

MODERN EĞİTİM BÜROKRASİSİ VE DEĞİŞME SÜRECİ (*)

Yazan : E. Mark HANSON

Çeviren : Ali BALCI (**)

Modern eğitimsel bürokrasi düşüncesi, okulun karar alma sürecinin, biri astların diğeri de üstlerin elerinde bulunan iki yetki yapısı tarafından kontrolünü öngören bu yazıda geliştirilmektedir. Bu iki gruptan her biri, diğerrinin davranışını sürekli olarak kontrol etme çabasıındadır ve her iki grubun da bunu yapmaya yetkili araçları vardır. Sonunda okulun kendine özgü eylemleri üzerinde kendi etki alanlarını özenle koruyan yöneticiler ve öğretmenler arasında bir güç ilişkisi dengesi oluşmaktadır. E. Mark Hanson California, Riverside Üniversitesinde Eğitim ve Yönetim Yardımcı Profesörüdür.

Formal bir örgüt, toplumda oluşan bir problemle, en azından uğraşmak ya da ona çözüm getirmek için yaratılmış toplumsal bir mekanizma olarak düşünülebilir. Diğer formal örgütler gibi okul da yapıyı kurma, yönetme ve insan ve madde kaynaklarına yön verme görevleriyle uğraşmak zorundadır. Çoğu formal örgütlerin aksine, okulun ürünü bir insandır, bundan dolayı okul, yönetsel kontrolün salt problemleriyle karşı karşıyadır.

Etkili eğitim yönetimi ile ilgili sorunların, yetki kavramına dayandığı görülür. Douglas Mc Gregor'un belirttiği gibi, «eğer geleneksel örgüt kuramını kapsayan tek bir sayılı varsa o, yetkinin merkezi ve yönetsel kontrolün vazgeçilmez aracı olmasıdır».

Problemin yetki kavramıyla bütünleşmesinin oluşturduğu karmaşa nedeniyle yönetsel kontrol, öğrenim sürecinin doğa-

(*) E. Mark Hanson, «The Modern Educational Bureaucracy and the Process of Change», *Educational Administration Quarterly* Vol. 11, 3 (Autumn, 1975) 21-36.

(**) Eğitim Yönetimi ve Teftişi Bölümü Asistanı.

sına bağımlı halde bulunan eğitimde, bir ikilem olarak karşımıza çıkar. Bir yandan öğrencinin öğrenme gereksinimleri, engelsiz ve baskısız bir çevre isterken, öte yandan etkililik gerekleri, insanın kestirilebilirliği ve materyal kaynak yönetimi akileşmiş ve programlanmış bir çevre gerektirir. Bir başka deyişle biri kişisel, özel görünümlü ve esnek davranış isterken, diğeri kişisel olmayan, engin ve tutarlı davranış gerektirir.²

İkilemin doğasının anlaşılması, yetkinin kaynağıyla ilgili sorunun odaklaşmaya başladığını gösterir. Charles Bidwell yönetsel problemi görüş açısına getirmektedir, «..... sistem yapılarının çözülmesi ve öğretim görevinin doğası, okul sistemini mesleksel bir örgüt biçimine zorlar görünürken, ürünün birliği için istemler ve öğrenci gruplarının yetiştirildiği uzun zaman dilimi, eylemlerin rasyonelleşmesi ve dolayısıyla örgütün bürokratik bir temele oturmasını zorunlu kılmaktadır».³ Böylece okulda örgütsel yetkinin iki ayrı kaynağına ilişkin hayalin resmedildiği görülür - biri formal, merkezi yetkinin klasik bürokratik geleneğinde kökleşmiş, diğeri ise informal öğretmenlik mesleğinde kökleşmiştir. Yetkinin bu iki kaynağı arasındaki etkileşimi araştırmak ve etkileşimin eğitimsel değişmeye ilişkin bulgularını çözümlemek, bu yazının amacını oluşturmaktadır.

