oli kouluille tarkoitettu lehti, jonka ensimmäinen numero ilmestyi vuonna 1957. Lehden tarkoituksena oli kehittyä ”kouluhallituksen tarkoitusten ja pyrkimysten esittelijäksi”, jonka avulla pyrittiin selostamaan kouluhallinnon ajankohtaisia kysymyksiä. Lehti ilmestyi neljä kertaa vuodessa ja siinä tiedotettiin tärkeimmistä muutoksista ja uudistuksista sekä selvitettiin kouluhallituksen noudattamia menettelytapoja.¹⁸ Lehden nimi muuttui vuonna 1973 KT: Kouluhallituksen tiedotuslehdiksi. LAL:n jäsentiedotukset oli tarkoitettu koko jäsenkunnalle. Näin ollen ne toimivat hyvänä lähderyhmänä kertoen nimenomaan linja-autoliikennöitsijöiden roolista koululaiskuljetusten hoitajina. Lähderyhmät vastaavat toiseen tutkimuskysymykseen valottaen koko yhteiskunnan tilannetta.

Olen hyödyntänyt periodisointia tutkimustulosten esittämisessä. Periodisointi on kronologian ohella toinen historian tutkimuksen parissa kehitetyistä ajallisuuden hallinnan perusmenetelmistä. Se ei

¹⁵ Syväoja 2004, s. 269.

¹⁶ Opetushallituksen arkistoluettelo kouluhallituksen lähettämistä yleis- ja ryhmäkirjeistä.

¹⁷ Kirjeluettelo liitteessä 1.

¹⁸ Kouluhallinnon työsaralta nro 1/1957.

itsessään ole tutkimuksen päämäärä tai tulos vaan keino, jonka avulla pyritään ymmärtämään ja selittämään tutkimuksen kohteessa havaittavaa muutosta. Periodisointi voi auttaa paitsi hahmottamaan paremmin muutosta ja erilaisia muutostrendejä, myös ymmärtämään muutokseen johtaneita syitä. Periodisoinnilla tarkoitetaan ajallisesti jäsennetyn prosessin pilkkomista peräkkäisiksi, kohtalaisen yhtenäisiksi aikakausiksi tai periodeiksi. Aikakaudella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka erottuu selkeästi sitä edeltävästä ja seuraavasta kokonaisuudesta. Periodisoinnin lähtökohtana on kronologinen ajoittaminen eli menneisyyden ilmiöiden sijoittaminen tapahtumajärjestykseen ja suhteuttaminen ajallisesti toisiinsa. Periodisointi erottuu kronologiasta kuitenkin siinä, että periodisoinnin lähtökohtana on aina tutkimuskohteen tarkastelu ja sen muutosten havainnointi. Periodisointi edustaa kontekstualisoivaa selittämistä, sillä se perustuu vertailulle eli keskeisten erojen ja yhtäläisyyksien tunnistamiselle. Tutkimusta luettaessa on syytä muistaa, että periodit eivät sinänsä ole ”todellisuuden rakenneseosia”, vaan ne ovat syntyneet tutkijan oman tutkimuskysymyksen näkökulmasta ja ovat tutkijan teoreettisen analyysin tuloksia. Periodisointi sisältää siis aina tutkijan valintoja. Näin ollen historiantutkijan tulkinta, jota määräävät hänen intressinsä ja näkökulmansa, vaikuttavat siihen, minkä teeman hän nostaa merkittäväksi muutoksen indikaattoriksi.¹⁹

Tutkimuksen rakenne pohjautuu siis osittain periodisointiin. Ensimmäinen luku on tutkimuksen johdanto. Toisessa luvussa kontekstoidaan aihetta käsittelemällä tutkimuksen taustoja. Kolmannessa luvussa keskitytään koululaiskuljetusjärjestelmän rakentamiseen ja aikaan ennen peruskoulua. Neljännessä luvussa tarkastellaan hyvinvointiyhteiskunnan vaikutusta koulujärjestelmäkehitykseen sekä koululaiskuljetuksia peruskouluaikana. Kolmas ja neljäs luku ovat rakenteeltaan varsin samantlaisia. Ensin käydään läpi lainsäädännöllinen kehitys ja annetut määräykset, jonka jälkeen tarkastellaan koululaiskuljetusten arkea. Tutkimuskysymyksiä kuljetetaan siis rinnakkain läpi tutkimuksen. Viidennessä luvussa otetaan mukaan tilastollinen tarkastelu sekä pohditaan koululaiskuljetusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta valtakunnan tasolla. Kuudes luku on loppuluku, jossa tiivistetään tutkimustulokset ja esitellään niistä tehdyt johtopäätökset.

Luonteeltaan pro gradu-työni on uutta historiantutkimusta. Sen suurin tutkimuksellinen merkitys on ensimmäisen historiatieteellisesti kootun tutkimustiedon kokoaminen koululaiskuljetusten historiaa esitteleväksi kokonaisuudeksi. Tutkimusnäkökulmasta työ tuo esille myös monia jatkotutkimuskohteita, joihin tämä tutkimus tarjoaa laajat lähtötiedot.

¹⁹ Andersson 2005, s.172-178.

Tutkimustehtävä asettaa työlle rajauksen, jonka mukaisesti käsittely koskee maaseutukuntia ja niiden kouluja. Pitkät koulumatkat olivat nimenomaan maaseudun ongelma. Tästä johtuen tutkimus keskittyy vain linja-autoilla ja takseilla²⁰ suoritettujen koulumatkojen tutkimiseen näiden ollessa yleisimmät koululaiskuljetusvälineet maaseuduilla. Näin esimerkiksi junilla ja veneillä kuljetut koulumatkat ja niihin liittyvät viranomaismääräykset on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Työn perushistoriankirjoituksellinen luonne on myös rajannut tutkimuksen ulkopuolelle sokeain- ja kuu-rojen koulut sekä apukoulut. Mielestäni näitä koulumuotoja tulisi tutkia omana kokonaisuutena ja verrata tuloksia tämän tutkimuksen tuloksiin. Tutkimus keskittyy siis, ajankohdasta riippuen, varsinaisen kansakoulun, kansalaiskoulun ja peruskoulun oppilaiden koulumatkojen tutkimiseen.

1.3 Keskeisimmät käsitteet

Käytän termiä *koululaiskuljetus* yleiskäsitteenä kuvaamaan linja-autolla tai taksilla kouluun kuljetua matkaa. Koululaiskuljetus termillä viittaa nimenomaan kunnan järjestämiin ja maksamiin kuljetuksiin. Termillä *pitkämatkainen oppilas* tarkoitetaan oppilasta, jonka koulumatkan pituus oli yli 5 kilometriä.

Annetuissa laeissa ja määräyksissä erotellaan termit *kyyditys* ja *kuljetus*. *Kyydityksellä* tarkoitetaan kunnan toimesta järjestettyä pitkämatkaisten tai terveydeltään heikkojen oppilaiden kuljettamista koulumatkoillaan. *Kuljetuksella* tarkoitetaan ”*huoltajan järjestämiä ja kustantamia koulumatkojen suorittamista helpottavia toimenpiteitä*”. Lisäksi viranomaiset käyttivät termiä *saattaminen*, joka ei edellytä minkään kulkuneuvon käyttämistä, vaan riittää, että joku aikuinen seuraa ja valvoo koulumatkan suorittajaa koko koulumatkan tai osan siitä.²¹

2. Koululaiskuljetusjärjestelmän rakentamisen lähtökohdat

2.1 Koulumuotojen kehitys vuoteen 1946

2.1.1 Oppivelvollisuuslain sisältö

Oppivelvollisuuden perusteet säädettiin vuoden 1919 Hallitusmuodossa: ”*Kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntain velvollisuudesta kansakoulujen kannattamiseen, niin*

²⁰ Tutkimuksen päähuomio on linja-autoissa. Takseja käsitellään niin paljon kuin riittävän yleiskuvan saaminen koululaiskuljetuksista vaatii.

²¹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970.

*myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla...Opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton”.*²²

Oppivelvollisuuslaissa oppivelvollisuus tarkoitti sen tieto- ja taitomäärän saavuttamista, joka kansakoulussa annetaan. Säädettiin kuitenkin, että ”*lapsi on pantava kansakouluun, ellei hän saa vastaavaa opetusta muussa koulussa tai kotona*”. Tällä mahdollistettiin oppivelvollisuudesta vapauttaminen. Oppivelvollisuus alkoi syyslukukauden alusta sinä kalenterivuonna, jonka kuluessa lapsi täytti seitsemän vuotta. Vastaavasti se päättyi kevätlukukauden loppuessa sinä vuonna, jonka kuluessa lapsi täytti kolmetoista vuotta, tai koulun kesken jäädessä, neljätoista vuotta. Oppivelvollisuudesta vapautettiin pitkämatkaisten oppilaiden lisäksi ruumiin vian tai heikon terveyden takia, jos lääkäri katsoi sen olevan tarpeen tai heikon käsityskyvyn vuoksi, jos se oli välttämätöntä. Nämä niin sanotut tylsämieliset lapset olivat kuitenkin oppivelvollisia, jos kunta järjesti heille erityisopetusta. Kansakoulussa oli kuusi vuosiluokkaa, joista kaksi alinta muodostivat alakansakoulun ja neljä ylintä yläkansakoulun. Alakansakoululla korvattiin aikaisempi kirkon järjestämä alkuopetus. Sekä al että yläkansakouluilla tuli olla oma opettaja. Yläkansakoulu oli aina kiinteä, mutta alakansakoulu saattoi olla myös kiertävä, jolloin opettaja toimi vuoroin kahdessa paikassa koulupiirin sisällä.²³

Oppivelvollisuuslaissa säädettiin myös kaksivuotisesta jatko-opetuksesta. Jatko-opetukseen oli osallistuttava, jollei lapsi muulla tavalla jatkanut opintojaan esimerkiksi oppikoulussa. Jatko-opetuksella tarkoitettiin käytännön elämään valmistavaa opetusta. Kaupungeissa, kauppaloissa ja taajaväkisissä yhdyskunnissa jatko-opetus annettiin päiväkouluksi järjestetyillä jatkoluoilla. Maalaiskunnissa jatko-opetusta oli annettava vähintään neljä tuntia viikossa kahdenkymmenenviiden viikon ajan vuodessa.²⁴ Maalaiskansakouluissa kansakoulun johtokunta sai tarkemmin määrätä jatko-opetuksen ajankohdan. Sitä ei kuitenkaan saanut antaa ennen lokakuun alkua eikä huhtikuun lopun jälkeen.²⁵

Jatko-opetuksen järjestäminen osoittautui kuitenkin hankalaksi. Oppilaat olivat haluttomia osallistumaan siihen, eivätkä viranomaisetkaan pitäneet sitä tarpeellisena. Ongelmia aiheutti etenkin se, että maaseudulla jatko-opetus oli usein järjestettävä illalla varsinaisen koulupäivän jälkeen. Käytäntö selkiytyi vuonna 1943, jolloin kansakoulun päästötodistuksen saamisen ehdoksi asetettiin jatko-

²² Suomen Hallitusmuoto 94/1919, 80§.

²³ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 2-5§, 7§, 10§. Iisalo 1999, s. 183.

²⁴ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 3§, 8§.

²⁵ Asetus 15.4.1921 annetun oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta 183/1921, 10§.

opiskeluvelvollisuuden täyttäminen. Uudistus oli merkittävä, koska päästötodistus oli ehtona esimerkiksi moniin ammatteihin pääsyssä.²⁶

2.1.2 Kansakoulun ja oppikoulun välinen suhde

1860- ja 1870-lukujen koulu-uudistuksessa myös oppikouluun tehtiin muutoksia. Oppikoulun päätyypiksi tuli lyseo, jonka oppilaisiksi otettiin 9-13-vuotiaita poikia. Lyseo oli kahdeksanvuotinen ja sen tehtävänä oli oppilaiden valmistaminen yliopisto-opintoihin. Ennen lyseoon menoa oppilaiden edellytettiin hankkivan jollain tavoin koulunkäynnin edellyttämät alkeistiedot. Lyseoiden rinnalle perustettiin reaalikouluja, jotka suunniteltiin käytännöllisille elämänurille valmistaviksi laitoksiksi. Reaalikoulussa oli joko kaksi tai neljä luokkaa ja sen tehtävänä oli ”jatkaa ja laajentaa kansakoulun kurssit”. Vain lyseo nähtiin puhtaana oppikoulumuotona, joten reaalikoulun oppilaille ei ollut mahdollista jatkaa opintojaan lukiotasolla tai yliopistossa. Reaalikoulut olivat suomenkielisiä ja ne nähtiinkin alemmisäätyisten lasten kouluina. Kolmantena koulutyypinä olivat tyttökoulut, jotka antoivat säätyläisnaisille tarpeellista yleissivistävää tietoa. Erityisen vahvasti säätyajattelu näkyi juuri näissä tyttökouluissa, sillä ne oli tarkoitettu vain ”sivistynein eli herrasvanhempain tyttäriä” varten. Ammatilliset oppilaitokset tai yliopisto-opinnot eivät tuolloin vielä olleet tytöille ollenkaan mahdollisia. Lyseot olivat ruotsinkielisiä ja tarkoitettu pääasiassa ruotsinkielisen virkamiehistön lasten kouluiksi. 1870-luvulla opetuskielestä tuli kuitenkin riita, sillä suomalaiskansallisen heräämisen voimistuessa alettiin vaatia myös suomenkielisiä lyseoita. Suomenkieliset koulut ohittivat lukumääräisesti ruotsinkieliset 1890-luvulla. Tämän kehityksen myötä uusia yhteiskuntaryhmiä tuli oppikoulun opetuksen piiriin ja oppikoulun säätyläisluonne alkoi heiketä.²⁷

Vuonna 1914 alkoi uuden oppikoulureformin toteuttaminen, joka saatiin päätökseen 1920-luvun alussa. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävintä tässä uudistuksessa oli uuden lyseon rakenne. Lyseot jakautuivat nyt kahteen osaan. Ensin oli viisivuotinen keskikoulu, joka oli tarkoitettu pohjaksi sekä lukioon jatkaville että työelämään tai ammatilliseen koulutukseen siirtyville. Lukio oli kolmevuotinen lyseon yläaste. Tämä oppikoulun rakenne säilyi pienin poikkeuksin 1970-luvun peruskoulu-uudistukseen saakka.²⁸

²⁶ Iisalo 1999, s. 244.

²⁷ Iisalo 1999, s.133-136, 141.

²⁸ Iisalo 1999, s. 197.

Kansakoulun ja oppikoulun välinen suhde oli merkityksellinen pohjakoulukysymyksen vuoksi. Oppivelvollisuuslain perusteella kansakoulusta tuli siis kaikkien, ei vain rahvaan koulu. Tästä johtuen oppikoulun ja kansakoulun välistä suhdetta oli tarkasteltava uudella tavalla. Jo 1800-luvun loppuvuosina moni oppikoulun oppilas oli suorittanut kansakoulun opintoja ennen oppikouluun menoa. Yleisintä oli siirtyminen ylemmän kansakoulun toisen vuosiosaston kurssin suorittamisen jälkeen. Tämä oli siis käytäntö, mutta asiasta ei ollut virallista päätöstä. Edellä kuvatun kaltaisesta siirtymisestä julkaistiin vuonna 1905 väliaikaiseksi tarkoitettu asetus, joka oli sanamuodoiltaan väljä. Asetuksessa ei selvästi määrätty kansakoulun käymistä oppikouluun pääsyn ehdoksi, vaan oppikouluun valmentautuminen oli edelleen mahdollista esimerkiksi valmistavissa kouluissa. Pohjakoulukeskustelu jatkui näin ollen asetuksen antamisen jälkeen. Asetus oli siis tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta koska kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua ei löydetty aikaisemmin, ratkesi pohjakoulukysymyksen lopullisesti vasta 1970-luvun peruskoulu-uudistuksessa.²⁹

2.2 Oppilashuolto

Muun muassa oppilashuollon ammattisektoreita tutkineen Jauhiaisen mukaan oppilashuoltoa voidaan pitää eräänlaisena risteyskohtana, jossa koulutuspolitiikan tavoitteet kohtaavat sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteet. Oppilashuolto on aina toiminut koulun ja muun yhteiskunnan välimaastossa. Se kytkeytyykin koulun ”ei-akateemiseen” toimintaan, kun ”akateemisella” ymmärretään opetuksen tavoitteet, käytänteet ja tuotokset.³⁰ Oppilashuollon käsite on hyvin laaja-alainen pitäen sisällään useita eri toimintamuotoja, jotka muodostavat oppilaiden koulunkäyntiä tukevan järjestelmän. Nämä toimintamuodot voidaan jakaa ja jäsentää monella tavalla. Yksi esimerkki on jako psyykkiseen alueeseen ja fyysiseen alueeseen. Tällöin psyykinen alue pitää sisällään muun muassa kuraattoritoiminnan ja opintojen ohjauksen. Fyysiseen alueeseen taas kuuluvat esimerkiksi koulu-terveydenhoito, kouluruokailu, koulukuljetukset, oppilasasuntolat ja lomavirkistys.³¹

Historiallisesti tarkasteltuna oppilashuollon tavoitteet ovat olleet hyvin konkreettisia johtuen yhteiskunnan oloista. Heikoimmistakin oloista tulleet lapset oli kyettävä sopeuttamaan koulunkäyntiin. Jotta kansakoulunkäynti saataisiin yleistymään, oli lapset saatava pitkien matkojenkin päästä kouluun. Tästä johtuen oppilaille on järjestetty majoitustoimintaa aivan kansakoulun perustamisesta lähtien 1800-luvun jälkipuoliskolla. Majoitus hoidettiin pitkälti yksityisin voimin, esimerkiksi kotimajoituksella tai koulumajoituksella. Oppilaiden majoitustoiminta oli yleistä etenkin Pohjois- ja

²⁹ Iisalo 1999, s. 184-186.

³⁰ Jauhainen 1993, s. 4, 18.

³¹ Jauhainen 1993, s. 65, 69.

Itä-Suomessa. Monilla harvaanasutuilla seuduilla asuntolat olivat välttämättömiä, sillä ilman näitä oppilasmäärät olisivat jääneet pieniksi ja koulutyö säännöttömäksi.³² Jauhiainen toteaa myös, että paikoittain oppilasasuntoloilla oli varsinaisen tehtävänsä lisäksi köyhäinhoidollinen tehtävä. Osat kunnista katsoivat nimittäin asuntolan paremmaksi vaihtoehdoksi, kuin köyhien lasten elätehoidon. Lapsethan saivat asuntolassa tarvittavan perushuollon – ruoan ja katon päänsä päälle.³³

Suomen kaltaisessa maassa, jossa on pitkiä koulumatkoja, on kouluateria erittäin tärkeä. Siitä huolimatta lasten päivittäinen ateria koostui pitkään heidän kotoaan tuomista eväistä ja oli monilla puutteellinen.³⁴ Asuntoloissa oppilaat valmistivat itse ruokansa opettajan valvonnan alla. Sieltä saikin alkunsa keittolatoiminta varhaismuodossaan. Varsinainen koulukeittolatoiminta syntyi 1900-luvun alussa hyväntekeväisyysvoimin. Ensimmäinen toimija oli 1905 perustettu Koulukeittoyhdistys.³⁵ Keittolatoiminta oli hyvin eritasoisista eri puolilla maata. Tehokkainta ravintohuolto oli 1900-luvun alussa Kainuun piirissä, johtuen osittain useista oppilasasuntoloista.³⁶ Vuoden 1921 laissa kansakoululaitoksen kustannuksista mainitaan kuntien velvollisuudesta avustaa vähävaraisia lapsia ravintoavuin.³⁷ Viimein vuonna 1943 kansakoulun kustannuslaissa velvoitettiin kunnat järjestämään vuoteen 1948 mennessä kaikille kansakoulun oppilaille maksuton kouluateria jokaisena koulupäivänä. Kouluruokalot olivat tosin jo vakiintuneet monissa kunnissa ennen tätä lakia.³⁸

2.3 Oppivelvollisuus ja koulumatkat

Oppivelvollisuuslaissa säädettiin, että jokaisessa kunnassa tuli olla riittävä määrä kansakouluja sijoitettuna niin, ettei lapsilla yleensä ole oman piirinsä kouluun matkaa yli viittä kilometriä.³⁹ Jos tämä ei jostain syystä ollut mahdollista järjestää, oli kuntien mahdollista avustaa oppilaita koulunkäynnissä. Kansakoulujensa ylläpitämiseksi maalaiskunnat saivat valtiolta avustusta 2/3 laissa määritellyistä vuosimenoista. Näihin vuosimenoihin kuuluivat myös koulumatkojen avustukset.⁴⁰ Kansakoululaitoksen kustannuslain 19 §:ssä säädettiin: ”*Missä koulumatkojen pituuden tai vaikeuden takia katsotaan välttämättömäksi nuorempia ja heikompia lapsia saattaa kouluun tai majoittaa koulun läheisyyteen, ottakoon kunta harkintansa mukaa osaa vanhemmille tästä johtuviin kustannuk-*

³² Jauhiainen 1993, s. 85-86. Halila 1950, s. 118.

³³ Jauhiainen 1993, s. 87.

³⁴ Salmela 1966, s. 84.

³⁵ Syväoja 2004, s. 106. Jauhiainen 1993, s. 85.

³⁶ Halila 1950, s. 121.

³⁷ Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 102/1921, 20§.

³⁸ Laki kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta 637/1943, 20§. Syväoja 2004, s. 106.

³⁹ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 6§.

⁴⁰ Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 102/1921, 14§.

siin.” Pykälässä säädettiin lisäksi: ”*Jos matka lähimpään kansakouluun on viittä kilometriä pitempi, tulee kunnan ottaa osaa saattamis- ja majoituskustannuksiin lapsen ikään katsomatta.*”⁴¹ Näin oli lausuttu sanat, joista koululaiskuljetuksiin liittyvä historiallinen kehitys alkaa. Laissa säädettiin lisäksi, ettei kunta ole velvollinen kustantamaan opetusta lapsille näiden omassa piirissä, jos ylä- ja alakansakouluun laitettavia lapsia on yhteensä alle 20, vaan tällöin kunnan oli avustettava lasten koulunkäyntiä jonkun muun piirin kansakoulussa.⁴²

Suomi on maantieteellisesti katsottuna runsaiden vesistöjen rikkoma maa ja ennen 1900-luvun puoliväliä se oli tieverkoltaan vielä varsin puutteellinen. Maaseudut olivat lisäksi harvaan asuttuja ja muuttoliike kaupunkeihin ja asutuskeskuksiin lisääntyi entisestään 1900-luvun loppupuoliskolla.⁴³ Etenkin maaseutukunnissa oppilaiden koulumatkat saattoivat siis usein muodostua erittäin pitkiksi. Asutusrakenteen vuoksi ja kuljetusmahdollisuuksien puuttuessa Suomeen onkin perustettu aikanaan asukasmäärään nähden suhteellisen paljon pieniä kyläkouluja käsittävä kouluverkosto.⁴⁴ Pitkät koulumatkat ovat näin ollen olleet yksi koululaitoksen merkittävimmistä haasteista. Asian ongelmallisuudesta kertoo se, että siihen puututtiin vuoden 1921 laissa. Lain 1§:n mukaan oppivelvollisuudesta olivat toistaiseksi vapautetut: ”*lähimmästä kansakoulusta viittä kilometriä kauempana asuvat lapset niissä kunnissa, joiden keskimääräinen asukasluku neliökilometriä kohti ei nouse kolmeen...*”⁴⁵ Maalaiskunnille annettiin laissa lisäohjeita: ”*Sen vuoden syyslukukauden alusta asti, jolloin laki astuu voimaan, ovat oppivelvollisia ne kunkin piirin kouluikäiset lapset, joiden matka toimessa olevaan kansakouluun ei ole kolmea kilometriä pitempi. Jollei koulussa vapaaehtoisesti ilmoittautuneiden oppilaiden ohella ole kaikille tilaa, ovat ensisijassa oppivelvollisia ne lapset, jotka asuvat lähempänä koulua.*”⁴⁶

Oppivelvollisuuslaissa mainittiin kuitenkin supistetusta kansakoulusta, jonka avulla voitiin taata haja-asutusalueiden lapsille mahdollisuus lähellä sijaitsevaan kyläkouluun.⁴⁷ Supistetussa kansakoulussa oli vain yksi opettaja, joka opetti sekä ala- että yläkansakoululaisia jakaen opetusajan näiden kesken. Näin voitiin säästää palkkakustannuksissa. Supistettu kansakoulu oli aina kiinteä. Sen vuosittainen opetusaika oli 40 viikkoa, josta 28 viikkoa käytettiin yläkansakoulun ja 12 alakansakoulun

⁴¹ Laki kansakoululaitoksen kustannuksista 102/1921, 19§.

⁴² Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 9§.

⁴³ Teirilä 1968, s. 2.

⁴⁴ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973, s. 5.

⁴⁵ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 1§.

⁴⁶ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 20§.

⁴⁷ Syväoja 2004, s. 276.

opetukseen.⁴⁸ Erityisesti pohjoismaiden olosuhteissa supistetut koulumuodot olivat nimenomaan siirtymäaikana tarpeen. Näissä kouluissa nuorimmat lapset eivät joutuneet kulkemaan pitkiä ja vaikeita koulumatkoja talvisin, koska alakansakoulun opetus pyrittiin järjestämään aikaisemmin syksyllä ja myöhemmin keväällä. Suomessa supistettuja kansakouluja perustettiin paljon maan itä- ja pohjoisosiin. Supistettuja kansakouluja kritisoitiin siitä, että pitkät loma-ajat heikensivät oppimistuloksia. Täydelliseen kansakouluun verrattuna lyhyempi vuosittainen opetusaika saattoi myös heikentää lasten jatko-opiskelumahdollisuuksia oppikoulussa.⁴⁹

2.4 Koululaiskuljetusten liikenteelliset edellytykset

2.4.1 Tieverkon kehittyminen

Jotta koulukuljetusverkostoa oli mahdollista alkaa kehittää, vaati se hyviä tieolosuhteita. 1940-luvun lopulla maantiet olivat kuitenkin sodan jälkeen huonokuntoisia, eikä niiden hoitoon ollut riittävästi resursseja. Suurimpana ongelmana oli jokavuotinen kelirikko. Asfalttipäällysteisiä teitä oli maassamme vain muutama kilometri, eikä teiden sorapäällyste kestänyt enää liikennemäärissä ja liikennevälineiden painossa tapahtunutta kasvua. Nopeampien autojen myötä myös liikenneturvallisuus vaarantui päällystämättömillä teillä. Myös rautatiet olivat sodan jälkeen huonossa kunnossa, joten toimenpiteisiin oli ryhdyttävä koko liikennesektorilla.⁵⁰ Jälleenrakentamisen alussa pääpaino oli sodasta aiheutuneiden vahinkojen korjaamisessa Pohjois-Suomessa. Tavoitteena oli saada yhteydet liikennöitäviksi mahdollisimman nopeasti. Tämä aiheutti sen, että muun maan tienrakentaminen oli vuosina 1945 - 1946 lähes seisahduksissa.⁵¹

1950-luvulla teitä alettiin rakentaa ja niitä rakennettiin etenkin työttömyystöinä. Syksystä 1948 lähtien työttömyys lisääntyi Suomessa nopeasti. Tämä johtui suurimmaksi osaksi metsätöiden vähentymisestä, kun puunjalostusteollisuuden vienti väheni huonojen suhdanteiden takia ja puunhankintoja lykättiin. Työttömyyden takia valtiolta päätti käynnistää työttömyystöitä ja siitä johtuen Tie- ja vesirakennushallituksen (TVH) määrärahat painotettiin pahimmille työttömyysalueille Kuopion, Oulun, Lapin ja Vaasan lääneihin. Näin uusien teiden rakentaminen painottui edelleen Pohjois- ja Itä-Suomeen. Tilanne muuttui 1950-luvun lopulla, jolloin työttömyystöitä tehtiin eniten Turun alueella. Työttömyystöitä tutkineen Nenosen mukaan Turun piirin alueen työt lisääntyivät, kun itäisten ja pohjoisten työttömyystöiden sijasta eteläiseen Suomeen perustettiin suuria siirtotyömaita, jonne

⁴⁸ Laki oppivelvollisuudesta 101/1921, 3§, 7§. Halila 1950, s. 19.

⁴⁹ Halila 1950, s. 89-93.

⁵⁰ Peltola 1995, s. 24-27. Nenonen 1995, s. 184.

⁵¹ Tervonen 1995, s. 78-81.

työttömiä lähetettiin. Siirtotyömaat olivatkin sodan jälkeen suomalaisen työllisyyspolitiikan tärkein keino ja työttömyysturvan keskeinen muoto 1960-luvun lopulle saakka. Useimmin nämä ”lapiolinja” -työt koskivat maaseudun pientilallisia, maa- ja metsätaloustyöläisiä ja sekatyöläisiä. 1950-luvun työttömyysaikojen jälkeen TVH:n määrärahoja jaettiin uusilla perusteilla. Tällöin tienrakennuksen määrä kasvoi eniten Uudellamaalla, jossa työllisyysrahoituksen osuus oli ollut pienempi. Tämä taas oli johtunut siitä, että työttömyysongelma oli näyttänyt suhteellisesti vähäisemmältä Uudellamaalla kuin muualla Suomessa.⁵²

Vuonna 1958 tuli voimaan uusi tielaki, joka toi lähes kaikki yleiset tiet TVH:n hoitoon. Tämä tarkoitti noin 26 000 tiekilometrin muuttumista kylä- ja kunnanteistä valtion paikallisteiksi. Luovutettujen teiden siirtyminen valtiolle kuusinkertaisti TVH:n vastuulla olevan tiestön. Vuoden 1958 tielaki koski vain yleisiä teitä eli, maanteitä ja paikallisteitä. Yksityisteitä koskeva laki tuli voimaan 1963. Lisäksi maamme tieverkkoon kuuluivat myös puutalouden tarvitsemat metsätiet. Metsäteiden rakentaminen kiihtyi 1950-luvulla nopeasti. Niiden rakentamisella oli suuri merkitys syrjäisillä haja-asutusalueilla. Esimerkiksi Kainuussa asui vielä 1950-luvun alussa tuhansia ihmisiä, joilla saattoi olla jopa 20 kilometrin matka lähimmälle tielle. Tietttömyys vaikeutti myös puutaloutta, jota ei voitu harjoittaa ilman toimivia kuljetusmahdollisuuksia. Tilanne oli luonnollisesti sama maatalouden puolella.⁵³ 1960-luvulla rakennettiin suurin osa maamme moottoriteistä. Näistä ensimmäisenä valmistui Tarvontien osuus Helsingin ja Turun välillä. Sen molemmat ajoradat avattiin liikenteelle 1962. Suomen nykyinen päätieverkko rakennettiin 1950- ja 1960-lukujen suurtoissa.⁵⁴ Tienparannushankkeet eivät koskettaneet kuitenkaan vielä tässä vaiheessa pieniä kuntakeskuksia,⁵⁵ ja nämä syrjäisemmät kunnat olivat juuri niitä, joissa koululaisten kuljetustarve oli suurinta.

Kasvavalle liikenteelle teiden päällystämättömyys oli suuri ongelma. Tällainen tie rasitti autoa, hidasti matkaa ja lisäsi liikenteen riskejä. Samoin päällystämättömyys vaati tien hoidolta enemmän. Kelirikot olivatkin vuotuinen ongelma, ja usein jouduttiin turvautumaan raskasta liikennettä rajoitaviin kelirikkorajoituksiin. Linja-autoliikenne koulukyytien kohdalla pyrittiin tosin sallimaan aina kuin mahdollista. Vuodesta 1959 lähtien maassamme päällystettiin paljon teitä niin, että vuoteen 1969 mennessä jo puolet maanteistä oli asfaltoitu. Päällystystyöt etenivät vauhdilla etenkin eteläisten läänien ja asutuskeskusten alueilla. Päällystetyiltä teiltä kelirikko-ongelmat katosivat lähes ko-

⁵² Nenonen 1995, s. 84-92, 100-102, 149.

⁵³ Levä 1995, s. 61. Hänninen 1995, s. 301-306.

⁵⁴ Nenonen 1995, s. 173-175.

⁵⁵ Peltola 1995, s.26.

konaan. Päällystäminen toki aloitettiin päätteiltä, joten haja-asutusalueiden pikkuteillä kärsittiin keli-rikosta pidempään.⁵⁶

Tienrakentamiseen liittyy olennaiselta osaltaan myös siltojen rakentaminen. Ylitettäviä vesistöjä löytyi myös monelta koulutieltä. Ennen suurten siltojen rakentamista vesistöt ylitettiin losseilla tai lautoilla. Tielinjan suuntaamista veden yli pyrittiin myös välttämään. Vielä 1920- ja 1930- luvuilla siltatyöt veivät suurimman osan tiehankkeiden rakentamiskustannuksista. Sillanrakennustekniikka kehittyi kuitenkin 1950-luvulla nopeasti ja siltoja voitiin rakentaa enemmän ja halvemmalla.⁵⁷ Tämä oli merkittävä askel liikenteen sujumisen kannalta, olivathan lossireitit ympärivuotisia pullonkauloja ja vielä 1950-luvulla jopa useilla päätteillä. Lossit ja lossiväylät olivat aiheuttamansa esteen lisäksi hyvin kalliita tienpitäjille. Eniten losseja oli Turun saariston alueella sekä Itä- ja Pohjois-Suomessa.⁵⁸

Liikenteen sujuvuuden kannalta hyvin merkittävää on myös teiden aeraus talvisin. 1920-luvulta 1960-luvun alkuun talvihoidon tavoitteena oli ”vapaa väylä pyörien pyöriä”. Tällöin teiden aukipi-tämisellä pyrittiin mahdollistamaan säännöllinen linja-autoliikenne sekä posti- ja elintarvikekulje-tukset. Sotavuosien jälkeen tähdättiin ympärivuotiseen liikenteeseen, jotta valtion tieinvestoinnit ja yksityisten kalustohankinnat olisivat mahdollisimman kannattavia. Autoliikenteen kasvaessa teiden talvikäyttö oli ehdoton vaatimus. Niinpä 1960-luvulla olikin jo itsestään selvää, että tiet olivat aina aurattuja ja ajokelpoisia. Tähän velvoitti jo 1958 voimaantullut uusi tielaki jossa määrättiin, että kaikki maantiet tuli pitää moottoriajoneuvoilla liikennöitävässä kunnossa.⁵⁹

2.4.2 Linja-autoliikenteen kehittyminen

Tehokas koulukuljetusverkosto vaati toimivien tieyhteyksien lisäksi kuljetusvälineitä. Linja-autoliikenteen kasvun edellytyksenä oli sille kulkukelpoinen tieverkko. Linja-autoliikenne onkin aina ollut vahvasti sidoksissa teiden laatuun ja määrään. 1900-luvun alkuvuosikymmeninä rakenne-tut kunnan- ja kylätiet mahdollistivat linja-autoliikenteen ulottumisen myös syrjäisemmille asutus-seuduille.⁶⁰ Suomessa voitiin puhua säännöllisestä linja-autoliikenteestä ensimmäisen kerran vuon-na 1913 Kotkassa. Ensimmäinen maailmansota ja vuoden 1918 sota keskeyttivät kehityksen maas-samme, mutta 1920-luvulla liikenteessä käytiin jo kovaa kilpailua asiakkaista. Linja-autoliikenteen

⁵⁶ Nenonen 1995, s. 189. Hänninen 1995, s. 324. Seppinen 1992, s. 156.

⁵⁷ Nenonen 1995, s. 180- 183.

⁵⁸ Hänninen 1995, s. 325-326.

⁵⁹ Hänninen 1995, s. 336-337.

⁶⁰ Viitaniemi 1978, s. 37-38.

kannattavuus houkutteli alalle uusia yrittäjiä, mutta tästä syntynyt kilpailu heikensi kannattavuutta monilla linjoilla. Vuonna 1928 perustettiin Linja-autoliitto (LAL) ry, joka pyrki parantamaan alan tilannetta estämällä epätervettä kilpailua. Keinona liitolla oli muun muassa liikenneluvista antamansa päätökset, joilla voitiin estää uusien liikennöitsijöiden tulo jo ennestään liikennöidyille reiteille. Kilpailua ei toki ollut kaikilla reiteillä. Varsinkin harvaan asutuilla seuduilla oli monia linjoja, joita liikennöi vain yksi yrittäjä.⁶¹

Linja-autoliikenne kasvoi voimakkaasti lähes koko 1920-luvun. Tällöin uusia linjoja avattiin paljon etenkin maaseudulta liikekeskuksiin. Myös kaupunkien väleille alkoi syntyä suoria reittejä. Linja-autoliikenne syntyi kuitenkin suurimmaksi osaksi palvelemaan maaseudun liikennetarpeita. Autoissa kuljetettiin matkustajien lisäksi myös kauppatavaraa maaseudulta kaupunkiin. Linja-autoilla kuljetettiin myös postia. Tämä mahdollisti liikennöitsijöille lisätuloja harvaan asutuilla seuduilla. Lisäksi pystyttiin avaamaan liikennereittejä sellaisille seuduille, jotka muuten olisivat joutuneet odottamaan linja-autoyhteyksiä kauankin. Jo vuoden 1929 lopussa laman aiheuttama pula-aika alkoi näkyä monilla reiteillä, ja 1930-luvun alussa moni yrittäjä joutuikin lopettamaan liikennöinnin.⁶²

Vuonna 1958 voimaantulleen tielain johdosta valtion hoitoon siirtyneet kunnan ja kylätiet muodostivat mittavan ja liikenteellisesti merkittävän paikallistiestön. Näille teille vaadittu kunnostaminen ennen luovutusta oli linja-autoliikenteelle, ja etenkin tuleville koululaiskuljetuksille, tärkeää. 1960-luvulla lisääntyneet koululaiskuljetukset nimittäin ajettiin suurimmaksi osaksi tällä paikallistieverkolla. 1960-luvulla aloitettu teiden päällystäminen mahdollisti nopeamman ja turvallisemman matkustamisen linja-autossa. Samalla autojen kulutus ja kuluminen väheni, ja kuljettajien työ helpottui. Teiden jatkuva paraneminen mahdollisti myös raskaamman kaluston käytön ja näin ollen kuljetuskapasiteetin kasvun. Toisaalta teiden oikaisut ja uudet tiet pakottivat liikennöitsijöitä myös avaamaan uusia, rinnakkaisia reittejä, vaikka matkustajamäärät eivät samalla oleellisesti lisääntyneet.⁶³

Linja-autoliikenteen kannattavuuteen vaikuttaa olennaisesti kuljetettujen matkustajien määrä, jota voidaan tarkastella keskikuormituslukujen avulla. Nämä luvut laskivat vuodesta 1953 lähtien vuosittain. Ilmiö johtui sekä ajoittain vallinneesta kireästi taloudellisesta tilanteesta että liikenteen lisääntymisestä. Paljon asiaan vaikutti jatkuva henkilöautojen määrän kasvu. Linja-autoliikenne oli silti 1950-luvulla merkittävin joukkoliikenneväline maassamme. Yhdessä rautatieverkon kanssa ne

⁶¹ Viitaniemi 1978, s. 33, 36, 72-84.

⁶² Viitaniemi 1978, s. 85, 112, 131, 143-148.

⁶³ Viitaniemi 1978, s. 301, 304.

loivat toimivan ja kattavan joukkoliikennekokonaisuuden, jonka avulla voitiin käytännöllisesti katsoen matkustaa koko maassa. Linja-autoliikenne kasvoikin pitkin 1950-lukua niin, että vuosikymmenen lopussa LAL:n johto katsoi syntyneen jo yliliikennettä. Erityisen nopeasti lisääntyivät paikallis- ja lähiliikenne. Yksityisen linja-autoliikenteen linjaverkon pituus oli 1950-luvun puolivälissä noin 40 500 kilometriä. Samalla myös tilausajot lisääntyivät sekä kotimaassa että ulkomaille. 1950-luvulta lähtien voidaan havaita myös aikatauluissa muutoksia, jotka voimistuivat jatkossa. Työläisvuoroja asutuskeskuksiin tuli jatkuvasti lisää. Samalla koululaiskuljetukset alkoivat vaikuttaa aikatauluihin. Koululaiskuljetusten vuoksi enemmän vuoroja saapui keskuksiin välittömästi ennen koulujen alkamista. Aikatauluista voidaan lisäksi havaita, että linja-autoliikenne oli alkanut entistä enemmän palvella myös keskuksien tarpeita, eikä se keskittynyt enää niinkään maaseudun tarpeisiin. Tämäkin kehityssuunta on linja-autoliikenteen historiaa tutkineen Viitaniemen mukaan tullut yhä selvemmin jatkossa näkyviin.⁶⁴

Henkilöautojen tuonti vapautettiin Suomessa vuonna 1962. Jo tätä ennen henkilöautojen määrä oli kasvanut hyvin nopeasti. Vuonna 1950 henkilöautoja oli rekisterissä 26 814 kpl, vuonna 1955 85 448 kpl, vuonna 1960 183 409 kpl ja vuonna 1965 jo 454 854 kpl. Autojen määrän valtava kasvu vaikutti koko yhteiskuntaan ja sen moniin aloihin. Eniten henkilöautoliikenteen lisääntyminen vähensi rautateiden matkustajia, mutta sillä oli vaikutusta linja-autoliikenteeseenkin. Henkilöautoliikenne syrjäytti linja-autoliikenteen suurimpana henkilöliikenteen suorittajana jo 1960-luvun alussa. Vuoden 1963 jälkeen linja-autoliikenne ja rautatieliikenne eivät yhdessäkään pärjänneet henkilöautojen suoritteelle. Linja-autoliikenteen tilannetta paransi kuitenkin pitkin 1960-lukua kasvaneet koululaiskuljetukset. Ainoa keino, jolla linja-autoliikennöitsijät olisivat voineet saada lisää matkustajia, oli lippujen hinnan alennus. Tähän ei kuitenkaan ollut mahdollisuuksia. Taksankorotukset olivat arkipäivää liikennöitsijöille samalla kun kustannusinflaatio nousi. Henkilöautolla alkoi lisäksi olla sosiaalista asemaa korottava vaikutus yhteiskunnassa. Pahimmassa tilanteessa olivat harvaan asuttujen seutujen linja-autoyrittäjät, joiden linjoilla vähäininkin matkustajien vähentyminen tuntui enemmän. Linja-autoliikenteen ajomäärät kasvoivat kuitenkin koko 1960-luvun. Suhteellisesti suurinta kasvu oli vuonna 1960 johtuen tilausajojen ja koululaiskuljetusten lisääntymisestä sekä teollistumisesta ja tieverkon kehittymisestä.⁶⁵

⁶⁴ Viitaniemi 1978, s. 308-310, 314, 329-330.

