

EĞİTİMDE YERELLEŞME VE DEMOKRATİKLEŞME ÇABALARI TEORİK BİR ÇÖZÜMLEME^(*)

Prof. Dr. Mehmet ŞİŞMAN

Doç. Dr. Selahattin TURAN

Osmangazi Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü

Eğitimde yerelleşme ve demokratikleşme çabaları, geçen yüzyılın özellikle son çeyreğinden itibaren gelişmiş ülkelerde artarak devam ede gelen bir konudur. Her ne kadar eğitimin yönetiminde ülkelere göre farklı yapılanmalar gözlense de eğitimle ilgili sorunların yerinde belirlenip çözülmesinde ve eğitimde niteliğin artırılmasında yerel toplum temsilcilerinin güçlendirilmesi, okulların yetkilendirilmesi, toplumun katılımının sağlanması ve kaynakların okula yönlendirilmesi gibi yönlerden önemli görülmektedir. Bu çalışmada, eğitimde yerelleşme konusu teorik düzlemde ele alınmış, Türkiye'de siyasi otoritenin bu konudaki çabalarına ışık tutmak amacı ile göz önünde bulundurulması gereken bazı hususlar özetlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar sözcükler: Eğitimde yerelleşme, yerinden yönetim, demokratikleşme.

^(*)Bu makale Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi'nin 32. sayısında, 58. Hükümet Programının Eğitim Diliminde yer alan politikaların tartışılmasına ilişkin çağrıya yanıt olarak hazırlanmış ve yayıma kabul edilmiştir.

DECENTRALIZATION AND DEMOCRATIZATION IN EDUCATION A CONCEPTUAL ANALYSIS^(*)

Mehmet ŞİŞMAN, Prof.
Selahattin TURAN, Assoc. Prof.

Osmangazi University, School of Education, Dept. Of Educational Sciences

In the last two decades, educational policy makers and educational leaders have reemphasized the importance of decentralization in education and its critical role in democratization of education and society. Leading scholars in the field state that educational decentralization is a complex process that deals with different dimensions of educational reform efforts and changes about policy making, finance, curriculum and administration of local schools in education. The purpose of this study was to examine the literature concerning decentralization and democratization efforts in education to provide a brief guidelines for government officials, educational policy makers and those who are intended to lead Turkish education and public schools for the twenty first century.

Key words: *Decentralization in education, democratization, educational reform, policy making .*

^(*)This is an invited article, prepared in response to call for papers on educational policies of 58th Government of Turkish Republic.

Gelişmiş ülkelerde, özellikle geçen yüzyılın ikinci yarısında, eğitimin yönetiminde merkeziyetçilikten uzaklaşarak karar verme sürecinde, yerel yönetimlerin, eğitim otoritelerinin, okulların ve velilerin yetkilerinin genişletilmesi, okul sistemlerinin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması sürecinde geniş ölçekli bir katılımın sağlanması çabaları yoğun olarak gözlenmektedir. Hatta son yıllarda bu çalışmalar, okul merkezli yönetim, *eğitimde ve okul yönetiminde yeniden yapılandırma* olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Siyasi ve ekonomik alanlardaki gelişmeler eğitim alanını da etkilemiş; temsili demokrasilerden katılımcı demokrasilere geçiş sürecinde gündeme gelen bir takım görüşler, eğitimde demokratik ve liberal politikaların oluşturulmasına hız vermiştir.

Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de öteden beri eğitim, ileri derecede merkezi bir biçimde planlanmakta ve yönetilmektedir. Her ne kadar milli devletin kuruluşundan sonra Türk eğitim sistemi üzerine kapsamlı bir rapor sunan ünlü felsefeci ve eğitimci John Dewey, eğitimin yönetiminde merkez ve taşra örgütleri arasında yetki dağılımının düzenlenmesinde, merkeziyetçilikten uzaklaşarak, temel politikaların bakanlık tarafından belirlenmesi dışında diğer konularda taşraya yetki devrinde bulunulması gerektiği konusunda bir takım öneriler getirmiş ise de o günden bu güne bunlar bir türlü uygulamaya geçirilememiştir. Bu konuda atılmış en önemli adımlardan birisi, 1999 yılında hazırlanan bir yönerge ile illerde eğitim bölgeleri ve eğitim kurullarının oluşturulmasıdır. Ancak bu yönerge incelediğinde konunun yine merkeziyetçi bir tutum içinde ele alındığı görülmektedir (Turan ve Şışman, 2002). Bu çalışmada, Türkiye’de eğitimde demokratikleşme ve yerelleşme bağlamında gündeme gelen tartışmalara ışık tutmak amacıyla gelişmiş ülkelerde konuyla ilgili yapılan teorik ve uygulamalı çalışmalardan yola çıkarak bir çözümleme yapılmaya çalışılmıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle geçen yüzyılın son çeyreğinde eğitimde reform çabaları, okullarda büyük dönüşümler meydana getirmiştir. Bu değişimlerin en önemlilerinden biri de okul toplumunu oluşturan üyelerle aileler arasındaki işbirliği ve güç paylaşımı olmuştur. Bu değişim ve gücü paylaşma sürecinde katılımcılığın ön plana çıkması, katılımcı demokrasinin gelişmesine paralel bir seyir izlemiştir. Eğitimde yerelleşme ve katılımın gelişmesi de katılımcı demokrasinin bir gereği olarak görülmeye başlanmıştır. Buna bağlı olarak okullarda yerinden yönetim tartışılmaya başlanmış, bu durum önemli bir reform hareketi olarak görülmüştür. Levy (1966)’e göre, yerinden yönetiminin uç bir tanımını yapmak gerekirse “topluma ve örgüte rağmen, bireyin bütün kararları verebilme ve