Geleneksel Bir Bürokrasi Olarak Okul

Yetki kavramını, okulun biçimsel örgütü ile ilgili olarak anlamaya çalışmak, geleneksel, klâsik örgüt kuramının incelenmesini gerektirir. Max Weber 19. yüzyılın sonunda örgüt çalışmasını, biçimsel örgütlerde yetkinin analizi için kuramsal bir referans çerçevesi geliştirmek suretiyle bir bilime yükseltmeye çalıştı. Weber yetkiyi, «özel bir biçimde verilen bir emre, emrin verildiği grup üyeleri tarafından itaat edilmesi olasılığı» olarak tanımladı.⁴ Onun düşüncesinde, yetkinin meşruluğunun kaynağı sorunu, önemli yer tutuyordu. Weber üç tip yetki tanımladı, birincisi kralların kutsal yönetiminde olduğu gibi, geleneğin kutsallaşması yoluyla meşruluk kazandı. İkincisi liderin karizmatik özelliği yoluyla meşrulaştı; izleyicileri arasında büyük güven ve sadakat uyandıran bir adam gibi. Yetkinin üçüncü tipi, hukukun egemenliği inancı üzerine temellen-

miş olan «yasal» yetki idi.⁵ Örgütlerde anayasa tipi imtiyazlar ve biçimsel politika özel örgütsel dairelere, bu daireleri dolduranlar tarafından kullanılmak üzere emir yetkisi verilir. Müfettişin astlarını denetleyen etkisinin meşruluğu, bundan dolayı örgütsel bir yasa meselesidir. Bir bireyin memuriyet kurallarını kabul etmesi, davranışı üzerinde yasal bir sınırlamayı kabullenmesi ve emirlere itaati görevi olarak algılaması anlamına gelir.⁶

Weber'in düşüncesine göre, örgütlerde etkililik merkezidir ve etkililiğin merkezi olması örgüt süreci içinde yer almış rasyonellik fikridir. Weber rasyonel-meşru örgütün aşağıdaki özellikleri göstermek zorunda olduğunu belirtti: (1) İyi bir biçimde tanımlanmış bir yetki hiyerarşisi; (2) Görevsel uzmanlaşma üzerine kurulmuş bir iş bölümü; (3) Memurların hak ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi; (4) İş durumlarıyla uğraşan bir prosedürler sistemi; (5) Kişilerarası ilişkilerin kişisel olmayışı; (6) Teknik yeterlik üzerine kurulmuş seçme ve terfi; (7) Örgüte ait mal varlığıyla bireylere ait mal varlığının ayrılması.⁷

Bu erkence girişimlerden, klâsik örgütsel kuram diye nitelenen bir düşünce okulu doğdu. Rasyonel, etkili örgütün tanımlanmasına katkıda bulunan entellektüel yandaşlar çoktu ve yirminci yüzyılın ilk yarısı «bilimsel yönetim» in ilkeleri ve uygulamaları ile yıkanmış idi. Weber'in mütevazi sorumluluklar listesi hızla yayıldı. Genel kabul gören bir kaç örgütsel özellik şunlardı⁸: (1) Rol performansının standardize edilmesi. (2) Çıktı (ürün) nin bilimsel sınılanması ve değerlendirilmesi. (3) İşçi güdülemesi için artan uyarımlar. (4) Ceza ve ödül yoluyla güçlendirilmiş örgütsel disiplin. (5) Emir birliği. (6) Kontrol alanı (bir deneticinin etkili bir biçimde kontrol edebileceği işçi sayısı). (7) Yönetim süreçlerine sarılma (planlama, örgütleme, emretme, eş güdümlenme ve kontrol).

Kamu eğitim kurumu ve diğer formal örgütlerin çoğu genel olarak klâsik örgütsel kuramın bir ürünüdürler. Örneğin okul, doğrudan eğitim müdürüne rapor veren yöneticinin, makamında merkezleşmiş emir yetki ve sorumluluğu ile açık bir örgüt hiyerarşisini sürdürür. Eğitim politikası ve kurallar, öğretmen ve öğrencilerin davranışlarında beklentileri ve yasak-

ları ortaya kor (bir yöneticinin davranışı daha az bir derecedek kontrol edilir). Öğrenci disiplinini ifade eden gereksinim, kamu okulunda bulunan biri tarafından unutulamaz. Görevsel uzmanlaşma üzerine kurulmuş bir iş bölümü, İngilizce, bilim, ev ekonomisi vb. öğretmenlerinin bulunduğu lise düzeyinde gayet açıktır.