⁶⁵ Viitaniemi 1978, s. 315-317.

3. Koululaiskuljetusjärjestelmän rakentamisen aika

3.1 Lainsäädännöllinen kehitys

3.1.1 Vuoden 1946 laki kokeilukouluista ja 7-vuotinen kansakoulu

10.1.1946 annettiin laki kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun perustamisesta kokeilutarkoituksessa. Tämä merkitsi sitä, että kunta saattoi perustaa ja ylläpitää kansakoulun osana sen 3-6 vuosiluokan pohjalle rakentuvan keskikoulun, jossa vuosiluokkien määrä oli sama kuin valtion vastaavanlaisessa keskikoulussa. Näin ollen kansakoulun kolmen vuosiluokan pohjalle rakentuva keskikoulu oli kuusivuotinen, neljän luokan pohjalle rakentuva viisivuotinen ja kuuden vuosiluokan pohjalle rakentuva kolmi- tai nelivuotinen. Maalaiskunnille annettiin samalla oikeus järjestää kansakouluunsa päiväkouluna toimiva yksivuotinen maa-, metsä- tai kotitaloudellinen jatkokoulu, jonka käyminen korvasi osanottoa kahden vuoden iltajätke-opetukseen. Laissa tarkoitettujen koulujen kansakoulupiirinä oli koko kunta. Kunnan oli myös kansakoululaitoksen kustannuksissa säädetyin avustuksin pidettävä huolta siitä, ettei vanhempien vähävaraisuus tai koulumatkan pituus estäisi koulussa käyntiä.⁶⁶ Tuloksena oli, että koulumuodon kunnallisuus poistaisi oppikouluihin yleensä liittyneitä haittoja, kuten oppimateriaalimaksut ja lukukausimaksut. Lain tarkoituksena oli mahdollistaa keskikoulujen rakentaminen etenkin sellaisille seuduille, joissa ei ennestään ollut oppikoulua.⁶⁷

Tämä laki helpotti jatko-opetuksen antamista päiväopetuksena myös maaseudulla ja oli näin ollen merkittävä muutos aikaisempaan. Toki vielä tässä vaiheessa muutos koski vain kokeiluluvan saaneita kuntia. Kunnan tuli anoa lupaa valtioneuvostolta. Luvan myöntämisen ehtona oli, että ensimmäiselle luokalle oli ilmoittautunut vähintään 25 hyväksyttävää oppilasta.⁶⁸ Kuntien kiinnostus näitä koulumuotoja kohtaan oli heti suuri. Vuonna 1946 lupaa anoneita kuntia oli jo 51, joista vain kolmelle⁶⁹ myönnettiin lupa. Kaiken kaikkiaan lupia näille kokeilukouluille myönnettiin niukasti, vain 33. Syynä oli muun muassa kullisseissa vaikuttanut oppikouluväen vastustuskampanja. Kokeilussa keskityttiin lähinnä koulun kokonaisrakenteeseen. Tarkoitus oli kerätä tietoa siitä, miten keskikoulu

⁶⁶ ⁶⁶ Laki kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun perustamisesta kokeilutarkoituksessa 28/1946, 1§. Opetusministeriön päätös kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun järjestämisestä kokeilutarkoituksessa 751/1946, 7-8§.

⁶⁷ Kuikka 1991, s. 101-102.

⁶⁸ Opetusministeriön päätös kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun järjestämisestä kokeilutarkoituksessa 751/1946, 1-2§.

⁶⁹ Nämä olivat Jyväskylän kaupunki, Luumäki ja Utajärvi.

toimii osana kansakoulua, ja onko yhdistämisestä haittaa vai hyötyä. Erillistä opetussuunnitelmaa ei tehty, vaan opetus perustui oppikoulujen oppimääriin.⁷⁰

Annettu laki lisäsi pitkämatkaisten oppilaiden avustamisentarvetta. Lakiin liittyvässä opetusministeriön päätöksessä todettiin nimittäin, että keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun kansakoulupiirinä oli koko kunta. Tämä siis tarkoitti sitä, että koulu sijoitettiin yleensä kunnan keskukseen, ja näin ollen kunnan rajojen lähellä asuvilla oppilailla oli sinne pitkäkin matka. Mainittujen uusien koulu-
muotojen vaikutus pitkämatkaisten oppilaiden määrän kasvussa johtui myös siitä, että näitä kouluja perustettiin lähinnä harvaan asutuille alueille ja maaseudulle, joissa matkat olivat yleensä jo entuudestaan pitkiä. Lain vaikutus näkyi myös siinä, että oppilaiden oppivelvollisuuden suorittamisaika piteni aikaisemmasta kuudesta vuodesta yhteensä yhdeksään vuoteen niissä kunnissa, joissa perustettiin kokeilukouluja. Luonnollisesti pitkämatkaisia oppilaita tuli näin ollen lisää ja heidän ”pitkämatkaisuutensa” vaikutti käytännön elämässä pidempään.

Nämä mainitut vaikutukset pitkämatkaisten oppilaiden koulumatka-avustamisen lisääntymiseen huomioitiin säätämällä 22.11.1946 laki kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta. Oppilaiden avustamista käsittelevään 19§:ään lisättiin harvaan asuttuja kuntia koskeva kohta. ”Harvaan asutussa kunnassa on viittä kilometriä kauempana koulusta asuville oppilaille, jos heitä on vähintään kuusitoista ja jos oppilaiden päivittäinen kyyditys ei tarkoituksenmukaisella tavalla ole aikaansaataavissa, järjestettävä oppilasasuntola, missä nämä lapset saavat kouluaikana ilmaisen täysihoidon.” Lisäksi täydennettiin: ”Ellei asuntolaa ole järjestetty, on oppilas oikeutettu sen sijasta saamaan riittävän kyyditys-, majoitus- ja ravintoavustuksen.” Tässä laissa mainitaan nyt ensimmäisen kerran pitkämatkaisten oppilaiden kyyditsemisestä kouluun. Huomioitavaa on myös, että lain sanamuodoissa suositaan kyyditystä oppilasasuntoloiden asemesta.⁷¹ Voisi kuvitella, että oppilaat valitsisivat mieluummin linja-autokyydin kouluun, kuin asuisivat kaikki viikot oppilasasuntolassa. On kuitenkin tosiasia, etteivät kaikki kodit sijainneet linja-autoteiden läheisyydessä. Niinpä asuntolat yleistyivätkin sekä harvaan asutuilla seuduilla että yleensä maaseudulla, kun jatko-opetusta alettiin järjestää päiväopetuksena ja kunnallisia keskikouluja alettiin perustaa.⁷² Kustannuslain pykälämuutoksessa huomioitiin myös lisääntyvän kyyditys- ja asuntolatoiminnan tuomat taloudelliset rasitukset kunnille lupaamalla aikaisemman 2/3 avustusosuuden lisäksi avustusta 5-25 %

⁷⁰ Kanerva 1966, s. 105-106.

⁷¹ Laki kansakoulun kustannuksista annetun lain muuttamisesta 791/1946, 19§.

⁷² Salmela 1966, s. 84.

kyseisistä menoista.⁷³ Tällä lailla päätettiin teoriassa siitä, että kaikkien lasten oli käytävä koulua koulumatkaolosuhteista huolimatta.

Oppilasasuntoloista annettiin kansakoululaitoksen kustannuksista säädetyn lain nojalla oma asetus 15.8.1947. Tässä määrättiin muun muassa asuntolan päivittäisistä käytännöistä ja huoneistovaatimuksista. Ellei asuntolaan voitu ottaa kaikkia tarjottuja oppilaita, oli etusija annettava pitkämatkaisille nuorille ja heikoille. Vähävaraisten vanhempien lapsille asuntolan täysihoito oli ilmaista. Kunta saattoi määrätä, että muiden oli suoritettava enintään ruoka-aineiden hintaa vastaava korvaus asuntolan tarvitsemisessa luonnontuotteissa tai rahassa. Kouluateria oli kuitenkin oltava kaikille maksuton. Harvaanasutuissa kunnissa täysihoito oli kaikille asuntolan oppilaille ilmainen.⁷⁴

29.7.1948 annettiin laki, jolla muutettiin oppivelvollisuuden perusteita. Uuden lain mukaan täydelliseen kansakouluun kuului nyt seitsemän vuosiluokkaa, joista kaksi tai kolme alinta muodosti ala- ja neljä tai viisi ylempää vuosiluokkaa yläkansakoulun. Supistettu kansakoulu muuttui myös seitsemänvuotiseksi ja siellä opettaja edelleen jakoi opetusajan ala- ja yläkansakoulun kesken. Varsinainen oppivelvollisuus aika siis piteni vuodella, mutta käytännössä koulunkäyntiin kokonaisuudessaan kulunut aika pysyi samana, sillä nyt jatko-opetusta tuli antaa vain yhden vuoden ajan. Laissa määrättiin kuitenkin, että varsinainen kansakoulu voi säilyä kuusivuotisena, jos kunnassa on järjestetty kaksivuotinen päiväjatko-opetus.⁷⁵

Mainittu laki seitsemänvuotisesta kansakoulusta tuli voimaan heti vuoden 1948 elokuun alussa. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan oltu ehditty laatia opetussuunnitelmia seitsemännelle luokalle, ja näin ollen opetus oli puutteellista muutamien vuosien ajan. Tämä herätti ymmärrettävästi ihmetystä ja epäinnokkuutta sekä opettajissa että oppilaissa. Lain seuraus näyttääkin olleen jatko-opetuksen yleistyminen päiväopetuksiksi. Eräissä maalaiskunnissa nimittäin siirryttiin päiväjatko-opetukseen herkemmin, kuin vielä tässä vaiheessa epäselvään seitsemänvuotiseen kansakouluun.⁷⁶ Tosin, vaikka laki tuli niinkin nopeasti voimaan, annettiin kunnille oikeus lykätä muutosta enintään kymmenen vuotta, jos kansakoulun muuttaminen seitsemänvuotiseksi vaatisi kouluhuoneistojen laajentamista.⁷⁷

⁷³ Laki kansakoulun kustannuksista annetun lain muuttamisesta 791/1946, 19§.

⁷⁴ Asetus kansakoulun oppilasasuntoloista 635/1947.

⁷⁵ Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta 568/1948, 7§.

⁷⁶ Karttunen 1966, s. 60.

⁷⁷ Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta 568/1948.

Tässä vaiheessa on aiheellista pohtia minkälaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa mainitut 1940-luvun kansakoulua koskeneet muutokset syntyivät. Sodan jälkeen Suomen yhteiskuntapolitiikassa tapahtui murros poliittisten puolueiden voimasuhteiden muuttuessa. Jälleenrakennuskaudella ajankohtaisia asioita olivat sotakorvauksien maksaminen, sotavammaisten, -orpojen ja –leskien auttaminen sekä asutustoiminta. Suomessa oli vuosina 1941-1947 työvoimapula, joka koski kaikkia aloja. Jatkosodan rauhanteon jälkeen hallitus vahvisti työvoimapolitiikan lähtökohdaksi työllisyyden varmistamisen eli jokaisen kansalaisen oikeuden työhön. Samalla vahvistettiin oikeus toimeentuloon, joka oli tarkoitus varmistaa yleisellä työttömyyskorvauksella. Sodan päättymistä ei seurannut pelätty joukkotyöttömyys, vaan työvoimapula jatkui. Näin ollen täystyöllisyyttä ei tarvinnut varmistaa valtion erityisillä toimilla. Työttömyyskorvauksistakin tuli pysyvä järjestelmä vasta vuonna 1960 hyväksytyn lain myötä.⁷⁸ Vaikka kyseiset uudistukset eivät täten tulleetkaan voimaan, voidaan niiden perusteella tehdä johtopäätöksiä silloisesta yhteiskunnallisesta tilanteesta. Sodan jälkeen kansalaisille haluttiin tarjota paremmat ja yhtenäisemmät elinolot. Suomalainen koululaitos oli tällöin varsin epätasa-arvoinen johtuen rinnakkaiskoulujärjestelmästä. Oppilaista noin 12 % meni oppikouluun, jonka jälkeen jatkokoulutusmahdollisuudet olivat paremmat kuin kansakoulun käyneillä.⁷⁹ 1946 säädös kunnallisten keskikoulujen perustamisesta olikin yksi keino tasoittaa tätä epätasa-arvoisuutta mahdollistamalla oppikoulutasoinen koulutus myös vähävaraisempien perheiden lapsille.

3.1.2 Uusi kansakoululaki

Teollistumiseen ja taloudelliseen kasvuun on kaikkialla liittynyt syntyvyyden aleneminen keskimääräisen lapsiluvun laskiessa viidestä alle kahteen. Sotien jälkeinen syntyvyysboomi teki poikkeuksen tähän vuosisadan alussa alkaneeseen demografiseen trendiin Suomessa. Nämä suuret ikäluokat ovat vaikuttaneet sosiaalipalveluiden kehitykseen pelkällä olemassaolollaan. Epätasainen väestönkehitys on näkynyt muun muassa lastenhoidossa, koulutuksessa, työllisyydessä, asuntopolitiikassa sekä yleensäkin sosiaaliturvan kohdentumisessa. Suuret ikäluokat olivat joukko, jonka tarpeisiin yhteiskunnan tuli vastata.⁸⁰ 1950-luvulle tultaessa nämä ikäluokat alkoivat olla oppivelvollisuusikässä. Opetusministeriö pyysikin kouluhallitusta laatimaan ehdotuksen uudesta laista, jonka tavoitteena olisi sijoittaa paljon kasvanut oppilasmäärä kansakouluihin mahdollisimman taloudelli-

⁷⁸ Niemelä 1993, s. 88-89. Kalela 1993, s. 74-80.

⁷⁹ Ahonen 2003, s. 107.

⁸⁰ Haapala 1993, s. 15.

sesti. Tätä tavoitetta toteuttamaan annettiin 1.7.1957 uusi kansakoululaki, joka tuli voimaan 1.8.1958.⁸¹ Lakia täydennettiin 23.7.1958 annetun kansakouluasetuksen määräyksillä.

Kansakoulu jakautui varsinaiseen kuusivuotiseen kansakouluun ja kaksivuotiseen kansalaiskouluun. Kansalaiskoulu saattoi kuitenkin olosuhteiden vaatiessa olla yksivuotinen, jolloin varsinaisen kansakoulun tuli olla seitsemänvuotinen. Kansakouluun voi sen osana kuulua keskikoulu, joka oppimääriltään vastasi valtion oppikoulua.⁸² Huomattava muutos aikaisempiin lakeihin verrattuna on se, että nyt ei puhuta enää ala- ja yläkansakouluista erikseen. Oli vain yksi, varsinainen kansakoulu. Kansakoulujen perustamisesta ja ylläpitämisestä vastasivat edelleen kunnat, joille valtio myönsi avustuksia tätä tehtävää varten.

Kansakoulujen tuli olla sijoitettuna kuntaan niin, että kansakouluikäisten lasten koulunkäynti voitiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Niinpä kunnat oli varsinaista kansakoulua, kansalaiskoulua, apukoulua tai muita erityiskouluja varten jaettava piireihin niin, etteivät koulumatkat yleensä olleet yli viittä kilometriä. Koko kunta voitiin myös pitää yhtenä piirinä tai liittää useampia kuntia tai niiden osia yhteiseksi koulupiiriksi. Tällöin oli huolehdittava siitä, että pitkämatkaisten oppilaiden kyyditys tai majoitus oli järjestettävissä tarkoituksenmukaisella tavalla. Samassa piirissä saattoi myös olla useampia kouluja, jos niiden perustaminen oli perusteltua. Lapsella oli oikeus käydä kansakoulua siinä piirissä, johon hän kuului. Kunta saattoi kuitenkin pätevästä syystä määrätä lapsen käymään koulua jossain toisessa samankielisessä piirissä edellyttäen, että oppilaan koulunkäyntiä avustettiin riittävästi. Piiriin oli perustettava varsinainen kansakoulu, mikäli siihen pantavia lapsia oli vähintään 27, tai harvaanasutuissa ja saaristokunnissa 20.⁸³ Supistetuihin kansakouluista ei 1957 annetussa laissa puhuta enää mitään.

Apukoulu oli kansakoulu, jossa annettiin opetusta henkisessä kehityksessä viivästyneille ja lievästi vajaamielisille lapsille. Apukoulua varten voitiin perustaa oma apukoulupiiri. Kaupunkiin ja tiheästi asutulle alueelle, yhteen tai kahteen kuntaa kuuluvalla, viiden kilometrin säteisellä alueella oli perustettava apukoulu, jos mainitun alueen asukasluku oli yli 8000. Mahdollista oli myös muodostaa koko kunnan käsittävä, tai useasta kunnasta koostuva apukoulupiiri. Kansakoulun johtokunta saattoi siirtää oppilaan apukouluun kansakoulutarkastajan suostumuksella, jos tämä ei menestynyt varsinais-

⁸¹ Kanerva 1966, s. 106. Kansakoululaki 247/1957, 95§.

⁸² Kansakoululaki 247/1957, 2§.

⁸³ Kansakoululaki 247/1957, 15§, 16§, 17§, 47§. Kansakouluasetus 321/1958, 54§.

nessa kansakoulussa.⁸⁴ Maalaiskunnat saivat apukoulujen ylläpitämiseen niin paljon ylimääräistä valtionapua, ettei niiden kannettavaksi jäänyt kustannus apukoulun oppilasta kohden jäänyt suuremmaksi kuin keskimäärin muitakaan saman kunnan oppilaita kohden. Maalaiskunnilla ei kuitenkaan ollut pakkoa järjestää apukoulua, paitsi edellä mainittujen asutustaajamien ja niihin sisältyvien esikaupunkialueiden osalta.⁸⁵

Kansakoululaille perustettiin uusi koulumuoto, kansalaiskoulu. Kansalaiskoulu ajoi periaatteessa saman asian kuin aikaisempi jatko-opetus. Nyt tehdyllä lainmuutoksella tämä jatko-opetus tuli päiväopetuksiksi kaikkialla maassa, ja näin ollen aikaisemmin epäselvänä pidetty koulumuoto selkiintyi. Kansalaiskoulun tuli läheisesti liittyä elinkeinoelämään ja luoda perustaa varsinaiselle ammatinopetukselle. Sen työ saatettiin syksyisin keskeyttää kansakoulun johtokunnan päätöksellä, jos suurin osa sen oppilaita tarvittiin avuksi maatalous- tai muiden väestön vakinaiseen elinkeinoon kuuluvien kiireellisten töiden suorittamiseen. Kansalaiskoulu voitiin perustaa kuntaan, jossa oli vähintään 50 kansalaiskouluun tulevaa samankielistä lasta. Kunta, jota ei oppilasmäärän pienuuden takia voitu muodostaa omaksi kansalaiskoulupiiriksi, oli yhdistettävä toisen kunnan tai sen osan kanssa yhdeksi piiriksi. Yhtä useampia samankielisiä kansalaiskouluja saatiin järjestää kuntaan, jos jokaiseen tuli vähintään 120 oppilasta. Saaristokunnissa tai muun erityisen syyn sitä vaatiessa voitiin kansalaiskoulu kuitenkin järjestää pienemmällekin oppilasmäärälle.⁸⁶ Maalaiskunnille annettiin aikaa kansalaiskouluun siirtymisessä niin, ettei niitä velvoitettu perustamaan päiväjätkökouluna toimivaa kansalaiskoulua ennen 1.8.1970.⁸⁷

Kansalaiskoulujen perustaminen toi lisää oppilaita koululaiskuljetusten piiriin. Nyt yhä useampi lapsi kävi koulua säännöllisesti kahdeksan vuotta, aikaisempaan epäsäännölliseen jatko-opetukseen osallistumisen sijasta. Jatko-opetusta oli saatettu järjestää myös iltaopetuksena etenkin maaseudulla, missä kuljetustarve nyt lisääntyi. Kansalaiskoulupiirien perustamisesta annetut määräykset aiheuttivat myös sen, että useammat kunnat saatettiin liittää yhdeksi kansalaiskoulupiiriksi. Tällöin kuljetustarve alueella myös lisääntyi.

Vuodesta 1946 lähtien valtioneuvosto oli myöntänyt kunnille lupia keskikoulujen perustamiseen kokeilumielessä. Uuden kansakoululain myötä kunnallisten keskikoulujen perustaminen oli edelleen luvanvaraista. Valtioneuvosto saattoi myöntää luvan kansakouluun kuuluvan keskikoulun pe-

⁸⁴ Kansakoululaki 247/1957, 19§. Kansakouluasetus 321/1958, 27§, 28§.

⁸⁵ Kouluhallinnon työsarjalta 2/1957, s. 3.

⁸⁶ Kansakouluasetus 321/1958, 22§, 57§.

⁸⁷ Kansakoululaki 247/1957, 94§

rustamiseen köyhälle ja syrjäiselle kunnalle, jos koulu oli paikkakunnan jatkuvan sivistystarpeen vaatima. Perustamislupa voitiin poikkeuksellisesti myöntää muullekin kunnalle, jossa ei ennestään ollut oppikoulua ja jossa keskikoulun tarve oli erittäin suuri. Keskikoulun perustamishakemus oli toimitettava kansakouluntarkastajalle, joka taas toimitti sen lausuntoineen kouluhallitukselle. Keskikoulun tuli rakentua kansakoulun neljän vuosiluokan pohjalle ollen viisivuotinen tai kuuden vuosiluokan pohjalle ollen näin joko kolmi- tai nelivuotinen.⁸⁸

Vuonna 1962 kansakoululakia muutettiin niin, että kuntien oli mahdollista lisätä kansalaiskouluun kolmas vuosiluokka. Näin kansakoulu kestäisi kokonaisuudessaan yhdeksän vuotta.⁸⁹ Samalla kuitenkin säädettiin, että tällaiselle kansalaiskoulun kolmannelle luokalle ilmoittautuminen tuli olla vapaaehtoista.⁹⁰ Kansalaiskoulun kolmas luokka tehosti peruskoulutuksen antamista. Sen avulla oli myös mahdollista käyttää hyväksi 8-vuotisen oppivelvollisuuskoulun päättymisen ja vakinaiseen työhön 16 vuoden iässä pääsemisen välinen odotusvuosi. 1960-luvulla nuorten työvoimalla ei ollut enää aikaisemman kaltaista merkitystä perheen ja yhteiskunnan taloudelle. Koulutuksen hankkimiseen voitiinkin näin ollen käyttää enemmän aikaa.⁹¹ Vuonna 1964 helpotettiin kunnallisten keskikoulujen perustamista niin, että koulu voitiin perustaa myös sellaiseen kuntaan, jossa oli jo ennestään oppikoulu.⁹²

Oppilaiden koulumatkojen avustamisen perusteet pysyivät samoina kuin vuoden 1946 laissa kansakoululaitoksen kustannuksista oli säädetty. Kunnan oli avustettava oppilaan kuljettamista tai saattamista kouluun sekä hänen majoittamistaan koulun läheisyyteen, mikäli koulumatka oli vaarallinen tai viittä kilometriä pidempi. Kunnan oli suhtauduttava samoin myös nuorimpiin tai terveydeltään heikkoihin lapsiin, jos koulumatka muodostui heille ilman avustusta liian vaikeaksi tai rasittavaksi, vaikkakin se olisi ollut alle viisi kilometriä. Tässä kuljettamisella tarkoitetaan siis oppilaan huoltajan järjestämiä ja kustantamia koulumatkoja, joita kunnan oli avustettava. Huoltajan tuli hakea avustuksia kansakoulun johtokunnalta, joka myönsi niitä kohtuuden mukaan.

Pitkämatkan oppilaiden avustamisesta säilyi myös aikaisemmat määräykset. Asuntola oli yhä perustettava, jos harvaanasutussa kunnassa asui vähintään 16 oppilasta yli viiden kilometrin päässä

⁸⁸ Kansakouluasetus 321/1958, 36§, 38§.

⁸⁹ Laki kansakoululain 2 §:n muuttamisesta 444/1962.

⁹⁰ Laki kansakoululain muuttamisesta 445/1962, 41§.

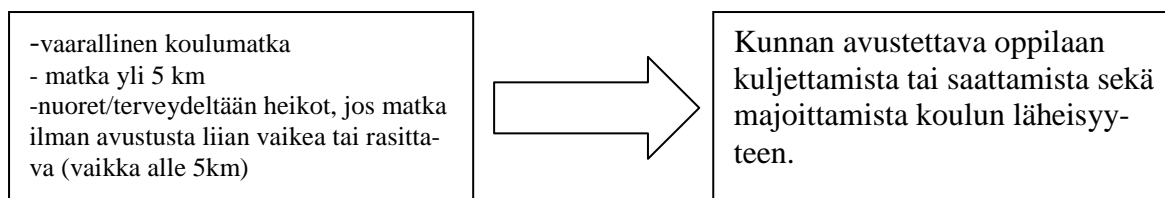
⁹¹ Karttunen 1966, s. 67.

⁹² Nurmi 1989, s. 77.

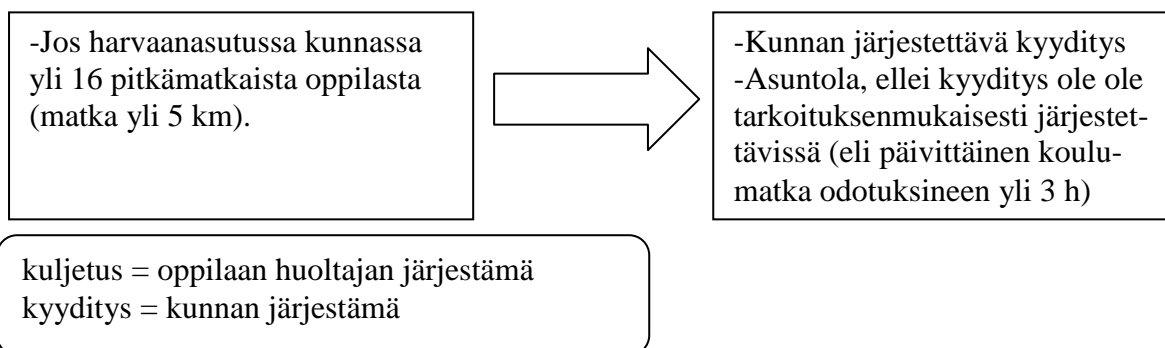
koulusta, eikä heidän päivittäinen kyyditys ollut tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävissä.⁹³ Kansakouluasetuksen mukaan kyyditystä ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena, jos oppilaan päivittäinen koulumatka odotusaikoinen muodostui kolmea tuntia pidemmäksi. Tässä lakitekstiin on tehty merkittävä lisäys avaamalla tarkoituksenmukaisen kyydityksen käsitettä. Vuoden 1946 laissa käsitettä ei nimittäin ole sidottu mihinkään aikamääreeseen. Tässä kyydityksillä tarkoitetaan kunnan järjestämiä koululaiskuljetuksia. Jos viittä kilometriä kauempana koulusta asuva lapsi käytti koulumatkallaan junaa, linja-autoa tai muuta yleistä kulkuneuvoa, tuli kunnan suorittaa siitä kustannukset, ellei lapselle oltu tarjottu tilaa oppilasasuntolassa tai hänen koulunkäyntinsä avustamisesta oltu muuten riittävästi huolehdittu. Valtionavustukset pysyivät suuruudeltaan ennallaan. Valtio korvasi edelleen maalaiskunnille 2/3 kansakoululaitoksen todellisista kustannuksista, joihin oppilaiden koulun läheisyyteen tai oppilasasuntolaan majoittaminen ja kyyditseminen eli kunnan järjestämät kuljetukset kuuluivat. Vuoden 1946 lainmuutoksen perusteella harvaanasutuille kunnille oli maksettu mainituista kustannuksista lisäavustusta 5-25 %. Tämä lisäavustus ei kuulunut enää kansakoululakiin vuonna 1957.⁹⁴

Kuvio 1. Oppilaiden koulumatkojen järjestäminen

Oppilaiden koulumatkojen avustamisen perusteet



Pitkämatkan oppilaiden koulumatkojen avustaminen



⁹³ Kansakoululaki 247/1957, 27§. Kansakouluasetus 321/1958, 68§.

⁹⁴ Kansakoululaki 247/1957, 78§. Kansakouluasetus 321/1958, 69§.

Mitä siis muuttui uuden kansakoululain tullessa voimaan? Suomeen syntyi kaksi uutta koulumuotoa, varsinainen kansakoulu ja kansalaiskoulu. Enää ei ollut ala- ja yläkansakouluja eikä supistettuja kouluja. Kansalaiskoulu korvasi aikaisemmin hyvin epäselvänä pidetyn jatko-opetuksen ja muutti sen lopullisesti päiväopetuksena tapahtuvaksi. Pitkämatkaisten oppilaiden avustamisen periaatteet oli säädetty ensimmäisen kerran jo vuonna 1946 ja ne säilyivät uudessa kansakoululaissa. Muutosta toi kansalaiskoulu, mikä lisäsi kyydittävien oppilaiden määrää tuntuvasti. Kansalaiskoulun koulupiirinä nimittäin saattoi olla koko kunta tai useampi kunta yhdessä. Nyt jatko-opetukseen oli siis kaikkien osallistuttava ja kunnan oli huolehdittava kaikkien mahdollisuudesta siihen. Merkittävä muutos oli kyydityksen tarkoituksenmukaisuuden käsitteen lisääminen lakitekstiin. Kansakouluasetuksen mukaan kyyditystä ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena, jos oppilaan päivittäinen koulumatka odotusaikoinen muodostui kolmea tuntia pidemmäksi.

3.1.3 Linja- vai tilausliikenteellä kouluun?

4.10.1957 annettiin uusi moottoriajoneuvoasetus. Koululaiskuljetusten kannalta merkittävimpiä olivat ammattimaista autoliikennettä sekä kuormitusta koskevat määräykset. Ammattimaisella autoliikenteellä tarkoitettiin sellaista liikennettä, jossa henkilö palveli yleisöä tai määrättyä toimeksiantajaa kuljettamalla autolla henkilöitä tai tavaraa tai molempia korvausta vastaan. Ammattimaista autoliikennettä oli sekä linjaliikennettä että tilausliikennettä. Linjaliikenteellä tarkoitettiin säännöllistä liikennettä määrättyllä reitillä tai määrättyjen paikkakuntien välillä sellaisissa olosuhteissa, ettei kuljetusvälineen käyttöä koskevaa määräysvaltaa oltu luovutettu yhdelle tai yhteisesti useammalle kuljetusten tarvitsijalle. Muu ammattimainen liikenne luokiteltiin tilausliikenteeksi. Lisäksi määrättiin, että linja-autojen käyttö tilausliikenteessä oli rajoitettava matkailun tai muun erityisen liikennetarpeen tyydyttämiseen.⁹⁵

Ensinnäkin määrättiin, että ammattimaisen liikenteen harjoittamista varten oli hankittava lupa. Lupa oli haettava kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöltä sekä kaupunkialueella tapahtuvaan liikenteeseen maistraatilta. Hakemuksessa oli tarkasti ilmoitettava liikennelinja, liikenteen laatu, siinä käytettävien autojen lukumäärä ja laji sekä päivittäiset tai viikoittaiset kulkuvuorot sekä aiotanko liikennettä harjoittaa ympärivuotisesti vai vain määrättyinä aikoina. Hakemukseen oli myös liitettävä aikatauluehdotus välimatkoineen. Ministeriö hankki tarvittaessa lausunnon hakemuksesta asianomaisilta viranomaisilta, järjestöiltä tai kunnilta. Linjaluvan myöntämistä harkittaessa otettiin erityisesti huomioon oliko suunniteltu liikenne yleisen edun kannalta ja olevia liikenneyhteyksiä

⁹⁵ Moottoriajoneuvoasetus 330/1957, 65§.

silmällä pitäen tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen sekä arvioitiin hakijan luotettavuutta, vakava-
raisuutta ja kykyä asianmukaisesti hoitaa liikennettä. Linjalupaa myönnettäessä vahvistettiin samal-
la taksa ja muut ehdot, joita liikenteessä oli noudatettava, määrättiin liikenteen valvontapaikka sekä
vahvistettiin aikataulu. Linjalupa myönnettiin aina määräajaksi ja näin ollen se oli uusittava tietyin
väliajoin. Lupien uusinta tapahtui vuosittaisissa aikataulukokouksissa, jossa tulevan vuoden aika-
tauluehdotukset käsiteltiin. Linjalupaan sisältyi velvoitus kuljettaa sekä sitä liikennettä, johon lupaa
oli haettu että ministeriön harkinnan mukaan määrättyjä rautatie- ja postilähetystyksiä korvausta vas-
taan. Linjalupa voitiin peruuttaa, jos lupaehtoja ei noudatettu, liikennettä ei hoidettu asianmukaisesti
tai luvan saaja ei enää täyttänyt luvan saannin edellytyksiä. Tilausliikenteen myöntämisessä arvioi-
ttiin samoja seikkoja kuin linjaliikenteenkin. Erityistä huomiota kaikkia lupia myönnettäessä pyrit-
tiin kiinnittämään uuden luvan vaikutuksiin jo olemassa olevaan liikenteeseen.⁹⁶

Vuonna 1959 kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön autoasiainosasto antoi LAL:lle lisäohjeita
koululaiskuljetusten ajamisesta tilausliikenteenä. Huomautettiin, että moottoriajoneuvoasetuksen
70§:n sallima liikenneluvan haltijan oikeus ajaa tilausajaja ilman eri lupaa koski vain tilapäisiä kul-
jetuksia. Kuntien tilaamat koululaisajot tapahtuivat sen sijaan säännöllisesti ja määrättyä reittiä.
Näin ollen niihin oli hankittava ministeriötä asianomainen liikennelupa. Koululaiskuljetuksia kos-
kevassa tilausliikenneluvassa oli mainittava kuljetuksen tilaaja sekä ajossa käytettävien autojen lu-
kumäärä sekä asemapaikka. Luvan lunastusmaksu määräytyi autoluvun perusteella ja oli vuonna
1959 5000 mk autolta. Ajoreittiä ja aikataulua ei tarvinnut määritellä tällaisessa tapauksessa, koska
kunnan koululaisajo oli jo itsessään tarkoin määritelty. Maininnaksi riitti, että kuljetukset tapahtuvat
määrätyn tai määrättyjen kuntien alueella kunnan laskuun. Tilausliikenteenä suoritettussa koululais-
kuljetuksessa ei saanut kuljettaa muita matkustajia kuin niitä, joiden matkat kunta kokonaisuudes-
saan korvasi. Näin ollen tilausajossa ei saatu periä minkäänlaisia maksuja edes alennuslippujen
muodossa. Samoin kiellettiin ylikuorman ottaminen linja-autoon. Mikäli autossa haluttiin kuljettaa
muita matkustajia, kuten itse matkansa maksavia oppikoululaisia, tuli kyseistä liikennettä varten
hakea linjalupa.⁹⁷

⁹⁶ Moottoriajoneuvoasetus 330/1957, 66§, 67§, 69§, 71§, 73§.

⁹⁷ LAL:n jäsentiedotuksia 7/1959.

3.2 Koululaiskuljetuksista annetut määräykset

3.2.1 Huoltajien järjestämien kuljetusten korvaaminen sekä määräykset ajoneuvojen kuormaamisesta

Uusi kansakoululaki tuli voimaan 1.8.1958. Kouluhallitus antoi 20.2.1959 ensimmäisen kirjeensä, jossa annettiin lisäohjeita liittyen koululaiskuljetuksiin. Kirje oli osoitettu maalais- ja kauppalakuntien kunnallishallituksille sekä valtion kansakouluntarkastajille. Tässä kouluhallitus käskää kuntia huomioimaan, että pitkämatkaisille oppilaille annettava avustus on tarkoitettu avustukseksi niihin todellisiin kustannuksiin, jotka lasten vanhemmille oppilaiden majoituksesta, saatosta tai kuljetuksesta aiheutuvat. Avustusta ei siis annettu, jos lapsi joutui ilman saattajaa kävelemään koulumatkan. Kirjeessä todetaan, että kohtuullisena avustuksena kuljetukseen voidaan yleensä pitää linja-autossa tai muussa siihen verrattavassa yleisessä kulkuneuvossa kuljetun pituiselta matkalta perittävää maksua vastaavaa korvausta.⁹⁸ Kirjeessä siis todetaan, että kuljetettaessa lapsi kouluun, oli huoltaja oikeutettu saamaan avustuksena tätä matkaa vastaavan yleisessä kulkuneuvossa kuljetun matkalipun hinnan. Näiden avustusten maksaminen oli täysin kunnan vastuulla. Kirjeen tarkoituksena voidaan nähdä avustusmäärän selkeyttäminen. Kansakoululaissahan ei puututtu avustusten suuruuteen millään tavalla. Nyt kunnille annetaan tästä selkeät ohjeet vanhempien järjestämän kuljetuksen osalta. Saattamisen avustaminen jätettiin edelleen kuntien tulkinnan varaan. Voidaan myös olettaa, että määräyksellä siitä, ettei avustusta annettu, jos lapsi kävelee yksin kouluun, oli jonkinlainen ”tilaus”. On ollut mahdollista, että huoltajat ovat yrittäneet saada avustusta kaikista tilanteista, ja alkuaikoina kunnilla ei ole ollut selkeitä toimintalinjoja. Tässä on myös huomioitavaa, että varmaankaan kaikilla vanhemmilla ei ollut mahdollisuutta saattaa lasta kouluun.

Tammikuussa 1960 kouluhallitus lähetti yleiskirjeellään kuntiin mallin lain edellyttämästä kansakoulun ohjesäännöstä. Tässä mallisäännössä oli kohdat myös oppilaiden avustamiselle. Ensinnäkin muistutettiin, että kunnan piirijako oli toteutettava niin, etteivät oppilaiden koulumatkat yleensä olleet yli viisi kilometriä. Jos piirijako toteutettiin tästä säännöstä poikkeavana, tuli se yksityiskohteisesti perustella ja pitkämatkaisten oppilaiden kuljetukset järjestää tarkoituksenmukaisesti. Todettiin myös, ettei kansakoulupiiriä ilman riittävää syytä saanut muodostaa niin pieneksi, että varsinainen kansakoulu sen tähden tulisi yksiopettajaiseksi. Jos tällainen yksiopettajainen piiri kuitenkin muodostettiin, tuli ohjesäännössä perustella, miksi sitä ei oltu yhdistetty toiseen piiriin tai muodostettu laajemmaksi.⁹⁹

⁹⁸ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1385, 20.2.1959.

⁹⁹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1397, 8.1.1960.