uygulayabilme özerkliği” olarak tanımlanabilir. Başka bir ifade ile yerinden yönetim, bir bireyin, hiç bir şeyi referans almadan neyi, ne zaman yapacağına karar verebilmesidir. Okul açısından yaklaşıldığında Levy'nin tanımı temel alınarak eğitimde yerinden yönetim, şimdiye kadar güce sahip olamayan yada dışlanan grupların, söz konusu güce sahip olabilmeleri olarak tanımlanabilir. Yerinden yönetim, iç ve dış baskılar sonucu ortaya çıkan ve mevcut güç yapısının değişmesiyle çocukların da daha iyi öğrenebileceği varsayımına dayanır. Şu halde eğitimde yerel yönetime geçişte beklenen fayda, çocukların daha iyi ve etkili öğrenebileceğidir. Okul açısından daha dar kapsamda bir tanım vermek gerekirse, eğitimde merkezi olmayan yönetim, finans, öğrenci politikaları, program ve personelle ilgili karar verme ve kontrol gücünün topluma verilmesidir.

Yerinden yönetimle ilgili literatür gözden geçirildiğinde söz konusu literatürde merkezi kavramlardan birinin katılım olduğu görülmektedir. Yüksek düzeyde katılımın, okul yönetiminde meydana getireceği bir takım değişiklikler vardır. Bunlar, şunlardır: Yerinden yönetimde eğitim politikalarının oluşturulması sürecine aile katılımının ön plana çıkmasıyla uygulamanın meşruiyetinin artacağı beklenmektedir. Diğer taraftan yerinden yönetimle eğitimde merkezi otoritenin etkilerinin azaltılarak daha bağımsız, özerk eğitim bölgeleri ve okulların oluşturulmasına imkan sağlanmış olmaktadır. Bunların dışında eğitimle ilgili her türlü toplu müzakere sürecinde vatandaşların katılımına fırsat verilmiş olmaktadır. Son olarak da eğitimde yerinden yönetime geçişle toplumda dışlanmışların, yoksul grupların, yeni gelişen eğilimlerin, okul sistemine dahil olmaları, fırsat eşitliğinden yararlanmaları beklenmektedir. Ayrıca eğitim veya okul yönetim kurullarına üye seçiminde toplumdaki siyasi eğilimler ve yerel ihtiyaçlar da yansıtılmış olacaktır (Wissler ve Ortiz, 1986; Weiler, 1990).

Eğitim yönetimi ile ilgili bazı çalışmalarda bir takım kavramlar, anlamca birbirinden farklı olmasına karşılık birbiriyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Oysa bunların birbiriyle örtüşen yönleri olmakla birlikte birbirinden oldukça farklı yanları da vardır. Aşağıda öncelikle konumuz açısından açıklanmasında yarar görülen bazı kavramlar tanımlanarak kısaca açıklanmaya çalışılmıştır.

YENİDEN YAPILANDIRMA

Bu ifade, son on yıllarda gerek dünyada, gerekse Türkiye’de bir çok alanda sıklıkla kullanılan ifadelerden biridir. Konuya eğitim açısından yaklaşıldığında, bu kavramın kullanım şekil ve anlamları şöyle sıralanabilir:

1. Eğitimde nitelik yönünden öğrenci başarısını artırmak ve eşitliği sağlamak için programların yeniden geliştirilmesi konusunda sürekli olarak yeniden düşünmeyi ifade etmektedir,
2. Okulun yapısını, sürekli yeniden düşünmek ve oluşturmak anlamına gelmektedir,
3. Öğrenciler için zenginleştirilmiş bir öğrenme çevresi ve yetişkinler için de destekleyici bir iş çevresi ve ortamı oluşturmayı ifade etmektedir,
4. Okulun, resmi ve resmi olmayan diğer kurum ve kuruluşlarla (dernek, vakıf, çeşitli gruplar) ortaklıklar ve ağlar geliştirmelerinin gerekliliğine inanması ve bunu gerçekleştirmeyi kapsamaktadır,
5. Toplum ve ailelerin, okula katılımının gereğine inanmalarını ve bunu gerçekleştirmek için de okulun yapı ve süreçlerini yeniden oluşturmayı ifade etmektedir (Lieberman ve Miller, 1990).