Aynı zamanda, ürünün standartlaştırılmasında etkililiğe olan gereksinme, öğrenci gruplarını yaş - sınıf eğitim yaşantılarının ardarda birbirini izlediği bir kalıp yoluyla, birbiri ardısıra gönderen okulda olduğu gibi, gayet açıktır. Okul, tüm öğrenci grubunun herbirinin aynı bilgi düzeyi ile başarılı dereceye ulaşmaları için planlanır. Ne yazık ki okullar, gerekli bilgiyi almadan daha sonraki derecelere ulaşan öğrencilerle ne yapılacağı sorunu ile doyurucu bir biçimde uğraşamamışlardır. Klâsik kuramcılar bu soruna, ürün reddedilirse üretici cezalandırılır, anlayışıyla baktılar. Okul ürünü sık sık reddeder, fakat öğretmenleri cezalandırması kolay değildir. Yine bir öğretmenin öğretimin kalitesini düşürmeden etkili bir biçimde öğretebileceği bir sınıftaki öğrenci sayısı sorunu (kontrol alanı) hâlâ okulda geçerlidir. Ortaöğretimde 18'in 1'e ve ilköğretimde 25'in 1'e oranları, eğitim çevrelerinde sık sık savunulmaktadır.

Kısaca, klâsik örgüt kuramında belirtildiği gibi bürokratik gelenek, çağdaş okulların yönetim ve yapısında büyük bir rol oynadı ve oynamaktadır. Klâsik kuramcıların tanımadığı diğer güçler, örgüt dinamiğinde işler. Peter Blau ve Richard Schott'un işaret ettikleri gibi, «Weber'in kavramsal planı, bürokrasinin kurumlaşmış yönleri üzerinde yoğunlaşmak suretiyle, informal kalıplar tarafından değiştirilen yolları ihmal etmektedir. Böylece formal örgütlerin çok dinamik yönlerini çözümlenmeyi dışarıda bırakmaktadır».⁹

Bir başka deyişle insan davranışına etki eden psikolojik ve sosyolojik değişkenler, klâsik kuramcılar tarafından önemsenmemiştir. Bundan dolayı onlar, yetki yapısının yalnız bir parçasının resmini boyarlar. Bu yazının bir sonraki bölümü, okulun iç yönetimini formal ve informal yetki kaynaklarının etkileşimini göz önünde bulundurmak suretiyle tartışmayı amaçlamaktadır.

Modern Bir Bürokrasi Olarak Okul

Yukarıdan (gelen) yetki

Klâsik kuramcılar, örgütsel kontrolün bürokratik bir sisteminin, rasyonel, etkili ve disiplinli davranışı geliştirmesi gerektiğine inandılar. Yüksek derecede tanımlanmış bir örgüt hiyerarşisi, dar bir biçimde saptanmış kurallar bütünü ve iyi bir biçimde aktarılmış bir iş bölümü yoluyla astların eylemi, en büyük etkililik amacıyla sınırlandırılabilir. Sosyal ve psikolojik gereksinimleri anlamamak suretiyle klâsik kuramcılar gerçekte, baskılı ve astlar için ürkütücü olan bir yönetsel kontrol sistemini kavramlaştırdılar.

Bürokratik biçimin astlar üzerindeki sınırlayıcı özelliğinin tartışılmasında Max Abbott sistemi, astların hak ve görevlerini koruyan şey, olarak tanımlar. Max Abbott, yöneticilerin veto etme hakkını koruduklarını ya da astların fikirlerini güçlendirdiklerini, formal iletişimlerini kontrol ettiklerini, eylemlerine öncü olduklarını, görevleri dağıttıklarını, yetkileri verdiklerini, çatışmaları çözdüklerini, amaçları düzenlediklerini ve - gelenek yoluyla - saygı hakkını aldıklarını ileri sürer. Max Abbott, saygı yoluyla demekle örneğin, okul yöneticisinin öğretmen çalışmasını özür dilemeye gereksinim duymadan kesebildiğini, oysa öğretmenin yöneticinin işini sadece «iyi neden» koşuluyla kesebildiğini belirtmek istemektedir. Bundan dolayı astlar tanımlanmış iş dünyalarını üstlerine yükümlülük terimlerinde bulmaktadırlar.¹⁰