Ohjesäännöstä tuli käydä ilmi montako pitkämatkaista oppilasta kussakin piirissä oli sekä, jos kunta järjesti näille oppilaille kyydityksen, yksityiskohtainen selvitys kuinka kauan oppilaiden päivittäinen koulumatka odotusaikoineen kesti ja miten kyyditys oli järjestetty. Malliohjesäännössä puututtiin myös muiden kuin pitkämatkaisten, kouluun kyyditettyjen oppilaiden avustamiseen. Huoltajalle, jonka lapsen koulumatka oli yli viisi kilometriä tai kuljettavaksi vaarallinen, annettiin ainakin yleisten kulkuneuvojen kuljetusmaksua vastaava summa avustusta. Jos varattoman tai vähävaraisen huoltajan lapsi ei tällöin voinut käyttää yleistä kulkuneuvoa, suoritettiin avustus todellisten matkakustannusten suuruusena halvinta matkustustapaa käyttäen. Varattomalle tai vähävaraiselle huoltajalle, jonka lapsi oli varsinaisen kansakoulun jollakin kolmella alimmista luokista tai oli terveydeltään heikko, annettiin jos koulumatka oli yli kolme, mutta alle viisi kilometriä, avustusta, joka vastasi yleisten kulkuneuvojen kuljetusmaksua. Jos tällainen lapsi ei voinut käyttää yleistä kulkuneuvoa, suoritettiin avustus todellisten matkakustannusten suuruusena halvinta kuljetustapaa käyttäen. Tätä malliohjesäännön kohtaa muutettiin vuonna 1964 niin, että varattoman tai vähävaraisen huoltajan lapselle, jonka lapsi oli varsinaisen kansakoulun ensimmäisen, toisen tai kolmannen luokan oppilas tai terveydeltään heikko, annettiin avustusta, joka vastasi yleisten kulkuneuvojen kuljetusmaksua, vaikka koulumatka oli viittä kilometriä lyhyempi, jos sen oli ilman puheena olevaa avustusta katsottava muodostuvan lapselle liian vaikeaksi tai rasittavaksi. Muulle kuin varattomalle tai vähävaraiselle huoltajalle suoritettiin nuorempien lasten kohdalla edellä mainitussa tapauksessa johtokunnan kohtuulliseksi harkitsema avustus, joka huoltajan varallisuussuhteet huomioon ottaen oli enintään 90 % ja vähintään 30 %. Jos lapsi oli koulumatkan vaikeuden tai vaarallisuuden vuoksi saatettava kouluun, suoritettiin siitä edellä mainittujen perusteiden mukaisesti kohtuulliseksi katsottava avustus.¹⁰⁰

Kansakoululain tullessa voimaan ei ollut olemassa erillisiä koululaiskuljetuksia koskevia kuormitusmääräyksiä, vaan kuljetuksissa sovellettiin moottorineuvoasetuksen 38§:n mukaisia kuormitussäännöksiä. Tämän mukaan henkilöautoissa ja aikataulun mukaisella vuorolla kulkevassa linja-autossa saatiin tilapäisesti ylittää rekisteriotteeseen merkitty matkustajamäärä enintään 30 %:lla.¹⁰¹ 29.9.1961 Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö lähetti lääninhallituksille sekä kouluhallitukselle osoitetun kirjeen¹⁰², jolla se määräsi samassa kulkuneuvossa kuljetettavien oppilaiden lukumäärästä. Ministeriön päätöksessä määrättiin, ”että kuljetettaessa yksinomaan koululaisia henkilö-

¹⁰⁰ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1397, 8.1.1960. Kouluhallituksen yleiskirje nro 1513, 17.4.1964.

¹⁰¹ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 12.

¹⁰² Kouluhallitus lähetti tämän päätöksen valtion ja yksityisten oppikoulujen rehtoreille sekä kunnallishallituksille tiedoksi ryhmäkirjeellään 2.11.1961.

*tai linja-autolla säännöllisillä koulumatkoilla, saadaan kuljetettavien lukumäärä laskea auton kantavuuden ja oppilaan alla olevasta taulukosta saatava painon mukaan, jolloin auton kantavuudeksi lasketaan henkilöautolle 90 ja linja-autolle 80 kiloa kutakin hyväksytyä paikkaa kohden kuljettajan paikkaa lukuun ottamatta”.*¹⁰³ Kirjeen kuormitustaulukko oli seuraavanlainen:

<u>Kansakoulu</u>	<u>Oppikoulu</u>	<u>Paino kg</u>
1-6 luokka	1-2 luokka	45
7-8	3-5	50
	6-8	60
	9	70

LAL lähetti tämän päätöksen osastoilleen tiedoksi ja viitekirjeessään avasi ministeriön päätöstä. Päätöksen mukaisesti voitiin esimerkiksi 36-paikkaisessa linja-autossa 7-8 luokkalaisia kansakoululaisia kuljettaa 57. LAL huomauttaa lisäksi kirjeessään, että päätöksessä kyse on puhtaista koululaiskuljetuksista eli koululaistilausliikenteestä (kunnan järjestämät kyyditykset) sekä sellaisesta linjaliikenteestä, joka oikeuttaa kuljettamaan ainoastaan koululaisia.¹⁰⁴ Päätöksessään ministeriö vielä totesi, että tätä päätöstä sovellettaessa auton kuljettajalla tuli olla koulun johtajan antama luettelo kuljetettavista oppilaista sekä heidän luokka-asteistaan. Lisäksi määrättiin, ettei kuljetettavien tämän mukaan laskettavaan lukumäärään ole lupa laskea moottorineuvoasetuksen 38§:n 2 momentissa mainittua 30 %:n ylikuormitusta.¹⁰⁵

Ministeriön antaman päätöksen mukaisesti 1-6 luokkalaisia kansakoululaisia olisi saanut kuljettaa 36-paikkaisessa linja-autossa siis 64 kerrallaan. Tämä olisi tarkoittanut melkein joka istuimelle kahhta oppilasta. Nuoremmat oppilaat varmasti mahtuivatkin kahdestaan yhdelle penkille, mutta jos samassa autossa oli oppilaita kaikilta varsinaisen kansakoulun luokilta, oli siellä tungosta. Tuskin tilanne joka kunnassa oli se, että linja-autossa oli suurin sallittu määrä oppilaita kerralla. Tällaiseen kuitenkin annettiin ministeriöstä teoriassa lupa. Vielä pahempi tilanne oli taksien suhteen. Samaa laskutapaa käyttäen 4-asiakaspaikkaiseen taksiin olisi saanut ottaa 8 1-6 luokkalaista oppilasta. Taksi liikenteen historiaa tutkineen Maurasen mukaan autojen ahtaus herättikin julkista keskustelua. Vuoteen 1957 asti kuljetettiin takseissa periaatteessa rekisteriotteen mukainen määrä oppilaita. Vuonna 1957 sallittiin uuden moottorineuvoasetuksen myötä henkilöautoihin tilapäinen 30 % ylikuorma takaistuimelle ja tätä sovellettiin edellä mainittuun ministeriön päätökseen saakka. Maura-

¹⁰³ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 9496/770-61 29.9.1961.

¹⁰⁴ LAL:n kirje 20.10.1961. Sallittu oppilasmäärä on laskettu $36 \times 80 = 2880$ kg. $2880 \text{ kg} : 50 \text{ kg} = 57.6$.

¹⁰⁵ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 9496/770-61 29.9.1961.

nen toteaa kuitenkin, että pahin ahtaus oli melko lyhytaikaista, koska viimeinen oppilas tuli usein kyytiin viiden kilometrin päästä koululta.¹⁰⁶

Uudet ja tarkennetut kuormitusmääräykset annettiin ministeriöstä 29.4.1966. Tässä määräyksessä tarkoitettiin yksinomaan koululaisille järjestettyjä yhteiskuljetuksia säännöllisillä koulumatkoilla. Näkyvin muutos oli koululaisia kuljettaviin autoihin määrätty ”Koulukyyti” -kilpi. Autossa tuli olla *edessä ja takana 40 x 40 cm mittainen neliönmuotoinen, heijastavalla keltaisella pohjalla varustettu irrotettava kilpi, jossa on 25 mm leveät punaiset reunat ja keskellä liikennemerkkiä ”Lapsi” vastaava musta kuvio sekä sen alla, niin ikään mustalla sana ”Koulukyyti”*. Kilpi oli kiinnitettävä siten, että sen yläreuna oli enintään 150 cm korkeudella tien pinnasta. Liikennöitsijöiden oli käytettävä kyseisiä kilpiä aina koululaisia kuljettaessa ja poistettava ne heti ajon päätyttyä. Tällaista kilpeä ei kuitenkaan vaadittu linja-autoissa, jotka kuljetuksen päätepeiteitä lukuun ottamatta ottivat ja jättivät matkustajia vain asianmukaisesti merkityillä linja-autopysäkeillä. Vuoden 1961 kuormitusmääräykset pysyivät voimassa annetun kuormitustaulukon mukaisesti. Niihin lisättiin määräys siitä, ettei kuljettajan vieressä saanut kuljettaa kuin enintään kahta oppilasta. Samalla määrättiin, että jos kulkuneuvossa kuljetettiin yli rekisterissä mainittu määrä henkilöitä kuormitustaulukon sallimien rajojen mukaisesti, ei ajoneuvon ajonopeus saanut ylittää 70 km/h. Kuljetuksessa käytettävä ajoneuvo oli esitettävä lukukauden alkaessa poliisiviranomaiselle, jonka piti tehdä hyväksymismerkinnät koulun johtajan kuljettajalle toimittamaan oppilasluetteloon. Lisäksi päätöksessä kiinnitettiin huomiota turvallisuusnäkökohtiin. Auton etuovi tuli olla siten varmistettu, ettei se voinut vahingossa avautua. Koululaiskuljetuksen reitti oli valittava siten, etteivät oppilaat siihen noustessaan tai poistuessaan joutuneet ylittämään ajorataa. Erityisesti painotettiin, että kouluun tultaessa ja sieltä lähdettäessä olisi autoon nousu tapahduttava koulun pihamaalla.¹⁰⁷

Annetut kuormitusmääräykset koskivat siis ainoastaan kunnan järjestämiä ja maksamia eli tilausliikenteenä ajettuja säännöllisiä koululaismatkoja. Kulkuneuvojen kuormitusmääräykset olivat erilaiset, jos kyseessä oli linjaliikenne. Linjaliikenteessä noudatettiin vuoden 1957 moottoriajoneuvoasetuksen määräyksiä. Tämän mukaan kuljettaessa koululaisia henkilöautossa tai linja-autossa aika-
taulunmukaisella vuorolla, saatiin rekisteriotteeseen merkitty henkilömäärä tilapäisesti ylittää 30 %:lla. Matkustajien lukumäärää laskettaessa katsottiin kahden alle 12 vuotiaan lapsen vastaavan yhtä matkustajaa. Lasten ja muiden henkilöiden, kuljettaja mukaan lukien, yhteinen lukumäärä ei kuitenkaan tilapäisestikään saanut ylittää auton rekisteriotteeseen merkittyä henkilölukua yli 50

¹⁰⁶ Mauranen 1995, s. 319.

¹⁰⁷ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 11299/770-1965, 29.4.1966.

%:lla. Linjaliikenteen ajossa sai siis esimerkiksi 40-paikkaisessa linja-autossa kuljettaa kuljettajan lisäksi 59 alle 12-vuotiasta lasta kerralla. Linjaliikenteen käyttö koululaiskuljetuksissa näytti voimassaolevien määräysten valossa oppilaille mukavammalta vaihtoehdolta. Jos 40-paikkaista linja-autoa nimittäin ajettiin tilausliikenteenä, sovellettiin silloin kuormitustaulukkoa, ja tällöin alle 12-vuotiaita lapsia (eli kansakoulun 1-6 luokkalaisia ja oppikoulun 1-2 luokkalaisia) olisi saanut kuljettaa kerralla kuljettajan lisäksi 71.¹⁰⁸

3.2.2 Koululaiskuljetusten järjestämistä koskevat määräykset

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö lähetti 30.3.1966 opetusministeriölle kirjeen, jossa se kiinnitti huomiota yleisen liikenteen kannalta merkityksellisiin näkökohtiin, jotka olisi koululaisliikennettä järjestettäessä mahdollisuuksien mukaan huomioitava. Ministeriö totesi, että kuntien koululaisliikennejärjestelyt olivat aiheuttaneet maaseudulla viime vuosina useissa tapauksissa vaikeuksia linja-autoliikenteen järjestelyissä. Varsinaisella maaseudulla koululaisliikenne oli nimittäin muodostunut oleelliseksi osaksi henkilöliikennettä, ja näin ollen koululaisliikenteen järjestelyt vaikuttivat yleensä myös muita matkustajia palvelemaan liikenteeseen. Ministeriön mukaan haittatapauksia oli esiintynyt silloin, kun kunnat olivat tilanneet linja-autoja tai takseja suorittamaan koululaiskuljetuksia. Tällaisessa tilausautossa ei saanut kuljettaa maksusta muita matkustajia, ja näin se ei palvellut yleistä liikennetarvetta. Ministeriö huomauttaa, että joissain tapauksissa vakinainen linja-autoliikenne on käynyt kannattamattomaksi ja sitä on jouduttu supistamaan, kun koululaismatkoja on hoidettu tilausliikenteenä. Tällaisia tilanteita oli usein seuduilla, joissa linja-autoliikenne oli jo aikaisemminkin ollut vähäistä. Useimmin tästä kärsivät sellaiset oppikoululaiset, joiden kuljetusta ei maksettu kunnan puolesta. Ministeriö esitti ratkaisuehdotuksensa asiaan ja totesi lopuksi, että yleensä kuljetukset tulivat halvemmaksi linja-autovuoroissa koululaisten alennuslipputaksoilla kuin tilausliikenteenä suoritettuina.¹⁰⁹

Kirjeensä lopussa kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö kehotti opetusministeriötä saattamaan esittämänsä näkökohdat koululaiskuljetuksista vastaavien viranomaisten tietoon. Kouluhallitus lähetti 29.4.1966 kunnallishallituksille osoitetun kirjeen, jossa se antoi ohjeita kansakoulun oppilaiden kyydityksen järjestämisestä. Yleisenä ohjeena oli kuljetusten järjestäminen niin, että päästäisiin edullisimpaan ratkaisuun sekä oppilaiden koulumatkoihin käyttämän ajan että kuljetuksesta aiheutuvien kustannusten kannalta. Tärkeänä näkökohtana mainittiin jo ministeriönkin esittämä huomautus siitä, etteivät koululaiskuljetukset saaneet vaikeuttaa julkisen liikenteen mahdollisuuksia

¹⁰⁸ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 16-18.

¹⁰⁹ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kirje 5267/770 1966, 30.3.1966.

hoitaa muuta väestönosaa koskevia liikennepalveluja. Tähdennettiin myös, ettei kuljetusten taloudellisen puolen harkitsemisessa saanut olla vaikuttavana tekijänä se, mihin kuntaan asianomainen liikenteenharjoittaja maksoi veronsa, tai pääosan niistä.¹¹⁰

Kirjeensä pääasiana kouluhallitus esitti neljä pääperiaatetta, joiden mukaan koululaiskuljetukset oli järjestettävä. Näin asiasta annettiin ensimmäisen kerran yksityiskohtaisia ohjeita vasta yhdeksän vuoden jälkeen kansakoululain säätämisen jälkeen. Periaatteet olivat seuraavat:

1. Oppilaskuljetukset olisi järjestettävä ensisijassa säännöllisiä jo olevia linja-auto- ja junavuoroja käyttäen.
2. Jos kuljetus ei ole ilman muuta mahdollista 1. kohdassa mainitulla tavalla, on asiaomaisesta reitistä vastaavan liikenteenharjoittajan kanssa tutkittava mahdollisuudet asian hoitamiseen olemassa olevan vuorokulkuisen liikenteen muutoksin. Paitsi linja-autovuoron aikataulun muutosta on tutkittava myös mahdollisuudet koulun alkamis- ja päättymisaikojen muutoksiin päästä tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn.
3. Mikäli 2. kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden avulla ei kaikkia kuljetuksia saada järjestetyksi, on asianomaista liikenteenharjoittajaa pyydyttävä järjestämään liikenteensä täydennys joko
 - a) täydentävän uuden linjavuoron perustamisen avulla tai
 - b) tilausliikenteenä, jolloin autossa ei voida kuljettaa muita kuin kunnan kuljetukseen kuuluvia oppilaita; linja-auton tilausliikennelupahtojen mukaan ei tilauslinja-autoa voida käyttää silloin, kun vuorokulkuisella linja-autolla voidaan koululaiset haitatta kuljettaa
4. Milloin vuorokulkuisen liikenteen hyväksikäyttö edellä mainituin järjestelyinkään ei ole mahdollista ja kuljetus tämän ohella on niin vähäinen, että tilatun linja-auton käyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista, olisi se, mikäli saattojärjestelmän käyttäminenkin ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, hoidettava paikallisten taksiautoilijoiden avulla. Olosuhteista riippuen voivat tällöin tulla kysymykseen myös hevos- tai venekuljetukset.

Lisäksi kirjeessä huomautetaan, että kuljetusmahdollisuudet olisi otettava huomioon koulun työjärjestystä laadittaessa, eikä koulutyön alkamis- ja päättymisaikoja pitäisi lukuvuoden aikana muuttaa. Koululaiskuljetuksia olisi myös suunniteltava etukäteen. Nimittäin jos koulujen työn järjestelyissä oli odotettavissa muutoksia seuraavana syyskautena, oli niistä tiedotettava ajoissa liikenteenharjoit-

¹¹⁰ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1573, 29.4.1966.

tajille. Näin tarvittavien lupien hakeminen olisi mahdollista suorittaa ajoissa. Lisäksi mainittiin yhteistyöstä kansakoulujen ja oppikoulujen välillä koulutyötä suunniteltaessa, jos molempien koulujen oppilaat käyttivät samoja kuljetusvuoroja.¹¹¹

Kouluhallituksen esittämät periaatteet ovat Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ratkaisuehdotusten mukaisia. Tästä voidaan todeta kuinka monimutkainen koululaiskuljetuksia koskeneiden ohjeiden antoprosessi tuohon aikaan oli. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö saneli määräykset, jotka melkein muuttumattomina antoi kouluhallitus kunnille opetusministeriön kehotuksesta. Prosessiin siis osallistui kolme eri valtion virastoa. Tämä myös osoittaa, että koululaiskuljetukset koskettivat samanaikaisesti kahta eri alan viranomaistahoa.

Koululaiskuljetuksien järjestäminen oli kuitenkin ilmeisen haasteellista ja vaihtelevaa eri kunnissa. Kouluhallitus nimittäin antoi jo 10.6.1966 aikaisempia ohjeitaan täydentävän kirjeen, jossa se selvensi tiettyjä epätietoisuutta aiheuttaneita seikkoja. Ensimmäisenä painotettiin, ettei kulkuvälineiden valinnasta saa koitua valtiolle ja kunnille tarpeettomia menoja. *”Näin ollen ja vaikka mahdollisuudet oppilaskuljetusten järjestämiseen yleisten kulkuneuvojen avulla onkin kouluhallituksen ohjeiden mukaisesti aina tutkittava, niin kun kansakoulutoimen hoitamiseen osoitettuja määrärahoja ei ole tarkoitettu tietyntyyppisen elinkeinotoiminnan tukemiseen, on kulkuneuvojen valinnan taloudellinen puoli ratkaistava kansakoulumenojen kannalta edullisimmalla tavalla.”* Tässä siis kehoitetaan käyttämään kunnalle edullisinta kuljetusmuotoa, vaikka se ei olisikaan jo olemassa oleva linja-auto- tai junavuoro. Toiseksi muistutettiin, että maakuljetukset on järjestettävä tieliikenteestä voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Tällä tarkoitettiin ainakin moottoriajoneuvoasetuksen kuormitusmääräyksiä. Kirjeen lopussa kouluhallitus pyysi kuntia lähettämään sille selvityksiä koululaiskuljetusten järjestämiseen liittyvistä vaikeuksista ja ehdotuksia parannustoimenpiteiksi.¹¹²

3.3 Miten koululaiskuljetusten järjestäminen käytännössä hoidettiin?

3.3.1 Koululaiskuljetusten järjestämiseen osallistuvat toimijat ja heidän tehtävänsä

Näkyvimpänä viranomaisena koululaiskuljetusasiassa oli 1950- ja 1960- luvuilla kouluhallitus, sillä se vastasi kansakouluun liittyvistä hallinnollisista asioista. Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluivat valtiolle, mutta vuoden 1957 kansakoululailla ne oli määrätty lähinnä kouluhalli-

¹¹¹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1573, 29.4.1966.

¹¹² Kouluhallituksen yleiskirje nro 1578, 10.6.1966.

tuksen vastuulle.¹¹³ Kouluhallituksen historiaa tutkineen Somerkiven mukaan opetusministeriö oli lähinnä välittävä toimituskunta kouluhallituksen ja valtioneuvoston välillä. Opetusministeriössä oli 1960-luvulle asti hyvin vähän virkamiehistöä, ja kansakouluihin liittyvät asiat hoidettiin kouluhallituksesta käsin. Jo oppivelvollisuuslain jälkeen kouluhallituksen tehtävänä oli tarkkailla koulu-toimeen liittyviä kustannuksia, myöntää valtionavustukset sekä huolehtia kuntien avustusten tarkoituksenmukaisuudesta.¹¹⁴ Vuoden 1958 kansakouluasetuksessa lisättiin, että kouluhallituksen tehtävänä oli valvoa, ettei valtionapua makseta tarpeettomiksi katsottavista kustannuksista. Tämän vuoksi kouluhallituksen tuli antaa asianmukaiset ohjeet siitä, mitä oppilaiden kuljetusta, saattoa ja majoitusta järjestettäessä oli otettava huomioon.¹¹⁵ Kansakoulua koskevia säädöksiä annettiin harvoin. Tästä johtuen lakeja täydennettiin usein hallinnollisilla päätöksillä, joista kouluhallitus tiedotti kuntia kiertokirjeillään.¹¹⁶

Muista viranomaisista koululaiskuljetuksiin liittyivät lääninhallitusten alaiset kansakouluntarkastajat.¹¹⁷ Kansakouluasetuksen mukaan kansakouluntarkastajan tehtäviin kuului valvoa, että oppilaat saivat riittävän avustuksen koulunkäyntiänsä varten. Jos tässä asiassa ilmeni epäkohtia, oli kansakouluntarkastajan neuvoteltava kunnan viranomaisten kanssa tarvittavista toimenpiteistä niiden poistamiseksi. Lisäksi kansakouluntarkastajan tehtäviin kuului tarkkailla kuntien ja yksityisten koulujen tilinpitoa ja tilityksiä, mikäli ne olivat valtionavun perusteena. Koululaiskuljetukset kuuluivat nimenomaan näihin. Kansakouluntarkastajan tuli myös ohjata kuntien kansakoulujen taloudenhoitoa sekä valvoa valtion etua siinä.¹¹⁸ Edellä sanotusta voidaan havaita, että valtionavustusten käyttöä ja tarkoituksenmukaisuutta valvoi kouluhallitus kansakouluntarkastajat apunaan.

Kouluhallituksen antaessa valtakunnallisia yleisiä ohjeita koululaiskuljetusten järjestämisestä vastasivat kunnat niiden käytännön toteuttamisesta ja suunnittelusta. Jokaiselle kansakoululle oli tehtävä ohjesääntö, jonka kunnallisvaltuusto hyväksyi. Hyväksytyt ohjesäännöt oli lisäksi alistettava kouluhallituksen vahvistettaviksi. Kaupungin ja kauppalakunnan ohjesäännöissä määrättiin kansakoulupiirijako kahden tai useamman kunnan yhteisen koulun osalta sekä kunnan koulutoimen yleiset perusteet. Maalaiskunnan kansakoulun ohjesäännössä oli määrättävä muun muassa kansakoulupiirit,

¹¹³ Kansakoululaki 247/1957, 87§.

¹¹⁴ Somerkivi 1979, s. 72, 123.

¹¹⁵ Kansakouluasetus 321/1958, 182§.

¹¹⁶ Syväoja 2004, s. 269.

¹¹⁷ Kouluhallinnon tehtävänjaon tarkistamistoimikunnan mietintö B90 1972, s. 18.

¹¹⁸ Kansakouluasetus 321/1958, 188§.

niiden nimet ja rajat sekä koulujen paikat. Lisäksi siitä tuli käydä ilmi miten oppilasasuntolat, oppilaiden majoitus ja saattaminen sekä muu avustaminen järjestettiin.¹¹⁹

Jokaisella kunnan kansakoulupiirillä, jossa oli koulu, oli oltava oma kansakoulun johtokunta. Kansakoulun johtokunnan tehtävänä oli johtaa ja valvoa kansakoulun toimintaa. Johtokunnan tuli pitää luetteloa lapsista, jotka kävivät tai olivat velvollisia käymään piirin koulua. Sen tehtäviin kuului muun muassa valmistaa vuosittain ehdotus koulun talousarvioksi sekä tähän liittyen myöntää oppilaiden koulunkäyntiavustukset. Kansakoulun johtokunta myönsi avustuksia käytettävänä olevasta määrärahasta kohtuuden mukaan ottaen huomioon mitä avustuksista oli säädetty ja kansakoulun ohjesäännössä määrätty. Tässä tarkoitettavat avustukset koskivat vanhemmille maksettuja korvauksia lasten kouluun kuljettamisen tai saattamisen johdosta sekä muuta avustamista, kuten vaateapua ja jalkineita. Johtokunta teki päätökset myös oppilasasuntolaan otettavista oppilaista.¹²⁰

Maalaiskunnilla tuli olla kansakoulun yhtenäistä johtamista varten kansakoululautakunta. Jos kunnassa oli vain yksi koulupiiri eli yksi kansakoulun johtokunta, toimi tämä myös kansakoululautakuntana.¹²¹ Kansakoululautakunnan tehtävänä oli valvoa, että koulujen taloudessa noudatettiin säästäväisyyttä. Lisäksi sen tuli muun ohessa valvoa, että vähävaraisia oppilaita avustettiin riittävästi, ja että pitkämatkaisten oppilaiden kyyditys ja majoitus järjestettiin niin kuin oli säädetty. Kaupungeissa ja sellaisissa kauppaloissa, joissa ei ollut kansakoululautakuntaa, kuuluivat sen tehtävät kansakoulun johtokunnalle.¹²² Kansakoululautakunnan tehtäviin kuului laatia ohjesäännön ehdotus yhdessä kansakoulutarkastajan kanssa. Ohjesäännössä siis selvitettiin oppilaiden kuljetusten järjestäminen yksityiskohtaisesti. Näin kansakoululautakunta toimi kuljetusasioissa valmistelevana elimenä ja kunnallisvaltuusto päättävänä elimenä hyväksyessään ohjesäännön.¹²³ Kouluhallituksen laatimassa malliohjesäännössä mainittiin lisäksi kunnallishallitus kuljetusten käytännöllisistä järjestelyistä päättävänä elimenä.¹²⁴ Koululaiskuljetusten hoitamisessa osansa oli myös koulun johtajalla, jonka tehtävänä oli toimittaa kuljettajalle luettelo kuljetettavista oppilaista merkinnöin siitä, millä luokalla kukin on. Koulun johtajan tuli myös hyväksyä kuormitusmääräyksessä annettujen ohjeiden rajoissa kuljetettavien enimmäismäärä kussakin ajoneuvossa.¹²⁵

¹¹⁹ Kansakoululaki 247/1957, 20§, Kansakouluasetus 321/1958, 57§.

¹²⁰ Kansakoululaki 247/1957, 21§. Kansakouluasetus 321/1958, 62§, 68§, 72§.

¹²¹ Kansakoululaki 247/1957, 23§.

¹²² Kansakouluasetus 321/1958, 62§

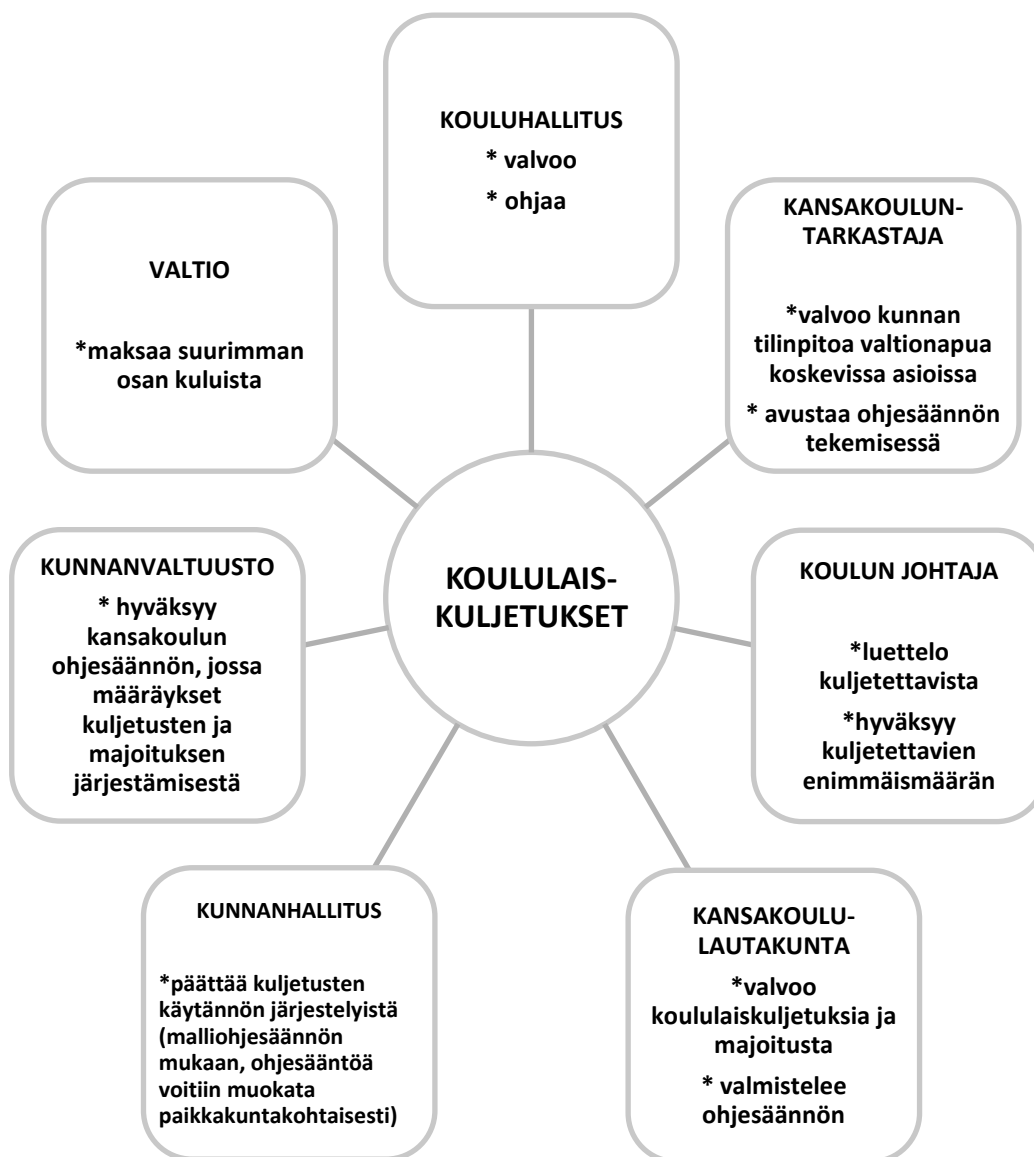
¹²³ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1397, 8.1.1960.

¹²⁴ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1397, 8.1.1960.

¹²⁵ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 11299/770-1965, 29.4.1966

Koululaiskuljetukset mahdollistivat viime kädessä valtion kunnille maksamat avustukset. Valtio oli siis toimintaa pyörittävä taho. Koululaiskuljetukset sekä oppilaiden majoitus kuuluivat niihin kansakoulun vuotuisiin menoihin, joihin kunnat saivat valtiolta avustusta 2/3 kuluista. Valtion tehtävänä oli siis maksaa suurin osa koululaiskuljetuksiin liittyvistä menoista. Ministeriöistä toimintaan vaikuttivat opetusministeriö sekä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö antamalla ohjeita jokseenkin epäsäännöllisesti. Tässäkin on huomattava, kuten aikaisemmin on jo todettu, että ministeriöt eivät ohjanneet suoraan kuntia, vaan osoittivat asiansa kouluhallitukselle. Kouluhallitus oli siis kuntien ensisijainen ohjeistaja liittyen koululaiskuljetuksiin ja näinhän piti annettujen säädöksiensäkin perusteella asian olla.

Kuvio 2. Koululaiskuljetusten järjestämiseen liittyvät toimijat.



3.3.2 Huomioita koululaiskuljetusten järjestämisestä Suomessa

Koululaiskuljetustoimikunnan mietinnössä todetaan, että ennen vuonna 1958 voimaantullutta kansakoululakia kunnat joutuivat järjestämään koululaisille tarkoitettuja kuljetuksia vähän. Taksikuljetuksia käytettiin joissain määrin, ja linja-autoa käyttivät lähinnä sellaiset oppilaat, jotka kustansivat matkansa itse. Mainitaan myös, että linja-autoa käyttivät lisäksi päiväjatkokoulun ja kunnallisen keskikoulun oppilaat kunnan kustantamina. Tällöin oppilaiden kulku tapahtui vakiovuoroisia linja-autoja käyttäen.¹²⁶

Tutkimuskirjallisuudesta saadaan joitain tietoja ennen uutta kansakoululakia vallinneesta tilanteesta koululaiskuljetusten osalta, mutta näitäkin tietoja on vähän. Kansakoulun historiaa käsittelevissä teoksissa on seuraavia mainintoja. Nurmi mainitsee, että koulubusseja alettiin käyttää vuodesta 1950 alkaen. Hän ei kuitenkaan perustele tätä väitettä millään, joten emme voi tietää tarkoittaako hän kenties tilannetta jossain tietyssä kunnassa.¹²⁷ Syväoja kirjoittaa, että koululaiskuljetukset yleistyivät vasta kansalaiskoulujen perustamisen jälkeen.¹²⁸ Linja-autoliikenteen historiaakin tutkinut Viitaniemi toteaa kunnallisten keskikoulujen ja kansalaiskoulujen perustamisen lisänneen koululaiskuljetuksia.¹²⁹ Eniten tietoja saadaan taksiliikenteen historiaa tutkineelta Mauraselta. Mauranen toteaa, että ennen 1950-lukua voitiin taksien koulukyydit laskea ”sekalaisten kyytien” luokkaan ja niiden merkitys oli sekä takseille että koululaitokselle pieni. Säännölliset kuljetukset olivat poikkeuksellisia ja yleensä kouluun mentiin jalan tai talvella hiihtäen, polkupyörät ilmestyivät koulujen pihoille elintason nousun myötä vasta 1950-luvulla. Mauranen toteaa myös, että auton käyttö koululaiskuljetuksissa oli vähäistä osittain myös talvihoidon puutteiden vuoksi. Kuljetustarve oli nimitäin suurinta sellaisilla alueilla, missä tiet saatiin viimeiseksi ympärivuotisen autoliikenteen edellyttämään kuntoon.¹³⁰

Tästä voidaan päätellä, että vuoden 1946 säädöksillä kunnallisten keskikoulujen perustamisesta kokeilumielessä ei ollut vielä huomattavaa vaikutusta kunnan toimesta järjestettyjen koululaiskuljetusten saralla. Koululaiskuljetuksia selvitelleen komitean mukaan nämä oppilaat käyttivät vakiovuoroisia linja-autoja ja kunnat ilmeisesti avustivat lippujen ostamisessa. Jotta saataisiin yksityiskohtaisia tietoja pitkämatkaisten oppilaiden koulumatkojen käytännön järjestelyistä ennen vuoden 1957

¹²⁶ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 4-5.

¹²⁷ Nurmi 1989, s. 47.

¹²⁸ Syväoja 2004, s. 105.

¹²⁹ Viitaniemi 1978, s. 326.

¹³⁰ Mauranen 1995, s. 314.

kansakoululakia, tulisi asiaa tutkia kuntakohtaisesti. Tämä ei kuitenkaan tämän tutkimuksen kannalta ole tarkoituksenmukaista.

Kansalaiskoulujen perustamisen jälkeen myös LAL:n jäsentiedotteissa alettiin puuttua koululaisliikennettä koskeviin asioihin. Syksyllä 1958 LAL kehotti jäseniään entistä huolellisemmin tarkkailemaan kehitystä koululaisliikenteen osalta omilla liikennekentillään, jotta he pystyisivät säilyttämään koululaiskuljetukset omassa hoidossaan. Pyydettiin myös ymmärtämään, ettei ole olemassa mitään mahdollisuutta estää uusien, pelkkää koululaisliikennettä varten perustettujen yritysten toimintaa tilausliikenteen kohdalla.¹³¹ Syksystä 1958 lähtien liikennelupia olikin haettu erityisen vilkkaasti. LAL totesikin tiedotteessaan, että hakemuksia oli nyt ollut noin puolet enemmän kuin mitä normaalisti niissä olosuhteissa olisi voitu pitää kohtuullisena. Nämä ”liiat” hakemukset nähtiin vaarana koko yrittäjäkunnalle ja uusien liikennelupien hakemista pyydettiin nyt välttämään.¹³²

Myös kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä kiinnitettiin huomiota lisääntyneeseen lupahakemusten määrään. Maalaiskuntien liitolle osoittamassaan kirjeessä ministeriö totesi, että kunnille kuuluvien koululaiskuljetusten lisääntyminen oli johtanut siihen, että ministeriöstä anottiin runsaasti tilausliikennelupia linja-autoille nimenomaan tähän tarkoitukseen. Huomattavaa oli, että yleensä linja-autoja koskevat tilausliikennesäännökset eivät olleet hakijoiden tiedossa. Moottoriajoneuvoasetuksen mukaisesti tilausliikenne oli rajoitettava matkailun ja muun erityisen liikennetarpeen tyydyttämiseen. Ministeriö totesi, että se voi myöntää tilausliikenneluvan myös koululaiskuljetusten hoitoon, mikäli niitä ei voida hoitaa linjaliikennelupien puitteissa. Nyt oli kuitenkin ilmennyt, että eräissä tapauksissa oli tehty kunnan kanssa sopimuksia koululaisten kuljettamisesta tilausliikenneluvan perusteella myös sellaisilla reiteillä, jossa kulki kouluikäisiin sopiva linja-autovuoro. Ministeriöön oli myös tullut sellaisia linja-autojen tilausliikennelupahakemuksia, joiden tarkoituksena oli ollut ryhtyä harjoittamaan koululaisten kuljetusta tilausliikenteenä jo olevien linja-autovurojen rinnalla. Sallittaessa tällainen toiminta tulisi monissa tapauksissa varsinainen linja-autovuoro kannattamattomaksi ja jouduttaisiin lopettamaan. Tämä taas vaikuttaisi muiden alueen matkustajien tilanteeseen, ja pahimmassa tapauksessa jonkin syrjäkylän ainoa linja-autoyhteyskin saattaisi loppua kokonaan. Moottoriajoneuvoasetuksen perusteella tilausliikenteellä ei saanut aiheuttaa haittaa säännölliselle linja-autoliikenteelle. Näin ollen kuntien koululaiskuljetusten hoitaminen tilausliikenteenä voitiin sallia vain silloin, kun sopivalla aikataululla kulkevaa linja-autovuoroa ei ollut. Ministeriö kehotti kunnan viranomaisia kiinnittämään tähän asiaan huomiota jo kuljetustarjouksia pyydettyäes-

¹³¹ LAL:n jäsentiedotuksia 6/1958.

¹³² LAL:n jäsentiedotuksia 6/1960.

sä. Painotettiin, että niillä henkilöillä, joilla ei ollut tarjouksia tehdessään vielä liikennelupaa, eivät olleet kyseisestä rajoituksesta yleensä edes tietoisia. Lopuksi kirjeessä vielä todettiin, että mikäli kunta hoiti omilla autoillaan koululaiskuljetuksia, ei se siihen tarvinnut erityistä lupaa.¹³³ Kyseisen kirjeen johdosta LAL painotti jäsenilleen, että vastuu asiassa on asianomaisella liikenteenharjoittajalla eikä suinkaan kuljetuksen tilaajalla. Moottoriajoneuvoasetus sekä sen nojalla annetut määräykset koskivat nimenomaan linja-autoalan yrittäjiä eivätkä ulkopuolisia tahoja.¹³⁴

Koululaiskuljetusten aloittaminen siis vaikutti linja-autoliikennöitsijöihin kahdella tavalla. Toisaalta koululaisten kuljettaminen lisäsi liikenteen tarvetta, mutta toisaalta lisääntynyt kuljetustarve toi alalle lisää yrittäjiä. Kuntien velvollisuuden kuuluneiden kuljetusten hoitaminen tarkoitti liikennöitsijälle varmaa tulonlähdettä. Tämä luonnollisesti lisäsi alan kiinnostavuutta kaikenlaisten kuljettajien piirissä. LAL:n tehtävänä oli huolehtia terveestä kilpailusta alalla sekä valvoa jäseniensä etuja. Luonnollisestikin se oli huolissaan kehittyneestä tilanteesta, jossa vakituisten liikennöitsijöiden elinkeino oli uhattuna. Huoli oli myös ilmeisen ajankohtainen monien vuosien ajan. Muun muassa vuonna 1966 aikataulukokouksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että koululaiskuljetuksia yritettiin ajaa tilausliikenteenä, vaikka siitä olisi ollut haittaa säännölliselle linja-autoliikenteelle. LAL toi asian jäsenistölleen esiin erittäin tärkeänä ja muistutti, että tällaisesta toiminnasta voi seurauksena olla liikenneluvan peruuttaminen kokonaan.¹³⁵

Vuoden 1958 elokuusta lähtien LAL:n hallitus päätti ottaa käyttöön uuden lipputyypin, koululaislipun. Koululaislippu oli tarkoitettu 12 vuotta täyttäneille koululaisille, kuitenkin ainoastaan kansa-, kansalais-, oppi- ja ammattikoulujen oppilaille. Erikoismääräyksenä lippujen myynnistä määrättiin, että lippuja saatiin myydä vain suoraan kunnille tai kouluille. Lippu saatettiin myydä myös suoraan oppilaalle, jos hänellä oli esittää kunnan tai koulun antama todistus siitä, että hän käyttää linja-autoa koulumatkoillaan ja käy jotain lippuun oikeuttavista kouluista. Lippu sisälsi 50 kuponkia, joihin tehdyt lävistykset osoittivat, mille kouluvuodelle lippu oli myyty. Ensimmäisenä vuonna lippu oli väriltään punainen ja kupongit räikeänpunaiset. Sen käyttöaika oli 1.8-31.7. Vuodesta 1958 lipun alennus oli 32 % normaalihintaan verrattuna. 1.5.1962 tämä alennus muutettiin 30 %:ksi.¹³⁶ 12 vuotta nuoremmille koululaisille oli tarkoitettu lastenliput, joita voitiin myydä vapaasti, eli ilman koulumuotorajoituksia. Lastenliput eivät olleet varsinaisia alennuslippuja, sillä ne maksoivat saman verran kuin normaali lapsen matka. Lastenlippujen tarkoituksena oli, että pienten lasten ei tarvinnut

¹³³ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kirje 12384/770-64, 5.10.1964.