OKUL MERKEZLİ YÖNETİM

Son yıllarda gelişmiş ülkelerde yönetimde yerelleşme ve yeniden yapılanma kavramlarıyla birlikte sıkça kullanılan ifadelerden biri de okul merkezli yönetimdir. Türkiye’de de son yıllarda bu konuda teorik ve uygulamalı bazı çalışmalar gözlenmektedir (Aytaç, 2000; Erdoğan, 1996). Okul merkezli yönetim, genel olarak okulu yada eğitim bölgesini etkileyen temel kararların okul tarafından verilebilmesi için okul müdürünün ve öğretmenlerin yetkilendirilmesini yada güçlendirilmesini ifade etmektedir. Bu kararlar, esas itibariyle *bütçe, insan kaynakları ve okul programı* gibi konuları kapsamaktadır .

Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, siyasi, ekonomik ve eğitsel açılardan yaklaşıldığında genel olarak katılım, fırsat eşitliği, reform gibi kavramlarla birlikte kullanılan ve merkezi olmayan, bağlama göre yerel politikalar geliştirilmesi esasına

dayanan bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Yerinden yönetim yada yönetimde yerelleşme, genel olarak yönetim yapılarında meydana gelen bir takım değişimlere göndermede bulunan bir ifadedir. Bir başka açıdan ise bu ifade, bazen de bir örgütün birimleri arasında coğrafi yönden dağılımı ifade etmektedir. Eğitim yönetimi açısından yaklaşıldığında ise bu durum, aynı zamanda bir il-eyalet, eğitim bölgesi içindeki okulların kendi aralarında daha alt kümeler biçiminde toplanmasını ifade etmektedir. Örneğin, Türkiye’de son yıllarda iller içinde gündeme gelen Okul Bölgeleri uygulamaları gibi. Eğitim yönetimiyle ilgili literatürde okul merkezli yönetim ifadesi bazen yerinden yönetimle eşanlamli olarak kullanılmaktadır. Burada eğitim açısından bir tanım vermek gerekirse kısaca eğitimde yerinden yönetim, eğitimle ilgili bütün taraf yada paydaşların, en geniş biçimde temsil edilebilmesini güvenceye alan, meşruiyete dayalı bir yönetim anlamına gelmektedir. Yerinden yönetimle ilgili değişmez bir tanım ve model vermek mümkün değildir. Ancak bu konudaki teori ve tartışmalar, konuyu bölgesel ve işlevsel olmak üzere çeşitli boyutlarda ele alarak açıklamaktadır (Weiler, 1990; Brown, 1991).

Eğitimde yerinden yönetim, oldukça karmaşık bir dizi süreçler içermekte olup en tepeden en alta kadar bütün karar basamaklarında sorumluluğun yeniden tanımlanmasını ve aktarılmasını gerekli kılmaktadır. Yerinden yönetim, okul politikalarının oluşturulması, kaynakların yaratılması, fonların kullanılması, öğretmenlerin eğitimi, programın geliştirilmesi ve okulların yönetimi gibi birçok konuyu kapsamaktadır. Yerinden yönetim, her şeyden önce öğrenci ve ailelerin okulla olan ilişkilerinde, toplumun merkezi hükümetle olan ilişkilerinde, kamu eğitiminin amacı ile anlamı konusunda, yeni bir bakış açısını ve değerler sistemini gündeme getirmektedir (Fiske, 1996; Rogers, 1982).

Yerinden Yönetimin Gerekliliği

Yerinden yönetimi gerekli kılan ve ülkelere göre farklılaşabilen çeşitli gerekçelerden söz edilebilir. Nitekim, geçen yüzyılın özellikle son çeyreğinde konu hakkında çeşitli ülkelerde yürütülen proje ve uygulamalarda çeşitli saiklerden hareket edildiği görülmektedir.

Yakın zamanlarda eğitimde yerinden yönetim konusunda bazı ülkelerde Dünya Bankası’nca desteklenen projelerde karşılaşılan ve yerinden yönetimin başarısını etkileyen birtakım temel sorunlar gözlenmiş ve rapor

edilmiştir. Türkiye’de de yerinden yönetime geçişte ve yetki devrinde göz önünde bulundurulması gereken bu sorunların başlıcaları şunlardır (Paqueo ve Lammert, 2000):

1. Açık bir biçimde tanımlanmamış roller ve sorumluluklar,
2. Güç ve sorumluluğun uygun bir biçimde birleştirilememesi,
3. İleri derecede merkeziyetçi bir yönetim anlayışı,
4. Reformları uygulayacak örgütsel kapasitenin olmaması,
5. Özel sektör, aile ve toplumun desteğinin olmayışı,
6. Örgütsel ve bireysel sorumluluğun eksikliği,
7. Yeterli ve nitelikli bilginin olmaması,
8. Rehberlik ve teknik desteğin yetersizliği,
9. Eğitimden yararlanmada fırsat eşitsizliği,
10. Yetersiz ve yerinde kullanılmayan kaynaklar,
11. Yerinden yönetime direnç, yeterli siyasi ve yasal desteğin olmaması,
12. Hazırlanan projenin yerinden yönetimin amaçlarına uygun olmaması,
13. Kurumsal ve siyasi belirsizlik.