Warren Bennis, örgütsel bürokrasinin ürkütücü özelliğinin güçlü bir portresini verir: «En azından bir kaçımız bürokratik mekanizmanın baskı altına alma hizmetinde, toplumsal bir araç oluşu gerçeğine karşı ilgisizdir. Bürokratik mekanizma bireyin benliğine ve toplumsal gereksinmelerine bir değişmez, veya var olmayan ya da ağır hareket eder olarak davranır; oysa bu kuşatılmış ve sınırlandırılmış gereksinmeler kendilerini garip ve amaçlanmamış yollarla örgütlerin toplumsal sürecine iterler ve Weber'in ölçülemediğini iddia ettiği meseleler-sevgi, güç, nefret - sadece hesaplanabilir ve etkilerinde güçlü değil fakat sayılabilirler de.¹¹ Gerçekte astlar arasındaki bu sosyo - politik tepkiler hesaplanmalıdır, çünkü astlar bir ör-

gütün tüm yetki sistemini tersine çevirebilen bir süreçle uğraştlar. Belli koşullar altında bir örgüt incelemesi, modern eğitimsel bürokraside önemli bir rol oynamakta olan yetki üzerinde tüm yeni görüşlere açık olan, hiyerarşinin daha aşağı ucundaki astların örgütü denetlediğini gösterir.

Aşağıdan (gelen) yetki

George Homans der ki, «lider grubunu bir durumdan diğerine emirlerine belli bir dereceye kadar itaat edilmedikçe götüremez».¹² Bu açık bir gerçektir. Klasik gelenekte astlar, kaçınılmaz olarak, sistemin kuralları nedeniyle itaat etmek zorundadırlar; çünkü ödüller ve cezalar davranışın başka türlü-süne izin vermezler. Fakat modern bürokraside, örgütlerde yetki sistemlerinin çalışması değişik bir anlayışa dayanır.

1938'e kadar inen bir dönemde Chester Barnard örgütlerde yetkinin, hiyerarşinin orta ve daha aşağı düzeylerinde yoğunlaştığını, çoğu kimsenin sandığı gibi üst düzeyde toplanmadığını tartışmaya başladı. Barnard yine yetkinin dağıtılmasının ne zaman oluştuğunu tartıştı. Barnard'a göre yetki, daha aşağı düzeylerden daha yukarı düzeylere doğru, aksine olduğundan daha fazla dağıtılır.¹³ Homans Barnard'ın tezini şöyle anlatır :

Eğer bir lider tarafından grubun bir üyesine verilen bir emir, üye tarafından kabul edilir ve grupta üyenin eylemini kontrol ederse, bu emrin yetkiyi taşıdığı söylenir. Bu tanımlama bir emir yetkisinin, daima emre uyması istenen bireyin isteğine bağlı olduğunu gösterir. Yetki de kontrol gibi daima bireysel bir karar meselesidir. Bu fikir, konuşma ve yasal tanımlamanın bayağı biçimlerinin aksine işler. Biz liderleri «otoriteler» ya da «yetkili kişiler» olarak belirtir ve yetkiyi diğerlerine dağıtabileceklerini söyleriz. Bunu sanki, yetki liderlere miras kalan ve onlardan gelen bir şeymiş gibi anlatırız. Bu açıklamamız bize, liderlik gücünün daima liderin yeteneğine bağlı olduğunu ve yöntemleriyle grubunu beraberinde sürüklemesini ve olağan hükümetin, yönetilenlerin olurlarına dayandığını hatırlatır.¹⁴

Kısaca, astlar bireysel ya da toplu olarak, üstlerden gelen bir emre itaat edilip edilemeyeceğine karar vermeye yükümlüdürler. İtaat etme ya da etmeme hareketi, astlar üzerindeki

yetki eylemidir. İtaat eylemine katılma, yetkinin hiyerarşinin tepesine doğru, özel bir sorun üzerinde yukarıdan yönetilmeyi kabul eden astların anlamasıyla dağıtılmasıdır. Barnard, bir astın yukarıdan gelen bir emrin yetkisini kabul edebilmesi için dört koşulun karşılanması gerektiğini belirtir: (1) Ast, zihinsel ve fiziksel olarak emre uyabilmelidir; (2) Emri anlamalıdır; (3) Emrin örgütün amacıyla tutarsız olmadığına inanmalıdır ve (4) Emrin, kendisinin kişisel ilgileriyle tüm olarak uygunluk gösterdiğine inanmalıdır.¹⁵ Barnard'ın yetki ekinde, bir örgütün astlarının, örgütün biçimsel olarak düzenlenmiş, merkezleşmiş karar alma mekanizmasını destekleme ya da reddetmede yetkili araçları olduğu görülür. Bu kavramsal görüşün dışında, yönetsel kontrol üzerinde yeni bir görüş şekillenmiştir. Bu, biri üstlerin diğeri astların ellerinde bulunan iki yetki yapısının göz önüne alınmasını gerektiren, örgütsel bir karar alma sürecidir.