¹³⁴ LAL:n jäsentiedotuksia 8/1964.

¹³⁵ LAL:n jäsentiedotuksia 2/1966.

¹³⁶ LAL:n jäsentiedotuksia 4/1962.

kantaa rahaa mukanaan koulumatkoilla.¹³⁷ Lukuvuonna 1960-61 koululais- ja lastenlippujen kelpoisuusaikaa jatkettiin vielä elo- ja syyskuulle Maalaiskuntien liiton esityksestä. Käytäntöä jatkettiin lukuvuonna 1961- 62 niin, että kyseisten lippujen kelpoisuusajaksi määriteltiin syyskuun alusta seuraavan vuoden syyskuun loppuun. Tämän käytännön ilmoitettiin myös jatkuvan seuraavina vuosina.¹³⁸

Heti vuoden 1958 syksyllä LAL:ssa kiinnitettiin huomiota myös koululaisten käyttäytymiseen linja-autoissa. Koululaisten todettiin olevan vallattomia ja näin ollen aiheuttavan häiriötä kanssamatkustajille. LAL lähettikin kouluhallitukselle kirjeen, jossa toivottiin kouluviranomaisten puuttuvan asiaan kouluissaan. Oppilaille haluttiin opettaa miten julkisissa kulkuneuvoissa tuli käyttäytyä.¹³⁹ Kouluhallitus ryhtyikin asiassa toimeen ja lähetti kouluviranomaisille yleiskirjeen 23.1.1959. Siinä kehoitettiin huolehtimaan siitä, että niin oppi- kuin kansakouluissa teroitettaisiin paitsi turvallista, myös kohteliasta käyttäytymistä liikenteessä ja erityisesti yleisissä kulkuneuvoissa matkustettaessa. Etenkin linja-autoissa esiintynyt vallattomuus, epäkohteliaisuus sekä suoranainen vahingonteko haluttiin saada loppumaan. Kirjeessä kiinnitettiin myös huomiota etenkin maaseudun koululaisten usein tapahtuvaan liikennesääntöjen vastaiseen polkupyörällä ajoon, keskellä tietä rinnakkain kulkemiseen ja huolimattomaan kelkkailuun.¹⁴⁰

Koululaiskuljetusten järjestämisen hankaluudesta kertovat omalta osaltaan myös kouluhallituksen ongelmat maalaiskuntien kansakoulujen ohjesääntöjen kanssa. Vuoden 1960 kuluessa kunnat oli velvoitettu alistamaan uudet kansakoulun ohjesäännöt kouluhallituksen vahvistettaviksi. Näissä ohjesäännöissä oli huomioitava sen aikainen lainsäädäntö sekä tulevaisuuden haasteet kyseisessä kunnassa. Etenkin kuntien syrjäseutujen oppilasmäärissä tapahtuva kehitys oli otettava huomioon koulupiireistä päätettäessä. Vuonna 1963 kouluhallituksen tiedotuslehdessä kerrottiin, kuinka lähes kaikki siihen asti tarkastetut maalaiskuntien ohjesäännöt oli jouduttu hylkäämään ja palauttamaan kuntiin uudelleen käsiteltäviksi. Ongelmia olivat muodostaneet etenkin tilanteet, joissa kahden tai useamman kunnan olisi ollut järkevää perustaa yhteinen kansalaiskoulupiiri. Ongelmiksi näissä olivat muodostuneet koulun sijoituspaikasta sopiminen sekä erilaiset kustannuskysymykset. Erityisesti todettiin, että pitkämatkaisten oppilaiden kyyditystä koskevat ohjesääntöjen määräykset olivat eniten vaikuttaneet ohjesääntöjen hylkäämiseen ja palauttamiseen. Tarkoituksenmukaisen kyydityksen ja majoituksen järjestäminen pitkämatkaisille oppilaille oli laajan koulupiirin perustamisen edel-

¹³⁷ LAL:n jäsentiedotuksia 6/1959. LAL:n jäsentiedotuksia 6/1962.

¹³⁸ LAL:n jäsentiedotuksia 4/1961

¹³⁹ LAL:n jäsentiedotuksia 7/1958.

¹⁴⁰ LAL:n jäsentiedotuksia 3/1959.

lytys ja ehto, ja kunnan joka perusti tällaisen laajan piirin, oli nämä täytettävä. Epäkohdiksi olivat siis muodostuneet nämä perustamisen ehdot, eli koululaiskuljetuksien ja majoituksen järjestämistä ei ollut selvitetty riittävällä tarkkuudella tai kouluhallitus ei hyväksynyt niiden järjestämiseksi esitettyjä ehdotuksia.¹⁴¹

3.4 Koululaiskuljetukset osana yhteiskuntaa

3.4.1 Koululaiskuljetuksia lisänneet tekijät

1960-luvulla yhteiskunnassa tapahtui tiettyjä muutoksia, jotka lisäsivät koululaiskuljetuksien tarvetta. Samalla koululaiskuljetusten lisääntyminen aiheutti muutoksia yhteiskunnan tietyillä osaluilla. Kaksi merkittävintä syytä koululaiskuljetusten lisääntymiseen olivat asutusrakenteen muuttuminen ja muuttoliike sekä syntyvyyden alentuminen.

Suomessa asutustiheys on aina ollut alhainen ja taajamia on ollut yleensä vähän. Tällaisen asutusrakenteen vuoksi ja kuljetusmahdollisuuksien puuttuessa maahamme on aikoinaan perustettu paljon pieniä kyläkouluja. Nämä kyläkoulut olivat useissa tapauksissa kuitenkin varsinaisia kansakouluja, eli esimerkiksi kansalaiskoulujen oppilaat joutuivat turvautumaan koululaiskuljetuksiin koulumatkoillaan. 1960-luvulla maan sisäinen muuttoliike voimistui Suomessa. Muuttovoittoisimpia kuntia olivat Helsinki, Turku ja Tampere sekä yleensäkin Etelä- ja Lounais-Suomi. Muuttoliikettä oli myös ulkomaille, etenkin Ruotsiin. Tästä muuttoliikkeestä johtuen maaseudun asukasmäärä yleisesti aleni ja etenkin pienten kyläkoulujen ja syrjäseutujen oppilasmäärät vähenivät merkittävästi. Näin ollen monia kouluja jouduttiin sulkemaan, koska niitä ei enää kannattanut ylläpitää. Muuttoliikkeestä johtuen kouluverkosto harveni huomattavasti ja näin ollen koululaiskuljetusten tarve kasvoi.¹⁴²

Toinen koululaiskuljetuksien tarvetta selkeästi lisännyt syy oli syntyvyyden aleneminen. Syntyvyyden alenemisen vaikutukset korostuivat entisestään, koska se tapahtui samanaikaisesti voimakkaan muuttoliikkeen kanssa. Tässäkin ongelmat koskettivat nimenomaan syrjäseutuja, joista useimmiten muutettiin taajamiin. Kun nuoret perheen perustamisiässä ovat henkilöt muuttivat harvaanasutulta seudulta pois, ei sinne syntynyt uusia oppilaitakaan kyläkoulua käymään.¹⁴³ Tilannetta voidaan tarkastella taulukosta, josta käy ilmi oppivelvollisuusikäisten lasten määrät Suomessa.

¹⁴¹ Kouluhallinnon työsaralta 1/1963, s. 4-7.

¹⁴² Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s.5. Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s. 6-7.

¹⁴³ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 5-6.

Taulukko 1. Oppivelvollisuusikäisten lasten lukumäärät Suomessa 1952-1971.

1952	628 336	1962	825 078
1953	660 973	1963	814 458
1954	694 258	1964	793 721
1955	728 657	1965	774 860
1956	758 533	1966	761 416
1957	776 071	1967	751 176
1958	804 213	1968	740 470
1959	832 847	1969	729 046
1960	838 246	1970	719 293
1961	836 778	1971	709 609

Lähde: Suomen virallinen tilasto 1952-1971, X Kansanopetus.

Taulukosta nähdään, että oppivelvollisten lasten lukumäärä on ollut suurimmillaan vuonna 1960. Tämän jälkeen määrä on jatkuvasti laskenut. Lasku on ollut merkittävää, koska vuonna 1970 oppivelvollisten määrä on yli 100 000 vähemmän kuin kymmenen vuotta aikaisemmin. Vuoden 1958 kansakoululain voimaantulon jälkeen oppivelvollisuus koski 7-15 vuotiaita lapsia.

Syntyvyyden aleneminen ja muuttoliike aiheuttivat yhdessä tyhjenevien kyläkoulujen ongelman sekä kysymyksen koulupiirien lakkauttamisesta. Sotien jälkeisille suurille ikäluokille oli jouduttu ympäri Suomea rakentamaan uusia koulutiloja sekä kunnostamaan ja laajentamaan vanhoja. Nyt tilanteen ollessa 1960-luvun loppupuolella toinen, oli johdonmukaisena ratkaisuna koulupiirien laajentaminen ja opetuksen keskittäminen suurempiin kouluyksiköihin. Julkisuudessa käytiin paljon keskustelua tyhjenevistä kansakouluista. Niinpä asetettiinkin komitea tutkimaan asiaa. Tyhjentyvien kansakoulujen käyttökomitean hankkimien tietojen mukaan vuoteen 1963 mennessä oli vapautunut käytöstä 218 koulurakennusta. Näistäkin neljä oli sellaisia, joissa koulurakennuksesta oli jäljellä vain talousrakennus tai sauna, sekä 19 sellaista, jossa koulun käytöstä oli vapautunut vain oppilasasuntola. Suurin osa vapautuneista koulurakennuksista oli huonokuntoisia sekä ne sijaitsivat yleensä kuntien syrjäisimmissä osissa. Muutamit asutuskeskuksissa sijainneet rakennukset olivat vanhoja ja melko huonossa kunnossa. Komitean mukaan kouluja tyhjentyi eniten 1950-luvun loppupuolella, jolloin syrjäkylien oppilasmäärät rajuimmin vähenivät muuttoliikkeen vuoksi. Lisäksi koulutointa tehostanut keskittäminen liikenneolojen parantuessa, eli koululaiskuljetusten järjestäminen, oli aiheuttanut eräiden pienten koulujen lakkauttamisen.¹⁴⁴ Samalla kun pieniä kyläkouluja lakkautettiin, lakkautettiin myös oppilasasuntoloita. Tämä lisäsi luonnollisesti myös koululaiskuljetusten määrää.¹⁴⁵ Koulujen tyhjeneminen maaseudulla koski eniten yksi- ja kaksiopettajaisia koulu-

¹⁴⁴ Kouluhallinnon työsarjalta 1/1966, s. 4.

¹⁴⁵ Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän muistio 1972, s. 8.

ja, joiden suhteellinen osuus koko maan koulujen määrästä 1960-luvun puolella välissä oli noin puolet.¹⁴⁶ Oppilasasuntoloiden määrässä tapahtuneita muutoksia käsitellään tässä tutkimuksessa laajemmin tilastoja koskevassa luvussa.

Lopulta koululaiskuljetuksia lisäsivät myös koulun sisäiset muutokset. 1950-luvulla oppivelvollisuus koski jo kaikkia lapsia, ja valtion oli pakollisen oppivelvollisuuden säätäjänä huolehdittava kaikille myös koulunkäynnin mahdollisuudet. Tässä ei esimerkiksi pitkä koulumatka saanut olla esteenä. Suurimpana koululaiskuljetuksia lisänneenä koulun sisäisenä muutoksena oli kansalaiskoulujen perustaminen vuoden 1957 kansakoululain nojalla, sekä kansalaiskoulujen myöhempi laajeneminen kaksi- tai kolmevuotiseksi. Esimerkiksi seitsemännen luokan oppilaiden siirtyminen varsinaisesta kansakoulusta kansalaiskouluun nopeutti pienten kyläkoulujen lakkauttamista ja samalla näiden oppilaiden koulumatka piteni kuljetusta edellyttäväksi.¹⁴⁷

Kuljetuksia lisäsivät myös maaseuduille perustetut kunnalliset keskikoulut, joiden suosio kasvoi pitkin 1960-lukua. Kunnallisten keskikoulujen oppilaat olivat oikeutettuja kunnan järjestämiin koululaiskuljetuksiin samojen säännösten mukaan kuin varsinaisten kansakoulujen ja kansalaiskoulujenkin oppilaat.¹⁴⁸ Tässä näkyy myös yhteiskunnassa tapahtunut koulutuksen arvostuksen lisääntyminen. Yhä useammat vanhemmat halusivat lapsilleen oppikoulun tasoista opetusta, jota kunnallisissa keskikouluissa siis annettiin. Oppikoulujen suosion syytä pohdittaessa tultiin siihen tulokseen, että ihmiset halusivat sopeutua voimakkaasti muuttuvaan yhteiskuntaan. Oppikoulun katsottiin antavan paremmat mahdollisuudet niin sanotuille henkisen työn toimialoille ja näin ollen tarjoavan paremmat lähtökohdat tulevaisuuden rakentamisessa.¹⁴⁹

On todettava, että 1960-luvulla lisääntyneessä koululaiskuljetusten tarpeessa syyt ja seuraukset olivat ikään kuin jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Useiden tekijöiden kohdalla syystä tuli seuraus, ja tästä seurauksesta vielä seuraava syy. Koululaiskuljetuksien lisääntymiseen vaikuttivat monet tekijät yhdessä. Tärkeimmät syyt löytyvät syntyvyyden alenemisesta sekä muuttoliikkeestä, mutta huomattavaa merkitystä oli myös kansalaiskoulujen perustamisella. Koska koululaiskuljetukset selvästi lisääntyivät 1960-luvulla, havaittiin niiden järjestämisessä myös tiettyjä vaikeuksia ja epäkohtia.

¹⁴⁶ Teirilä 1968, s. 6.

¹⁴⁷ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 6.

¹⁴⁸ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 6.

¹⁴⁹ Iisalo 1999, s. 247.

3.4.2 Kuntien kokemat vaikeudet koululaiskuljetusten järjestämisessä

Kouluhallitus pyysi yleiskirjeellään 10.6.1966 kunnallishallituksilta selvityksiä ja mahdollisia ehdotuksia toimenpiteiksi koululaiskuljetusten hoitamisessa esiintyvien vaikeuksien poistamiseksi. Edellä on eritelty syitä, jotka lisäsivät koululaiskuljetusten tarvetta Suomessa. Kuljetusten oletettiin 1960-luvulla vielä lisääntyvän muutamien vuosien ajan, ja niiden merkityksen oletettiin lisääntyvän jatkuvasti. Suurin lisäys kuljetuksiin oli tulossa peruskouluun siirtymisen johdosta. Myös asutusrakenteen oletettiin vielä muuttuvan muuttoliikkeen johdosta. Tästä johtuen kuljetusten järjestämiseen liittyviin epäkohtiin haluttiin puuttua ajoissa.

Maalaiskuntien kohdalla useimmin toistuvia vaikeuksia aiheuttivat seuraavat syyt. Esitetyt prosenttiluvut tarkoittavat syiden esiintymistiheyttä vastanneiden kokonaismäärästä.¹⁵⁰

1. maantieteelliset ja muut alueelliset syyt	n. 40 %
2. kyyditysten epätarkoituksenmukaisuus	n. 40 %
3. liikenneluvat	n. 30 %
4. linja-autoliikenteen sopimattomuus	n. 27 %
5. eri koulumuotojen alkamis- ja päättymisajat	n. 27 %
6. alakoululaisten työpäivän lyhyys	n. 20 %
7. kyydityskaluston koko ja vähäisyys	n. 13 %
8. valtionapusäännösten tarkistaminen	n. 10 %

Oli oletettavaakin, että suurimmat vaikeudet liittyivät maantieteellisiin syihin. Tähän ryhmään kuuluivat varmasti ongelmat, jotka aiheutuivat oppilaiden kotien sijainnista suhteessa liikennöityyn maantiehen. Jotkut mainituista ongelmista taasen olivat sellaisia, joihin kunnassa voitaisiin helpostikin vaikuttaa. Eri koulumuotojen alkamis- ja päättymisajat olivat päättäjien itsensä sovittavissa. Kouluhallitus oli myös aikaisemmissa ohjeissaan kannustanut näiden aikojen yhteensovittamiseen kuntien sisällä, joten lainmääräyksistä ei tässä voinut olla kyse. Tässä on selvästi nähtävissä vaatimus paremmasta yhteistyöstä kunnan kouluviranomaisten kesken. Huomattavaa on myös se, että vain 10 % näki valtionavun riittämättömyyden ongelmana koululaiskuljetusten järjestämisessä. Olihan valtionapu toki 2/3 kuluista. Suurimpana ongelma näyttäytyi varmasti köyhimmissä ja vähäväkisimmässä kunnassa, joissa koululaiskuljetukset koskivat melkein kaikkia kunnan oppilaita. Tämä kertoo myös siitä, että kunnassa lasten kouluttaminen nähtiin tärkeänä asiana, ja siihen oltiin näin ollen itsekkin valmiita satsaamaan myös taloudellisesti.

¹⁵⁰ Kouluhallinnon työsaralta 1/1968, s. 4-5.

Kouluhallitus totesi pyytämänsä selvityksen pohjalta, että monet paikkakuntaakohtaiset vaikeudet ovat sellaisia, ettei niitä kyetä sen toimenpitein helpottamaan eikä varsinkaan poistamaan. Erilaisista olosuhteista johtuen ei kaavamaisilla ohjeilla aina nähty olevan merkitystä, mutta joskus pienilläkin lain- ja asetuksen muutoksilla voitiin ratkaisevasti alentaa kuljetuskustannuksia. Kaikille kunnille yhteiseksi ongelmaksi todettiin muodostuneen varsinaisen kansakoulun ensimmäisen ja toisen luokan oppilaiden työaikakysymys. Näillä luokka-asteilla viikoittainen työaika oli lyhyempi kuin muilla luokka-asteilla. Tästä taas aiheutui ongelmia kuljetusten järjestämisessä. Olivathan nämä oppilaat juuri niitä nuorimpia ja heikoimpia, joiden koulumatka-avustamiseen oli kiinnitettävä erityistä huomiota. Kouluhallitus toteaa, että ongelmaan voitaisiin nähdä ratkaisuna siirtyminen näiden luokka-asteiden kohdalla viisipäiväiseen kouluviikkoon tai viikkotuntimäärän nostaminen hieman nykyisestään. Erityisiä määräyksiä ei kuitenkaan tässä yhteydessä annettu.¹⁵¹

Selvityksen perusteella kouluhallitus totesi koululaiskuljetusten tilanteesta yleisesti seuraavaa. ”*Pitkämatkan oppilaiden koulunkäynnin avustamien ei ole kuntien oman harkinnan varassa, vaan säädökset ja määräykset sitovat ja velvoittavat toimenpiteisiin. Käytännössä ei kyyditysvollisuuksien täyttämisestä ole juuri erimieleisyyksiä syntynyt, sillä kunnat ovat ymmärtäneet pitkämatkaisen oppilaittensa vaikeudet ja pyrkineet juuri siksi järjestämään kyydityksiä mahdollisuuksiensa mukaan sellaisissakin tapauksissa, joissa tätä velvoitetta ei kirjaimellisesti noudatettuna olisi ollut. Kehitys on johtanut siihen, että oppilaskuljetukset ja tämän päivän koululaitos kuuluvat jo erottamattomasti yhteen.*”¹⁵²

Koululaiskuljetukset olivat etenkin maaseutukunnissa erittäin suuri kustannustekijä. Kouluhallituksessa oli todettu, että huolellisella suunnittelulla näitä kustannuksia voitiin merkittävästi alentaa. Niinpä kouluhallituksen suunnittelutoimisto käynnistikin tutkimuksen, jolla pyrittiin selvittämään erilaisten kuljetusmuotojen taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta erilaisissa olosuhteissa. Tässä tutkimuksessa listattiin paikkakuntaakohtaisia yleisiä vaikeuksia, joita koululaiskuljetusten järjestämisessä oli havaittu. Ensinnäkin muuttoliikkeen arvioiminen oli varsin hankalaa samoin kuin oppikouluun siirtyvien oppilaiden osuuden arvioiminen. Lisäksi vaikeuksia aiheutti työjärjestyksien laatiminen, joka voitiin varmuudella suorittaa vasta lukukauden alkaessa muun muassa ryhmäjako- ja vuoksi. Jo mainitut kunnan sisäiset koulujen alkamis- ja päättymisajat ja niiden porrastaminen ja sovittaminen kyyditysjärjestelmään mainittiin myös tässä tutkimuksessa. Ratkaisuna tutkimuksessa

¹⁵¹ Kouluhallinnon työsaralta 1/1968, s. 6.

¹⁵² Kouluhallinnon työsaralta 1/1968, s. 6.

esitettiin sitä, että kunnissa valittaisiin yksi elin, esimerkiksi kansakoululautakunta, joka hoitaisi kokonaisuudessaan koululaiskuljetusten suunnittelun ja järjestelyt.¹⁵³

4. Koululaiskuljetusjärjestelmän kehittäminen hyvinvointiyhteiskunnassa

4.1 Hyvinvointivaltio ja peruskoulu

4.1.1 Suomen kehittyminen hyvinvointivaltioksi

Tietävästi hyvinvointivaltio-termiä käytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1934. Käsitteenä se otettiin laajempaan käyttöön toisen maailmansodan aikana Englannissa, jolloin perusideana oli ensinnäkin korostaa eroa liberalismiin ja sosiaalista vastuuta kantavan valtion välillä sekä toiseksi eroa englantilaisen hyvinvointivaltion ja saksalaisen sotavaltion välillä. Tämän jälkeen termille on annettu erilaisia tulkintoja riippuen toisaalta tutkijasta ja toisaalta tutkittavasta valtiosta. Erään tulkinnan mukaan hyvinvointivaltioksi voidaan kutsua kaikkia niitä maita, joissa valtio hillitsee markkinoiden toimintaa ja pyrkii takaamaan kansalaisilleen oikeuden ainakin minimitasoiseen toimeentuloturvaan. Kaikkein laajimmissa näkemyksissä lähdetään liikkeelle talouden toiminnan ja sosiaalisen toiminnan yhdistävästä tulkinnasta, jossa hyvinvointivaltiolla viitataan siihen yhdistelmään, jossa kussakin maassa tai maaryhmässä asioita hoidetaan ja hallitaan. Tutkijat ovat kehitelleet myös erilaisia hyvinvointivaltiomalleja. Hyvinvointivaltion kehittymistä tutkittaessa on kuitenkin muistettava, että jokaisella maalla on oma poliittinen historiansa sekä omanlaisensa sosiaaliturvajärjestelmä, jotka ovat vaikuttaneet jokaisessa valtiossa omalla tavallaan. Uuden hyvinvointivaltion idea yhdistetään lordi William Beveridgeen ja hänen vuonna 1942 esittämänsä sosiaaliturvan suunnitelmaan. Tavoitteena oli turvata koko väestö kaikkien sosiaalisten riskien osalta. Keinoina tässä nähtiin sosiaalivakuutus ja maksuttomat terveydenhoitopalvelut, joissa valtion rooli oli keskeinen.¹⁵⁴

Tutkijat ovat yksimielisiä siitä, että suomalaisen hyvinvointivaltion liikkeellelähtö ja kehitys oli pitkään hidasta. Tästä huolimatta elintaso kohosi Suomessa sotien välisenä aikana hyvin nopeasti. Perimmäisenä syynä Suomen sosiaalipolitiikan hitaaseen kehitykseen on pidetty maan maatalousvaltaista elinkeinorakennetta. Suomen arveltiin myös säilyvän maatalousvaltaisena, ja tämä oletta-
mus ohjasi kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa vielä 1930-luvulla¹⁵⁵. Käänteinen taloudellisesti parempia aikoja kohtaan tapahtui viimeistään 1934, jolloin pulakaudesta oltiin selviytytty, maassa vallitsi sisäpoliittinen sopu ja valtio alkoi vaurastua.

¹⁵³ Kouluhallinnon työsarjalta 1/1968, s. 6. Teirilä 1968, s. 29-30.

¹⁵⁴ Harisalo 2004, s. 46-49. Haatanen 1993, s. 48.

¹⁵⁵ Haatanen 1993, s. 31-34.

Vuonna 1937 Suomessa alettiin puhua suomalaisesta hyvinvointivaltiosta. Tällöin todettiin, että lukutaidon suhteellinen yleisyys ei enää riittänyt kansan kehittyneisyyden mittariksi, vaan tarvittiin ”asiallisempi mittapuu”, joka oli yleinen elintaso. Suomen sosiaalipolitiikassa oli samana vuonna tapahtunut merkittävä käänne kun kansaneläkelaki, eli koko kansaan kohdistunut vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkevakuutus, oli hyväksytty eduskunnassa. Myös äitiysavustus oli hyväksytty lähes keskustelutta, ja tämän katsottiin osoittavan kaikissa kansalaispiireissä asuvan sosiaalisen mielen. 1930-luvun lopulla hyvinvointivaltion tavoitteet oli lausuttu julkisuudessa ja ne oli asetettu ylemmäksi sekä yleisemmiksi. Tavoitteena oli: ”laajojen kerrostien turvattu toimeentulo” sekä ”hyvinvointi ja viihtymys myös yhteiskunnan alemmilla portaitailla”. Vuonna 1939 puhjennut sota muutti kuitenkin kaiken.¹⁵⁶

Toinen maailmansota pysäytti hyvinvointivaltiollisen kehityksen koko Euroopassa. Sodan jälkeen läntisessä Euroopassa aloitettiin tulonsiirtojen kehittäminen ja laajentaminen. Myös julkiset palvelut alettiin liittää elimellisesti hyvinvointivaltiolliseen ajatteluun ja samalla julkista sääntelyä alettiin käyttää ohjelmallisesti poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hyvinvointivaltion läntinen malli levisi nopeasti Iso-Britanniasta muun muassa Saksaan, Ranskaan, Ruotsiin ja Suomeen. Samaan aikaan Neuvostoliitossa ja muissa itäisen Euroopan sosialistimaissa kehitettiin toisenlaista, sosialistista hyvinvointimallia. Sen idea oli radikaalimpi, laaja-alaisempi ja innostavampi kuin läntinen versio. Hyvinvointivaltiollinen kehitys on ollut täynnä odotuksia ja toiveita. Monessa maassa valtiot alkoivat kuitenkin velkaantua tarjotessaan palveluita kansalaisilleen. Hyvinvointivaltioissa alkoi ilmetä piirteitä, joiden uskottiin jo ratkenneen. Näitä olivat muun muassa työttömyys, syrjäytyminen ja muiden sosiaalisten ongelmien kärjistymisen. Alettiinkin pohtia, tulisiko hyvinvointivaltiota myös korjata eikä pelkästään kehittää. Iso-Britannia toimi tässäkin edellä kävijänä, mutta sieltä saatujen kokemusten perusteella korjausoperaatio oli hyvin hankala toteuttaa.¹⁵⁷

Sodan jälkeen Suomi oli monien haasteiden edessä. Suurin sosiaalipoliittinen ongelma oli 420 000 siirtolaisen sijoittaminen ja sopeuttaminen. Jo ennen sotia suomalaisen sosiaalipolitiikan huomio oli kiinnitetty väestökysymykseen ja perhepolitiikkaan. Vuonna 1941 perustettiin Väestöliitto lähinnä lisäämään lasten lukumäärää. Perhelisälaki annettiin tukemaan vähävaraisia suurperheitä. Vuonna 1942 äitiysavustuksista poistettiin tulorajat ja lapsilisä alettiin maksaa palkan lisinä perheellisille työntekijöille. Vuonna 1948 lapsilisät ulotettiin koko väestöä koskeviksi, työsuhteesta riippumatta.

¹⁵⁶ Haatanen 1993, s. 45.

¹⁵⁷ Harisalo 2004, s. 44-45.

Uudistuksen merkitys oli suurin köyhille alueille, joissa perheen lapsiluku oli yleensä suuri. Tällaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa syntyivät sotien jälkeiset suuret ikäluokat.¹⁵⁸

Vuodet 1945-1949 on usein mainittu suomalaisen hyvinvointivaltion ensimmäiseksi rakennuskaudeksi. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että valtion sosiaalisten menojen kasvu oli tuolloin nopeaa, keskimäärin yli 20 % vuodessa. Ainoa suuri sosiaalipoliittinen uudistus tänä aikana oli kuitenkin edellä mainittu lapsilisäjärjestelmä. Lapsilisien tultua maksuun valtion väestöpoliittiset menot lisääntyivät vuonna 1949 lähes puoleen kaikista valtion sosiaalimenoista. Samaan aikaan sairaanhoitomenot olivat kaikista valtion sosiaalimenoista noin 15 %. Sosiaalimenojen rahoituksessa tapahtui painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle valtion menojen ollessa yli kaksi kertaa suuremmat kuin kuntien. Tämä oli merkittävä muutos aikaisempaan ja samalla eräs hyvinvointivaltion tunnuspiirre oli toteutumassa: Valtion suhteellinen osuus sosiaalipolitiikan rahoituksesta oli kohonnut keskeiseksi.¹⁵⁹

1950-lukua on luonnehdittu hyvinvointivaltion hitaan kasvun kaudeksi. Sitä se olikin, ainakin jos mittarina käytetään sosiaalimenojen keskimääräistä reaalikasvua, joka tänä aikana hidastui selvästi. Ainoa suuri reformi oli kansaneläkejärjestelmän uudistaminen vuonna 1956. Kansaneläkkeestä tuli vakuutusmaksuista riippumaton tarveharkinta- ja tasaeläkejärjestelmä, jossa perusosa maksettiin kaikille vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeutetuille. Perusosan lisäksi maksettiin tarveharkintaista osaa, johon vaikuttivat ”vakuutetun” ja hänen puolisonsa tulot. Mitä pienemmät tulot olivat, sitä suurempi oli eläke. Tarkoituksena olikin vanhusten minimoituneen tulon turvaaminen. Järjestelmä oli valtiolle hyvin kallis, sillä eläkkeiden kokonaissuoritukset yli kaksinkertaistuivat. Vielä 1950-luvulla Suomi oli maatalousmaa, jonka sosiaalipolitiikalle oli ominaista vanhakantaisuus. Maalaisliiton vahva ote näkyi uudistuksissa ja sanottiinkin tulonsiirtojen kulkevan etelästä pohjoiseen, kaupunkien palkansaajaväestöltä maaseudun pienviljelijöille. Sosiaalipolitiikka oli suunnittelematonta ja sosiaalimenojen liiallinen kasvu huolestutti 1950-luvun lopun taloustieteilijöitä.¹⁶⁰

Suomi oli 1950-luvulle saakka maatalousvaltainen maa. Maatalous oli maan pääelinkeino ja maatalousvaltaisuutta pidettiin yhteiskunnan tunnuspiirteenä.¹⁶¹ 1960-luvulla suomalainen yhteiskunta koki suuren muutoksen. Tällä vuosikymmenellä maataloudesta toimeentulonsa saavan väestön mää-

¹⁵⁸ Haatanen 1993, s. 47-49.

¹⁵⁹ Haatanen 1993, s. 48-49.

¹⁶⁰ Haatanen 1993, s. 50-51.

¹⁶¹ Paavonen 2006, s. 17.

rä väheni 600 000:lla. Maaseudun tyhjentymistä seurasi suuri muuttoliike syrjäkylistä taajamiin ja Pohjois- ja Itä-Suomesta etelään ja Ruotsiin. Yhteiskunnan nopea muuttuminen johti uusien valtiolisten elinten perustamiseen ja entisten laajenemiseen. Tämä taas merkitsi julkisen sektorin nopeaa laajenemista ja verotuksen kiristymistä. 1960-luvulla siirtyminen maataloudesta muihin elinkeinoihin oli erittäin nopeaa. Laajentunut koulutus ja julkisen sektorin kasvu mahdollistivat palveluiden ja teollisuusväestön yhtäaikaisen kasvun sekä maataloudesta suoraan palveluihin tapahtuneen siirtymisen. Julkisen sektorin laajenemiseen liittyi myös hyvinvointivaltion perustaminen. 1950-luvun lopulta alkaen kunnille oli alettu asettaa lainsäädännöllä uusia tehtäviä, joita tuettiin valtionosuusjärjestelmällä. Elinkeinorakenteen muutos sekä 1960-luvun suuri muuttoliike heikensivät vanhoja turvaverkostoja. Hyvinvointivaltion rakentaminen voidaankin nähdä uudenlaisen turvaverkon rakentamisena erilaisten kansalaisten taloutta heikentävien uhkakuvien varalle.¹⁶² Suomen voidaan katsoa täyttäneen pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkit 1960-luvun puolessa välissä. Yksi keskeisimmistä asioista tässä kehityksessä oli siirtyminen minimiturvasta ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan.¹⁶³ Hyvinvointivaltion rakentamisen perustana on ollut sotien jälkeinen nopea talouden rakennemuutos, jossa maatalouden osuus tuotannosta on jyrkästi vähentynyt ja palveluiden lisääntynyt. Myös teollisuus on kasvanut voimakkaasti, vaikka sen osuus sekä tuotannosta että työvoimasta on pysynyt melko vakaana.¹⁶⁴

Seuraavassa kuvataan kolmea keskeistä 1960-luvun uudistusta, joiden myötä Suomesta tuli hyvinvointivaltio. Ensimmäinen näistä oli vuonna 1960 toteutettu työttömyysturvan uudistaminen, joka nyt kohdistettiin ensimmäistä kertaa lähinnä palkansaajaväestöön. Turva oli suhteutettu ansioihin ja se oli luonteeltaan rakennemuutosta edistävä. Vuonna 1956 uudistettu kansaneläkelaki oli jättänyt palkansaajien kohdalle eläkeaukon, jota suppeat yrityskohtaiset eläkekassat ja -säätiöt eivät kyenneet täyttämään. Tämän vuoksi tarvittiin työeläkejärjestelmä, joka pyrki kulutustason säilyttämiseen työsuhteen ja aikaisempien ansioiden perusteella. Ansiosidonnainen työeläketurva tuli voimaan vuonna 1962 ja sen mukaisesti täyden eläkkeen tasoksi muodostui lopulta 40 % aikaisemmista ansioista. Kolmas hyvinvointivaltion perusturva oli sairausvakuutus, josta säädettiin lailla vuonna 1963. Siitä tuli koko väestöä, ei siis vain palkansaajia, koskeva, ja sen hallinto keskitettiin kansaneläkelaitokseen. Merkittävä työmarkkinoihin vaikuttanut muutos oli siirtyminen viisipäiväiseen työviikkoon vuonna 1965.¹⁶⁵

¹⁶² Soikkanen 1997, s. 585,592,593.

¹⁶³ Haatanen 1993, s. 54.

¹⁶⁴ Haapala 1993, s.13.

¹⁶⁵ Haatanen 1993, s. 54-55.

1970-luvulla hyvinvointivaltion kehittäminen keskittyi hyvinvointipalveluihin. Tärkeimmät uudistukset olivat vuoden 1972 kansanterveyslaki ja laki lasten päivähoidosta. Vuonna 1975 täydet työeläkkeet korotettiin 60 %:n tasolle aikaisemmista ansioista. Merkittävä uudistus oli myös peruskoulu-uudistus, jota käsitellään myöhemmin tarkemmin. 1970-luvun puolivälistä alkaen suomalainen hyvinvointivaltio on ollut ”valmis”. Se kuitenkin laajeni taloudellisen kasvun jatkuessa aina 1980-luvun lopulle saakka.¹⁶⁶

Hyvinvointivaltiolle ovat ominaisia yhteiskuntapoliittiset niin sanotut kehittämislait. Nämä lait määrittelevät yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja osoittavat niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot. Hyviä esimerkkejä ovat peruskoululainsäädäntö ja kansanterveyslainsäädäntö.¹⁶⁷ Mielestäni jo kansakoululaki voidaan kuitenkin laskea tällaiseksi kehittämislaiaksi. Lain takanahan oli tavoite suurten ikäluokkien taloudellisesta kouluttamisesta ja annetuilla määräyksillä osoitettiin tähän tavoitteeseen pääsemisen keinot. 1960-luvun koulupoliittikkaan kuuluivat suuret koulut, jopa maaseuduilla. Tämä oli osittain pakon sanelemaa, koska oppilasmäärä kasvoi niin paljon. Pienistä ja yhteiskunnalle kallista kyläkouluista oli luovuttava. Toisaalta opetus oli tehokkaampaa useampi opettajaisessa koulussa.

Kansakoululain yhtenä tarkoituksena oli ollut luoda pohjaa koulujärjestelmän tulevalle kehitykselle. Tämä kävi selvästi ilmi, sillä jo vuonna 1963 valtioneuvosto asetti keskuudestaan ministerivaliokunnan valmistelemaan koulunuudistukseen liittyviä asioita. Kansakoululaki oli siis vain eräänlainen välivaihe, jolla ei vielä päästy kaikkiin toivottuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Vielä ratkaistavina ongelmina nähtiin muun muassa pohjakoulukysymys eli kansakoulun ja oppikoulun välinen suhde sekä oppivelvollisuuskoulun kesto. Kansakoululailla kouluajan kesto oli pidennetty kahdeksaan vuoteen ja vuonna 1962 kunnille annettiin mahdollisuus lisätä kansalaiskouluun oppilaille vapaaehtoinen kolmas luokka. Tässä otettiin askel kohti koulupoliitikkojen tulevaisuudenkuva eli yhdeksänvuotista oppivelvollisuuskoulua.

Vuonna 1965 asetettiin peruskoulukomitea, jonka mietinnössä on selvästi havaittavissa hyvinvointivaltiollisia näkökohtia. Komitea katsoi, että tuotantotoiminnan tehostuminen oli edistänyt taloudellista kasvua ja kohottanut elintasoja, mikä taas oli mahdollistanut sivistystason kohottamisen. Myös tuotannon kasvua pidettiin seurauksena siitä, että koulutus oli sodan jälkeen huomattavasti lisääntynyt. Ihmisten tiedoilla ja henkisillä kyvyillä oli entistä enemmän merkitystä ja tarvittiinkin

¹⁶⁶ Paavonen 2006, s. 45-46.

¹⁶⁷ Paavonen 2006, s. 13.

enemmän koulutettua työvoimaa. Tämän vuoksi oli käytettävä hyväksi koko maan lahjakkuuspotentiaali, jota ei oltu vielä tehty. Koulunkäynnin ulkoiset esteet oli siis poistettava ja tämä oli aloitettava oppivelvollisuuskoulusta. Kantanaan komitea esitti, että yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi ja kaikkien lasten saamiseksi tehokkaan koulutuksen piiriin tuli lapsilla, asuinpaikasta ja vanhempien varallisuudesta riippumatta, olla oikeus ja mahdollisuus edellytystensä mukaisen peruskasvatuksen saamiseen. Niinpä kaikille lapsille oli tarjottava samat ulkoiset koulunkäyntiedellytykset. Peruskoulukomitean silmissä koulunuudistuksen jälkeinen ihminen olisi enemmän taajamaihminen, luonnontieteellinen ja tekninen, kieliä puhuva ja yhteistyöihminen. Tässä siis tulivat esiin tiivistetysti koulunuudistuksen tavoitteet.¹⁶⁸

4.1.2 Peruskoululaki ja -asetus

Suomessa siirryttiin virallisesti yhtenäiskouluperiaatteen mukaiseen koulujärjestelmään 26.7.1968 annetun lain koulujärjestelmän perusteista¹⁶⁹ perusteella. Tähän asti oli eletty rinnakkaiskoulujärjestelmän mukaan, jossa oppivelvollisuusikäinen oli saattanut joko alusta asti tai jossakin oppivelvollisuuskoulun vaiheessa siirtyä oppilaaksi rinnakkaiseen, sosiaalisesti arvostetumpaan koulumuotoon.¹⁷⁰ Kaikille tarkoitettu peruskoulu ratkaisi myös 1900-luvun alusta asti epäselvänä pidetyn pohjakoulukysymyksen. Laissa määrättiin nyt, että lukion ja ammatillisen oppilaitoksen opetus rakentui peruskoulun oppimäärälle. Varsinainen kansakoulu, kansalaiskoulu ja keskikoulu yhdistettiin yleistä peruskasvatusta antavaksi yhtenäiseksi peruskouluksi. Peruskoulu oli yhdeksänvuotinen niin, että sen kuusi alinta vuosiluokkaa muodostivat sen ala-asteen ja kolme ylintä yläasteen. Vuoden 1957 kansakoululakia ei tällä lailla kumottu, vaan peruskoulua koskivat kansakoulusta annetut säädökset niiltä osin, mitä uudessa laissa ei toisin määrätty.¹⁷¹

Opetuksen järjestäminen kuului edelleen kunnan velvollisuuksiin. Kunta saattoi täyttää tämän velvollisuutensa myös yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa ja käyttämällä apunaan muitakin kuin kunnallisia kouluja. Tässä kyseeseen tulivat muun muassa valtion ja yksityiset oppikoulut, jotka saattoivat toimia peruskoulua korvaavina kouluina. Peruskoulua vastaavan osan oppilaille koulu oli maksuton ja heitä koskivat muutenkin samat edut kuin kunnan peruskoulujen oppilaita. Laissa annettiin myös määräykset siitä, milloin valtion oppikoulu oli muutettava kunnan kouluksi. Kunta saattoi myös ottaa haltuunsa yksityisen oppikoulun varoineen ja velkoineen muuttaakseen sen kunnan koululaitokseen kuuluvaksi kouluksi. Peruskoululaki, samoin kuin peruskouluasetus, tuli voi-

¹⁶⁸ Peruskoulukomitean 1 osamietintö 1965, s.