Genel olarak yerinden yönetime geçişte temel amaç, toplumun genel refah seviyesinin yükseltilmesidir. Bunun için de üç temel ölçüt göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlar, sosyal etkinlik, teknik etkinlik ve eşitliktir. Bunların geliştirilebilmesi için de öncelikle bir ülkede eğitimin nasıl finanse edildiği, ülkenin siyasi bağlamı, yönetim yapısı, tarihi ve kültürel bağlam göz önüne alınmalıdır (Paqueo ve Lammert, 2000).

Eğitim açısından yaklaşıldığında eğitimde yerinden yönetim kapsamında yapılan tartışmalar, genel olarak dört boyutta toplanabilmektedir. Bunlardan birincisi, yeniden dağıtım (redistribution) kavramı ile ilgili olup bu durum siyasi gücün dağılımı ile ilişkilidir. İkincisi, etkililik, etkinlik, kalite, yenilik adları altında yapılan tartışmalar olup bunlar da eğitimde kaynakların etkili ve verimli kullanımını ve yönetimini kapsamaktadır. Üçüncüsü, eğitimin finansmanı ile ilgilidir. Dördüncüsü ise, öğrenme kültürü (cultures of learning) başlığı altında toplanan tartışmalar olup bu da daha çok eğitimin içeriğinin yerelleştirilmesine vurgu yapmaktadır (Weiler, 1990).

Bu kavramların hepsi, eğitim politikaları ile ilgili retorik tartışmalarda yer almakta olup bunların arka planında yer alan gerekçeler de birbirinden farklılaşmaktadır. Bunlardan birincisi, modern devlette gücün dağılımı ve etkili kontrolün sağlanıp sürdürülmesi ile ilgili olup gücün dağıtımının esas itibariyle modern devletin doğasıyla örtüşmediği ileri sürülmektedir. Modern devlet, doğası itibariyle dev bir kontrol mekanizmasından başka bir şey değildir. Eğitim de söz konusu kontrol mekanizmasının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Siyasi gücün kurumlar arasında yeniden paylaşılması ile vatandaşlara daha geniş ölçüde yönetim rolü verilmekte ve böylelikle kurumların meşruiyetinin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu söylem, çağcıl katılımcı ve şeffaf devlet anlayışıyla da örtüşmesi nedeniyle demokrasi teorisyenleri ve açık toplum taraftarlarınca da desteklenmektedir. Siyasi açıdan eğitimde yerel yönetim uygulamalarına geçişte öne çıkan ve göz önünde bulundurulması gereken, birbiriyle çatışma halinde olan iki husus, bir taraftan kuralların meşruiyetinin sağlanmaya çalışılmasına karşılık diğer taraftan kontrolün sağlanmaya çalışılmasıdır. Merkezi yönetim, kontrolü beslerken merkezi olmayan yönetim de meşruiyeti öne çıkarmaktadır. Bu durum ise, devletin okulu yerine toplumun okulu fikrini popüler kılmakta ve vatandaşların aktif ve demokratik olarak okula ilişkin kararlara katılma arzularını güçlendirmektedir.

İkinci olarak yerinden yönetim, eğitimde kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanılması, kalite ve niteliğin artırılması için gerekli görülmektedir. Bununla birlikte, kaynakların etkin kullanımı, yerinden yönetim konusunda önceden belirlenen varsayımların geçerli ve doğru olmasına bağlıdır. Yani, yerinden yönetimle beklenen faydalar, her zaman aynı ölçüde gerçekleşmeyebilir. Eğitimde kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanılması, en az maliyet ile en yüksek düzeyde verimin sağlanması temel amaçlardan biridir. Eğitimde yerinden yönetime geçişle bir takım bürokratik engellerin ortadan kaldırılacağı, yerel birimlerin daha verimli çalışma konusunda arzulu ve istekli olacakları, yerel hükümet birimlerinin eğitimde daha verimli sonuçlar elde etmede, kaynakların adil ve eşit bir biçimde dağılımında daha isabetli kararlar vereceği varsayılmakta ve kabul edilmektedir. Ayrıca, performansın niteliği konusunda öğretmenlere ve okul yöneticilerine sorumluluk verilmesi ile eğitimde daha nitelikli sonuçların elde edilmesi beklenmektedir. Böylelikle daha yarışmacı bir eğitim sisteminin gelişeceği düşünülmektedir.

Üçüncü olarak, yerinden yönetimin getireceği önemli katkılardan birisi ise eğitimin finansmanı ile ilgilidir. Eğitimde yerinden yönetimle yerel kaynak ve vergilerin eğitimde daha etkili kullanılacağı, maliyetlerin azaltılacağı ve

halkın kendi vergilerinin ve kaynaklarının kendileri tarafından kontrol edilmesine ve denetlenmesine imkan sağlanacağı beklenmektedir. Bu durum ise, demokratik toplumlarda toplanan vergilerin şeffaf ve sorumlu bir biçimde kullanılmasına imkan vermekte olup demokratik ve açık toplum bilincinin ve kültürünün yerleşmesinde de önemli bir rol oynamaktadır. Yerinden yönetim, toplum tarafından üretilen kaynakların yine toplum tarafından kendi gelecekleri için etkin bir biçimde kullanılması anlamına gelmekte olup merkezi yapıların aksine sorumluluğu da vergiyi verenlere aktarmakta; mali şeffaflığı getirmesi bakımından da büyük bir önem taşımaktadır.