Bir Güç Dengesi Olarak Okul

Modern bürokrasi kavramı, okulun yetki yapısının güç dengesi olarak en iyi betimlenebileceğini gösterir. Bir yandan okul, sistemin son formal yetki ve sorumluluğunun ve okulun imtiyazlarının okul yöneticisinde toplandığı bir örgüt, öte yandan okul, informal yetkinin öğretmenlerin okulsal ve mesleki çevrelerinde temellendiği bir örgüttür. Bu noktada, formal ve informal yetki yapıları arasındaki ilişkilerle ilgili uygun bir sorun, işleyen bir okulun işinin nasıl yönetileceğidir.

Modern bürokrasi burada açıklandığı gibi, okuldaki aşağı yukarı iki tanımlanmış etki alanından oluşur. Etki alanlarının boyutları, doğaldır ki okuldan okula farklılaşır ve varlıklarına kaçınılmaz bir şekilde rastlanır. Etki alanı, normatif bir yapı ve takviye edilmiş statü kalıpları, güç, birlik, iletişim, ödül ve cezalar tarafından sınırlandırılır.

Haward Becker, Chicago okul öğretmenleri ile ilgili çalışmasında, öğretmenlerin etki alanı ile işleyen normatif beklentilerin canlı bir resmini verir. Öğretmenler okul yöneticilerini, okulda en yüksek otorite kabul etseler bile, onların, yöneticinin altında yetkisini kullanabileceği koşullarla ilgili, açık bir kavramları vardır. Yönetici ya da öğretmenler, diğeri ara-

larında var olan informal anlayışa ilgisiz kalarak eylemde bulunduğunu hissederse, gerilim veya çatışma doğabilir. Becker, yöneticinin, öğretmenlerinin mesleki bağımsızlık ve yetkilerine karşı olan saldırıları savunma gereksinmelerine aldır-maması durumunda, çatışmanın doğacağını yazar. Yönetici ve öğretmenlerin her ikisinin de, böyle bir çatışmada kazanmak ve durumun tanımlanmasını yapmak için kullanabilecekleri meşru yolları vardır; öğretmen ve yöneticilerin birbirlerinin davranışlarını kontrol edecek araçlarının var olması gibi.¹⁶

Modern bürokrasinin gerekli yerlerinde, öğretmenlerin ve yöneticilerin, birbirlerinin davranışlarını denetlemek için mücadele verdikleri gözlenir. Her iki taraf da bir silâh deposu sağ-layan bir yetki temeline güvenebilir. Yönetici, örneğin öğret-menleri, kızgın velilerle yüzyüze gelmelerinde desteklemeyi reddedebilir, öğretmenlere okul sonrası ekstra görevler yük-leyebilir, güçlük çıkaran öğretmenlere kötü odaları ayırabilir, olumsuz öğretmen değerlendirmesi verebilir vb. Öte yandan öğretmenler, istifa etme tehdidinde bulunabilirler, toplumda yöneticileri küçük düşürebilirler ve yöneticinin başını eğitim müdürüne götürebilirler, ya da basitçe yöneticiye aldırılmayarak işlerini kendi kurulmuş yolarınca yapmaya devam ederler. Bu son eylem, çok sık başvurulan bir taktiktir.

Etkileşen yetki sistemlerinin birbirlerinin davranışlarını kontrol etmeye çaba göstermesi nosyonuyla beraber güç den-gesi fikri, yeniliklerin tutulması için öğretmenlerin ve yöne-ticilerin rol davranışlarında değişimleri gerekli kılmaktadır. Gross, Giacquinia ve Bernstein eğitim örgütlerinin modern bü-rokratik modelden çok, klâsik geleneksel bürokratik modeli yansıtan bir değişme felsefesi ile çalıştığı zaman, değişme ge-tirme girişiminde karşılaştıkları güçlükleri yansıtan bir çalış-mada, bulgularını şöyle rapor ediyorlar :