¹⁶⁹ Tässä tutkimuksessa kyseisestä laista käytetään termiä peruskoululaki.

¹⁷⁰ Iisalo 1999, s. 251.

¹⁷¹ Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968, 1§, 2§, 4§, 5§, 7§.

maan 1.8.1970. Laissa määrättiin, että kaikissa kunnissa tuli olla toimiva peruskoulu kymmenen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, ja että erityistä huomiota tuli kiinnittää vähävaraisten ja syrjäisten kuntien kehittämiseen.¹⁷² Valtioneuvosto vahvisti 23.3.1972 alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, joiden mukaan peruskouluun siirtyminen toteutettiin. Ensimmäinen siirtymävuosi oli 1972, tällöin siirtyi muun muassa koko Lapin lääni. Viimeisinä siirtyivät Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa vuonna 1977.¹⁷³

Koulupiirien perustamisesta annetut säädökset pysyivät ennallaan. Kunta saatettiin jakaa koulupiireihin, pitää koko kunta yhtenä piirinä tai liittää useampia kuntia tai niiden osia kuntien yhteiseksi koulupiiriksi. Peruskoulun yläasteen piiri voitiin muodostaa, jos yläasteen kullekin vuosiluokalle tuli vähintään 90 oppilasta. Mikäli asutuksen rakenne tai liikenteelliset syyt niin vaativat, saatiin yläasteen piiri muodostaa myös, jos kullekin vuosiluokalle tuli vähintään 50 oppilasta. Tämä muutettiin 40:ksi vuonna 1977. Saaristokunnissa ja muissa sellaisissa kunnissa, jossa oppilaiden koulumatkat olivat hankalia tai vaarallisia yläasteen piiri voitiin muodostaa vähemmällekin oppilasmäärälle määrääjäksi, enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan.¹⁷⁴

Kunnan oppilasasuntoloista sekä kyydityksen järjestämisestä oli edelleen määrättävä kunnan kouluohjesäännössä. Kansakoululautakunnan nimi muutettiin nyt koululautakunnaksi¹⁷⁵. Sen tehtäviin kuului koululaiskuljetuksiin liittyen huolehtia oppilaskuljetusten järjestämisestä myös turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Uutena kunnallisena kouluviranomaisena laissa koulujärjestelmän perusteista määrätään kouluneuvostosta. Kouluneuvosto tuli olla sellaisella kunnan koululaitokseen kuuluvalla koululla, jolla ei ollut omaa johtokuntaa. Kouluneuvoston tehtävänä oli ylläpitää ja edistää yhteyksiä koulun ja kotien välillä, valvoa koulun toimintaa sekä tarvittaessa tehdä ehdotuksia muille kunnan kouluviranomaisille. Kouluneuvoston tehtäviin kuului myös valvoa kouluruokailun, oppilaskuljetusten ja muun oppilashuollon järjestämistä sekä oppilasasuntolan toimintaa.¹⁷⁶

Huoltajalle maksettavat avustukset lapsen saattamisesta tai kuljettamisesta kouluun tuli edelleen hakea koululautakunnalta, joka myönsi avustusta käytettävästä määrärahasta tarpeen mukaan ja huomioon ottaen, mitä siitä oli säädetty ja kouluohjesäännössä määrätty. Myös pitkämatkaisten oppilaiden kyydityksen perusteet pysyivät muuttumattomina.

¹⁷² Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968, 3§, 15§, 17§, 18§, 19§, 21§.

¹⁷³ Peruskouluun siirtyminen alueellisten toimeenpanosuunnitelmien mukaan, Valtioneuvoston päätös 23.3.1972.

¹⁷⁴ Peruskouluasetus 443/1970, 49§. Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 264/1977, 49§.

¹⁷⁵ Kouluhallituksen kirjeissä käytetään kuitenkin vielä tässä vaiheessa termiä kansakoululautakunta, koska peruskouluun siirtyminen ei ollut kaikkien kuntien kohdalla vielä ajankohtaista.

¹⁷⁶ Peruskouluasetus 443/1970, 52§, 56§. Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968, 12§.

Merkittävin koululaiskuljetuksia koskenut muutos liittyi kyyditysten tarkoituksenmukaisuuteen. Vuoden 1958 kansakouluasetuksessa kyyditystä oli pidetty tarkoituksenmukaisena, jos oppilaan matka odotusaikoinen ei ollut yli kolme tuntia. Vuonna 1967 tätä oli muutettu niin, että varsinaisen kansakoulun oppilaan matka odotuksineen ei saanut kestää yli kahta ja puolta tuntia ja muun koulun oppilaan yli kolmea tuntia.¹⁷⁷ Nyt määräystä muutettiin niin, että ala-asteen oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen ei saanut ylittää kahta tuntia ja muun oppilaan yli kolmea tuntia.¹⁷⁸ Tämä määräys saattoi tietyissä koulupiireissä aiheuttaa niin sanottujen välikuljetusten yleistymistä, koska nuoremmat oppilaat pääsivät koulusta aikaisemmin kuin vanhemmat oppilaat ja heidät oli näin ollen kuljetettava kotiin heti koulupäivän päätyttyä.¹⁷⁹ Lisäksi säädettiin, että koululaiskuljetuksen vuoksi tai muusta koulutyön järjestelystä johtuvasta syystä koululla odottamaan joutuneelle oppilaalle oli varattava tilaisuus valvonnan alaiseen kotitehtävien suorittamiseen ja muuhun opiskeluun koulussa.¹⁸⁰ Välikuljetusten mukanaan tuoma kuljetuskaluston lisäys ja kustannusten nousu vaikuttivat mitä luultavimmin siihen, että kuljetusten tarkoituksenmukaisuutta tarkistettiin jälleen vuonna 1977. Tällöin koulumatkaan käytetty aika muutettiin takaisin kahteen ja puoleen tuntiin ala-asteen oppilaiden osalta.¹⁸¹

Kouluhallitus antoi vuonna 1971 uuden kouluohjesääntömallin. Oppilaiden koulumatkojen avustamista koskenut kohta pysyi melkein muuttumattomana vuonna 1960 annettuun verrattuna. Ainoa muutos oli lisäys, jossa todettiin, että kunta järjesti kyydityksen asuntolaoppilaiden mahdollisille kotimatkoille kerran viikossa lomien ja muiden mahdollisten koulutyön keskeytysten lisäksi.¹⁸²

Laissa koulujärjestelmän perusteista myös koulumatkoihin liittyviä valtionavun perusteita muutettiin. Nyt määrättiin, että kunta sai vuotuista valtionapua 84-93 % peruskoulun niistä todellisista käyttömenoista, jotka johtuivat oppilasasuntoloista sekä oppilaiden majoituksesta ja kyydityksestä. Valtionavun suuruus määräytyi kuntien kantokykyluokituksen mukaisesti. Luokkia oli kymmenen niin, että köyhimmät kunnat kuuluivat luokkaan 1 saaden 93 % avustusta. Tästä avustusprosentti laski yhdellä aina 10:teen luokkaan asti, johon kuuluneet kunnat saivat valtionapua 84 %. Kouluhallitus saattoi lisäksi myöntää 1 tai 2 kantokykyluokkaan kuuluneelle kunnalle lisäavustusta kyseisiin menoihin, mikäli kunnalle koulumenoista aiheutuva rasitus muuten olisi tullut kohtuullista ras-

¹⁷⁷ Asetus kansakouluasetuksen muuttamisesta 342/1967, 69§.

¹⁷⁸ Peruskouluasetus 433/1970, 63§, 64§.

¹⁷⁹ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 9.

¹⁸⁰ Peruskouluasetus 433/1970, 196§.

¹⁸¹ Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 364/1977, 64§.

¹⁸² Kouluhallituksen yleiskirje nro 1790, 4.2.1971.

kaammaksi. Painavasta syystä lisääpua saattoi saada myös 3 luokkaan kuulunut kunta. Valtioneuvosto päätti lisäävun myöntämisperusteista vuosittain.¹⁸³

Vuotuista valtionapua haettiin kouluhallitukselta. Kouluhallituksen tehtävänä oli valvoa, ettei valtionapua maksettu tarpeettomiksi katsottavista kustannuksista. Tämän vuoksi kouluhallituksen tuli antaa kunnille ja muille kouluhallituksen alaisten koulujen ylläpitäjille asianmukaiset ohjeet. Ohjeita tuli antaa myös siitä, mitä oppilaiden kyyditystä, saattoa ja majoitusta järjestettäessä sekä vaate- ja muuta avustusta annettaessa oli otettava huomioon.¹⁸⁴

Peruskouluun siirtymisellä oli merkittävä vaikutus koululaiskuljetuksia lisäävänä tekijänä. Oppivelvollisuus piteni nyt yhdeksään vuoteen kaikkien oppilaiden kohdalla. Kuljetusten tarvetta lisäsivät etenkin oppilaat, jotka siirtyivät yksityisistä tai valtion oppikouluista kunnan koululaitoksen oppilaisiksi edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti. Nyt kaikki yläasteikäisetkin pitkämatkaiset lapset kuuluivat siis kuljetusten piiriin, kun ennen esimerkiksi yksityisten oppikoulujen keskikouluasteilla opiskelleet olivat joutuneet kustantamaan matkansa itse. Peruskouluun siirtyminen ei lisännyt itse linja-autokuljetuksia kuitenkaan kuin poikkeustapauksissa. Peruskoulusta johtunut muutos näkyikin nimenomaan yhteiskunnan maksamien kustannusten lisääntymisenä.¹⁸⁵

4.2 Peruskouluajan koululaiskuljetuksiin valmistautuminen

4.2.1 Kuljetusten järjestäminen kunnissa ja kuljetuksille asetetut tavoitteet

Peruskouluun siirtymisen lähestyessä koululaiskuljetusten järjestämiseen kiinnitettiin entistä enemmän huomiota. Kouluhallituksessa tiedostettiin, että peruskouluun siirtyminen tulisi lisäämään tuntuvasti koululaiskuljetusten piiriin kuuluvien oppilaiden määrää, joten uudet määräykset oli annettava ajoissa. Kouluhallitus järjestikin 20.1.1970 koululaisautonkuljettajain koulutusta käsitelleen keskustelutilaisuuden, jossa tehtiin myös esitys koululaiskuljetusta selvittelevän työryhmän asettamisesta. Työryhmän tehtäviksi määriteltiin silloisen kuljetuskäytännön kartoittaminen, koululaisautonkuljettajain koulutustoiminnan koordinoiminen, koululaisautonkuljettajain opaskirjan toimittaminen sekä yhteistoiminnan lisääminen sekä kuljetuskäytännössä että kuljettajakoulutuksessa.¹⁸⁶

¹⁸³ Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968, 26§.

¹⁸⁴ Peruskouluasetus 433/1970, 167§, 184§.

¹⁸⁵ Linja-autoliikenteen kustannustoimikunnan mietintö 1973:152, s. 7.

¹⁸⁶ Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän muistio 1972, s. 1-2.

Ensimmäisenä toimenaan työryhmä valmisteli kirjeen, jossa täydennettiin koululaiskuljetuksia koskevia ohjeita. Kouluhallitus hyväksyi tämän ohjekirjeen ja lähetti sen 1.10.1970 kunnallishallituksille sekä niitä vastaaville johtokunnille. Kirjeellä on huomattava merkitys koululaiskuljetusten historiassa, koska siinä annettiin ensimmäistä kertaa hyvin yksityiskohtaisia ohjeita koululaiskuljetusten järjestämisestä. Aikaisemmin ohjeet olivat käsitelleen lähinnä kuormitusta ja liikennelupa-asioita. Oppilaiden turvallisuudesta puhuttiin nyt ensimmäistä kertaa näin laajasti ja moninaisesti.

Kirjeessä kiinnitettiin huomiota ensinnäkin turvallisuutta koskeviin määräyksiin. Oppilaiden turvallisuuden ja terveyden kannalta oli tärkeää, että koululaiskuljetuksissa noudatettiin tieliikennelaissa ja –asetuksessa sekä moottoriajoneuvoasetuksessa annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Samoin tuli edelleen noudattaa ministeriön taholta jo annettuja määräyksiä. Toisena asiana kirjeessä ohjeistettiin kyyditysten järjestämistä käytännössä. Kirjeestä käy selville, että kuntien kansakoulun ohjesäännöissä oli useimmin määrätty kunnallishallitus päättämään koululaiskuljetusten käytännöllisestä järjestämisestä. Niinpä yksityiskohtaiset ohjeet koskien suunnittelu-, valmistelu- ja toteutusvaiheen toimenpiteistä olikin tarkoitettu nimenomaan kunnallishallituksille, jotka näin ollen todettiin tärkeimmiksi koululaiskuljetuksista päättäväiksi kunnallistahoiksi.¹⁸⁷

Lähtökohtana oppilaskyyditysten runkojärjestelmää laadittaessa oli tehtävänjako, jossa kansakoululautakunta oli suunnitteleva ja valmisteleva elin ja kunnallishallitus päättävä elin. Suunnitteluvaiheessa kansakoululautakunnan tehtäviin kuului hankkia alaisiltaan koulujen johtokunnilta oppilaskyydityksiin liittyvät pohjatiedot viimeistään maaliskuussa ja koota viimeistään huhtikuun kuluessa suunnitteluun liittyvät muut tiedot mahdollisista asioista, joihin oli suunniteltava muutoksia tai korjauksia. Tässä huomioon otettavia seikkoja olivat linjaliikenteen mahdollisuudet reitteineen ja aika-tila-ineen, voimassa olevien tilausliikennelupien käyttökelpoisuus, jo käytettävissä oleva ajokalusto, mahdollisuudet eri koulujen ja kouluasteiden alkamis- ja päättymisaikojen porrastamisessa, kielten opetuksesta mahdollisesti aiheutuvat kuljetukset, välikuljetukset sekä oppilasasuntoloiden toiminta. Koululaiskuljetusten valmisteluvaiheessa kansakoululautakunnan tuli tehdä toukokuun alussa alustava kyyditysjärjestelmä ja järjestää toukokuun lopussa kunnan ja liikenteenharjoittajien kanssa lopulliset neuvottelut, joiden pohjalta kunnallishallitus tekisi alustavan kyydityspäätöksen. Valmisteluvaiheessa kansakoululautakunnan tuli myös jättää kunnallishallituksen julkistettavaksi

¹⁸⁷ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970.

kyyditystarjouspyyntö sanomalehdessä tai kirjeillä, jos jokin koululaiskuljetusreitien osa tarvitsi lisäliikennettä tai uusia liikennelupia.¹⁸⁸

Toteutusvaiheessa kunnallishallituksen tuli viimeistään heinäkuussa tehdä lopullinen kyydityspäätös. Kunnallishallitus laati kirjalliset kyydityssopimukset hyväksytyjen liikennöitsijöiden kanssa. Sopimuksia ei kuitenkaan tarvittu, jos kyseessä oli luvanmukainen linjaliikenne, jonka lupaehtoissa mainittiin koululaiskuljetusten hoitamisesta. Liikennöitsijän kanssa sovittiin laskutuskäytännöistä, matkustukseen liittyvistä lipuista sekä muista vastaavista käytännön seikoista. Kunnallishallituksen tehtäviin kuului myös päättää tarvittaessa välikyydityksistä. Ohjeissa todetaan tulevaisuudesta, että kyydityskäytännön jo vakiinnuttua olisi pyrittävä nykyistä pitkäaikaisempiin kyydityssopimuksiin, jolloin vuosittain suoritettaisiin vain tarvittavat tarkistukset.¹⁸⁹

Kirjeessä asetettiin myös tärkeimmät koululaiskyyditysjärjestelmää koskevat vaatimukset, jotka tuli ottaa huomioon niin valtakunnallisella, paikallisella kuin yksityisen oppilaankin tasolla. Asetettuja vaatimuksia oli kolme ja ne olivat tarkoituksenmukaisuus, turvallisuus ja taloudellisuus. Tarkoituksenmukaisuudesta oli puhuttu jo aikaisemmissakin määräyksissä ja laeissa. Tällöin termi oli tarkoittanut oppilaan koulumatkaan odotuksineen käytettyä päivittäistä aikaa. Kirjeessä tarkoituksenmukaisuudesta puhuttaessa keskityttiin pohtimaan linja-autojen ja henkilöautojen käytön edullisuutta suhteessa oppilaisiin. Vakiovuoroisten linja-autojen käyttö nähtiin taloudellisena, koska maksu suoritettiin vain siitä matkasta, jonka oppilas oli kyydissä. Suurien oppilasmäärien kuljettaminen soveltui myös hyvin linja-autoliikenteelle sen joukkokuljetusluonteen vuoksi. Linja-autojen hyötynä nähtiin myös aikuisten läsnäolo, joka hillitsi lasten käyttäytymistä. Näin lapset oppisivat samalla myös yleisissä kulkuneuvoissa kulkemisen sääntöjä. Henkilövuokra-autojen eli taksien etuina nähtiin se, että kyyditys voitiin aloittaa ja päättää mahdollisimman läheltä oppilaan kotia, jolloin koulumatkaan käytetty aika lyheni. Näin nopeuden ja joustavuuden ansiosta kyydityksen aiheuttama rasitus vähenisi. Katsottiin myös, että taksissa järjestyksenpito oli helpompaa, koska lapsia oli vähemmän. Lapsille avautui myös mahdollisuus seurata jonkin verran paremmin liikennettä kuin linja-autossa matkustettaessa. Kunnallishallitusten tehtävänä oli huolehtia omalta osaltaan siitä, että alueen linja-auto- ja taksiliikenteen kuljetuskalustoa ei tarpeettomasti jouduttu lisäämään. Tämän vuoksi kunnissa oli neuvoteltava yhdessä liikennöitsijöiden kanssa, kumpaa liikennemuotoa oli edullisinta kussakin tapauksessa käyttää.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970.

¹⁸⁹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970

¹⁹⁰ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970

Oppilaskyydityksiä järjestettäessä oli kiinnitettävä erityistä huomiota kaikkea yleistä ja liikenneturvallisuutta lisääviin ja ylläpitäviin toimenpiteisiin. Opettajien, kouluviranomaisten ja kuljettajien tuli tähdentää oppilaille turvallisen liikkumisen tärkeyttä, ja oppilaille oli järjestettävä tarkoituksenmukaiset odotustilat koululle. Koulukyytikilpien käyttöä ja kyyditysautojen kuntoa tuli valvoa säännöllisesti, samoin kun että oppilaat yleensä mahtuivat istumaan ja ettei kyyditysautossa ollut ylimääräistä kuormitusta. Kyyditysautoon nouseminen ja sieltä poistuminen tuli tapahtua aina kun mahdollista koulun piha-alueella, autolle merkityllä liikennealueella. Myös koulun välittömän ympäristön turvallisuutta tuli lisätä, ja korostaa varovaisuuden merkitystä erityisesti niille lapsille, jotka joutuivat nousemaan autosta yleisten teiden varsilla.¹⁹¹

Taloudellisen kyyditysjärjestelmän edellytyksenä oli, että kunnassa oli vakiintunut kyydityskäytäntö, jossa otettiin tarkoituksenmukaisesti huomioon voimassa olevat säännölliset linja-auto- ja juna- vuorot. Urakkaluontoisten kyyditysten asemesta tuli pyrkiä reittikohtaisiin ratkaisuihin, joissa linja- auto- ja taksiliikenteen koordinointi oli suoritettu mahdollisimman hyvin. Liikenteenharjoittajien ja kuntien tuli tulevaisuudessa pyrkiä pitkäaikaisempiin kyydityssopimuksiin, etteivät ratkaisut vaikuttaisi tilapäisiltä. Tällä mahdollistettaisiin kuljetuskapasiteetin tehokas käyttö. Edelleen painotettiin koulujen alkamis- ja päättymisaikojen yhtenäistämistä ja porrastamista sekä kuntien ja liikenteenharjoittajien entistä lähempää yhteistoimintaa. Taloudellisuutta voitiin lisätä myös suorittamalla vertailuja eri ajoneuvotyyppien henkilökilometrikustannusten välillä. Lopuksi ajoneuvotyyppien valinta tuli suorittaa kyydittävien oppilaiden määrän ja paikallisten tie- ja vastaavien olosuhteiden mukaan.¹⁹²

Tämän kirjeen perusteella kunnille annettiin siis yksityiskohtaisia ohjeita koululaiskuljetusten järjestämisestä. Kirjeen tarkoituksena on ollut varmistaa, että kuljetukset tulisivat hoidetuiksi kuten laissa oli määrätty. Koululaiskuljetuksille asetetut tavoitteet olivat osaltaan vanhan kertausta. Esimerkiksi taloudellisuudesta puhuttaessa koulujen alkamis- ja päättymisaikojen porrastaminen kunnan sisällä oli ollut esillä jo aikaisemmissa ohjeissa. Se, että asiasta mainitaan taas, kertoo osaltaan siitä, että se ei kaikissa kunnissa käytännössä toteutunut, mutta myös siitä, että kouluajojen suunnittelu oli hyvin tärkeää kuljetusten järjestämisen kannalta.

¹⁹¹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970

¹⁹² Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970

4.2.2 Kyyditysjohtosäännön käyttöönotto

1.10.1970 annetuissa ohjeissa kuntia kehoitettiin ottamaan käyttöön kyyditysjohtosääntö. Tämän johdosta koululaiskuljetuksia selvittelyt työryhmä valmisteli kyyditysjohtosäännön mallin, jonka kouluhallitus lähetti kuntien käytettäväksi ja avuksi johtosääntöjen laatimisessa. Tarkoituksena oli, että kansakoululautakunta tai sitä vastaava johtokunta valmisteli kyyditysjohtosääntöasian kyseisen mallin pohjalta tehden siihen mahdolliset paikkakuntaakohtaiset muutokset. Johtosäännön hyväksyi kunnanvaltuusto. Kouluhallitus suositteli, että hyväksytty johtosääntö olisi tarkoituksenmukaista jakaa liikennöitsijöille, kyyditysautonkuljettajille, poliisiviranomaisille, kansakoululautakunnille, kansakoulun johtokunnille, kaikille kunnallisille kouluille ja mahdollisesti myös pitkämatkaisten oppilaiden vanhemmille.¹⁹³ Kyyditysjohtosäännön mallissa annettiin yksityiskohtaisia ohjeita kuljetusten järjestämisestä. Nämä ohjeet olivat osittain yhteneviä 1.10.1970 annettujen ohjeiden kanssa.

Kyyditysjohtosääntö koski vain tilausajona suoritettuja koululaiskuljetuksia. Kunta oli tällöin varannut koko auton nimenomaan oppilaita varten, eikä siinä saanut kuljettaa oppilaiden lisäksi kuin kunnan koululaitoksen oppilaita. Johtosäännössä määrättiin, että kuljetukset tuli suunnitella niin, ettei oppilaita ilman erityistä syytä tuotu kouluun kuin 15 minuuttia ennen koulupäivän alkamista, ja että paluumatka suoritettaisiin heti koulutyön päätyttyä. Kuljetusautossa tuli olla riittävä tuuletus ja lämpö sekä riittävät tilat koulupäivän aikana tarvittavien urheiluvälineiden kuljetusta varten. Oppilaita ei saanut sijoittaa autoon liian ahtaasti eikä milloinkaan enempää kuin henkilölukua koskevat säännökset tai määräykset sallivat. Kuljettajan tuli valvoa, että kaikki kuljetukseen kuuluvat lapset olivat kulloinkin paikalla. Tähän liittyen oppilaan tuli etukäteen ilmoittaa kuljettajalle, jos hän meno- tai paluumatkalla käytti jotain muuta kulkuneuvoa. Samoin opettajan tuli ilmoittaa kuljettajalle, jos oppilaan kotiinlähdon aikataulu muuttui. Oppilaiden tuli käyttäytyä hyvin kuljetuksen aikana, ja kuljettajan tuli valvoa ettei autossa tupakoitu. Johtosäännön tulkitsemisesta aiheutuneet erimielisyydet ratkaisi kansakoululautakunta, joka tarvittaessa myös antoi yksityiskohtaisia ohjeita kyydityksen järjestelystä.¹⁹⁴

1.10.1970 annetuissa ohjeissa tähdennettiin joukkokuljetuksien hoitamista niihin parhaiten soveltuvilla kulkuneuvoilla, käyttäen mahdollisuuksien mukaan voimassa olevia säännöllisiä linja-auto- ja junavuoroja. Samassa kirjeessä todettiin myös, että kyyditysjohtosäännön valmistaminen ja käyttöön ottaminen vakiinnuttaa kunnan kyydityskäytännön.¹⁹⁵ Kyyditysjohtosäännössä annettiin siis

¹⁹³ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1792, 25.2.1971.

¹⁹⁴ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1792, 25.2.1971

¹⁹⁵ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1762, 1.10.1970.

ohjeet tilausliikenteenä suoritettujen koululaiskuljetusten hoitamisesta kunnassa. Kyyditysjohtosäännön käyttöönotto kertoo siitä, että kuljetuksia järjestettiin myös tilusajoina, eikä pelkästään vakiovuoroisilla linjoilla. Tässä saattaa olla taustalla myös valmistautuminen tulevaan, jossa koululaiskuljetukset lisääntyivät peruskouluun siirtymisen jälkeen ja niiden luonne hieman muuttui. Tilausliikenne saattoi tulla taloudellisemmaksi, jos lakkautetun koulupiirin oppilaat jouduttiin kaikki kuljettamaan ja linja-auto tuli heistä täyteen. Toisaalta kuljetuksia piti hoitaa myös takseilla ja taksikyydithän olivat luonteeltaan tilusajoja, sillä niihin ei otettu muita matkustajia. Peruskouluun siirryttyä oppilaiden päivittäiseen koulumatkaan käyttämä aika laski. Tämäkin seikka puolsi tilusajojen, etenkin takseilla suoritettujen välikyytien, tarvetta.

4.2.3 Kuljettajat

1970-luvun alussa koululaisautonkuljettajiin alettiin kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Tämä olikin aiheellista, sillä noin puolet linja-autonkuljettajista ja kolmasosa taksikuljettajista suorittivat päivittäin koululaiskuljetuksia. Kuljettajan tehtävänä oli kuljettaa lapset turvallisesti kouluun, mutta hänellä nähtiin olevan myös tärkeä kasvatuksellinen tehtävä. Lapsille tuli näyttää hyvää esimerkkiä liikennekäyttäytymisestä, ja tämän vuoksi kuljettajan tuli olla *luottamusta herättävä, maineeltaan moitteeton, kohtelias, valpas, vastuuntuntoinen ja yhteistyöhön kykenevä henkilö*. Koululaiskuljetuksia selvittelyt työryhmä totesi, että kuljettajien tehtävään soveltuvuutta seurattiin useimmiten vasta jälkikäteen, eikä pakollista erikoiskoulutusta toistaiseksi ollut järjestetty. Taksiliitto ja Linja-autoliitto olivat kuitenkin järjestäneet jonkin verran omia koulutuksiaan ja keskustelutilaisuuksia.¹⁹⁶

Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän pääasiallisena tehtävänä oli koululaisautonkuljettajien koulutuksen koordinointi. Työryhmä laatikin kurssiohjelman, johon sisältyi muun muassa koulu- ja tieliikennelainsäädäntöä, kasvatusnäkökohtia, liikenneturvallisuuskysymyksiä sekä vakuutusasioita ja ensiaputoimenpiteitä. Tämän mukaisesti pidettiin kokeilukurssi Vihdissä keväällä 1971. Kurssille osallistui 40 koululaisautokuljettajaa Vihdistä ja lähiympäristöstä. Kurssin päätteeksi suoritettun kyselyn perusteella muokattiin kurssin ohjelma lopulliseen muotoonsa, joka toimitettiin kunnallishallituksille ja kansakoululautakunnille sekä niitä vastaaville johtokunnille kouluhallituksen yleiskirjeen liitteenä 22.7.1971. Syyslukukaudesta 1971 lähtien kuljettajille järjestettiinkin kurssimuotoista koulutusta annettujen ohjeiden mukaisesti useissa kunnissa. Kurssin järjestäminen kuului koululautakunnan tehtäviin. Keskeisenä kaikessa koululaiskuljettajien koulutuksessa tuli olla vas-

¹⁹⁶ Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän muistio 1972, s. 14-15.

tuun ja pedagogisen asennoitumisen korostaminen sekä ammattiaseman tiedostaminen positiivisella tavalla. Myös koululaiskuljetusta hoitaville liikenteenharjoittajille tuli järjestää lyhyitä kursseja, joissa käsiteltiin kuljetustarjousten laatimiseen ja laskutuskäytäntöön liittyviä kysymyksiä, kuljetusten valvontaa sopimuskaudella sekä yleisösuhteiden hoitoon liittyviä näkökohtia.¹⁹⁷

Työryhmä laati myös käsikirjan koululaisautonkuljettajille, joka niin ikään jaettiin kouluhallituksen kirjeen liitteenä 22.7.1971. Käsikirjan tarkoituksena oli antaa koululaiskuljettajien työhön liittyviä keskeisiä ohjeita. Kuljettajat nähtiin oheiskasvattajina, joiden tuli perehtyä kuljetettavia koskeviin turvallisuusnäkökohtiin, oppilaiden käyttäytymisen ymmärtämiseen sekä kurinpidollisiin pääperiaatteisiin. Ihannekuljettajana nähtiin *henkilö, joka oli ajoneuvonsa hallitseva ja palveluun altis kuljettaja, jossa rauhallisuus yhdistyi harkitsevaan sekä elämäntavoiltaan säännölliseen ammattihenkilöön*. Käsikirjassa annettiin ohjeita lasten kanssa toimimiseen. Erityisesti korostettiin oman toiminnan esimerkillistä vaikutusta lasten elämässä. Käsikirjassa kerrattiin myös turvallista ajotapaa sekä yleisimpiä liikennesääntöjä.¹⁹⁸

Koululaisautonkuljettajille tarkoitetun kurssin ohjelma sekä käsikirja päivitettiin vuonna 1978. Kurssin pituus laski 15 tunnista 14 tuntiin. Muutoksena aikaisempaan oli se, että nyt annetussa kurssiehdotuksessa koululaiskuljetusten suunnittelu ja käytännön järjestelyt olivat ohjelmassa. Vuoden 1971 suunnitteluluento oli suositeltu vain tarvittaessa pidettäväksi. Uudessa kurssiohjelmassa oli myös hieman enemmän kuljettajaan ja hänen työhönsä keskittyviä aiheita. Periaatteessa kurssin aihealueet olivat samat kuin vuonna 1971. Nyt ne oli kurssiohjelmassa järjestelty vain hieman eri tavalla. Kurssille osallistumisesta annettujen todistusten jakamista jatkettiin. Käsikirjakin pysyi keskeiseltä asiasisällöltään samana. Kirjassa annetut ohjeet olivat kuitenkin nyt yksityiskohteisemmin selitetyjä ja niitä oli enemmän. Vuoden 1971 käsikirjan tyyli oli selkeästi kuljettajan käyttäytymisesimerkkiä korostava. Nyt korostettiin enemmän käytännön toimintaa eri tilanteissa.¹⁹⁹

Koululaisautonkuljettajien koulutuksen aloittamisella on merkittävä asema koululaiskuljetusten historiassa. Tähän mennessä koululaiskuljetuksia oli tarkasteltu vain eräänä julkisen liikennepalvelun erityismuotona, jonka erityisvaatimuksia ei oltu yleisesti tunnustettu. Viimeistään 1970-luvun alkuvuosina koululaiskuljetusten erityisluonne hyväksyttiin tosiasiana, ja tällöin kuljettajat alettiin

¹⁹⁷ Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s. 31-35.

¹⁹⁸ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1819, 22.7.1971

¹⁹⁹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 2943, 8.6.1978.

nähdä oheiskasvattajina.²⁰⁰ Koululaisautonkuljettajille tarkoitetut käsikirjat toimivat hyvinä ohjepaketteina niin kuljettajille ja liikennöitsijöille kuin myös kunnan viranomaisille. Käsikirjojen etuna voidaan nähdä myös se, että niissä korostuu lapsia palveleva toiminta. Kyllä tästä toki puhuttiin myös viranomaisten ohjeissa, mutta usein niissä korostettiin myös kuntataloudellisia tai vastaavia seikkoja.

4.2.4 Koululaiskuljetuksia tutkineet työryhmät ja niiden tekemät ehdotukset

Koululaiskuljetustarpeen lisääntymisestä sekä kuljetusten kasvaneesta merkityksestä kertovat asiaa tutkimaan ja selvittämään perustetut työryhmät ja komiteat. Vuosina 1970-1972 toimi jo mainittu koululaiskuljetuksia selvitelty työryhmä. Lisäksi vuonna 1973 toimi liikenneministeriön asettama koululaiskuljetustoimikunta ja vuosina 1972-1973 valtioneuvoston asettama oppilashuoltokomitea. Näiden toimielimien lisäksi Suomen Kunnallisliitto julkaisi vuonna 1976 Käytännön kouluhallintoa - sarjassaan oppilashuoltoa käsitelleen oppaan kuntien avuksi koulumatkojen järjestelyssä. Seuraavassa tarkastellaan työryhmien saavuttamia tuloksia sekä niiden vaikutuksia koululaiskuljetusten historiassa.

Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän tekemät muutosehdotukset annettiin kunnille ohjeeksi kouluhallituksen yleiskirjeellä, jota on aiemmin tässä tutkimuksessa käsitelty laajasti. Tärkeimmät huomioon otetut aiheet koskivat koululaisautonkuljettajien koulutuksen järjestämistä sekä kuljetusten käytännönjärjestelyjä ja tehtäväjakoja kunnissa. Työryhmä esitti lisäksi koululaiskuljetuksiin liittyvän tilastoinnin kehittämistä. Lisäksi se pohti, tulisiko Suomessakin useiden muiden maiden tapaan luokitella pitkämatkaiseksi sellainen oppilas, jonka koulumatka oli neljä kilometriä. Tämän työryhmän tekemä työ oli selvästi tärkeää koululaiskuljetusten historiassa. Työryhmän laatima kirje piti sisällään tärkeitä ohjeita kunnille ja siinä asetettiin koululaiskuljetuksia koskeneet vaatimukset. Työryhmä totesi kuitenkin itsekkin muistiossaan, että kehitys koululaiskuljetuksissa on niin nopeaa, että sen laatima kyseinen kirje kaipasi jo vuonna 1972 korjauksia ja täsmennyksiä. Lopuksi työryhmä esitti, että valtiovalta asettaisi virallisen elimen selvittämään koululaiskuljetuksia koskevia asioita tarkemmin.²⁰¹

Koululaiskuljetustoimikunta asetettiin liikenneministeriön toimesta 14.2.1973. Sen tehtäväksi määrättiin laatia ehdotus uudeksi koululaiskuljetuksissa sovellettavaksi henkilökuormitusmääräyk-

²⁰⁰ Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s. 30.

²⁰¹ Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s.38-39, 41-43.

seksi niin, että se olisi mahdollisimman lähellä moottoriajoneuvoasetuksen kuormitusmääräyksiä.²⁰² Edellinen kuormitusmääräys koskien koululaiskuljetuksia oli vuodelta 1966, joka oli hyväksytty samansisältöisenä edelleen noudatettavaksi liikenneministeriön päätöksellä 3.9.1971.²⁰³

Toimikunnan selvitykselle oli selvä yhteiskunnallinen tilaus. Kuormitus mainittiin eniten arvostelua aiheuttaneeksi epäkohdaksi koululaiskuljetuksissa. Ajoneuvot kuormitettiin liian täyteen, jolloin oppilaan koulumatka muodostui rasittavaksi. Tämä puolestaan heikensi hänen terveyttään ja suorituskykyään koulussa. Erityisesti tilanne oli huolestuttava takseissa, joiden takapenkeille ahdettiin usein aivan liikaa oppilaita. Tässä on hyvä muistaa, että tuolloin ei Suomessa ollut turvavyöpakkoa. Toimikunnan käsityksen mukaan voimassa olleet auton kantavuuteen ja oppilaiden painoon perustuvat kuormitusmääräykset sallivat liian suuren oppilasmäärän kuljettamisen. Toimikunta ehdottikin uusien määräyksien laatimista käytettävissä olevan matkustajatilan perusteella. Uudet kuormitusmääräykset tulisi laatia kaikille oppivelvollisuuskoulun oppilaille samojen perusteiden mukaisesti niin, että rajausperustana olisi oppilaan ikä eikä koulumuoto. Tässä varauduttiin jo mahdolliseen tulevaan kehitykseen, jossa myös keskiasteen ja lukion oppilaat tulisivat kunnan järjestämien koululaiskuljetusten piiriin.²⁰⁴

Toimikunnan ehdottamat uudet kuormitusmääräykset oli laadittu siten, että sallittava oppilasmäärä määriteltiin istuinkohtaisesti kullekin istuimelle rekisteröidyn paikkaluvun perusteella. Uusista määräyksistä pyydettiin lausunnot kolmelta kunnalta, joista Kuusamo ja Ranua kuuluivat merkittäviin koululaiskuljetuskuntiin. Näiden lausuntojen perusteella voitiin todeta, että uusien määräysten käyttöönotto lisäisi taksien määrää hieman yli kymmenen prosenttia koululaiskuljetusten hoitamisessa, ja vastaava kustannusten lisäys olisi jäänyt hieman alle kymmenen prosentin.²⁰⁵ Uutta kuormitusmääräystä on kuitenkin tarpeetonta selostaa tässä tarkemmin, sillä sitä ei koskaan otettu virallisesti käyttöön. Tämä voidaan päätellä Kunnallisliiton julkaiseman oppilashuolto-oppaan perusteella. Opas on toimitettu vuonna 1976 ja siinä mainitaan käytössä olevana kuormitusmääräyksenä liikenneministeriön vuoden 1971 päätös. Samalla siinä todetaan, että ”*tällä hetkellä ei ole todennäköistä, että koululaiskuljetuspäätöksen kuormitusmääräyksiä muutettaisiin..*”. Päätelmää tukee myös se, että kouluhallituksen yleiskirjeiden arkistoluettelosta ei löydy mainintaa kirjeestä, jossa 1974 vuo-

²⁰² Koululaiskuljetus toimikunnan mietintö 1973:145.

²⁰³ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1832, 1.10.1971.

²⁰⁴ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973:145, s. 19, 22-23. Seppinen 1992, s.194.

²⁰⁵ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973:145, s. 26, 28.

den alusta, tai myöhemminkään, voimaan olisi tullut uudet kuormitusmääräykset, niin kuin toimikunta mietinnössään ehdotti.²⁰⁶

Käytettävissä olevista lähteistä ei suoraan käy ilmi syytä, miksi kuormitusmääräyksiä ei uudistettu. Mietinnössään toimikunta oli laskenut uusien määräysten vaikutukset kustannuksiin. Autojen kuormituksen pieneneminen ja tarvittavan lisäkaluston käyttöönotto olisivat nostaneet kuljetuskustannuksia jonkin verran. Kustannusten nousu olisi myös kohdentunut eri kuntiin eri lailla. Suurinta se olisi ollut kunnissa, joissa suurin osa kuljetuksista hoidettiin takseilla sekä kunnissa, joissa kuljetusajoneuvot oli jouduttu kuormittamaan suurimpien sallittujen oppilasmäärien mukaan.²⁰⁷ Käsillä ollut peruskouluun siirtyminen lisäsi jo valmiiksi kuljetustarvetta ja samalla kustannuksia. Joten tässä saattoi hyvinkin olla perusteet ehdotetun kuormitusmääräyksen hylkäämiselle. Vaikutusta saattoi olla myös vuoden 1974 aikana voimaan tulleella uudistuksella, jossa linja-automatkojen maksukäytäntöjä koulukuljetusten kohdalla muutettiin. Tämä uudistus, jota käsitellään seuraavassa luvussa, lisäsi koululaiskuljetusten jo muutenkin suurta taloudellista raskautta. Tässä yhteydessä on muistettava, että vuosina 1973-1974 elettiin energiakriisin aikaa ja vuoden 1975 jälkeen tuli lama, joka aiheutti vakavan häiriön liikennepolitiikassa.²⁰⁸ Tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa oli varsin ymmärrettävää, että kuormitusmääräys ja sen mukanaan tuomat kustannuslisäykset jätettiin toteuttamatta.