Dördüncü boyutta yapılan tartışmaların, öğrenmenin bağlam ve içeriğinin değişmesi, farklılıkların ve farklı kültür çevrelerinin tanınması bakımından anlamlı ve geçerli olduğu düşünülebilir. Bununla birlikte farklı bağlam ve kültürlerde öğrenmenin içeriğinin nasıl düzenleneceği pek net olmayıp tartışmalara açık ve üzerinde çalışılması gereken bir konudur. Demokratik toplumda okul, topluma aittir. Bu aitlik, okulun amaçlarının, eğitim programlarının ve eğitimin içeriğinin belirlenmesi yetkisinin de okulun paydaşlarına aktarılmasını zorunlu kılmaktadır. Okulun program içeriklerinin yerelleştirilmesi, ders programlarının merkezi bir hükümet tarafından belirlenmesi yerine okulun yer aldığı yerel toplum tarafından belirlenmesi anlamına gelmektedir. Burada milli devletin milli eğitime ilişkin ana politikalarının ve standartlarının merkezi hükümet tarafından belirlenmesi sorumluluğu unutulmamalıdır.

Eğitimde yerinden yönetim, bir toplumda gerçekleştirilecek bir dizi siyasi reformların da bir parçası olarak görülebilir. Dolayısıyla eğitimde yerinden yönetimi tartışırken bunun arka planında yer alan sosyal-ekonomik bağlam ve siyasi güçleri iyi anlamak ve çözümlenmek gerekir. Bu sebeple her ülke yerinden yönetime ilişkin farklı gerekçelere dayalı farklı yöntemler izleyebilir. Bu farklı gerekçe ve yöntemlerin önceden etraflıca çalışılarak ve analiz edilerek yazılı bir metin ve politika haline getirilmesi, bunun bütün paydaşlarca paylaşılması zorunludur. Özetle, yerinden yönetin çalışmaları esas itibariyle üç sınıfta toplanabilir:

- Yerinden yönetim geniş bir yerelleşme programının bir parçası olabilir,
- Halihazırdaki merkezi hükümet tarafından başlatılmış olan devletin yapı ve işlevlerinin yeniden tanımlanması sürecinin bir parçası olabilir,

mehmet şişman - selahattin turan

- Kamu yönetiminin diğer alanları bir taraf bırakılarak yerinden yönetim, doğrudan eğitim alanıyla sınırlı olarak ele alınabilir.

Yerinden Yönetimde Güç ve Sorumluluğun Dağılımı

Yerinden yönetime geçişte en önemli konulardan birisi, karar verme gücünün kimde/kimlerde olacağıdır. Bu güç, yerel yönetimlere, yerel hükümet otoritelerine, topluma veya okula devredilebilir. Fiske (1996)'ye göre bu durum, politik yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Politik açıdan yerel yönetim, merkezi hükümetin, karar verme gücünü vatandaşlara yada onların meşru temsilcilerine devretmesi olarak tanımlanabilir. Burada temel amaç, katılımcı demokrasi ve toplum fikrinin güçlendirilmesi, toplumun siyasi ve ekonomik sürece etkin katılımının ve bu konulara ilişkin sorumluluk üstlenmesinin sağlanmasıdır. Politik açıdan yerinden yönetim, bütün tarafların katılımını ve birbirleriyle görüş alış-verişinde bulunmasını zorunlu kılmaktadır.

İdari açıdan yerinden yönetimde ise güç, merkezi hükümetin elinde olmakla birlikte planlama, yönetim, finansman ve diğer faaliyetlerle ilgili gücün ve sorumluluğun bir kısmının devredilmesini söz konusudur. İdari açıdan yerinden yönetim, çeşitli biçimlerde olabilir. Bunlardan birincisi, yönetim sorumluluklarının merkezi hükümetten bölgesel yada yerel düzeye aktarılmasıdır. Böylelikle merkezi hükümet, yönetim sorumluluklarını devretmesine karşılık yine kontrolü merkezde tutmaktadır. İkincisi ise merkezi hükümetin görevlerinin, yerel hükümet örgütlerine yada yarı özerk kuruluşlara devrini öngörmektedir. Yetkinin devredildiği kurum ve kuruluşlar, merkezi hükümetten finans desteği almakta olup merkezi hükümete karşı sorumludurlar. Üçüncüsü, merkezi hükümetten bağımsız özerk alt yönetim birimleri oluşturmaktır. Daha çok federal yapılarda görülen bu sistem, finans, yönetim ve pedagojik konularda merkezi ve yerel yönetimler arasında sorumluluğun kesin hatlarıyla paylaşılmasını öngörmektedir. Bu alt birimler, kendi mali finansmanlarını kendileri sağlamakta olup kaynaklarını bağımsız bir şekilde kullanma hakkına sahiptirler. İdari yerinden yönetimin son biçimi ise, özelleştirmedir. Bu durum, otoritenin bütünüyle özel kesime aktarılmasını kapsamaktadır.