Öğretmenlerden, yeni bir rol modeline uymaları istendi, ancak gereksindikleri beceriler ve bilgi kendilerine veril-memişti. Yenileşmeci tarafından, profesyonel bir öğretmen-nin yeniliği betimleyen bir dokümanı okuyabileceği ve kendi kendine rol modelinin istediği yollarda köklü olarak davranışını değiştirebileceği kabul edildi. Öğretmenler bunu yapmaya gayret ettikleri zaman bir grup güçlkle

karşılaştılar ki, bu güçlükler onların üstleri tarafından tanınmadı ya da çözümedi. Öğretmenler belirtildiği gibi rol modeline uygun davranmaya çalıştılar, fakat derhal kendilerine öğrencileri tarafından yeni ve beklemedikleri tepkilerin gösterildiğini gördüler. Ne bu yeni öğrenci davranışları için hazırlanmışlar, ne de onunla etkili bir biçimde uğraşmak için donatılmışlardı; böylece derhal önceki rol davranışlarının güvenliğine döndüler.¹⁷

Gross, Giacquinta ve Bernstein bulgularında, yöneticilerin öğretmenler tarafından korunan etki alanının farkında olmaları ve saygı göstermeleri gereksinmesine işaret ettiler. Onlar yine gelen yeniliğe uyum yapmak için, rol davranışlarını değiştiren öğretmen ve yöneticilerin her ikisinin önemini vurguladılar :

Okul bir örgüt olarak birbirleriyle ilgili rollerin bir düzeninden ibarettir, bundan dolayı eğer yeniliğin uygulanmasından doğacak değişimler korunmak zorunda ise, öğretmenlerin rol performanslarındaki temel değişmeler yöneticilerin rol performanslarında büyük değişmeleri gerektirebilir. Cambire'de (çalışmaların yapıldığı yer) örneğin, yöneticiler okul politikaları, programları ve sınıfta gereksinim duyulan miktar ve tipte materyaller hakkında tüm büyük kararları verdi. Ne var ki yeniliğin doğası, onların bir çoğunun öğretmenler tarafından yapılmasını gerektirdi. Okulun yetki sistemi, öğretmenlerin böyle kararları alma hakkını korumak için değişme gereksinimi duydu ve yönetim onların rollerindeki bu değişimin meşruluğunu kabul etti.¹⁸

Modern bürokrasinin bir güç dengesi olarak büyümesi ve gelişmesi, kamu okulu orta yöneticisine pahalıya mal oldu. Bundan daha fazlası o, iki çarpışan kontrol sisteminin yakaladığı adam oldu. Okul yöneticisi aynı zamanda, öğretmenlerin yönetme hakkını kazanmalarını ve kullanmalarını görür ve öğretmenlerin performanslarını yönetme hakkının yok olma tehdidi karşısında yönetsel performansını gösterir.¹⁹

Eğer okulun yönetsel kontrol kavramı gerçekte, güç dengesinin bir denemesi olarak kabul edilirse, halihazır eğitimsel eğilimler ve yakın gelecekte bu eğilimlerin bu dengeye nasıl müdahale edebilecekleri üzerinde söz söylemek oldukça değerlidir.

Güç Dengesi ve Eğitimsel Değişme

Sorumlu Tutulma ve Modern Eğitimsel Bürokrasi

Modern eğitimsel bürokrasi, okulda var olan güç dengesi ilişkileri üzerinde dramatik bir etkisi olan, fakat yardım edemeyen, hızlanan çelişkili eğilimlerin akışına kapılmaktadır. Son yıllarda yüzyüze gelen çelişkili eğilimlerden ikisi, «sınıfta sorumluluk» ve «toplular tartışmalar»dır.

Sorumlu tutulmayı Leon Lessinger, bir sürecin ürünü olarak tanımlar.

Sorumlu tutulma çok temel düzeyde, belli bir zaman dilimi içinde, kaynakların koşullu olarak kullanımı ve performans standartları ile, üzerinde anlaşmaya varılan kurallara göre bir hizmeti yapabilmek için karşılıklı anlaşmaya girişen bir kuruluş, kamu ya da kişi anlamına gelir. Sorumlu tutulmanın bu tanımı, anlaşmaya taraf olanların açıklanmasını ve kayıtların tamamlanmasını ve bilginin dışta gözlem için kullanılabilmesini gerektirir. Sorumlu tutulma aynı zamanda cezaları ve ödülleri içerir. Sorumlu tutulma düzeltme ve teşvik edilemeksizin yalnızca sözde kalır.²⁰