Oppilashuoltokomitean mietinnössä ei koululaiskuljetusten osalta tullut juurikaan uusia asioita esiin. Siinä kiinnitettiin huomiota samoihin kuljetuksissa esiintyviin ongelmiin, joihin jo aikaisemmin muut työryhmät olivat paneutuneet. Komitea kuitenkin esitti mietinnössään koululaiskuljetusten kehittämisohjelman, jossa se nosti esille muun muassa seuraavia asioita. Komitean näkemyksen mukaan vammaisten oppilaiden erityistarpeet tulisi ottaa huomioon niin, ettei heidän koulunkäyntinsä vaikeudu, lykkäydy tai esty. Tämä edellytti muun muassa vaikeasti liikuntavammaisille erityiskalustoa ja – välineistöä. Lisäksi komitea huomioi kuljetuksiin käytettävän ajan, kuljetusten turvallisuusnäkökohdat, kuljetuksiin osallistuvan henkilöstön koulutustarpeet sekä ajoneuvoikohtaiset vaatimukset. Erityisenä kohtana muihin työryhmiin verrattuna komitean kehittämisohjelmassa on koulumatkojen vastuukysymysten pohtiminen odotus- ja kyyditysaikana sekä ajoneuvoihin nousemisen ja poistumisen aikana. Komitean mielestä nämä vastuut tuli selkeästi määritellä. Lisäksi ehdotettiin kyydityksen aikaisen ensiapuvälmiuden kehittämistä kyydityshenkilöstön ja oppilaiden

²⁰⁶ Käytännön kouluhallintoa 4: Oppilashuolto 1976, s. 10. Kouluhallituksen yleiskirjeiden arkistoluettelo. Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973:145, s. 33.

²⁰⁷ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973:145, s. 35.

²⁰⁸ Seppinen 1992, s. 193-194.

kouluttamisella sekä autoihin sijoitettavien riittävien ensiapuvälineiden hankkimisella. Lopuksi komitea ehdotti keskiasteen oppilaiden koulumatkoista aiheutuvien kustannusten korvaamista julkisista varoista. Tällä tarkoitettiin siis lukion ja ammattikoulujen oppilaita, jotka kustansivat matkansa itse. Keskiasteen oppilaille oli ilmaisia koulukuljetuksia vaadittu jo aikaisemminkin, mutta niitä ei kuitenkaan peruskoulu-uudistuksen yhteydessä toteutettu.²⁰⁹

Oppilashuoltokomitean mietinnön voidaan katsoa kokonaisuutena olleen merkittävä selvitys suomalaisen oppilashuollon tilanteesta sekä sen kehityskohdista. Peruskouluun siirtymisen aikana sille oli myös yhteiskunnallinen tilaus, koska kunnallisen koululaitoksen piiriin tuli paljon uusia oppilaita. Peruskoulu liittyi vahvasti hyvinvointivaltion rakentamiseen. Myös tästä näkökulmasta katsoen oppilashuollon riittävyys ja sen ulottaminen kaikkia koskevaksi olivat ymmärrettävästi yhteiskunnassa esillä. Koululaiskuljetuksia koskevana mietinnön vaikutus voidaan nähdä siinä, että koululaiskuljetuksia käsiteltiin yhtenä tärkeänä oppilashuollon osa-alueena. Toisaalta koululaiskuljetusten yhteiskunnallinen merkittävyys oli tässä vaiheessa jo päättäjien tiedossa.

4.3 Koululaiskuljetusjärjestelmän suhde linja-autoliikenteeseen

4.3.1 Koululaiskuljetukset ja maaseudun linja-autoliikenne

Jo vuonna 1965 kouluhallituksessa kiinnitettiin huomiota viisipäiväiseen kouluviikkoon siirtymiseen. Monilla yhteiskuntaelämän aloilla pyrittiin tällöin työviikkoa lyhentämään, ja esimerkiksi USA:ssa ja Englannissa tämä oli jo toteutettu. Yhteiskuntaelämän ja hallinnon siirtyessä vapaisiin lauantapäiviin olisi myös koulun seurattava perässä. Vapaiden lauantaiden järjestämiseen liittyi kuitenkin erinäisiä huolia. Ensinnäkin kiinnitettiin huomiota koulusaavutusten mahdolliseen tasonlaskuun, oppilaiden ja opettajien työtaakan lisääntymiseen, nuorten terveydentilaan ja heidän poissaoloihinsa. Huolena nähtiin myös oppilaiden vapaa-ajan lisääntyminen, joka saattaisi aiheuttaa joissain tapauksissa ongelmia sekä yhteiskunnan kannalta kustannusten nousua nuorten vapaa-ajan toiminnan järjestämisessä. Lukuvuotta ei myöskään haluttu pidentää, koska Suomessa oli niin pitkä ja pimeä talviaika. Positiivisena puolena työviikon lyhentämisessä nähtiin muun muassa perheiden lisääntyvä yhteinen vapaa-aika. Myös koululaiskuljetusten järjestäminen tulisi yhteiskunnalle edullisemmaksi. Samalla se helpottaisi olennaisesti etenkin pitkämatkaisten oppilaiden koulunkäyn-

²⁰⁹ Oppilashuoltokomitean mietintö 151:1973, s. 79-80.

tiä.²¹⁰ Suomalainen koululaitos siirtyikin 5-päiväiseen kouluviikkoon lukuvuoden 1971 alusta. Tämä aiheutti muutoksia koko linja-autoliikenteeseen, etenkin maaseudun lauantaivuoroihin.²¹¹

Koululaiskuljetustoimikunnan mietinnössä selvitettiin koululaiskuljetusten merkitystä maaseudun julkiselle liikenteelle. 1960-luvulla tapahtuneen teollistumisen ja väestön muuttoliikkeen johdosta maaseutujen haja-asutusalueiden asukasmäärät olivat huomattavasti laskeneet. Tästä syystä, ja henkilöautokannan jatkuvasti kasvaessa, oli myös linja-autoliikenne maaseuduilla koko ajan vähentynyt. Voimakkaimmin oli vähenemistä tapahtunut juuri sellaisissa maaseudun liikenteissä, jotka eivät kuljettaneet koululaisia. Koska maaseudulla liikennöivistä linja-autoista noin puolet kuljetti koululaisia, totesi toimikunta koululaiskuljetusten muodostavan perustan koko maaseudun linja-autoliikenteelle. Ilman koululaiskuljetuksia tuskin olisi ollut mahdollista ylläpitää silloista liikenneverkostoa ja samalla taata myös muille maaseudun asukkaille mahdollisuus liikenneyhteyksiin. Tilanne oli sama taksien kohdalla. Toimikunnan tutkimusten mukaan suurelle osalle maaseudun takseista säännölliset koululaiskuljetukset antoivat lähes koko toimeentulon. Toimikunnan mukaan tulevaisuudessa olikin tarpeellista maaseudun liikenneyhteyksien hoitamiseksi koululaiskuljetusten ja muun maaseudun liikennetarpeiden koordinointi.²¹²

Linja-autoliikenteen kustannustoimikunta jätti mietintönsä vuonna 1973. Sen tehtävänä oli ollut selvittää linja-autoliikenteen kuljetustaksan perusteena olleet kustannukset ja tutkia mahdollisuudet kustannusten alentamiseen ilman verohelpotuksia ja valtion suoranaista rahallista tukea. Mietinnössä tunnustettiin tosiasia, että linja-autoliikenne maaseudulla tulee tulevaisuudessa vähenemään. Tähän liittyen toimikunta teki muun muassa seuraavia ehdotuksia, jotka koskivat nimenomaan maaseudun liikennettä, josta suurin osa oli koululaiskuljetusliikennettä. Toimikunnan mielestä maaseudun kaikki joukkoliikennevuorot, siis myös vain koululaisille tarkoitettut tilausvuorot, oli pyrittävä saamaan linjaliikenteeksi. Näin taattaisiin muillekin matkustajille mahdollisuus joukkoliikenteeseen. Tämä voitaisiin toteuttaa kuntien taholta käyttämällä mahdollisimman paljon linjavuoroja koululaiskuljetuksiin ja maksamalla tarvittaessa jopa normaalin taksataulukon mukaista taksaa. Tällaista tukijärjestelmää noudatettiin muun muassa Ruotsissa ja Norjassa. Toimikunta ehdotti myös, että kunnille saataisiin myydä sarjalippuja koululaisten matkoja varten varsinaiseen taulukkohintaan ilman alennuksia. Tämä tarkoittaisi valtion ja kuntien välillistä tukea heikommalle linjaliikenteelle. Täydellä maksulla suoritetut linjaliikenteellä hoidetut koululaiskuljetukset tulisivat joka tapauksessa

²¹⁰ Kouluhallinnon työsaralta 1/1965, s. 2-4. Pihanen 1968, s. 11, 14.

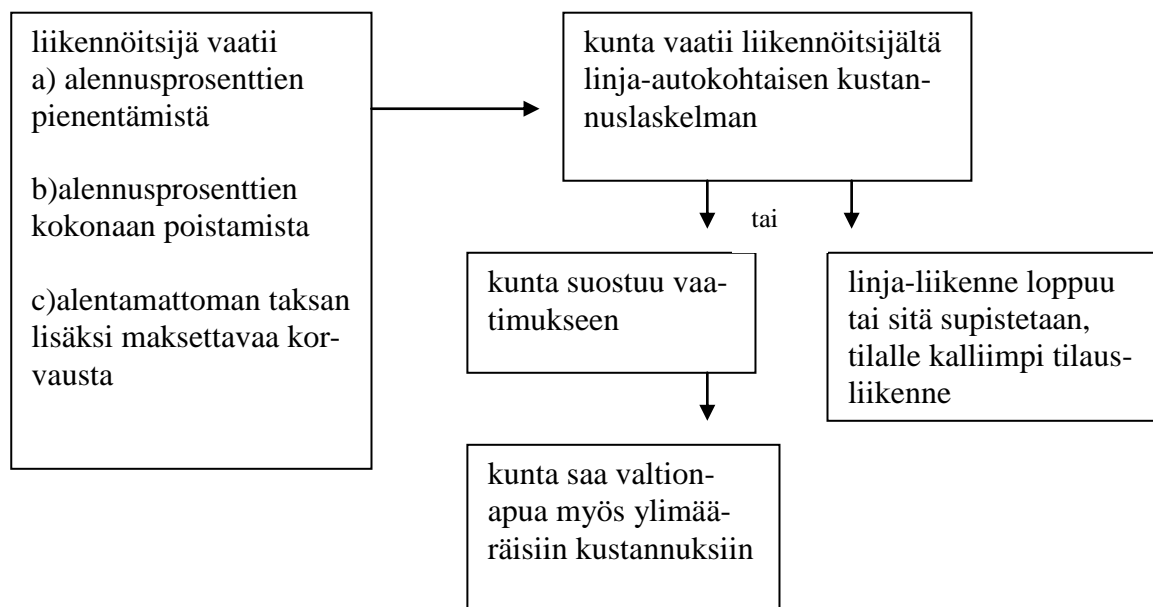
²¹¹ LAL:n jäsentiedotuksia 5/1971.

²¹² Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 1973:145, s. 10

edullisemmaksi kuin tilausliikenne. Tässäkin turvattaisiin samalla myös muiden matkustajien matkustusmahdollisuudet.²¹³

Elinkeinohallitus antoi 5.2.1974 päätöksen koululaiskyyditysten korvauksista linja-autoliikenteessä. Tämän päätöksen mukaan liikennöitsijä ja asianomainen kunta saivat sopia erikseen korvauksesta, jonka kunta taksan mukaisen maksun lisäksi suoritti liikennöitsijälle koululaisten kuljettamisesta aikataulun mukaisilla vuoroilla. Tämän päätöksen perusteella kouluhallitus ilmoitti 7.3.1974 kirjeellään kunnille, että myös tällaiset alennuslipputaksan ylittävät, linja-autoliikenteen yleisissä vuoroissa tapahtuneet koululaiskuljetukset olivat valtionapuun oikeuttavia. Kyseisessä liikenteessä ei kuitenkaan saanut ylittää linja-autoliikenteen voimassa olevan tilausajotaksan mukaisia maksuja vähennettyinä sillä tulolla, joka keskimäärin kertyy liikenteessä kuljetetuista muista matkustajista. Mainitun keskimääräisen tulon arvioimista varten liikennöitsijän oli esitettävä kirjanpitoonsa perustuva selvitys linjavuoron taloudellisesta kannattavuudesta. Korvauksen määrää päätettäessä oli kuitenkin ensisijaisesti tutkittava mahdollisuudet turvata liikenteen harjoittamiselle tarpeelliset taloudelliset edellytykset supistamalla tarvittaessa henkilötaksan alennuksia tai poistamalla ne kokonaan. Mikäli tämä ei riittänyt, voitiin korvausta nostaa edellä mainituissa tilausajotaksan rajoissa.²¹⁴

Kuvio 3. Koululaiskuljetuksia koskeva uusi korvausjärjestelmä.



²¹³ Linja-autoliikenteen kustannustoimikunnan mietintö 1973:152, s. 73-74.

²¹⁴ Kouluhallituksen yleiskirje nro 2080, 7.3.1974

Elinkeinohallituksen päätös oli yksi keino turvata linja-autoliikenteen jatkuminen maaseudulla. Tämän päätöksen turvin oli mahdollista, että koululaisista ei maksettu enää alennettuja hintoja liikenteessä. Päätöksellä haluttiin kannustaa kuntia ja liikennöitsijöitä hoitamaan koululaiskuljetukset vakiovuoroisilla linjoilla eikä tilausajoina. Jos linjaliikenteestä olisi jouduttu luopumaan, olisi vaihtoehtoinen tilausliikenne tullut yhteiskunnalle kalliimmaksi ja samalla muiden matkustajien liikennepalveluiden taso olisi laskenut.²¹⁵ Tässä huomataan ajattelussa tapahtunut suuri periaatteellinen muutos. Vuonna 1966 kouluhallitus nimenomaan korosti, ettei kansakoulutoimen hoitamiseen osoitettuja määrärahoja oltu tarkoitettu tietyn tyyppisen elinkeinotoiminnan tukemiseen.²¹⁶ Periaatteesta luopumisen syyt on kuitenkin helposti löydettävissä.

Elinkeinohallituksen päätöksen aikaan linja-autoliikenteessä alkoi merkittävä muutos. Tällöin kokonaisajomäärä alkoi ensimmäisen kerran 1940-luvun jälkeen vähetä. Ilmiö johtui monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta, kuten yksityisen liikenteen kasvusta, voimakkaasta muuttoliikkeestä ja taloudellisesta laskusuhdanteesta. Nämä tekijät yhdessä vähensivät matkustusta linja-autoissa. 1950-luvulta lähtien linja-autoliikenteessä oli ollut käynnissä kustannusten ja taksojen kilpajuoksu. Liikennöitsijöiden mukaan kustannukset nousivat jatkuvasti taksoja nopeammin. Taksoja oli 1960- ja 1970-luvuillakin korotettava useaan kertaan, kun muita keinoja kustannusten kasvun korvaamiseksi ei ollut käytössä. Kustannuksia nostivat muun muassa kuljettajien palkankorotukset, yleinen kustannustason nousu ja matkustajien väheneminen.²¹⁷

Valtakunnalliset taksat vahvisti liikenneministeriö huomioon ottaen elinkeinohallituksen lausunnon. Taksamuutokset tehtiin linja-autoliikenteen osalta Linja-autoliiton hakemusten perusteella. Taksat olivat enimmäistaksoja ja niistä voitiin haluttaessa poiketa alaspäin. Henkilötaksassa matkustajan maksama kuljetusmaksu määräytyi kuljetun matkan mukaan. Henkilötaksassa ilmoitettiin aikuisen kertamaksu sekä sen perusteella laskettavat alennusliput. Tilausliikennetaksa koostui perusmaksusta, tuntimaksusta ja kilometrimaksusta.²¹⁸

1970-luvun alussa julkisen liikenteen tila oli valtakunnallisesti vaikein vuosikymmeniin. Syrjäseutujen asutuksen vähentyessä linja-autojen ja paikallisjunien käyttö romahti, ja monessa tapauksessa kannattamattomia vuoroja jouduttiin lopettamaan. Liikennepoliittisesti tämä oli vinoa kehitystä, koska kulkuyhteydet taajamien ulkopuolelle heikkenivät. Valtion kehitysaluepoliittisen näkemyksen

²¹⁵ Käytännön kouluhallintoa 4-oppilashuolto 1976, s. 12-13.

²¹⁶ Kouluhallituksen yleiskirje nro 1578, 10.6.1966.

²¹⁷ Viitaniemi 1978, s. 317, 334-335, 343.

²¹⁸ Hakala 1985, s. 70-71.

mukaan myös syrjäseutujen liikenteeseen olisi tullut panostaa. Liikenneministeriö olikin 1970-luvun alkuvuosina uuden tilanteen edessä. Tähän mennessä liikenne oli ollut yhteiskunnan kehittämisen väline. Nyt jouduttiin pohtimaan erilaisia maaseudun liikenteen tukimuotoja, ja liikenteestä tuli valtiolle liiketaloudellinen hanke.²¹⁹

4.3.2 Uusi aika koululaiskuljetusten historiassa

Helmikuussa 1974 annetun elinkeinohallituksen päätöksen jälkeen alkoi aivan selvästi uusi aika koululaiskuljetusten järjestämisessä ja ohjeistamisessa. Tähän asti oli toimittu alennetuilla lipuilla tai tilausajona suoritetuissa kuljetuksissa etukäteen sovitulla kuljetushinnalla. Elinkeinohallituksen päätöksen jälkeen kuntien ja liikennöitsijöiden yhteistyö koostui pääosin kustannuslaskelmien teosta sekä tietenkin vuosittaisista aikataulusuunnitteluista. Tähän mennessä oli saatu sovittua kouluhallituksen ohjeiden perusteella jo riittävän hyvin toimivat kuljetuskäytännöt. Nyt päähuomio siirtyi kustannuksiin ja liikennöitsijöille maksettuihin taksan ylittäviin korvauksiin.

Kouluhallituksen tehtävänä oli valvoa valtionapujen oikeaa maksamista, joten tämä tarkoitti yksityiskohtaisia laskelmia linja-auton matkustajista päivittäin liikennöitsijöiltä. Kouluhallitus antoikin lisäohjeita uusien koululaiskuljetuskustannusten laskemisesta 20.5.1975. Pääsääntönä oli, että linja-autoliikenteen henkilötaksaa noudatettaessa oli ensisijaisesti käytettävä säännönmukaisia alennuslippuja tai niitä vastaavia laskutushintoja. Tällöin alennus oli kertamaksun hinnasta kaksitoista vuotta täyttäneiltä 30 % ja sitä nuoremmilta 50 %. Elinkeinohallituksen päätöksen mukaisesti sovitusta alentamattoman lipputaksan lisäksi maksettavasta korvauksesta valtionapuun oikeuttava summa oli vain oppilaita vastaava osuus korvauksesta. Kirjeessä annettiin yksityiskohtaiset esimerkit erilaisista laskukaavoista, joita tuli kustannusten laskemisessa käyttää. Lisäksi määrättiin, että kunnan, joka sai valtionapua koululaiskuljetuksiin, tuli vuosittain marraskuun loppuun mennessä toimittaa lääninhallitusten kautta kouluhallitukselle korvausta saavia linjoja selvittävä ilmoitus. Nämä ohjeet tulivat voimaan 1.8.1975 alkaen, mutta niitä tuli noudattaa jo lukuvuoden 1975-1976 koululaiskuljetuksia suunniteltaessa.²²⁰

Kouluhallituksen lähettämien koululaiskuljetuksia koskeneiden kirjeiden luonne muuttui täysin vuodesta 1975 lähtien. Yleiskirjeellä 20.5.1975 annettiin ensimmäiset ohjeet valtionapuun oikeuttavista kuljetusmaksuista elinkeinohallituksen päätöksen jälkeen. 18.12.1975 annetulla kirjeellä oh-

²¹⁹ Seppinen 1992, s. 195-196.

²²⁰ Kouluhallituksen yleiskirje nro 2243, 20.5.1975.

jeistettiin koululaiskuljetuksen kannattavuusrajan laskemista ja 23.12.1975 määrättiin uusimman taksapäätöksen soveltamisesta koululaiskuljetuksissa. 8.7.1976 annettiin jälleen kirje, jossa ilmoitettiin linjaliikenteellä suoritettavien koululaiskyyditysten uuden taksan mukaiset kuljetusmaksut vuodelle 1976-1977. 25.7.1977 annettiin lukuvuodenvuoden 1977-1978 kuljetusmaksuja koskenut kirje sekä 28.6.1978 ja 7.9.1978 lukuvuoden 1978-1979 vastaavat. Vuoden 1975 viimeisestä kirjeestä lähtien kirjeiden liitteinä lähetettiin aina liikenneministeriön uudet taksapäätökset. Pääsääntönä näissä kirjeissä pidettiin, että valtaosa linjaliikenteellä suoritettavista koululaiskyydityksistä voitiin hoitaa kulloinkin voimassa olevien alennuslipputaksojen mukaan. Erityistapauksissa, joissa linjan kannattavuus muuten oli huono, voitiin kunnan toimesta harkita alennusten pienentämistä, kokonaan poistamista tai alentamattoman henkilötaksan lisäksi korvauksen maksamista.²²¹ Kirjeiden sisältö koostui suurimmaksi osaksi erilaisten vaadittujen lomakkeiden täyttöohjeista sekä uusista taksataulukoista. Koululaiskuljetusten järjestämiseen ei muuten puututtu. Poikkeuksena tähän annettiin koululaisauton kuljettajien koulutusta koskeneita kirjeitä ja uusi käsikirja sekä muistutettiin kyyditysten turvallisuuteen liittyen koululaiskuljetuksissa käytettyjen vesikulkuneuvojen katsastusvelvollisuudesta.²²²

Avustusjärjestelmässä lisätöitä aiheuttivat jatkuvat taksannousut. Taksojen noustessa, tuli tehtyjä sopimuksia aina korjata vallitsevan tilanteen mukaisiksi. Lisäksi epävarmuutta liikennöitsijöiden kannalta aiheutti se, että korvausjärjestelmästä ei ollut olemassa pysyvää päätöstä. Joulukuun lopussa 1975 ei vielä tiedetty, mikä tilanne tulisi olemaan lukuvuonna 1976-1977.²²³

Periaatteessa valtioneuvostossa oltiin sitä mieltä, että koululaiskuljetuksiin varattuja määrärahoja ei voitu käyttää muihin tarkoituksiin. Opetusministeriö piti kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että julkinen valta tuki haja-asutusalueiden liikennepalveluja. Asiaa ei siltikään voitu ratkaista pelkästään koululaisliikennettä koskevana kysymyksenä, vaan laajempänä liikennepoliittisena kysymyksenä.²²⁴ Vuonna 1978 opetusministeriöstä kuitenkin todettiin, että silloinen käytäntö, jossa kunnat saattoivat sopia taksan ylittävän korvauksen maksamisesta, oli liikennepoliittisesti ja taloudellisesti perusteltua. Opetusministeriön käsityksen mukaan kyseinen järjestely ei saisi muodostua pysyväksi, mutta tässä vaiheessa sitä ei voitu purkaa koululaisliikenteen jatkuvuutta vaarantamatta.²²⁵

²²¹ Kouluhallituksen yleiskirje nro 2243 20.5.1975. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2298 18.12.1975. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2301 23.12.1975. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2722 8.7.1976. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2821 25.7.1977. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2952 28.6.1978. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2965 7.9.1978.

²²² Kouluhallituksen yleiskirje nro 2790 29.3.1977. Kouluhallituksen yleiskirje nro 2943 8.6.1978.

²²³ Kouluhallituksen yleiskirje nro 2301, 23.12.1975. LAL:n kirje jäsenille 29.12.1975.

²²⁴ Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 30.10.1975.

²²⁵ Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 8.6.1978.

Avustusjärjestelmän kehityksestä todettakoon, että vuoteen 1979 saakka sen piiriin hyväksyttiin uusia kannattamattomia linjoja ilman erillislausuntoja. Tämän jälkeen linjojen hyväksymiseksi vaadittiin kouluhallituksen tai liikenneministeriön lausunto. Lukuvuodesta 1983-1984 avustusjärjestelmä siirrettiin kouluhallitukselta liikenneministeriölle. Siirto katsottiin aiheelliseksi, koska liikenneministeriötä pidettiin tukiluonteisten maksujen maksajaksi kouluhallitusta soveliaampana.²²⁶

4.3.3 Linja-autolla vai taksilla?

Linja-autojen ja taksien välinen työnjako koululaiskuljetusten hoitamisessa oli pitkälti riippuvaista kunnan kehitysasteesta sekä kuljetettavien koulumuodosta. Koululaiskuljetusten taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta vuonna 1967 tutkinut Teirilä perusti tutkimuksensa 50 kunnalle tehtyyn kyselyyn. Kyselyn tulosten perusteella saatiin seuraavia tietoja autotyyppien välisestä työnjaosta.

Kehittyneissä eli kaupunkikunnissa vakiovuoroisten linja-autojen muodostama verkosto oli valmiiksi jo niin tiheä, että se kattoi suurimman osan koulupiireistä ja näin autotyyppien käyttö oli täys-tehoista. Linjaliikenteen vähäisyys sen sijaan jouduttiin kehittymättömissä eli maaseutukunnissa korvaamaan tilausliikenteellä ja pienempien oppilasmäärien kohdalla takseilla. Erityisesti välikuljetukset hoidettiin takseilla. Taksien käyttö oli yleisintä aamukuljetuksissa apukoulujen ja varsinaisen kansakoulun oppilaiden kohdalla. Vakiovuoroiset linja-autot sen sijaan kuljettivat noin 60 % tutkimuksen piiriin kuuluneista kansalaiskoululaisista kouluun aamuisin. Myös kunnallisten keskikoulujen oppilaista yli puolet käytti eniten vakiovuoroisia linja-autoja koulumatkoillaan. Varsinaisten kansakoulujen oppilaista vain noin 30 % kuului vakiovuoroisten linja-autojen käyttäjiin. Iltapäiväkuljetuksissa autojen käyttösuhde pysyi melkein samana. Erona oli taksien hieman vähäisempi osuus. Iltapäivisin takseja käytettiin eniten varsinaisten kansakoulujen oppilaiden kuljetuksissa, mikä oli selitettävissä nuorempien oppilaiden lyhyemmällä koulupäivillä. Teirilä päätteli, että koska vakiovuoroisten linja-autojen käyttö lisääntyi iltapäiväkuljetuksissa, oli todennäköistä, että niiden aikataulut oli sovitettu paremmin koulujen päättymisaikojen mukaisiksi kuin aamuisin alkamisaikoihin soveltuviksi. Yhteenvedona autotyyppien työnjaosta, yhdistettynä sekä aamu- että iltapäiväkuljetukset, Teirilä esitti seuraavat prosenttiluvut:²²⁷

<i>vakiovuoroiset linja-autot</i>	47 %	<i>pikkubussit</i>	7 %
<i>tilauslinja-autot</i>	25 %	<i>pienet linja-autot</i>	1 %
<i>taksit</i>	20 %		

²²⁶ Hakala 1985, s. 106, 109.

²²⁷ Teirilä 1968, s. 72-74.

Vakiovuoroisten linja-autojen käyttöä puolsivat monet seikat. Ensinnäkin linja-auto soveltui luonteensa vuoksi erinomaisen hyvin niin sanottuihin massakuljetuksiin eli suurien oppilasmäärien kuljetustehtäviin. Kuljetusten aikana oppilailla oli enemmän tilaa istua, koska istumapaikkoja oli suhteellisen runsaasti. Vakiovuoroisissa linja-autoissa muut matkustajat hillitsivät oppilaiden käyttäytymistä. Samalla oppilaat oppivat yleisissä kulkuneuvoissa kulkemisen pelisääntöjä. Taksien suurimmaksi eduksi nähtiin se, että koulumatkaan kokonaisuudessaan käytetty aika lyheni, koska kuljetus alkoi ja loppui mahdollisimman lähellä kotia. Taksit soveltuivatkin hyvin suorittamaan niin sanottuja kokoamiskyytejä sivuteiden varsilta. Taksissa järjestyksenpito oli helpompaa ja lapset saivat paremmat käsityksen liikenteestä. Teirilän mukaan taksien käyttö oli oppilaiden kannalta tarkoituksenmukaisempaa. Ja etenkin varsinaisten kansakoululaisten kohdalla vakiovuoroiset linja-autot olivat epäedullisimpia etenkin odotusaikojen pituuksien mukaan arvioituna.²²⁸ Nämä Teirilän tutkimustulokset annettiin kouluhallituksen kirjeellä kunnille ohjeeksi 1.10.1970. Kirjeen kohta oppilaskyyditysten tarkoituksenmukaisuudesta onkin suoraan tästä tutkimuksesta.

Taloudelliselta puolelta tarkasteltuna vakiovuoroiset linja-autot ja tilauslinja-autot olivat suurten oppilasmäärien osalta edullisimpia. Ero linja-autojen ja taksien välillä oli tässä huomattava. Teirilän tutkimuksen mukaan vakiovuoroinen linja-auto oli noin 49 % edullisempi vaihtoehto kuin taksi. Virallisten taksojen mukaan taksien käyttö oli aina kalliimpaa kuin vakiovuoroisen linja-auton. Sen sijaan alueilla, joissa ei ollut säännöllistä linjaliikennettä, taksit pystyivät tietyissä olosuhteissa kilpailemaan tilauslinja-autojen kanssa.²²⁹ Tässä siis kunnat joutuivat koululaiskuljetuksia suunnitellessaan ongelman eteen. Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto eli taksi oli samalla yleensä myös kallein. Näin ollen näitä tutkimustuloksia ei sinänsä voitu soveltaa suoraan käytännössä, vaan kuljetusverkosto ja kuljetusmuotojen välinen työnjako oli aina tutkittava paikkakuntaakohtaisesti.

4.4 Koululaiskuljetukset ja tasa-arvo yhteiskunnassa

Maaseudun ja kaupunkien koulutuksellinen eriarvoisuus oli ollut koulun kehittäjien huolena siitä lähtien, kun vuoden 1866 kansakouluasetuksen mukaan vain kaupungit oli velvoitettu antamaan pienille lapsille alkuopetusta. Oppivelvollisuuslaki aloitti koulutuksellisen tasa-arvon lisääntymisen tuomalla kansakoulun joka kylään. Maan eri osat tulivat koulutuksellisesti entistä yhdenvertaisemmiksi, koska kouluverkko oli rakennettava riittävän tiheäksi. Silti yhteiskuntaan jäi koulutusvajeesta kärsivä ryhmä, johon kuuluivat oppivelvollisuudesta vapautetut tylsämieliset lapset sekä kaukana koulusta asuvat lapset. Eriarvoisuutta lisäsi myös haja-asutusalueiden supistettu kansakoulu. Eniten

²²⁸ Teirilä 1968, s. 104-105.

²²⁹ Teirilä 1968, s. 106.

koulutuksellista epätasa-arvoa aiheutti kuitenkin rinnakkaiskoulujärjestelmä, koska oppikoulun käyneiden nuorten jatkokoulutusmahdollisuudet olivat kansakoululaisia paremmat. Suomi olikin ainakin 1940-luvun loppuun saakka koulutuksellisen eriarvoisuuden maa. Vuonna 1946 annettiin laki, joka mahdollisti kunnallisten keskikoulujen perustamisen kokeilumielessä maaseudulle. Tämä toteutti osaltaan koulutuksellisen tasa-arvon edistämistä koulumuodon ollessa suosittu, vaikkakin kunnat perustivat niitä epätasaisesti.²³⁰

Toisen maailmansodan jälkeen levisi käsitys, jonka mukaan yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus edellytti hyvinvointia tasoittavia toimenpiteitä. Niihin kuului myös koulutusmahdollisuuksien yhtäläinen jako. Tämä käsitys sisältyi Iso-Britanniassa 1942 julkaistuun Beveridgen raporttiin, joka ajoi yhteistä peruskoulua hyvinvointivaltion välttämättömänä rakenteena ja vaikutti esimerkkinä myös Pohjoismaiden politiikkaan. Peruskoulu-uudistus oli osa hanketta, jonka tarkoituksena oli tasoittaa kansalaisten mahdollisuuksia. Hyvinvointivaltiossa kaikki kansalaiset nauttivat samoja palveluja, jotka kustannettiin verovaroin. Ja koska vain valtio pystyi huolehtimaan palveluiden yhdenvertaisesta jakautumisesta, tuli niin terveydenhoidon kuin koulutuksenkin olla valtiollisia laitoksia. Näin pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta tuli valtiokeskeinen ja keskitetysti hallittu.²³¹

Peruskoulujärjestelmän voimakkaimpiin perusteisiin kuului sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen. Tietojen ja sivistyksen hankkimisen katsottiin olevan ihmisen luontainen oikeus. Liberalistinen ajattelutapa korosti nimenomaan oikeutta sivistyksen hankintaan. Tällä tarkoitettiin kaikkien mahdollisten esteiden ja rajoitusten poistamista koulunkäynnin tieltä. Demokraattisen ja sosiaalisen ajattelun yleistyminen johti kuitenkin siihen, ettei enää tyydytty koulunkäyntioikeuksien takaamiseen, vaan alettiin vaatia koulunkäyntimahdollisuuksien turvaamista. Tämä on tarkoittanut maksutonta koulunkäyntiä sekä muidenkin välttämättömien koulunkäynnistä aiheutuneiden kustannusten suorittamista yhteiskunnan varoista. 1960- ja 1970- lukujen taitteessa toteutetussa peruskoulu-uudistuksessa nämä tavoitteet toteutettiin niin, että pyrittiin takaamaan *kaikille oppivelvollisuusiässä oleville nuorille maksuton koulunkäynti ja samanlaiset opiskelumahdollisuudet vanhempien varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta*. Tämä tarkoitti kaikille yhteiseen peruskouluun siirtymistä ja oppivelvollisuuden pitenemistä yhdeksään vuoteen kaikkien lasten kohdalla.²³²

Koulunkäyntimahdollisuuksien turvaaminen ja tätä kautta kaikkia koskeva koulutuksellinen tasa-arvo liittyi vahvasti oppilashuollon eri osa-alueisiin. Oppilashuollon yhtenä tavoitteena olikin kou-

²³⁰ Ahonen 2003, s. 102-107, 123.

²³¹ Ahonen 2003, s. 109-115, 118.

²³² Kouluhallinnon työsaralta 2/1970, s. 1-2.

lutuksellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon toteuttaminen. Oppilashuolto oli väline, jonka avulla saavutettiin koulutuspoliittiset tavoitteet.²³³ Oppilashuoltokomitea asetti mietinnössään vuonna 1973 tasa-arvoon liittyen seuraavia tavoitteita ja kehittämisperiaatteita koskien koululaiskuljetuksia. Koulumatkoihin kohdistuvan oppilashuollon erityistavoitteena nähtiin oppilaan koulumatkojen suorittamisen suunnittelu ja toteutus ottaen huomioon oppilaan ikä, fyysinen suorituskyky ja terveydentila. Toinen erityistavoite oli koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen niin, etteivät koulumatkoista aiheutuvat taloudelliset tekijät muodostuneet koulutuksen saannin esteeksi, ja etteivät oppilaat koulumatkojen suhteen joudu kohtuuttoman eriarvoiseen asemaan. Koululaiskuljetusten avulla poistettiin sitä eriarvoisuutta, joka oli koulun lähellä ja sitä kauempana asuvien oppilaiden välillä.²³⁴ Alueellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksesta peruskouluun siirtyminen aloitettiin Pohjois- ja Itä-Suomesta, jotka olivat eniten kärsineet suuresta muuttoliikkeestä.²³⁵ Koululaiskuljetusten merkittävä rooli koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteuttamisessa näkyikin hyvin juuri tässä, sillä Pohjois- ja Itä-Suomen syrjäseudut olivat suuria koululaiskuljetusalueita. 1960-luvulla rakennettu koululaiskuljetusverkko mahdollisti peruskouluun siirtymisen ja koulutuksellisen tasa-arvon.

Sen lisäksi, että koululaiskuljetuksilla oli koulutuksellista tasa-arvoa lisäävä vaikutus, niillä edistettiin myös yleistä liikennepoliittista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Vuonna 1972 valtioneuvosto asetti parlamentaarisen liikennekomitean, jonka tehtävänä oli selvittää muuhun yhteiskuntapolitiikkaan liittyen, miten kaikille kansalaisille ja yrityksille asuinpaikasta ja sijainnista riippumatta voitiin tasa-arvoisuuteen pyrkien tarjota tarpeelliset henkilö-, tavara- ja tietoliikennepalvelut.²³⁶ Tämän komitean työ aloitti maaseudun liikenneolojen jatkuvuuden selvittämisen. Kuten edellä tässä tutkimuksessa on tarkemmin kuvattu, koululaiskuljetusten avulla monilla syrjäseuduilla voitiin säilyttää liikenneyhteydet taajamiin myös muiden matkustajien käytettäväksi. Koululaiskuljetukset muodostivat perustan koko maaseudun linja-autoliikenteelle ja loivat näin ollen tasa-arvoa kaikille kansalaisille.²³⁷

5. Koululaiskuljetusten vaikuttavuuden pohdinta

5.1 Koululaiskuljetukset tilastojen valossa

Oppilaiden koulumatkojen pituudet on tilastoitu Suomen virallisessa tilastossa vuoteen 1972 asti. Tilastot on koottu lääneittäin ja koulumatkat on jaoteltu pituuden perusteella kolmeen luokkaan: alle

²³³ Kouluhallituksen tiedotuslehti 3/1973, s. 2.

²³⁴ Oppilashuoltokomitean mietintö 151:1973, s. 79.

²³⁵ Ahonen 2003, s. 134, 156.

²³⁶ Viitaniemi 1978, s. 307, 327.

²³⁷ Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 10.

3 km, 3-5 km ja yli 5 km. Lisäksi kansakoulujen vuosikertomuksissa on ilmoitettu tiedot koululaisten koulumatkoihin käyttämästä päivittäisestä ajasta. Koululaiskuljetuksia tutkinut työryhmä piti käytössä olleita tilastointimenetelmiä epätarkoituksenmukaisina, koska esimerkiksi peruskoulun yläasteen piirit olivat usein niin laajoja, että koulumatkat olivat yli 5 km. Vuonna 1972 suunnitteilla olikin peruskoulua koskeva tilastointilomake, jossa koulumatkojen pituudet luokiteltaisiin seuraavasti: alle 3 km, 3 - 4,9 km, 5 – 9,9 km, 10 – 20 km ja yli 20 km. Tilastot laadittaisiin erikseen kuljetusoppilaiden ja muiden oppilaiden osalta. Lisäksi lomakkeessa huomioitaisiin koulumatkan kesto kokonaisuudessaan sekä kuljetusmuoto. Tämän kaltaiselle lomakkeelle oli yhteiskunnallinen tilaus, koska tilastot kuljetetuista oppilaista puuttuivat kokonaan. Koko maata koskevien tilastojen merkitys olisi korostunut koululaiskuljetusten suunnittelussa ja seurannassa.²³⁸

Tässä tutkimuksessa tutkitaan koululaiskuljetusten vaikutuspiiriä valtakunnallisesti. Koska kunnan toimesta kuljetetuista oppilaista ei ole saatavilla tilastoja²³⁹, on aiheellista analysoida oppilaiden koulumatkojen pituuksia. Lain mukaanhan yli viiden kilometrin päässä koulusta asuvat oppilaat oli kyyditettävä kouluun tai heille oli järjestettävä paikka asuntolassa. Suomen virallisen tilaston koulumatkatilastoista ei kuitenkaan suoraan voi laskea kyyditettyjen oppilaiden määriä. Tilastossa ei kerrota, ovatko esimerkiksi asuntolaoppilaat laskettu mukaan yli 5 km:n oppilasmäärään. Tärkeimpänä on myös muistettava, että kaikki kyyditetyt oppilaat eivät olleet pitkämatkaisia vaan myös nuorimpia ja heikoimpia oppilaita kuljetettiin, jos koulumatka oli heille muuten vaarallinen tai rasittava. Seuraavassa onkin laskettu pitkämatkaisten oppilaiden prosentuaalisia osuuksia kaikista läänin kauppaloiden ja maalaiskuntien varsinaisten kansakoulujen ja kansalaiskoulujen oppilaista. Näitä tilastoja tarkastelemalla voidaan selvittää koululaiskuljetusten tarvetta maan eri osissa ja saada valtakunnallinen kokonais käsitys koululaiskuljetusten yleisestä laajuudesta.

²³⁸ Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän muistio 1972, s. 38-39.

²³⁹ Kuntakohtaisten selvitysten tekeminen olisi mahdollista, mutta ei tarkoituksenmukaista tämän tutkimuksen kannalta.