Eğitimde yerinden yönetim için bir model oluştururken planlamacıların göz önünde bulundurması gereken iki husus, merkezden ve yerinden

yönetilecek öğeler arasında bir denge sağlamaktır. Bu bağlamda eğitimle ilgili işlevler dört grupta toplanmaktadır (Paqueo ve Lammert, 2000):

- Öğretimin düzenlenmesi (ders kitapları, öğretim yöntemleri, müfredat programları, iş takvimi),
- İnsan kaynaklarının yönetimi (istihdam ve işten çıkarma, ödemeler, öğretim sorumluluklarının belirlenmesi, eğitim),
- Planlama ve yapılar (sınav geliştirme, okulun açılıp kapanması, ders içerikleri),
- Kaynaklar (harcamalar, bütçe tahsisi, okul geliştirme planları).

Geçen yüzyılın son çeyreğinde gelişmekte olan bir çok ülkede eğitimde yerinden yönetim konusunda önemli adımlar atılmış olup bu konudaki çabalar hızla devam etmektedir. Eğitimle ilgili göstergelere ilişkin olarak OECD tarafından hazırlanan raporlarda OECD ülkeleri içinde Türkiye ve Norveç dışında öğretimle ilgili kararlar büyük ölçüde merkezi hükümetlerin dışında yerel otorite ve okullar tarafından verilmektedir (Paqueo ve Lammert, 2000; Winkler, 1991). Her ne kadar ülkelere göre farklılaşmakla birlikte eğitimde yerinden yönetimle ilgili olarak göz önünde bulundurulması ve cevaplanması gereken bazı temel noktalar şunlardır:

1. Kalite ve sorumluluğu yükseltilecek teşvik yapısı nasıl oluşturulacaktır?
2. Gücün paylaşılmasına ilişkin bir plan nasıl geliştirilecektir?
3. Eğitimde yerinden yönetimin amaçlarının gerçekleştirilmesi için gerekli kişiler nasıl seçilecektir?
4. Eğitimde reform çabalarının bir parçası olarak yerinden yönetimin eşitlik üzerindeki etkileri nasıl ölçülecektir?
5. Kültürel farklılıklar, eğitimde reform ve yerinden yönetim çabalarını nasıl etkileyebilir?

Yerinden yönetim, okul bölgelerinin yeniden yapılandırılma yollarından biridir. Yerinden yönetimle ilgili kavramlar, daha özele indirgenerek okul ve eğitimle ilişkili olarak ele alındığında, eğitimde yerelleşmenin gerekçeleri özetle üç başlıkta toplanabilir. Bunlardan birincisi, karar alma sürecinde esneklik sağlanmasıdır. İkincisi, eğitimde sorumluluğun okul yönetim kurulu, öğretmenler kurulu, öğrenci kurulu, veliler arasında paylaşılmasıdır. Üçüncüsü de okulun verimliliğinin artırılmasıdır.

Yerinden Yönetime Geçişte Yapılması Gerekenler

Eğitimde yerinden yönetime geçişte izlenmesi gereken bazı aşamalar vardır. Her şeyden önce, konunun idari ve siyasi olmak üzere iki yoldan hangisiyle yapılacağına ve yerel yönetimlere devredilecek karar konularının belirlenmesi ve bunun bir politika olarak ifade edilmesi gerekecektir. Diğer taraftan yerinden yönetimin ilke ve amaçlarının önceden belirlenmesi ve yazılı olarak ifade edilmesi gerekir. İkinci olarak yerinden yönetimde rol alacak bütün paydaş yada ilgililerin geniş kapsamlı bir biçimde eğitilmesi ve bilgilendirilmesi gerekir. Üçüncü olarak özellikle her bir öğrenci başına okula kaynakların nasıl aktarılacağına ilişkin bir yöntemin belirlenmesi gerekmektedir. Dördüncü olarak okul bütçesiyle ilgili bir planlama sürecinin oluşturulması ve beşinci olarak da okulların kararlarla ilgili olarak nasıl sorumlu tutulacağı konusunda çalışılması gereklidir. Bundan sonra en az iki yıl süreli bir pilot bölge uygulaması yapılmalıdır. Ayrıca, okul yönetiminde rol alacak bütün paydaşların yeni rollerinin açıklığa kavuşturulması gereklidir. Bütün bunları gerçekleştirirken çeşitli nedenlerle uygulamaları sabote etmek isteyenlere karşı da uyanık olunmalıdır.