California, sınıfı tartışmayı ve öğretmenleri öğrenimden veya öğrenimin yok olmasından sorumlu tutmayı meşrulaştırmaya girişen ilk eyaletlerden biri oldu. 20 Temmuz 1971'de California valisi bir yasa tasarısı imzaladı. Sorumlu tutulma hareketinin özünü temsil eden bu tasarı, Stull Tasarısı olarak tanımlandı.²¹ Bu tasarı bir öğretmen değerlendirme yasası ve bir öğretmenin görevinde kalabilme hakkı yasası, olmak üzere her ikisine birden atfedilir. Bir öğretmen değerlendirme yasası olarak Stull Tasarısı, öğretmen performansının değerlendirilmesi ve yönetimi için ileri, kendine özgü gereksinimleri düzenler. Stull Tasarısı, bir öğretmenin görevinde kalabilme hakkı yasası olarak da, görevinde kalabilme hakkı olan bir öğretmenin görevinden çıkarılabilmesi için yasal gerekçeleri emreder. Tasarı, her okul bölgesi mütevelli heyetinin kendine özgü değerlendirme ve aşağıdakileri içeren değerlendirme rehberlerini geliştirebileceğini ve uyarlayabileceğini ifade eder:

A. Her çalışma alanında beklenen öğrenci gelişme standartlarının düzenlenmesi.

B. Düzenlenmiş standartlarla ilgili olarak onaylanmış personel yeterliğinin değerlendirilmesi.

C. Diplomalı personel tarafından normal olarak yapılan diğer görevlerin kıymetlendirilmesi.

D. Uygun bir öğrenim çevresi olan ve özel kontrolü koruyan diplomalı memuru araştırmak için, yaklaşım ve tekniklerin hazırlanması.²²

Stull Tasarısı'nın özü, hazırlanmış bir standarda karşı öğrencilerin gelişimini ölçmek, sonra da öğretmenin performansının yeterliğini, öğrencilerin standartları karşılama derecelerine göre yargulamaktır.

Kısaca sorumlu tutulma hareketi, eğer ciddi bir şekilde üzerinde durulursa, öğretmenin etki alanını önemli ölçüde eritecektir ve bundan dolayı da modern bürokraside tanımlanmış olduğu gibi yetki kavramının güç dengesini bozacaktır. Sınıf amaçları ve hedeflerinin ve öğrenci performans düzeylerinin kesin bilgisine ve öğretmenlerin kabul edilebilir performans düzeyleri için sorumlu tutulmasını içeren bir hakka sahip olmakla yönetici kendini, önceleri (informal bir temelde) öğretmenin etki alanının bir parçası olan eğitimsel alan içine yönlendirilmiş buluyor. Sorumlu tutulma şemsiyesi altında yöneticinin rolü, sınıfta, kalite kontrolünü sağlama olur. Kalite kontrolünü sağlama, eğitim sürecinin yönetsel kontrolü için, örgütsel disipline, cezaları kullanmaya, formal bürokratik rolere ve kurallara klâsik örgüt kuramcılarının güvenmesine bir dönüşü gösterir.

Barnard'ın astlar tarafından kullanılması gereken yetkili kontrol tezi, sorumlu tutulma eğilimi ile ilgili görülebilir. Eğer bir okul sistemi, değişik konu alanı sınıfların amaçları ve hedeflerinin açıkça, ölçülebilir terimlerle tanımlanmasını ve öğretmen ve yöneticiler (ve sıkça veliler) tarafından kabul edilmesini şart koşarsa ve eğer öğrenci performansları bu şart koşulmuş amaçlara göre değerlendirilirse, öğretmenler için bütün şeye aldırmanın informal yetkisini sınamaları bakımından, küçük bir şans söz konusudur. Bir kere, öğretmenin görevde kalma hakkının korunması kaldırıldığı ve kamu dene-

timi ve değerlendirmesi için sınıf eylemi ve ürün açık tutulduğunda, öğretmenlerin informal yetkilerinin çoğu dağılacaktır.