Taulukko 2. Pitkämätkaisten oppilaiden osuus läänien kauppaloiden ja maalaiskuntien varsinaisten kansakoulujen ka kansakoulujen oppilaista

vuosi	Ahvenan- maa	Mikkeli	Kuopio	Lappi	Pohjois- Karjala	Oulu	Keski- Suomi	Vaasa	Turun ja Porin	Kymi	Häme	Uusi- maa
1947-48	2,9 %	10,8 %	5,8 %	8,6 %		8,4 %		4,0 %	3,5 %	3,6 %	4,5 %	3,9 %
1949-50	5,3 %	10,9 %	6,4 %	11,6 %		9,7 %		4,1 %	3,9 %	4,1 %	5,0 %	5,1 %
1950-51	7,0 %	11,1 %	6,4 %	12,4 %		10,4 %		4,1 %	3,8 %	3,9 %	5,3 %	5,4 %
1951-52	6,5 %	11,2 %	6,6 %	12,7 %		10,1 %		4,4 %	4,2 %	4,1 %	5,2 %	5,3 %
1952-53	7,8 %	11,3 %	6,9 %	12,4 %		10,4 %		4,6 %	4,1 %	3,9 %	5,9 %	5,9 %
1953-54	12,1 %	10,8 %	6,8 %	12,8 %		10,8 %		4,8 %	4,4 %	4,2 %	6,5 %	5,5 %
1954-55	10,5 %	11,0 %	6,8 %	13,0 %		10,9 %		5,0 %	4,7 %	4,5 %	7,4 %	5,5 %
1955-56	11,3 %	11,7 %	6,7 %	14,4 %		11,1 %		5,1 %	4,8 %	4,7 %	7,1 %	6,3 %
1956-57	11,9 %	11,6 %	6,8 %	14,0 %		11,3 %		5,5 %	5,1 %	4,6 %	7,3 %	6,5 %
1957-58	12,2 %	12,0 %	7,1 %	14,6 %		11,9 %		6,0 %	5,7 %	4,8 %	7,9 %	7,6 %
1958-59	17,8 %	14,5 %	10,5 %	15,3 %		14,7 %		9,7 %	9,0 %	6,9 %	10,1 %	9,5 %
1959-60	22,2 %	19,1 %	14,9 %	18,2 %		18,6 %		12,8 %	11,4 %	9,1 %	12,6 %	12,0 %
1960-61	24,5 %	19,1 %	15,1 %	21,9 %	16,9 %	20,3 %	16,2 %	12,8 %	13,3 %	10,6 %	14,0 %	13,6 %
1961-62	28,3 %	20,0 %	15,7 %	22,9 %	17,8 %	21,8 %	17,9 %	13,4 %	13,9 %	11,2 %	14,7 %	13,7 %
1962-63	30,9 %	21,8 %	17,3 %	24,2 %	18,3 %	22,4 %	18,8 %	14,3 %	13,7 %	11,6 %	14,8 %	14,5 %
1963-64	30,3 %	23,1 %	18,4 %	26,0 %	19,7 %	22,8 %	20,0 %	14,9 %	14,7 %	11,3 %	15,5 %	15,0 %
1964-65	29,7 %	24,1 %	19,5 %	27,2 %	21,3 %	24,0 %	20,4 %	16,4 %	15,3 %	11,5 %	16,9 %	14,3 %
1965-66	35,8 %	26,2 %	20,7 %	29,3 %	22,0 %	26,1 %	21,9 %	18,6 %	16,8 %	13,0 %	18,2 %	14,9 %
1966-67	33,4 %	27,4 %	25,2 %	30,3 %	23,4 %	27,9 %	24,0 %	22,4 %	18,9 %	16,2 %	19,8 %	15,5 %
1967-68	33,8 %	31,1 %	29,0 %	31,3 %	25,9 %	29,3 %	25,8 %	23,7 %	20,0 %	18,0 %	20,8 %	16,1 %
1968-69	36,0 %	33,8 %	33,1 %	32,5 %	29,7 %	30,8 %	26,6 %	24,9 %	21,1 %	18,0 %	22,2 %	15,3 %
1969-70	38,1 %	37,1 %	35,6 %	32,6 %	31,7 %	31,3 %	27,8 %	25,2 %	22,3 %	19,3 %	23,6 %	17,1 %
1970-71	43,5 %	38,9 %	36,8 %	33,2 %	32,8 %	31,6 %	28,0 %	25,4 %	25,1 %	20,8 %	24,7 %	17,1 %
1971-72	48,0 %	42,1 %	37,7 %	34,3 %	33,7 %	32,4 %	28,4 %	25,5 %	25,8 %	23,8 %	24,7 %	16,6 %
1972-73	52,3 %	42,2 %	37,5 %	-	32,5 %	30,2 %	28,2 %	23,7 %	25,2 %	24,3 %	23,6 %	17,7 %

Lähde: Suomen virallinen tilasto 1947-1972, X Kansanopetus.

Taulukosta voidaan havaita, että pitkämatkaisten oppilaiden prosentuaalinen osuus kasvoi vuosittain kaikissa lääneissä. Suurinta kasvu on ollut Ahvenanmaalla, joka oli tutkittavana ajanjaksona pitkämatkaisin lääni Suomessa. Pitkämatkaisten prosentuaalisen osuuden jatkuva kasvu viittaisi siihen, että koulupiirit muodostettiin vuosi vuodelta laajemmiksi ja keskityttiin suurempiin kouluyksiköihin. On harmillista, että koulumatkojen tilastointi loppuu juuri peruskouluun siirtymisen kynnyksellä. Nyt ei voida tutkia siirtymisen vaikutuksia koulumatkojen osalta. Ahvenanmaa, Mikkeli, Kuopio, Lappi, Pohjois-Karjala ja Oulu olivat siis pitkämatkaisimmat läänit tutkittavana ajanjaksona. Näin ollen voidaan päätellä, että näissä lääneissä myös koululaiskuljetusten tarve oli suurinta. Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen tiedot puuttuvat ennen vuotta 1960, koska tällöin muutettiin maan läänijakoa. Pohjois-Karjalan lääni muodostettiin erottamalla osa Kuopion läänistä. Keski-Suomen lääni muodostettiin pääosin Vaasan läänistä, mutta siihen otettiin osia myös Hämeen, Mikkelin ja Kuopion lääneistä. Lapin läänin tiedot puuttuvat kokonaan vuodelta 1972-1973.

Jos pitkämatkaisille oppilaille ei ollut tarkoituksenmukaista järjestää kuljetusta, oli heille tarjottava paikka asuntolasta. Tarkoituksenmukaisella kuljetuksellahan tarkoitettiin päivittäistä koulumatkaan odotuksineen käytettyä aikaa. Vuoden 1957 kansakouluasetuksessa aikaraja oli kolme tuntia, jota muutettiin 1967 kahteen ja puoleen tuntiin varsinaisen kansakoulun oppilaiden kohdalla. Vuoden 1970 peruskouluasetuksessa ala-asteen oppilaiden kohdalla aikaraja laskettiin kahteen tuntiin ja muiden oppilaiden nostettiin takaisin kolmeen tuntiin. Vielä vuonna 1977 aikaraja nostettiin ala-asteen oppilaiden kohdalla takaisin kahteen ja puoleen tuntiin. Taulukossa 3 on esitetty asuntoloiden oppilaiden lukumäärät lääneittäin. Taulukon tiedot alkavat vuodesta 1959, koska tätä ennen näitä tietoja ei Suomen virallisessa tilastossa esitetä.

Tärkein huomio taulukosta on se, että asuntoloiden oppilasmäärät laskivat jatkuvasti. Tämä kertoo siitä, että kuljetusten järjestäminen yleistyi, mutta myös siitä, että oppilaat valitsivat mieluummin pitkänkin päivittäisen koulumatkan kuin asuivat viikot asuntolassa. Huomattavaa on myös se, että asuntolaoppilaiden määrä laski tuntuvasti etenkin vaikeakulkuisten koulumatkojen lääneissä Pohjois- ja Itä-Suomessa. Esimerkiksi Oulun läänissä tämän huomaa selvästi. Toisaalta taas Turun ja Porin läänissä oppilasmäärä eli paljon, johtuen varmasti saaristoalueen vaikeiden koulumatkojen vaikutuksesta. Mielenkiintoista on myös se, että tilaston mukaan Ahvenanmaalla ei ollut asuntoloita ollenkaan tutkittuna ajanjaksona. Tämä on huomattavaa sen vuoksi, että Ahvenanmaalla oli kuitenkin paljon pitkämatkaisia oppilaita. Joko siellä järjestettiin kaikille näille oppilaille kuljetukset kouluun tai sitten turvauduttiin esimerkiksi oppilaiden majoittamiseen koulujen lähellä oleviin yksityiskoteihin.

Taulukko 3. Asuntoloiden oppilasmäärät lääneittäin 1959-1973.

vuosi	Uusimaa	Turun ja Porin	Ahvenanmaa	Häme	Kymi	Mikkeli	Pohjois-Karjala	Kuopio	Keski-Suomi	Vaasa	Oulu	Lappi	yht
1959-1960	97	206	-	188	224	931		1097		281	3288	2781	9093
1960-1961	97	111	-	130	211	797	506	367	120	15	2906	2707	7967
1961-1962	122	113	-	91	209	822	566	320	106	10	2631	2342	7332
1962-1963	87	130	-	72	156	777	531	426	53	28	2280	2230	6770
1963-1964	27	179	-	33	149	742	528	295	57	12	1982	2237	6241
1964-1965	40	76	-	21	130	523	579	317	47	13	1350	2056	5152
1965-1966	28	79	-	24	108	253	513	217	42	12	1424	1771	4471
1966-1967	28	85	-	12	100	113	466	177	29	10	1405	1542	3967
1967-1968	23	28	-	14	45	79	484	159	32	-	1392	1570	3826
1968-1969	25	17	-	13	40	73	497	153	4	-	1219	1488	3529
1969-1970	20	12	-	12	36	48	418	141	-	-	1111	1253	3051
1970-1971	19	14	-	9	27	41	330	149	-	-	836	1111	2536
1971-1972	15	63	-	5	22	36	318	108	-	-	670	888	2125
1972-1973	5	50	-	-	21	20	229	80	-	-	321	ei tietoa	726

Lähde: Suomen virallinen tilasto 1959-1972, X Kansanopetus.

Aiheellista on tutkia vielä yhtä taulukkoa, jossa on laskettu kauppaloiden ja maalaiskuntien pitkämatkaisten oppilaiden prosentuaaliset osuudet kaikista kyseisten alueiden oppilaista Suomessa sekä asuntolaoppilaiden vastaavat osuudet.

Taulukko 4. Pitkämätkaisten oppilaiden ja asuntolaoppilaiden osuudet kaikista kauppaloiden ja maalaiskuntien oppilaista 1947-1973.

VUOSI	OPPILAITA MAALAISS- KUNNAT	YLI 5KM MAA- LAISKUNNAT	PROSENT- TI	OPPILAITA ASUNTO- LAT	PRO- SENTTI
1947-48	399 507	21 806	5,5 %		
1949-50	407 285	25 252	6,2 %		
1950-51	407 528	26 011	6,4 %		
1951-52	407 250	26 700	6,6 %		
1952-53	420 465	28 247	6,7 %		
1953-54	435 341	30 099	6,9 %		
1954-55	448 863	32 032	7,1 %		
1955-56	467 528	34 424	7,4 %		
1956-57	475 902	35 858	7,5 %		
1957-58	491 078	39 650	8,1 %		
1958-59	497 265	54 075	10,9 %		
1959-60	501 488	70 756	14,1 %	9093	1,8 %
1960-61	481 646	75 365	15,6 %	7967	1,7 %
1961-62	467 048	76 961	16,5 %	7332	1,6 %
1962-63	446 728	76 697	17,2 %	6770	1,5 %
1963-64	430 661	77 455	18,0 %	6241	1,4 %
1964-65	410 791	77 362	18,8 %	5152	1,3 %
1965-66	388 362	79 042	20,4 %	4471	1,2 %
1966-67	368 368	82 673	22,4 %	3967	1,1 %
1967-68	345 840	83 563	24,2 %	3826	1,1 %
1968-69	330 769	84 975	25,7 %	3529	1,1 %
1969-70	312 870	83 624	26,7 %	3051	1,0 %
1970-71	279 965	77 631	27,7 %	2536	0,9 %
1971-72	259 969	73 806	28,4 %	2125	0,8 %
1972-73	204 849	56 285	27,5 %	726	0,4 %

Lähde: Suomen virallinen tilasto 1947-1972, X Kansanopetus.

Taulukosta huomataan, että pitkämatkaisten oppilaiden määrä ei ole kehittynyt samalla tavalla kuin oppilaiden kokonaismäärä. Maaseudun oppilasmäärä kasvoi vuosittain ollen suurimmillaan vuonna 1959-60 eli uuden kansakoulun ja kansalaiskoulujen aloitettua toimintansa. Tästä eteenpäin oppilasmäärä laski vuosittain. Pitkämätkaisten oppilaiden määrä kasvoi lukuvuoteen 1968-69 sekä heidän prosentuaalinen osuus kaikista oppilaista lukuvuoteen 1971-72 asti. Tämä kertoo siitä, että yleisen oppilasmäärän vähentyessä siirryttiin laajempiin koulupiireihin. Tähän tulokseenhan tultiin myös yksittäisiä läänejä analysoitaessa. Taulukosta voidaan laskea, että kansakoulun aikana 1959-

1973, ennen peruskouluun siirtymisen alkamista, keskimäärin 21,6 % maaseudun oppilaista oli pitkämatkaisia. Nähdään myös, että asuntolaoppilaiden prosentuaalinen osuus kaikista maaseudun oppilaista on ollut erittäin pieni. Asuntoloiden merkitys onkin korostunut paikkakuntaakohtaisesti. Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän ehdotuksen mukaisesti kouluhallitukseen perustettiin ylitarkastajan virka. Ensimmäisenä virkaan nimitettiin vuonna 1974 Jorma Teikari.²⁴⁰ Ylitarkastajan tehtäviin kuului koululaisten kuljetus- ja majoitusasioiden ohjeistus, koordinointi ja valvonta.²⁴¹ Ylitarkastaja alkoi myös kerätä tilastoja kuljetettujen oppilaiden määrästä. Aikaisemmin koko maan kuljetetuista oppilaista oli tehty tilastot kahta tutkimusta varten.

Taulukko 5. Kuljetettujen oppilaiden määrä vuosina 1969-1978.

vuosi	kuljetetut	koko oppilasmäärä	kuljetettujen osuus
1969/1970	131 755	520 412	25,3 %
1970/1971	139 890	518 084	27,0 %
1973/1974	147 482	529 303	27,9 %
1974/1975	154 811	559 366	27,7 %
1975/1976	165 700	591 788	28,0 %
1976/1977	173 600	620 000	28,0 %
1977/1978	184 000	658 000	28,0 %

Lähteet: Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö 145:1973, s. 7. Oppilashuolto 1976, s. 2. Kouluhallituksen muistio tiedoksi LAL:lle, laadittu 3.11.1977/Teikari.

Tilastosta voidaan analysoida peruskouluun siirtymisen vaikutusta. Peruskouluun siirtyminenhan aloitettiin alueilta, joissa oli paljon pitkämatkaisia oppilaita. Aiemmin on todettu, että peruskouluun siirtyminen ei niinkään lisännyt kuljetusajojen määrää kuin yhteiskunnan kustannuksia. Tämä tarkoitti kuitenkin kuljetettujen oppilaiden määrän kasvua, koska yhteiskunta maksoi jatkossa monen sellaisen oppilaan matkan, joka oli ennen joutunut kustantamaan matkansa itse. Esitetystä tilastosta voidaan kuitenkin havaita, että kuljetettujen prosentuaalinen osuus koko oppilasmäärään nähden pysyi hyvin samansuuruisena. Tämä selittyy sillä, että oppilasmäärän kasvaessa peruskouluaikana myös kuljetettujen määrä kasvoi lähes samassa suhteessa. Mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde tässä olisikin, kuinka suuri osa oppilasmäärän vuosittaisesta kasvusta oli juuri näitä ”uusia kuljetettavia”. Taulukon kuljetettujen määrästä on vielä todettava, että niihin on mitä luultavimmin laskettu mukaan myös apukoulujen ja kuurojen- ja sokeainkoulujen kuljetetut oppilaat. Näitä oppilaita ei ole tutkimuksessa esitettyissä muissa taulukoissa huomioitu. Näin ollen taulukot eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.

²⁴⁰ Tieto saatu opetushallituksesta arkistosiihteeri Johanna Räsäselältä sähköpostilla 7.1.2009.

²⁴¹ Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s. 40.

5.2 Koululaiskuljetusten ja asuntoloiden vaihtoehto – kyläkoulu

Koululaiskuljetukset koskettivat maan eri osia hyvin eri tavalla ollen yleisimpiä Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä yleensäkin harvaanasutuilla alueilla. Tässä luvussa näkökulmana on pohtia koululaiskuljetusten vaikutuspiiriä. Koululaiskuljetukset olivat selvästi yleisempiä maaseudulla kuin kaupungeissa. Jos harvaanasutun kunnan koulupiirissä oli pieni koulu, ei lapsia tarvinnut kuljettaa kouluun. Koulun lakkauttaminen muodosti kuljetustarpeen ja lisäsi samalla oppilaiden koulunkäyntirasitusta. Pienet koulut olivat nimenomaan maaseudun kouluja, joten niiden suhdetta koululaiskuljetusten järjestämiseen on syytä analysoida. Pienten koulujen merkitys oli aikaisemmin ollut kyläyhteisön kulttuurikeskuksena toimiminen. Siellä oltiin voitu opiskelun ohella harrastaa erilaisia asioita ja kokoontua yhteen. 1970-luvulla hyvinvointiyhteiskunnan koulupolitiikkaan kuului yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen kaikille asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Pieniä kouluja tarvittiin taas, jotta erityisesti ala-asteen oppilaille mahdollistettiin koulun käyminen kotoa käsin.²⁴²

Kansakoululaissa säädettiin vuonna 1957, ettei kansakoulupiiriä saanut ilman riittävää syytä muodostaa niin pieneksi, että varsinainen kansakoulu sen tähden tulisi yksiopettajaiseksi.²⁴³ Suomeen oli olosuhteiden vaatimana kuitenkin jouduttu perustumaan paljon pieniä kouluja. Pienellä koululla tarkoitettiin maaseudun koulua, jossa oli alle 20 oppilasta ja jossa oli yksi tai korkeintaan kaksi opettajaa. Käyttökustannuksiltaan pienet koulut olivat kalliimpia kuin suuremmat koulut, mutta etenkin saaristossa ja muilla vaikeakulkuisilla alueilla niiden hyödyt olivat oppilaille merkittävät. 1960-luvulla monia pieniä kouluja lakkautettiin. Pienten koulujen lakkauttamissyynä olivat useimmin samoja, joiden vuoksi koululaiskuljetukset yleistyivät eli muuttoliike ja syntyvyyden aleneminen. Lakkauttaminen tapahtui useimmin viimeistään siinä vaiheessa, kun koulun oppilasmäärä alentui kaksiopettajaisen koulun ylläpitämiseen vaadittavan vähimmäisoppilasmäärän alle.²⁴⁴

Vuoden 1957 kansakoululain mukaan kansakoulupiiriin oli perustettava varsinainen kansakoulu, jos siihen pantavia lapsia oli vähintään 27. Harvaanasutuissa ja saaristokunnissa tämä luku oli kuitenkin 20. Koulua ei saanut lakkauttaa, ellei lapsimäärä kolmena perättäisenä vuotena pudonnut alle 15. Jos kansakoulupiiri yhdistettiin naapuripiiriin, voitiin se kuitenkin lakkauttaa oppilasmäärästä riippumatta.²⁴⁵ Jos varsinaisessa kansakoulussa oli 27 oppilasta, tuli siinä olla vähintään kaksi opetta-

²⁴² Kouluhallituksen tiedotuslehti 2/1974, s. 7-8.

²⁴³ Kansakoululaki 247/1957, 16§.

²⁴⁴ Koululaiskuljetuksia selvittelleen työryhmän muistio 1972, s. 8.

²⁴⁵ Kansakoululaki 247/1957, 17§.

jaa.²⁴⁶ Kansakouluasetuksessa säädettiin lisäksi vähimmäisoppilasmääristä, joiden perusteella kunta sai valtionapua opettajien palkkaukseen. Valtionavulla oli merkittävä vaikutus etenkin köyhempien kuntien kouluoloihin. Ilman opettajien palkkaukseen osoitettuja valtionapuja olisi uusia opettajia jäänyt monessa tapauksessa palkkaamatta tai koulu olisi jouduttu lakkauttamaan.

Yksiopettajaisen varsinaisen kansakoulun opettajan palkkaukseen vaadittiin koulupiirissä 13 oppilasta ja kaksiopettajaisen koulun toisen opettajan palkkaukseen 25. Valtioneuvosto saattoi kuitenkin myöntää poikkeuksia näihin määriin erityisistä syistä.²⁴⁷ Vuoden 1970 peruskouluasetuksessa nämä vähimmäisoppilasmäärät pysyivät ennallaan ala-asteen piirejä koskevina.²⁴⁸ Vuonna 1972 määriä kuitenkin laskettiin sekä varsinaisten kansakoulujen että peruskoulun ala-asteiden osalta. Yksiopettajaisen koulun opettajan palkkaukseen vaadittiin edelleen 13 oppilasta per piiri, mutta kaksiopettajaisen koulun toisen opettajan sai palkata, jos oppilaita oli 20. Samalla säädettiin, että jos kaksiopettajaisen koulun toisen opettajan palkkaukseen oli aikaisemmin myönnetty valtionapua, ei sitä lakkautettu, jos oppilasmäärä oli vähintään 16. Tämä oli siis käytännössä kaksiopettajaisen koulun minimioppilasmäärä. Vuoden 1970 peruskouluasetuksessa luku oli ollut 20.²⁴⁹

Näillä asetuksilla tuettiin pienten koulujen säilymistä maaseudulla ja muutos otettiin hyvin vastaan kouluväen keskuudessa. Kouluhallituksen tiedotuslehdessä pohdittiin peruskoulun toimintaa sen ensimmäisen toimintavuoden jälkeen. Tässä todettiin muun muassa, ettei peruskouluun siirtyminen saanut johtaa tarpeettomaan kouluverkoston harvenemiseen. Kouluviranomaisten lähtökohdista olikin, että ala-asteen kouluverkosto maaseudulla pyrittiin säilyttämään mahdollisimman tiheänä. Vuoden 1972 muutosten johdosta pienten kyläkoulujen lakkauttaminen hidastui huomattavasti. Vuonna 1971-72 oli lakkautettu 73 koulua, mutta vuonna 1972-73 lakkautettiin vain 32.²⁵⁰ 1960-luvun lakkautusvuosina vastaava luku oli ollut yli 200 vuosittain.²⁵¹ 1950-luvulle asti suurin osa kyläkouluistamme oli joko yksi- tai kaksiopettajaisia. Vuodesta 1955 lähtien yksiopettajaisien, silloisten supistettujen kansakoulujen, määrä alkoi laskea. Vuonna 1972 yksiopettajaisia kouluja oli 87²⁵² ja vuonna 1974 enää 54. Vuonna 1974 yksi- ja kaksiopettajaisia kouluja oli kuitenkin 46,6 % kaikista maan kouluista ja niissä oli 28 % kansa- ja peruskoulujen kokonaisoppilasmäärästä.²⁵³

²⁴⁶ Kansakoululaki 247/1957, 54§.

²⁴⁷ Kansakouluasetus 321/1958, 179§.

²⁴⁸ Peruskouluasetus 443/1970, 181§.

²⁴⁹ Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 61/1972, 181§. Asetus kansakouluasetuksen 179§:n muuttamisesta 62/1972, 179§.

²⁵⁰ Kouluhallituksen tiedotuslehti 1/1973, s. 5. Kouluhallituksen tiedotuslehti 2/1974, s. 6-8, 18.

²⁵¹ Kouluhallituksen tiedotuslehti 1/1977, s. 1.

²⁵² Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972, s.8.

²⁵³ Kouluhallituksen tiedotuslehti 2/1974, s. 6-7.

Opetusministeriö asetti 19.1.1976 pienten peruskoulujen epätarkoituksenmukaisen lakkautumisen estämistä ja niiden toimintakykyisyyden turvaamista selvitelleen työryhmän. Muistiossaan työryhmä esitti katsauksen siihen mennessä lakkautettuihin kouluihin, ennusteen voimassa olevien säädösten pohjalta uhkaavasta uudesta lakkautumisaallosta, pieniä kouluja koskevat ehdotuksensa sekä niiden vaikutuksen peruskoulukustannuksiin. Työryhmä totesi, että koska oppilasmäärissä oli odotettavissa alenemista valtakunnallisesti, ei kaikkien toiminnassa olevien koulujen säilyttäminen ollut mahdollista. Ratkaisuna esitettiin muun muassa paikalliset olosuhteet huomioon ottavia vähimmäisoppilasmääriä.²⁵⁴ Peruskouluasetusta muutettiin vuonna 1977 niin, että kunnalla oli koulujen *epätarkoituksenmukaisen lakkauttamisen estämiseksi oikeus saada valtionapua yksiopettajaisen ala-asteen koulun opettajan palkkaukseen, jos kouluun tulevia lapsia oli vähintään kuusi ja kaksiopettajaisen koulun toisen opettajan palkkaukseen, jos kouluun tulevia lapsia oli vähintään 12.* Lisäksi säädettiin, *mikäli kaksiopettajaisen koulun oppilaiden lukumäärä on kolmena perättäisenä lukuvuotena ollut pienempi kuin 12, mutta toisena ja kolmantena lukuvuonna vähintään kahdeksan, toisen opettajan palkkaukseen tulevaa valtionapua ei lakkauteta.* Tämä säädetty pykälä vaikutti merkittävästi pienten koulujen säilymiseen. Se oli nimittäin tarkoitettu koskemaan kuntia, joiden asukasmäärä neliökilometriä kohden oli alle kymmenen asukasta sekä valtioneuvoston määräämiä saaristokuntia. Muita kuntia se kosketti sellaisten ala-asteiden osalta, joiden etäisyys lähimpään samankieliseen ala-asteen kouluun oli yli kymmenen kilometriä lyhintä käyttökelpoista tietä pitkin.²⁵⁵

1970-luvulla Suomi siirtyi kansakoulusta peruskouluun samalla kun oppilasmäärät maassa koko ajan vähenivät. Koulutus- ja sosiaalipoliittisilla vaatimuksilla voitiin muuttuneessa yhteiskunnassa perustella pienten kyläkoulujen säilyttämistä. Olihan aina pyritty siihen, että lasten koulunkäynti olisi mahdollisimman vaivatonta ja rasittamatonta. Vasta 1970-luvulla tehtiin kuitenkin lainsäädännöllisiä muutoksia, joiden perusteella harvaanasuttujen kuntien kyläkoulujen toimintaa pyrittiin tukemaan. Kyläkoulujen toiminnan jatkaminen oli vaihtoehto koululaiskuljetusten järjestämiselle. Tässä voidaankin nähdä eräänlainen ympyrän sulkeutuminen ja palaaminen ”koulu joka kylään” -ajatteluun. Luonnollisestikaan kyläkouluja ei rakennettu suunnitelmallisesti lisää, niiden lakkauttamista vain pyrittiin hillitsemään. Suuria koulukeskittymiä oli jouduttu perustamaan sotien jälkeisten suurten ikäluokkien kouluttamiseksi. Tämä aika oli myös koululaiskuljetusten kulta-aikaa.

²⁵⁴ Kouluhallituksen tiedotuslehti 1/1977, s. 1-2.

²⁵⁵ Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta 364/1977, 181 a§.

6. Koululaiskuljetukset Suomessa 1946-1977

Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää miten koululaiskuljetusten järjestäminen kunnissa olisi tullut järjestää vallitsevien viranomaisohjeiden mukaan sekä muodostaa yleiskuva koululaiskuljetusten sujumisesta arjessa. Varsinaisina tutkimuskysymyksinä esitin: Miten koululaiskuljetusten järjestämistä ohjeistettiin laeilla, asetuksilla ja viranomaismääräyksillä vuosina 1946-1977? ja Miltä koululaiskuljetusten arki ja käytäntö on tutkittavana ajanjaksona näyttänyt koko Suomessa?

Tutkittavana ajanjaksona koululaiskuljetusten järjestämistä ohjattiin kahdeksalla lailla ja seitsemällä asetuksella. Jokainen näistä laeista ja asetuksista liittyy ensi sijaisesti suomalaisen koulujärjestelmän kehittämiseen. Varsinaisesti koululaiskuljetuksien järjestämisestä ei siis ole annettu yhtään omaa lakia tai asetusta, mutta muistakin oppilashuollon osa-alueista on yleensä säädetty samoissa koulujärjestelmää koskevissa laeissa.

Tutkittavana ajanjaksona tärkein koululaiskuljetuksiin liittynyt viranomainen oli kouluhallitus, sillä se vastasi kansakouluun liittyvistä hallinnollisista asioista. Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluivat valtiolle, mutta vuoden 1957 kansakoululailla ne määrättiin lähinnä kouluhallituksen vastuulle. Kouluhallituksen tehtävänä oli tarkkailla koulutoimeen liittyviä kustannuksia, myöntää valtionavustukset sekä huolehtia kuntien avustusten tarkoituksenmukaisuudesta. Vuoden 1958 kansakouluasetuksessa lisättiin kouluhallituksen tehtäväksi valvoa, ettei valtionapua makseta tarpeettomiksi katsottavista kustannuksista. Tämän vuoksi kouluhallituksen tuli antaa asianmukaiset ohjeet siitä, mitä oppilaiden kuljetusta, saattoa ja majoitusta järjestettäessä oli otettava huomioon. Kansakoulua koskevia säädöksiä annettiin harvoin. Lakeja täydennettiin usein hallinnollisilla päätöksillä, joista kouluhallitus tiedotti kuntia kiertokirjeillä. Muista viranomaisista koululaiskuljetuksien hoitamiseen liittyivät lääninhallitusten alaiset kansakouluntarkastajat, joiden tehtäviin kuului valvoa, että oppilaat saivat riittävän avustuksen koulunkäyntiänsä varten. Lisäksi kansakouluntarkastajien tehtäviin kuului tarkkailla kuntien tilinpitoa ja tilityksiä, mikäli ne olivat valtionavun perusteena. Koululaiskuljetukset kuuluivat juuri näihin.

Suomessa oppivelvollisuus säädettiin vuonna 1921. Jo tällöin oppilaiden koulumatkat huomioitiin lain tekstissä. Oppivelvollisuuslaissa säädettiin, että jokaisessa kunnassa tulisi olla riittävä määrä kansakouluja sijoitettuna niin, ettei lapsilla yleensä ollut oman piirinsä kouluun matkaa yli viittä kilometriä. Jos tämä ei jostain syystä ollut mahdollista järjestää, oli kuntien mahdollista avustaa

harkintansa mukaan oppilaita koulunkäynnissä. Jos koulumatka oli yli viisi kilometriä, oli kunnan otettava osaa saattamis- ja majoituskustannuksiin lapsen ikää tai terveydentilaa katsomatta. Maalaiskunnat saivat kansakoulujen ylläpitämiseksi valtiolta avustusta $\frac{2}{3}$ laissa määritellyistä vuosimeinoista, joihin kuuluivat myös koulumatkojen avustukset. Oppivelvollisuuslaissa säädettiin lisäksi, että oppivelvollisuudesta olivat toistaiseksi vapautettuja lähimmästä kansakoulusta viittä kilometriä kauempana asuvat lapset niissä kunnissa, joiden keskimääräinen asukasluku neliökilometriä kohti ei noussut kolmeen. Haja-asutusalueille oli kuitenkin mahdollista perustaa supistettu kansakoulu, joka mahdollisti lähellä sijaitsevan kyläkoulun. Suomessa tällaisia kouluja perustettiin paljon maan Itä- ja Pohjoisosiin.

Lainsäädännössä kunnan järjestämät oppilaiden kyyditykset mainitaan ensimmäisen kerran vuonna 1946. Laissa kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta harvaan asutuille kunnille annettiin määräys, jonka perusteella kuntien oli järjestettävä yli viiden kilometrin päässä koulusta asuville oppilaille, jos heitä oli yli 16, tarkoituksenmukainen kyyditys. Jos kyyditys ei ollut tarkoituksenmukaisesti hoidettavissa, oli oppilaille järjestettävä oppilasasuntola. Ja ellei asuntolaa ollut järjestetty, olivat oppilaat oikeutettuja sen sijaan saamaan riittävän kyyditys-, majoitus- ja ravintoavustuksen. Vuonna 1946 säädetyllä lailla päätettiin teoriassa siitä, että kaikkien lasten oli käytävä koulua koulumatkaolosuhteista huolimatta.

Aikaisemmin samana vuonna kunnille oli annettu mahdollisuus perustaa kansakoulun osaksi sen pohjalle rakentuva keskikoulu, jossa vuosiluokkien määrä oli sama kuin valtion vastaavanlaisessa keskikoulussa. Laissa kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun perustamisesta kokeilutarkoituksessa säädettiin, ettei vanhempien vähävaraisuus tai koulumatkan pituus saanut estää oppilaan koulunkäyntiä. Oppikoulujen oppilaiden koulumatkojen avustaminen ei kuulunut kunnan tehtäviin. Kunnallisten keskikoulujen ja ammatillisten jatkokoulujen perustaminen lisäsi pitkämatkaisten oppilaiden avustamisentarvetta, sillä koulujen kansakoulupiirinä oli koko kunta. Näin kyseinen koulu sijoitettiin usein kunnan keskukseen, jonne kunnan rajojen läheisyydessä asuvilla oli pitkäkin matka. Mainittujen koulumuotojen vaikutus pitkämatkaisten oppilaiden määrän kasvussa johtui myös siitä, että näitä kouluja perustettiin lähinnä harvaan asutuille alueille ja maaseudulle, joissa matkat olivat yleensä jo entuudestaan pitkiä. Näiden koulumuotojen vaikutus koululaiskuljetuksia lisäävänä tekijänä ei kuitenkaan ollut merkittävä. Kuntien kiinnostus keskikouluja kohtaan oli suuri, mutta vuonna 1946 lupia myönnettiin kolme ja kaiken kaikkiaan vain 33.

1950-luvulle tultaessa sotien jälkeiset suuret ikäluokat alkoivat olla oppivelvollisuusiässä. Opetusministeriö pyysikin kouluhallitusta laatimaan ehdotuksen uudesta laista, jonka tavoitteena olisi sijoittaa paljon kasvava oppilasmäärä kansakouluihin mahdollisimman taloudellisesti. 1.7.1957 annettiin uusi kansakoululaki, joka tuli voimaan 1.8.1958. Kansakoululakia täydennettiin 23.7.1958 annetun kansakouluasetuksen määräyksillä. Kansakoulun rakennetta muutettiin niin, että entiset alaja yläkansakoulut yhdistettiin varsinaiseksi kuusivuotiseksi kansakouluksi, jonka lisäksi kansakouluun kuului kaksivuotinen kansalaiskoulu. Kansalaiskoulu korvasi periaatteessa aikaisemman jatko-opetuksen, joka nyt tehdyllä lainmuutoksella tuli päiväopetuksiksi koko Suomessa. Kansalaiskoulun myötä jatko-opetus tuli kaikille pakolliseksi kun ennen siihen osallistuminen oli vaihdellut suuresti kunnittain. Nyt kuntien oli myös huolehdittava kaikkien mahdollisuudesta jatko-opetuksen suorittamiseen kansalaiskouluissa, mikä tarkoitti osaltaan koululaiskuljetusten tarpeen lisääntymistä.

Uuden kansakoululainsäädännön merkittävä seuraus oli kansalaiskoulujen perustamisen tuomat uudet oppilaat koululaiskuljetusten piiriin. Kansakoulujen perustamisesta annetut määräykset aiheuttivat sen, että useammat kunnat saatettiin liittää yhdeksi kansalaiskoulupiiriksi, jolloin oppilaiden kuljetustarve alueella lisääntyi. Vuonna 1962 kansakoululakia muutettiin niin, että kuntien oli mahdollista lisätä kansalaiskouluun kolmas vuosiluokka, jolloin kansakoulun kokonaiskesto piteni yhdeksään vuoteen.

Uuden kansakoululainsäädännön merkitys koululaiskuljetusten historiassa näkyy myös siinä, että nyt laintekstissä oleva tarkoituksenmukaisuuden käsite avattiin. 1946 laissa oli määrätty, että harvaan asutussa kunnassa on viittä kilometriä kauempana koulusta asuville oppilaille, jos heitä on yli 16 ja jos oppilaiden päivittäinen kyyditys ei ole tarkoituksenmukaisella tavalla aikaansaataavissa, järjestettävä oppilasasuntola. Tuolloin ei kuitenkaan avattu, mitä tarkoituksenmukaisuudella tarkoitettiin. Vuoden 1958 kansakouluasetuksessa tarkoituksenmukaisen kyydityksen käsitteen mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka ei saanut odotuksineen kestää yli kolmea tuntia.

Kouluhallitus antoi 20.2.1959 ensimmäisen koululaiskuljetusten järjestämistä ohjeistavan kirjeensä. Kirjeen ohjeet koskivat huoltajien järjestämien koulumatkojen avustamista ja avustusten määrää. Ei siis vielä varsinaisia kunnan järjestämiä koululaiskuljetuksia eli kyydityksiä. Tammikuussa 1960 kouluhallitus lähetti yleiskirjeellään kuntiin mallin lain edellyttämästä kansakoulun ohjesäännöstä. Ohjesäännöstä tuli käydä ilmi montako pitkämatkaista oppilasta kussakin kunnan kansakoulupiirissä oli sekä, jos kunta järjesti näille oppilaille kyydityksen, yksityiskohtainen selvitys kuinka kauan

oppilaiden päivittäinen koulumatka odotusaikoinen kesti ja miten kyyditys oli järjestetty. Kunnissa kansakoululautakunta laati ohjesäännön ehdotuksen yhdessä kansakoulutarkastajan kanssa. Kunnallisvaltuusto hyväksyi ohjesäännön ja se oli lisäksi alistettava kouluhallituksen vahvistettavaksi. Lähes kaikki vuoteen 1963 mennessä kouluhallitukseen lähetetyt ohjesäännöt jouduttiin hylkäämään ja palauttamaan kuntiin uudelleen käsiteltäviksi. Ongelmia havaittiin etenkin tilanteissa, joissa kahden tai useamman kunnan olisi ollut järkevää perustaa yhteinen kansalaiskoulupiiri. Erityisesti pitkämatkaisten oppilaiden kyyditystä koskevat ehdotukset olivat vaikuttaneet ohjesääntöjen hylkäämiseen ja palauttamiseen. Koululaiskuljetusten suunnittelu ja järjestäminen voimassa olleiden säädösten mukaisesti tuotti siis hankaluuksia kunnissa.

Koululaiskuljetusten historiassa merkittävä etappi on kouluhallituksen 29.4.1966 kunnallishallitukselle lähettämä kirje, jossa se antoi ohjeita kansakoulun oppilaiden kyydityksen järjestämisestä. Yleisenä ohjeena oli kuljetusten järjestäminen niin, että päästäisiin edullisimpaan ratkaisuun sekä oppilaiden koulumatkoihin käyttämän ajan että kuljetuksesta aiheutuvien kustannusten kannalta. Erityisesti painotettiin, etteivät koululaiskuljetukset saaneet vaikeuttaa julkisen liikenteen mahdollisuuksia hoitaa muuta väestönosaa koskevia liikennepalveluja. Kirjeen erityinen merkitys koululaiskuljetusten historiassa on se, että se sisälsi neljä pääperiaatetta kyyditysten järjestämisestä, jotka listattiin vasta nyt - yhdeksän vuotta kansakoululain jälkeen.

Ensimmäinen periaate määräsi kunnat järjestämään kuljetuksen ensi sijassa säännöllisiä jo olemassa olevia linja-auto- ja junavuoroja käyttäen. Toinen periaate kehotti yhteistyöhön liikenteenharjoittajien kanssa niin, että vuorokulkuista liikennettä muutettaisiin tarvittaessa vastaamaan koulujen aika- tauluja. Kehotettiin myös tutkimaan mahdollisuuksia muuttaa koulujen alkamis- ja päättymisaikoja, jotta päästäisiin tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn. Kolmannen periaatteen mukaan, jos kyyditystä ei saatu toisen periaatteen mukaisin toimenpitein järjestetyksi, oli kunnan pyydettävä liikenteenharjoittajaa joko perustamaan uusi linjavuoro tai tilaamaan kyyditys tilausliikenteenä, jolloin siinä sai kuljettaa vain kunnan kuljetukseen kuuluneita oppilaita. Neljännessä periaatteessa ohjeistettiin, että mikäli vuorokulkuisen liikenteen käyttö ei edellä mainituin järjestelyinkään ollut mahdollista ja kuljetustarve oli tämän lisäksi niin vähäinen, ettei tilausajoa kannattanut tilata eikä saattojärjestelmänkään käyttäminen ollut mahdollista tai tarkoituksenmukaista hoidettaisiin kyyditys paikallisten taksiautoilijoiden avulla. Taksien käyttö mainitaan siis aivan viimeisenä vaihtoehtona. Syynä oli mitä luultavimmin niiden suhteellinen kalleus verrattuna muihin kyyditysmuotoihin. Koululaiskuljetusten järjestämisen haasteellisuudesta kertoo kouluhallituksen jo 10.6.1966 antamat aiheeseen liittyvät lisäohjeet, joissa tähdennettiin, ettei kuljetusvälineen valinnasta saanut koitua valtiolle ja

kunnalle tarpeettomia menoja. Kunnan tuli siis käyttää edullisinta kuljetusmuotoa, vaikka se ei olisikaan ollut jo olemassa oleva linja-auto- tai junavuoro.