Eğitimde reform ve yerinden yönetime geçiş kapsamında çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen bir takım proje ve çalışmalar sonucunda ulaşılan bazı sonuçlar şöyle özetlenebilir (Paqueo ve Lammert, 2000; Dalin 1994'e atfen; Fiske, 1996, Hanson, 1995):

1. Eğitim reformu yerel bir süreç olup değişimin merkezi okuldur. Başarının derecesinin temel belirleyicisi okullardır. Okullar, değişimi destekleyebilir, sabote edebilir veya ret edilebilir. Okulların değişim sürecinde etkin bir rol üstlenmesi hayati bir önem taşımaktadır.
2. Reform sürecinde bakanlığın desteği merkezi bir konuma sahiptir. Merkezi yönetim, her şeyden önce okulları desteklemeyi, değişim konusunda onları yüreklendirmeyi, güçlendirmeyi öğrenmeli; yerel güçleri hareket geçirecek stratejiler geliştirmeli, güçlü bir okulun oluşturulması için onlara daha çok bireysel yetki ve sorumluluk vermeli, yapılanları paylaşmalıdır.
3. Değişim sürecinde merkezi ve yerel otoritelerle, eğitim bölgesi, okullar arasında bürokratik olmayan etkili ilişkiler ağının geliştirilmesi temeldir. Etkili iletişim için yerel olanın güçlendirilmesi/yetkilendirilmesi gereklidir. Güçlendirilmiş yönetim rolü ve okul yöneticileri, yerinden yönetim çabalarının amacına ulaşmasında hayati bir rol oynamaktadır.

mehmet şışman - selahattin turan

4. Reform süreci, aynı zamanda bir öğrenme sürecidir. Bu süreç, doğası itibariyle evrimci ve gelişimci bir özellik taşımaktadır. Bu süreçte, sistemin bütün parçaları hakkında sürekli bilgi toplama ve bunları çözümlene, paylaşma esastır.
5. Sistemli ve büyük düşünme temeldir. Reform çabalarında sahip olunan vizyonun okul yaşamı üzerindeki etkileri büyüktür. Kısa vadeli çözümler yerine uzun vadeli, kalıcı, kurumsallaşmış değişimin temel alınması ve bu çalışmalara bireylerin samimi olarak kendilerini adanmaları gerekir.
6. Sınıf uygulamaları üzerinde yoğunlaşılmalıdır. Reform çabalarının temel amacı, her okulun bireysel olarak başarılı olmasıdır. Her okul, kendine özgü bir kimliğe sahiptir. Eğitimle ilgili ulusal düzeyde geliştirilen ve yerel düzeyde uyarlanan destek materyallerinin yüksek nitelikte olması gereklidir.
7. Öğretmenler, birer öğrencidirler. Başarı için kaliteli bina, araç ve gereçler gereklidir, ancak bunlar beklenen düzeyde başarı için tek başına yeterli değildir. Öğretmenlerin niteliği, işinin ehli olması, her şeyin başıdır. Bunun için öğretmenlerin yaşam boyu öğrenmeyi bir gereklilik olarak kabul etmesi, çalışma ortamlarında mesleki değer ve ilgileri merkeze alan bir örgüt ve öğrenme ikliminin oluşturulması gereklidir.
8. Bireyler ve birimler arasında her düzeyde bütünleşme ve reform çabalarına kendini adanma ve samimiyet, hayati bir önem taşımaktadır. Merkezden taşraya doğru her düzeyde destekleyici bir yapının ve sürdürülebilir çabaların oluşturulması gereklidir. Adanmayı güçlendiren, bireysel başarı ve liyakate saygıdır. Yerel birimlerde görevli, liyakatli, yetenekli kişilerin desteklenmesi, hayati bir önem taşımaktadır.
9. Uluslar arası, ulusal veya yerel kaynaklı, parlak ve yaratıcı görüşler, başarılı yerinden yönetim girişimleri için gereklidir. Kaynağına bakılmaksızın farklı ülkelerde gerçekleştirilen, farklı model ve uygulamalardan yararlanılabilir.
10. Eğitimde yerel yönetime geçiş sürecinde aile ve toplumun katılımı, büyük yararlar sağlamaktadır. Özellikle kırsal alanlarda ve ilköğretim düzeyinde aile ve toplum desteği, hayati bir önem taşımaktadır. Etkili bir katılım ise, ailelerin okul süreçlerinde ve karar sürecinde gerçek bir rol üstlenmeleri ile mümkündür.

Yerinden Yönetime Geçişte Cevaplanması Gereken Bazı Sorular

Yerinden yönetime geçiş sürecinde üzerinde durulması ve cevaplandırılması gereken bazı sorular vardır. Bu sorular da şöyle sıralanabilir (Hanson, 1995):

1. Merkezden yetki devredilecek ve güçlendirilecek bölgeler nasıl örgütlenmiştir?
2. Yetki devredilecek ve güçlendirilecek bölgeler, buna sahip olma konusunda ne kadar isteklidir?
3. Merkezdeki bürokratlar, taşraya yetki devretmeye ne kadar isteklidirler?
4. Bölgelerdeki bürokratlar, neyin/nelerin kendilerine devredilmesini istemektedirler?
5. Bölgeler arasında birlik ve bağlılık sağlanabilecek ve sürdürebilecek midir?
6. Yerel yönetime geçiş tedrici mi, yoksa bütün yönleriyle bir anda mı olmalıdır?
7. Bu süreçte mevcut kamu yönetim yapısı ne kadar önemlidir?
8. Bu süreçte görev yapısı nasıl bir etkiye sahiptir?
9. Siyasal partiler ne ölçüde benzer görüşleri paylaşmakta ve işbirliği içindedir?
10. Kriz zamanlarında yerinden yönetim mümkün müdür?
11. Yerinden yönetime geçişte öngörülen zaman dilimi nedir?
12. Merkezi hükümet, yerinden yönetime geçişte sürekliliği nasıl sağlayacaktır?
13. Süreç içinde karşılaşılan güçlüklerin üstesinden nasıl gelinecektir?