Suomessa siirryttiin virallisesti yhtenäiskouluperiaatteen mukaiseen koulujärjestelmään 26.7.1968 annetun lain koulujärjestelmän perusteista perusteella. Tähän asti oli eletty rinnakkaiskoulujärjestelmän mukaan, jossa oppivelvollisuusikäinen oli saattanut joko alusta asti tai jossakin oppivelvollisuuskoulun vaiheessa siirtyä oppilaaksi rinnakkaiseen, sosiaalisesti arvostetumpaan koulumuotoon. Nyt varsinainen kansakoulu, kansalaiskoulu ja keskikoulu yhdistettiin yleistä peruskasvatusta antavaksi yhtenäiseksi peruskouluksi. Laki koulujärjestelmän perusteista, samoin kuin peruskouluasetus, tuli voimaan 1.8.1970. Peruskouluun siirtyminen aloitettiin Lapin läänistä vuonna 1972. Viimeisinä siirtyivät Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa vuonna 1977.

Pitkämatkan oppilaiden koulumatkojen avustamisen periaatteet pysyivät muuttumattomina. Merkittävin koululaiskuljetuksia koskenut muutos liittyi jälleen kyyditysten tarkoituksenmukaisuuteen. Vuonna 1958 kyyditystä oli pidetty tarkoituksenmukaisesti järjestettynä, jos oppilaan päivittäinen koulumatka ei odotuksineen ylittänyt kolmea tuntia. Vuonna 1967 tätä oli muutettu niin, että varsinaisen kansakoulun oppilaan matka odotuksineen ei saanut kestää yli kahta ja puolta tuntia ja muun koulun oppilaan yli kolmea tuntia. Nyt määräystä muutettiin niin, että ala-asteen oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen ei saanut ylittää kahta tuntia ja muun oppilaan yli kolmea tuntia. Tämä määräys johti tietyissä koulupiireissä niin kutsuttujen välikuljetusten yleistymiseen. Välikuljetusten mukanaan tuoma kuljetuskaluston lisäys ja kustannusten nousu aiheuttivat sen, että kuljetusten tarkoituksenmukaisuutta tarkistettiin jälleen vuonna 1977 muuttamalla ala-asteiden oppilaiden osalta koulumatkaan käytetyn ajan tarkoituksenmukaisuusvaatimus takaisin kahteen ja puoleen tuntiin.

Laissa koulujärjestelmän perusteista myös koulumatkoihin liittyviä valtionavun perusteita muutettiin. Nyt säädettiin, että kunta sai vuotuista valtionapua 84-93 % peruskoulun niistä todellisista käyttömenoista, jotka johtuivat oppilasasuntoloista sekä oppilaiden majoituksesta ja kyydityksestä. Valtion kustannukset koululaiskuljetusten maksajana nousivat peruskouluun siirtymisen aikana. Aikaisemmin kyyditykseen, oppilaiden majoitukseen ja asuntolatoimintaan liittyviin kustannuksiin annetun valtionavun suuruus oli ollut (alkaan) $\frac{2}{3}$ (66 %) kustannuksista.

Kouluhallitus lähetti 1.10.1970 kirjeen, jossa se antoi hyvin yksityiskohtaisia ohjeita koululaiskuljetusten järjestämisestä. Kirje on toinen erittäin merkittävä etappi kouluhallituksen ohjeistuksessa ja

koululaiskuljetusten historiassa. Näin yksityiskohtaisia ohjeita ei ennen ollut annettu. Toisaalta ohjeille on ollut yhteiskunnassa selvä tilaus peruskouluun siirtymisen vuoksi ja siitä aiheutuvan koululaiskuljetusten tarpeen lisääntyessä. Kirjeessä kiinnitettiin huomiota oppilaiden turvallisuutta koskeviin määräyksiin sekä ohjeistettiin kyyditysten järjestämistä käytännössä. Kirjeessä asetettiin myös tärkeimmät koululaiskyyditysjärjestelmää koskevat vaatimukset, jotka tuli ottaa huomioon niin valtakunnallisella, paikallisella kuin yksityisen oppilaankin tasolla. Samassa kirjeessä kuntia kehoitettiin ottamaan käyttöön kyyditysjohtosääntö, joka koski vain tilausajona suoritettuja koululaiskuljetuksia. Tämä kertoo siitä, että koululaiskuljetuksia hoidettiin kunnissa myös tilausajoina eikä pelkästään vakiovuoroisilla linjoilla.

Ennen vuotta 1958 voimaantullutta kansakoululakia kunnat joutuivat järjestämään koululaisille tarkoitettuja kuljetuksia vain vähän. Taksikuljetuksia käytettiin joissain määrin ja linja-autoa käyttivät lähinnä sellaiset oppilaat, jotka kustansivat matkansa itse. 1960-luvulla tietyt yhteiskunnalliset muutokset lisäsivät koululaiskuljetusten tarvetta. Ensinnäkin koulujärjestelmän kehitys, etenkin kansalaiskoulujen perustaminen toivat lisää lapsia kuntien järjestämien koululaiskuljetusten piiriin. Kuljetuksien tarvetta lisäsivät myös maaseuduille perustetut kunnalliset keskikoulut, joiden suosio kasvoi pitkin 1960-lukua. Kunnallisten keskikoulujen oppilaat olivat oikeutettuja kunnan järjestämiin koululaiskuljetuksiin samojen säännösten mukaan kun varsinaisten kansakoulujen ja kansalaiskoulujen oppilaat. Toiseksi koululaiskuljetusten tarvetta lisäsivät yhteiskunnalliset tekijät kuten asutusrakenteen muuttuminen ja muuttoliike sekä syntyvyyden alentuminen. 1960-luvulla maan sisäinen muuttoliike voimistui Suomessa johtaen maaseudun asukasmäärään yleiseen vähenemiseen ja etenkin pienten kyläkoulujen ja syrjäseutujen oppilasmäärien merkittävään vähenemiseen. Monia kouluja jouduttiin sulkemaan, koska niitä ei kannattanut enää ylläpitää. Muuttoliikkeestä johtuen kouluverkko harveni huomattavasti lisäten koululaiskuljetusten tarvetta. Samanaikaisesti muuttoliikkeen kanssa syntyvyys Suomessa aleni. Ilmiöiden samanaikaisuus korosti niiden vaikutuksia. Syntyvyyden aleneminen ja muuttoliike aiheuttivat yhdessä tyhjenevien kyläkoulujen ongelman sekä kysymyksen koulupiirien lakkauttamisesta. Sotien jälkeisille suurille ikäluokille oli jouduttu rakentamaan kaikkialle Suomeen uusia koulutiloja sekä kunnostamaan ja laajentamaan vanhoja. Nyt tilanteen ollessa toinen, oli johdonmukaisena ratkaisuna koulupiirien laajentaminen ja opetuksen keskittäminen suurempiin kouluyksiköihin. Koulutoimen tehostamiseen liittynyt koululaiskuljetusjärjestelmän kehittyminen oli omalta osaltaan myös vaikuttajana eräiden pienten koulujen lakkauttamisessa. Samalla kun pieniä kyläkouluja lakkautettiin, lakkautettiin myös oppilajasuntoloita, mikä lisäsi myös koululaiskuljetusten määrää.

1960-luvulla kunnille tehdyn kyselyn perusteella koululaiskuljetusten järjestämisessä oli kahdeksan toistuvia vaikeuksia aiheuttanut tekijää. Nämä olivat maantieteelliset ja muut syyt, kyyditysten epätarkoituksenmukaisuus, liikenneluvat, linja-autoliikenteen sopimattomuus, eri koulumuotojen alkamis- ja päättymisaikat, alakoululaisten työpäivän lyhyys, kyydityskaluston koko ja vähäisyys sekä valtionapuseräysten riittämättömyys. Kouluhallitus totesi, että monet näistä ongelmista olivat paikkakuntaakohtaisia, eikä kouluhallitus voinut niitä määräyksillään poistaa. Kaikille kunnille yhteiseksi ongelmaksi todettiin muodostuneen varsinaisen kansakoulun ensimmäisen ja toisen luokan oppilaiden työaikakysymys.

Vuonna 1968 kouluhallitus tiivistä koululaiskuljetusten historian siihen astisen kehityksen ja yhteiskunnallisen merkityksen: “ Pitkämatakaisten oppilaiden koulunkäynnin avustaminen ei ole kuntien oman harkinnan varassa, vaan säädökset ja määräykset sitovat ja velvoittavat toimenpiteisiin. Käytännössä ei kyyditysvastuuksien täyttämistä ole juuri erimielisyyksiä syntynyt, sillä kunnat ovat ymmärtäneet pitkämatakaisten oppilaittensa vaikeudet ja pyrkineet juuri siksi järjestämään kyydityksiä mahdollisuuksiensa mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa tätä velvoitetta ei kirjaimellisesti noudatettuna olisi ollut. Kehitys on johtanut siihen, että oppilaskuljetukset ja tämän päivän koululaitos kuuluvat jo erottamattomasti yhteen.”

Peruskouluun siirtyminen on tärkeä askel koululaiskuljetusten historiassa. Oppivelvollisuus piteni yhdeksään vuoteen kaikkien oppilaiden kohdalla. Kuljetusten tarvetta lisäsivät etenkin oppilaat, jotka siirtyivät yksityisistä ja valtion oppikouluista kunnan koululaitoksen oppilaiksi. Ennen esimerkiksi yksityisten oppikoulujen keskikouluasteilla opiskelleet olivat joutuneet kustantamaan matkansa itse. Peruskouluun siirtyminen ei lisännyt itse linja-autokuljetuksia kuitenkaan kuin poikkeustapauksissa. Peruskoulusta johtunut muutos näkyi nimenomaan yhteiskunnan maksamien kustannusten lisääntymisenä. Peruskoulu-uudistus liittyi vahvasti hyvinvointivaltion kehittämiseen. Hyvinvointivaltiokeskustelussa vaadittiin kaikille yhtenäisten koulunkäyntimahdollisuuksien turvaamista, joka toteutettiin takaamalla kaikille oppivelvollisuusiässä oleville nuorille maksuton koulunkäynti ja samanlaiset opiskelumahdollisuudet vanhempien varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta. Koululaiskuljetukset olivat näin väline, jolla poistettiin koulun lähellä ja siitä kauempana asuvien lasten välistä eriarvoisuutta.

1970-luvulla koululaisautonkuljettajiin alettiin kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Tämä olikin aiheellista sillä noin puolet linja-autonkuljettajista ja kolmasosa taksikuljettajista suorittivat päivittäin koululaiskuljetuksia. Syyslukukaudesta 1971 lähtien kuljettajille järjestettiin kurssimuo-

toista koulutusta monissa kunnissa kouluhallituksen ohjeiden mukaisesti. Lisäksi laadittiin koululaisautonkuljettajille tarkoitettu käsikirja, joka jaettiin kouluhallituksen kirjeen mukana 22.7.1971. Koululaisautonkuljettajien koulutuksen aloittamisella on merkittävä asema koululaiskuljetusten historiassa. Tähän mennessä koululaiskuljetuksia oli tarkasteltu vain eräänä julkisen liikennepalvelun erityismuotona, jonka erityisvaatimuksia ei oltu yleisesti tunnustettu. Viimeistään 1970-luvun alkuvuosina koululaiskuljetusten erityisluonne hyväksyttiin tosiasiana.

Suomalainen koululaitos siirtyi viisipäiväiseen kouluviikkoon lukuvuoden 1971 alusta. Tämä aiheutti muutoksia koko linja-autoliikenteeseen etenkin maaseudun lauantaivuoroihin. 1960-luvulla tapahtuneen teollistumisen ja väestön muuttoliikkeen johdosta maaseutujen haja-asutusalueiden asukasmäärät olivat huomattavasti laskeneet. Tästä syystä, ja henkilöautokannan jatkuvasti kasvaessa, oli myös linja-autoliikenne maaseuduilla koko ajan vähentynyt. Voimakkaimmin oli vähentymistä tapahtunut juuri sellaisissa maaseudun liikenteissä, jotka eivät kuljettaneet koululaisia. Koska maaseudulla liikennöivistä linja-autoista noin puolet kuljetti koululaisia, totesi koululaiskuljetustoimikunta vuonna 1973 koululaiskuljetusten muodostavan perustan koko maaseudun linja-autoliikenteelle. Ilman koululaiskuljetuksia tuskin olisi ollut mahdollista ylläpitää silloista liikenneverkostoa ja samalla taata myös muille maaseudun asukkaille mahdollisuus liikenneyhteyksiin.

Elinkeinohallitus antoi 5.2.1974 päätöksen koululaiskyyditysten korvauksista linja-autoliikenteessä. Tämän päätöksen mukaan liikennöitsijä ja asianomainen kunta saivat sopia erikseen korvauksesta, jonka kunta taksan mukaisen maksun lisäksi suoritti liikennöitsijälle koululaisten kuljettamisesta aikataulun mukaisilla vuoroilla. Tämän päätöksen perusteella kouluhallitus ilmoitti 7.3.1974 kirjeellään kunnille, että myös tällaiset alennuslipputaksan ylittävät, linja-autoliikenteen yleisissä vuoroissa tapahtuneet koululaiskuljetukset olivat valtionapuun oikeuttavia. Elinkeinohallituksen päätös oli yksi keino turvata linja-autoliikenteen jatkuminen maaseudulla. Tämän päätöksen turvin oli mahdollista, että koululaisista ei maksettu enää alennettuja hintoja liikenteessä. Päätöksellä haluttiin kannustaa kuntia ja liikennöitsijöitä hoitamaan koululaiskuljetukset vakiovuoroisilla linjoilla eikä tilausajoina. Jos linjaliikenteestä olisi jouduttu luopumaan, olisi vaihtoehtoinen tilausliikenne tullut yhteiskunnalle kalliimmaksi ja samalla muiden matkustajien liikennepalvelujen taso olisi laskenut.

Elinkeinohallituksen päätöksen jälkeen alkoi aivan selvästi uusi aika koululaiskuljetusten järjestämisessä ja ohjeistamisessa. Päätöksen jälkeen kuntien ja liikennöitsijöiden yhteistyö koostui pääosin kustannuslaskelmien teosta sekä tietenkin vuosittaisista aikataulusuunnitteluista. Tähän mennessä oli saatu sovittua kouluhallituksen ohjeiden perusteella jo riittävän hyvin toimivat kuljetuskäytän-

nöt. Nyt päähuomio siirtyi kustannuksiin ja liikennöitsijöille maksettuihin taksan ylittäviin korvauksiin. Kouluhallituksen tehtävänä oli valvoa valtionapujen oikeaa maksamista, joten tämä tarkoitti yksityiskohtaisia laskelmia linja-automatkustajista päivittäin liikennöitsijöiltä. Kouluhallituksen lähettämien koululaiskuljetuksia koskeneiden kirjeiden luonne muuttui täysin vuodesta 1975 lähtien. Vuoden 1975 viimeisestä kirjeestä lähtien kirjeiden liitteinä lähetettiin aina liikenneministeriön uudet taksapäätökset. Kirjeiden sisältö koostui suurimmaksi osaksi erilaisten vaadittujen lomakkeiden täyttöohjeista sekä uusista taksataulukoista. Koululaiskuljetusten järjestämiseen ei käytännössä muuten puututtu. Tässä vaiheessa koululaiskuljetusjärjestelmästä oli siis saatu riittävän hyvin toimiva.

Tässä tutkimuksessa on tutkittu koululaiskuljetusten vaikutuspiiriä valtakunnallisesta näkökulmasta. Tutkimuksen viimeisessä luvussa on pohdittu koululaiskuljetusten vaikuttavuutta ja näkyvyyttä kansalaisten arjessa analysoimalla Suomen virallisesta tilastosta koottuja tietoja. Tietoja analysoimalla on selvitetty koululaiskuljetusten tarve maan eri osissa ja muodostettu kokonaiskäsitys koululaiskuljetusten yleisestä laajuudesta. Tutkittavana ajanjaksona pitkämatkaisten oppilaiden prosentuaalinen osuus kasvoi vuosittain kaikissa Suomen lääneissä. Suurinta kasvu oli Ahvenanmaalla. Pitkämatkaisten prosentuaalisen osuuden jatkuva kasvu viittaa siihen, että koulupiirit muodostettiin vuosi vuodelta laajemmiksi ja keskityttiin suurempiin kouluyksiköihin. Analyysin perusteella voidaan päätellä, että koululaiskuljetusten tarve oli suurinta Ahvenanmaan, Mikkelin, Kuopion, Lapin, Pohjois-Karjalan ja Oulun lääneissä. Tilastointi loppuu harmillisesti vuoden 1973 loppuun, joten peruskouluun siirtymisen vaikutuksia ei ole tässä käytössä olleesta lähteestä pystytty analysoimaan.

Tutkimuksessa on myös laskettu maalaiskuntien ja kauppaloiden pitkämatkaisten oppilaiden prosentuaaliset osuudet kaikista kyseisten alueiden oppilaista Suomessa. Tuloksista huomataan, että pitkämatkaisten oppilaiden määrä ei ole kehittynyt samalla tavalla kuin oppilaiden kokonaismäärä. Maaseudun oppilasmäärä oli suurimmillaan vuonna 1959-60 eli uuden kansakoulun ja kansalaiskoulujen aloitettua toimintansa. Tästä eteenpäin oppilasmäärä laski vuosittain. Pitkämatkaisten oppilaiden määrä nousi lukuvuoteen 1968-69 sekä heidän prosentuaalinen osuus kaikista oppilaista lukuvuoteen 1971-72 asti. Tämä kertoo siitä, että yleisen oppilasmäärän vähentyessä siirryttiin laajempiin koulupiireihin. Tämä tulos tukee edellä esitettyä lääneittäin tehtyä analyysia. Tutkimustuloksena esitetään, että kansakoulun aikana 1959-1973, ennen peruskouluun siirtymisen alkamista, keskimäärin 21,6 %:lla maaseudun oppilaista oli yli viiden kilometrin koulumatka. Huomioon ottaen silloinen lainsäädäntö voidaan myös todeta, että suurin osa näistä oppilaista kuului koululaiskuljetusten piiriin.

Jos pitkämatkaisille oppilaille ei ollut tarkoituksenmukaista järjestää kuljetusta, oli heille tarjottava paikka asuntolasta. Tutkimuksessa on selvitetty myös asuntolaoppilaiden määriä lääneittäin. Asuntoloiden oppilasmäärät laskivat jatkuvasti tutkittavana ajanjaksona. Tämä kertoo sekä kuljetusten yleistymisestä, mutta myös siitä, että oppilaat valitsivat mieluummin pitkänkin päivittäisen koulumatkan kuin asuivat viikot asuntolassa. Huomattavaa on myös se, että asuntolaoppilaiden määrä laski tuntuvasti etenkin vaikeakulkuisten koulumatkojen lääneissä Pohjois- ja Itä-Suomessa. Huomion arvoista on myös se, että tilastojen mukaan Ahvenanmaalla ei ollut ollenkaan asuntoloita. Ahvenanmaalla oli kuitenkin paljon pitkämatkaisia oppilaita. Kaiken kaikkiaan Suomessa asuntolaoppilaiden prosentuaalinen osuus kaikista maaseudun oppilaista on ollut erittäin pieni, suurimmillaan-kin vuosina 1959-1960 vain 1,8 %. Asuntoloiden merkitys onkin korostunut paikkakuntaakohtaisesti.

Tutkimuksessa on myös analysoitu koululaiskuljetusten ja pienten kyläkoulujen välistä suhdetta. Pienet kyläkoulut olivat nimenomaan maaseudun kouluja ja sellaisenaan vaihtoehto koululaiskuljetuksille. Suomeen oli olosuhteiden pakosta jouduttu perustamaan paljon pieniä kyläkouluja, vaikka ne olivat käyttökustannuksiltaan kalliimpia kuin suuremmat koulut ja siksi alati lakkautusuhan alla. Lakkauttamissyöt olivat yleensä samoja, joiden vuoksi koululaiskuljetukset yleistyivät eli muutto-liike ja syntyvyyden aleneminen. 1960-luvun lakkautusvuosina lakkautettiin yli 200 kyläkoulua vuosittain. Koululainsäädännössä määriteltiin oppilasmäärät, joiden perusteella koulupiiriin oli perustettava varsinainen kansakoulu. Määriteltiin myös oppilasmäärät, joiden perusteella kunta sai valtionapua opettajien palkkaukseen. Nämä seikat määrittelivät pitkälti kyläkoulujen kohtalon. 1970-luvun hyvinvointiyhteiskuntapolitiikassa korostettiin yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien tarjoamista kaikille asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Kouluviranomaisten lähtökohdaksi muodostuikin säilyttää ala-asteen kouluverkosto maaseudulla mahdollisimman tiheänä. Kyläkoulujen lakkauttamista pyrittiin hillitsemään muuttamalla edellä mainittuja vähimmäisoppilasmääriä. Muutosten ansiosta lakkauttaminen hidastuikin huomattavasti niin, että vuonna 1972-73 lakkautettiin enää 32 koulua kun luku vuotta aikaisemmin oli ollut 73. Vuonna 1977 peruskouluasetusta muutettiin mainittujen vähimmäisoppilasmäärien osalta huomioiden vielä enemmän paikalliset olosuhteet. Tämä muutos vaikutti myös selvästi pienten koulujen säilymiseen.

Tutkimustuloksena esitetään koululaiskuljetusten historian jakautuminen kolmeen periodiin ajanjaksolla 1946-1977. Ensimmäinen periodi on koululaiskuljetusjärjestelmän rakentaminen vuosina 1946-1968. Suomalaisen koulujärjestelmän kehittyminen vaati yhteiskunnalta panostusta myös pitkien koulumatkojen aiheuttamaan ongelmaan. Tämän periodin muutostekijänä toimikin sotien jäl-

keiset suuret ikäluokat, jotka tuli sijoittaa kouluihin mahdollisimman taloudellisesti. Vaikka tällä periodilla vasta luotiin järjestelmän perusta, oli se myös koululaiskuljetusten kulta-aikaa johtuen nimenomaan oppilaiden suuresta määrästä. Toinen periodi käsittää vuodet 1968-1977. Tällöin koululaiskuljetusjärjestelmä kehitettiin hyvinvointiyhteiskunnassa. Tässä periodin tunnistamiseen on vaikuttanut tutkimuksen hyvinvointivaltiollinen näkökulma. Toisen periodin aikana koululaiskuljetusjärjestelmän perusrakenteeseen ei puututtu, esimerkiksi toimijat pysyivät lähes muuttumattomina. Koululaiskuljetuskeskusteluun tuli kuitenkin mukaan selvästi hyvinvointivaltioollisia аспекteja peruskouluun siirtymisen yhteydessä. Todettiin, ettei vanhempien varallisuus saanut vaikuttaa lapsen koulunkäyntimahdollisuuksiin. Toisella periodilla korostettiin koululaiskuljetusten asemaa koulutuksellisen tasa-arvon mahdollistajana. Kolmas periodi on päällekkäinen toisen periodin kanssa. Vuodesta 1974 siirryttiin koululaiskuljetusten historiassa täysin uuteen aikaan. Tällöin elinkeinohallituksen päätös koululaiskyyditysten korvauksista linja-autoliikenteessä aloitti selvästi uuden ajan koululaiskuljetusten järjestämisessä ja ohjeistamisessa. Tämä päätös liittyi linja-autoliikenteen turvaamiseen maaseudulla eli liikennepoliittikkaan, mikä tekee periodista merkittävän koululaiskuljetusten historiassa. Periodin aikana luovuttiin alkuperäisestä periaatteesta, jonka mukaan koululaiskuljetuksiin varattuja määrärahoja ei oltu voitu käyttää muihin tarkoituksiin.

Luonteeltaan tämä pro gradu-työ on uutta historian tutkimusta. Sen suurin tutkimuksellinen merkitys on ensimmäisen historiatieteellisesti kootun tutkimustiedon kokoaminen koululaiskuljetusten historiaa esitteleväksi kokonaisuudeksi. Tutkimusnäkökulmasta työ tuo esille myös monia jatkotutkimuskohteita, joihin tämä tutkimus tarjoaa laajat lähtötiedot. Tutkimuksessa on selvitetty koululaiskuljetuksia ohjeistaneet lait, asetukset ja viranomaismääräykset sekä luotu yleiskuva koululaiskuljetusten arjesta tutkittavana ajanjaksona.

Tutkimuksen valmistuttua voin olla eri mieltä Hanna-Maria Urjankankaan kanssa koululaiskuljetuksista akateemisen tutkimuksen aiheena. Suunnittelumaantieteilijänä hän on tutkinut koululaiskuljetuksia maaseutukunnan elinvoimaisuuden säilyttäjänä 2000-luvun Asikkalassa ja toteaa tutkimuksensa loppuyhteenvedossa: ”Näin työn loppuvaiheessa uskallan varovaisesti todeta, että akateemisen tutkimuksen kohteena koululaiskuljetukset eivät ole kovin mielenkiintoinen tai merkittävä ilmiö.”²⁵⁶ Historiatieteellisesti tutkittuna aihe on osoittautunut erittäin mielenkiintoiseksi ja moniulotteiseksi sekä yhteiskunnallisesti merkittäväksi.

²⁵⁶ Urjankangas 2005, s. 98-99.

Lähdeluettelo

A. Arkistolähteet

Kouluhallituksen (KH) arkisto, Helsinki

KH:n yleiskirje 1385/1959, 20.2.1959
KH:n yleiskirje 1397/1960, 8.1.1960
KH:n yleiskirje 1513/1964, 17.4.1964
KH:n yleiskirje 1573/1966, 29.4.1966
KH:n yleiskirje 1578/1966, 10.6.1966
KH:n yleiskirje 1762/1970, 1.10.1970
KH:n yleiskirje 1790/1971, 4.2.1971
KH:n yleiskirje 1792/1971, 25.2.1971
KH:n yleiskirje 1819/1971, 22.7.1971
KH:n yleiskirje 1832/1971, 1.10.1971
KH:n yleiskirje 2080/1974, 7.3.1974
KH:n yleiskirje 2243/1975, 20.5.1975
KH:n yleiskirje 2298/1975, 18.12.1975
KH:n yleiskirje 2301/1975, 23.12.1975
KH:n yleiskirje 2722/1976, 8.7.1976
KH:n yleiskirje 2790/1977, 29.3.1977
KH:n yleiskirje 2821/1977, 25.7.1977
KH:n yleiskirje 2943/1978, 8.6.1978
KH:n yleiskirje 2952/1978, 28.6.1978
KH:n yleiskirje 2965/1978, 7.9.1978

Elinkeinoelämän Keskusarkisto (ELKA), Mikkeli

Linja-autoliitto (LAL) ry:n arkisto

- LAL:n kirje jäsenilleen 20.10.1961
- LAL:n kirje jäsenilleen 29.12.1975
- LAL:n jäsentiedotuksia 1958-1971
- KH:n muistio tiedoksi, 3.11.1977

B. Julkaistut lähteet

Lait ja asetukset

94/1919 Suomen hallitusmuoto
101/1921 Laki oppivelvollisuudesta
102/1921 Laki kansakoululaitoksen kustannuksista
183/1921 Asetus 15.4.1921 annetun oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta
637/1943 Laki kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain muuttamisesta
28/1946 Laki kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun perustamisesta kokeilutarkoituksessa
751/1946 Opetusministeriön päätös kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun järjestämisestä kokeilutarkoituksessa
791/1946 Laki kansakoulun kustannuksista annetun lain muuttamisesta
635/1947 Asetus kansakoulun oppilasasuntoloista
568/1948 Laki oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta

247/1957	Kansakoululaki
330/1957	Moottoriajoneuvoasetus
321/1958	Kansakouluasetus
444/1962	Laki kansakoululain 2§:n muuttamisesta
445/1962	Laki kansakoululain muuttamisesta
275/1967	Laki kansakoululain muuttamisesta
342/1967	Asetus kansakouluasetuksen muuttamisesta
467/1968	Laki koulujärjestelmän perusteista
443/1970	Peruskouluasetus
61/1972	Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta
62/1972	Asetus kansakouluasetuksen 179§:n muuttamisesta
364/1977	Asetus peruskouluasetuksen muuttamisesta

Päätökset, kirjeet, komiteamietinnöt ja tilastot

Opetusministeriön päätös kansakouluun kuuluvan keskikoulun ja ammatillisen jatkokoulun järjestämisestä kokeilutarkoituksessa 751/1946

Suomen virallinen tilasto, X Kansanopetus, 1947-1972

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 9496/770-61, 29.9.1961

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kirje 12384/770-1964, 5.10.1964

KM 1965: A7. Peruskoulukomitean 1 osamietintö

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös 11299/770-1965, 29.4.1966

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kirje 5267/770-1966, 30.3.1966

Peruskouluun siirtyminen alueellisten toimeenpanosuunnitelmien mukaan. VN: päätös 23.3.1972

Koululaiskuljetuksia selvitelleen työryhmän muistio 1972. Kouluhallitus, Helsinki.

Kouluhallinnon tehtävänjaon tarkistamistoimikunnan mietintö B90 1972.

KM 1973:145. Koululaiskuljetustoimikunnan mietintö

KM 1973:151. Oppilashuoltokomitean mietintö

KM 1973:152. Linja-autoliikenteen kustannustoimikunnan mietintö

Käytännön kouluhallintoa 4, Oppilashuolto (Koulumatkat ja majoitus) 1976. Suomen kunnallisliitto.

Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 30.10.1975

Opetusministeriön kirje kouluhallitukselle 8.6.1978

Lehdet

Kouluhallinnon työsaralta: Kouluhallituksen tiedotuslehti 1957-1972

KT: Kouluhallituksen tiedotuslehti 1973-1977

C. Tutkimuskirjallisuus

Ahonen Sirkka 2003. Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Vastapaino, Tampere.

Andersson Marja, Anttila Anu-Hanna & Rantanen Pekka (toim.) 2005. Kahden muusan palveluksessa. Historiallisen sosiologian lähtökohdat ja lähestymistavat. Historia mirabilis 4, Turun historiallisen yhdistyksen referee-sarja, Vaajakoski.

Andersson Marja 2005. Ajan haasteet historialliselle sosiologialle. Teoksessa Andersson, Anttila & Rantanen (toim.) 2005, sivut 158-193.

Haapala Pertti (toim.) 1993. Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura. Tammerpaino, Tampere.

Haapala Pertti 1993. Suomalaisen hyvinvointivaltion rakennehistoria. Teoksessa Haapala (toim.) 1993, sivut 6-24.

Haatanen Pekka 1993. Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Teoksessa Riihinen (toim.) 1993, sivut 31-67.

Halila Aimo 1950. Suomen kansakoululaitoksen historia IV osa. Oppivelvollisuuskoulun alkuvaiheet (1921-1939). WSOY, Turku.

Hakala Jorma 1985. Liikenneministeriö ja kunnat yksityisen linja-autoliikenteen säätelijöinä. Eri-tyisesti maaseudun liikennepalvelujen säilyttämisen näkökulmasta. Aluetieteen pro gradu – tutkielma, Tampereen yliopisto.

Harisalo Risto & Miettinen Ensio 2004. Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys? Tampere University Press, Vammala.

Hänninen Mauno 1995. Kuka maanteitä hoitaa? Teoksessa Masonen 1995, sivut 298-308.

Hänninen Mauno 1995. Kunnossapitäjän kesä. Teoksessa Masonen 1995, sivut 320-336.

Hänninen Mauno 1995. Lumessa ja liukkaalla. Teoksessa Masonen 1995, sivut 336-354.

Iisalo Taimo 1999. Kouluopetuksen vaiheita – keskiajan katedraalikouluista nykyisin kouluihin. Otavan Kirjapaino oy, Keuruu.

Isosaari Jussi 1973. Suomen koululaitoksen rakenne ja kehitys. Otava, Keuruu.

Jauhiainen Arto 1993. Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio. Suomen oppivelvollisuuskoulun oppilashuollon ja sen asiantuntijajärjestelmien muotoutuminen 1800-luvun lopulta 1990-luvulle. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C osa 98. Turun yliopisto, Turku.

Kalela Jorma 1993. Toteutumaton taite – neljäkymmentäluku suomalaisen hyvinvointivaltion historiassa. Teoksessa Haapala (toim.) 1993, sivut 74-87.

- Kanerva* Reino 1966. Kunnallinen keskikoulu kansakoulun osana. Teoksessa Valtasaari e.a. 1966, sivut 104-114.
- Karttunen* Toivo J. 1966. Iltajatto-opetuksesta 2- ja 3- vuotiseen kansalaiskouluun. Teoksessa Valtasaari e.a. 1966, sivut 48-71.
- Koskivirta* Anu & Suvioja Aleksanteri 1997. Tie tulkintaan – Juhlakirja akatemiaprofessori Heikki Ylikankaalle 6. marraskuuta 1997. WSOY, Juva.
- Kuikka* Martti T. 1991. Suomalaisen koulutuksen vaiheet. Otava, Keuruu.
- Levä* Kimmo 1995. Poliitikot ja tiepolitiikka. Teoksessa Masonen 1995, sivut 58-75.
- Masonen* Jaakko ja Hänninen Mauno 1995. Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2005. Painatuskeskus, Helsinki.
- Mauranen* Tapani 1995, Taksi! Matka suomalaisen taksin historiaan. Suomen Taksiliitto, Helsinki.
- Nenonen* Marko 1995. Tienrakennuksen ja työllisyyspolitiikan yhteiselo päättyy. Teoksessa Masonen 1995, sivut 144-190.
- Niemelä* Heikki 1993. Suomen sosiaaliturvajärjestelmien synty 1945-1990. Teoksessa Haapala (toim.) 1993, sivut 88-110.
- Nurmi* Veli 1989. Kansakoulusta peruskouluun. WSOY, Juva.
- Paavonen* Tapani & Kangas Olli 2006. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Peltola* Jarmo 1995. Ihminen matkustaa ja kuljettaa. Teoksessa Masonen 1995, sivut 24-26.
- Peltola* Jarmo 1995. Maatalous-suomen liikenne. Teoksessa Masonen 1995, sivut 26-36.
- Riihinen* Olavi (toim.) 1993. Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY, Juva.
- Salmela* Alfred 1966. Kansakoululainsäädäntö oppivelvollisuuslain jälkeen. Teoksessa Valtasaari e.a. 1966, sivut 72-101.
- Seppinen* Ilkka 1992. Valtaväylä Suomeen – Liikenneministeriö 100 vuotta. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Soikkanen* Hannu 1997. Miten 1960-luvun raju elinkeinorakenteen muutos syntyi ja miten sitä hallittiin? Teoksessa Koskivirta 1997, sivut 578-602.
- Somerkivi* Urho 1979. Kouluhallitus 1869-1969. Kunnallispaino, Vantaa.
- Syväoja* Hannu 2004. Kansakoulu – suomalaisten kasvattaja. Perussivistystä koko kansalle 1866-1977. PS-kustannus, Juva.

Teirilä Erkki 1968. Koululaiskyyditysten taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Kouluhallituksen suunnittelutoimiston tutkimuksia ja selvityksiä B6:1968.

Tervonen Antero 1995. Tienpito jälleenrakennuskaudella. Teoksessa Masonen, sivut 75-84.

Urjankangas Hanna-Maria 2005. Koulukuljetukset maaseutukunnan elinvoimaisuuden säilyttämisessä – esimerkkinä Asikkalan kunta. Suunnittelumaantieteen pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto.

Valtasaari Antero (toim.) 1966. Kansakoulu 1866-1966. Otava, Keuruu.

Viitaniemi Matti ja Mäkelä Aarne 1978. Suomen linja-autoliikenteen historia. Linja-autoliitto ry, Jyväskylä.

Liite 1. Kouluhallituksen vuosina 1951-1977 lähettämät yleis- ja ryhmäkirjeet koskien koululaiskuljetusten järjestämistä.

Luettelon on koontanut Liisa Setälä lähteenään Opetushallituksen arkiston kouluhallituksen kirjeiden arkistoluettelot.

Yleiskirjeet

Päivämäärä	Kirjeen numero	Kirjeen otsikko
29.4.1966	1573	Ohjeita kansakoulun oppilaiden kyydityksen järjestämiseen (kumottu Y37/19.5.1985)
10.6.1966	1578	Ohjeet kansakoulun oppilaiden kyyditysten järjestämiseen (lisäys Y1573/1966)
1.10.1970	1762	Ohjeita kunnallisten oppilaskyyditysten järjestämiseen (kumottu Y37/19.6.1988)
25.2.1971	1792	Kyyditysjohtosäännön käyttöönotto
22.7.1971	1819	Koululaisautonkuljettajille järjestettävät kurssit ja koululaisauton kuljettajan käsikirja (kumottu Y37/1985)
1.10.1971	1832	Moottoriajoneuvoasetuksen 38 §:n 5 momentin muutos ja koululaiskuljetukset
7.3.1974	2080	Kunnallisten oppilaskyyditysten järjestämisestä annettujen ohjeiden täydentäminen
20.5.1975	2243	Kunnallisten oppilaskyyditysten järjestämisestä annettujen ohjeiden täydentäminen
18.12.1975	2298	Linja-autokohtaisella laskelmalomakkeella liikennöitsijän esittämän koululaiskuljetuksen kannattavuusrajan jakaminen koululaiskuljetuksen päiväkohtaisen kannattavuusrajan selvittämiseksi
21.12.1975	2301	Viitekohdassa mainitun henkilötaksan soveltaminen koululaiskyydityksiin
8.7.1976	2722	Linjaliikenteellä suoritettavien koululaiskyyditysten kuljetusmaksut 1976-1977
20.9.1976	2736	Koululaisautonkuljettajien kurssin järjestäminen kansalais- ja työväenopistossa
29.3.1977	2790	Koululaiskyydityksiin käytettävien alusten katsastus (kumottu Y37/19.6.1985)
25.7.1977	2821	Linjaliikenteellä suoritettavien koululaiskyyditysten kuljetusmaksut lukuvuonna 1977-1978

Ryhmäkirjeet

Päivämäärä	Kirjeen numero	Kirjeen otsikko
2.11.1961	5845	Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätös koululaiskuljetuksista
18.11.1967	8459	Koululaiskyydityksiä koskeva kysely
26.1.1970	431-435	Koululaiskyyditsijöiden kouluttamista selvittelevän työryhmän kokous 9.2.1970
26.1.1970	436-453	Koululaiskyyditsijöiden kouluttamista koskeneen keskustelutalouden pöytäkirja 20.1.1970
3.12.1974	9427	Koululaisten koulumatkoja koskeva kysely
3.12.1974	9815	Koululaisten koulumatkoja koskevan kyselylomakkeen tieojen yhteenvedon suorittaminen
30.1.1975	407	Oppilaiden saattajien matkalaskujen maksatus
24.4.1975	2703	Liikenneministeriön linja-autoja ja henkilövuokra-autoja koskevien kuljetusmaksupäätösten lähettäminen
19.5.1975	3244	Liikenneministeriön linja-autoja ja henkilövuokra-autoja koskevien kuljetusmaksupäätösten lähettäminen
16.10.1975	7935	Linja-autokohtaisen kannattavuuslaskelmalomakkeen uudet hyväksytyt kustannusperusteet
10.12.1975	8850	Viitekohdassa mainitun yleiskirjeen (Y 2243/1975) esittämän ilmoituksen pyytäminen kunnilta
23.2.1976	1605	Koululaiskyyditysmaksut henkilö-, vuokra-autoilla ja tilauslinja-autoilla hoidetuissa kuljetuksissa
2.9.1976	9678	Linja-autoliikenteen henkilömaksupäätöksen ja henkilövuokra-autojen kuljetusmaksusuoritusten lähettäminen
26.5.1977	5174	Kutsu koululaisautonkuljettajien kurssin kouluttajakurssille Heinolan kurssikeskuksessa 12.-14.9.1977
13.7.1977	7024	Tiedustelu 1.6.1977 voimaan tulleista linja-autojen linjaliikennevuorojen aikataulusuorituksista koululaiskuljetusten osalta
1.8.1977	7683	Henkilövuokra-autoilijoille suoritettavien koululaiskyyditysten kuljetusmaksut lukuvuonna 1977-78
15.8.1977	7856	Koululaisautonkuljettajien kurssin lääninkouluttajien kurssi Heinolan kurssikeskuksessa 12.-14.9.1977
17.8.1977	7935	Linja-autojen tilaustaksapäätöksen mukaiset kuljetusmaksut koululaiskyydityksissä
5.9.1977	8419	Koululaisautonkuljettajien kurssin lääninkouluttajien kurssi Heinolan kurssikeskuksessa 12.9-14.9.1977
7.9.1977	8521	Kutsu Heinolan kurssikeskukseen 12.-14.9.1977 järjestettävään koululaisautonkuljettajan kurssin lääninkouluttajan kurssille
10.11.1977	10764	Kouluhallituksen yleiskirjeen nro 2821 esittämän ilmoituksen pyytäminen kunnilta