mehmet şışman - selahattin turan

SONUÇ

Türkiye’de eğitim sistemiyle ilgili sorunların merkeziyetçi bir yaklaşımla çözülmesinde ciddi sorunlar yaşandığı bilinmekte, hatta giderek Milli Eğitim Bakanlığının kendisinin sorun üreten bir kuruma dönüştüğü, çeşitli kesimlerce sıklıkla dile getirilmektedir. Bakanlık, giderek hantal ve yönetilemez bir yapıya sahip olmuştur. Devletin küçültülmesi ve işlevlerinin yeniden tanımlanması konusundaki tartışmalara paralel olarak eğitimde de bakanlığın daha işlevsel bir yapıya kavuşturulması, taşra yönetimlerine yetki devredilmesi, sorunların yerinde belirlenip çözülmesi, eğitimin yönetimine ve sorun çözme sürecine toplumun geniş ölçüde katılımının sağlanması gerektiği dile getirilmektedir.

Türkiye’de bakanlık, gelişmiş ülkelerde eğitimle ilgili gündeme gelen bir takım yaklaşım ve modellerden hareketle bazı proje ve modeller geliştirerek uygulamaya çalışmaktadır. Okul gelişim modeli, toplam kalite yönetimi modeli, okul bölgeleri gibi uygulamalar bunlar içinde sayılabilir. Ancak bu çabalar, her ne kadar iyi niyetli girişimler olsa da temelinde yer alan mantık değişmedikçe beklenen sonuçlar alınamayacaktır. Bu konularla ilgili olarak bakanlık tarafından epeyce retorik üretilmiş; yönergeler, yönetmelikler ve genelgeler yayımlanmıştır. Bütün bu çabaların temelinde yer alan merkeziyetçi kontrol anlayışı değişmemiştir. Türkiye, artık kontrolü kaybetme kaygısından beslenen yönetim politikalarını değiştirmek, demokratik, katılımcı, şeffaf uygulama ve politikaları güçlendirmek zorundadır.

Eğitimde yerinden yönetimde mahalli idarelerin yada yerel yönetimlerin, merkezi hükümetin otoritesini temsil eden yerel yönetim birimlerinin, il-ilçe milli eğitim ve okul müdürlüklerinin yeniden yapılanma sürecinde rol, görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, bunlar arasındaki ilişki ve eşgüdümün nasıl sağlanacağına net bir biçimde ortaya konulması gereklidir. Milli Eğitim Bakanlığının illerde oluşturduğu eğitim bölgelerinin ve bu bölgeler içinde yer alan çeşitli kurulların görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, söz konusu kurulların istişari kurullar olmaktan çıkarılıp idari ve mali yönden daha özerk bir yapıya kavuşturulması, eğitimde yerinden yönetim çalışmalarına ivme kazandıracaktır.

KAYNAKLAR

- Aytaç, T. (2000). **Okul Merkezli Yönetim**. Ankara: Nobel.
- Brown, D. J. (1991). **Decentralization: The Administrator's Guidebook to School District Change**. Newbury Park, CA: Corwin Pres.
- Dalin, P. (1994). **How Schools Improve**. NY: Cassell.
- Erdoğan, İ. (1996). "Okula Dayalı Eğitim". **Yaşadıkça Eğitim**, 49, 24-29.
- Fiske, E. B. (1996). **Decentralization of Education: Politics and Consensus**. Washington, DC: World Bank.
- Hanson, M. (1995). **Principles of Effective Decentralization**. Washington, DC: World Bank.
- Levy, M. J. (1966). **Modernization and The Structure of Societies: A Setting For International Affairs**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lieberman, A. ve Miller, L. (1990). **Restructuring Schools: What Matters and What Works**. Phi Delta Kappan, 71(10), 759-764.
- Paqueo, V., ve Lammert, J. (2000). **Decentralization in Education: Q & F for the Web/Knowledge Nugget (External)**. Washington, DC: World Bank.
- Rogers, D. (1982). "School Decentralization: It Works". **Social Policy**, 12(4), 13-25.
- Turan, S., ve Şışman, M. (2002). "Eğitim ve Okul Yönetiminde Eğitim Bölgesi Danışma Kurullarının İşlevi: Kavramsal Bir Çözümleme". **Eğitim Araştırmaları**, 2(6), 136-146.
- Winkler, D. R. (1991). **Decentralization in Education: an Economic Perspective**. Washington, DC: World Bank.
- Wissler, D. F. ve Ortiz, F. I. (1986). "The Decentralization Process of School Systems: A Review of The Literature". **Urban Education**, 21(3), 280-294.
- Weiler, H. N. (1990). "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction". **Educational Evaluation And Policy Analysis**, 12(4), 433-448.