Bununla beraber sorun, buraya kadar açıklandığı gibi basit değildir. Sınıfta sorumlu tutulmaya ulaşmakla okul yöneticisinin elinin güçlenmesi ve öğretmenin etki alanının erimesi nedeniyle, eğitimsel değişmeye götürücü kolay yol olmayacaktır. Ralph Spencer'in işaret ettiği gibi sorumlu tutulmanın güçlenmesi sonucu, onun önünü ardını düşünmeden diğer aynı zamanda olan hareketlerle çarpışması yüzünden çatışma artar. Öğretmenler tarafından kullanılan toplu sözleşme, bunların çok açıklarından biridir. Öğretmen performans standartları, iş koşulları ve yönetsel ayrıcalıklar tartışılan anlaşmaların parçalarıdır. Sonuçlar için baskı altında tutma, pazarlık yapan memur grupları tarafından verimlilik için yönetimin itmesi ve genel olarak düzenlenen değerlere aykırı olarak görülür.²³

Toplu Tartışmalar ve Modern Bürokrasi.

1960'ın on yılı, politik, dini, ekonomik ve toplumsal tüm kurumlarımızda bir ayaklanmaya tanık oldu. Eğitim kurumu bundan istisna değildi. William Castetler'in belirttiği gibi öğretmenler, toplumsal huzursuzluğun doğurduğu iş koşullarına karşı, protesto girişiminde bulunmaya başladılar. Hareket, daha iyi maaş, fiziksel saldırılara karşı korunma, ekonomik güvence, pedersahilikten bağımsız olma ve profesyonel personelin çalıştığı koşullara etki eden kurallarla uğraşma hakkı için istemlere yol açtı.²⁴ Örneğin 1 Ekim 1969'da yirmi iki eyaletin, kamu okulu öğretmenleriyle pazarlık yapmaları için yasal izinleri vardı ya da okul mütevelli heyetine yetki vermişlerdi.

Toplu sözleşme sürecinin, okullardaki güç dengesi üzerindeki etkisi nedeniyle modern eğitimsel bürokrasiye önemli etkileri olacaktır. Sorumlu tutulma eğiliminin öğretmenler tarafından korunan etki alanını aşındırdığı gibi, toplu sözleşme eğilimi de yöneticilerin koruduğu etki alanını aşındırmaktadır. Sadece yöneticilerin alanında bulunan sorunlar, şimdi yasal pazarlık sorunları olarak düşünülmektedir, örneğin, öğretmen maaşları, öğretmen - öğrenci oranları, sınıf dışı tahsisatlar, okul günü esnasında boş zaman, sınıf teftişi prosedürleri, şikâyet prosedürleri, tatil programları vb. Toplu sözleşme sü-

reci, okulların yönetiminde saldırılarını giderek derinleştirirse, örgütsel kontrolün geleneksel bürokratik süreci gitgide etkisiz kalacaktır; Castetter'in işaret ettiği astların haklarının olduğu, sorumluluklarının olmadığı geleneksel bürokrasi kurumunda olduğu gibi. Yine örgüt, astların benliğine ve yaratıcı ruhuna, formal olarak düzenlenmiş şikâyet prosedürleri ve karar alma sürecine katılmaları nedeniyle daha az ürkütücü olacaktır.

Toplumsal sözleşme sürecinin içerildiği yönetim sürecinde, geleneksel olarak yöneticinin egemenliğinde bulunan etki alanı içinde öğretmene güvenmek yarar sağlayacaktır. Chester Nolte yönetimin uygulanmasında izlenecek bazı farklılıkları tanımlamaktadır.

Y a k l a ş ı m l a r

Geleneksel yaklaşım	Toplu sözleşme yaklaşımı
1. Bir yönlü iletişim	İki yönlü iletişim
2. Dar pazarlık alanı, sadece ekonomik meselelerle kuşatılmıştır.	Taraftarlar, geniş bir ölçek üzerinde pazarlığı seçebilirler.
3. Öğretmenleri mütevelli heyetine, mütevelli heyetini öğretmenlere karşı temsil eden eğitim müdürü	Her iki taraf, kendilerinin seçtikleri uzman temsilciler tarafından temsil edilir.
4. Mütevelli heyeti daima son söze sahiptir	Hiç bir tarafın pazarlık sürecini felce uğratmasına izin vermeyen geçilmez prosedürlerin sağlanması.
5. Mahkemelerin sonunda çözüldüğü tartışmalar; maliyeti kaybedenler öder	Üçüncü tarafların, tartışmaların çözülmesinde aracı olmaları için çağrılması; maliyet eşit olarak paylaşılır.
6. Yasallaştırılmamış iyi güvence	Yasal güvence altına alınmış ve yazılı anlaşmaya dayanandırılmış iyi güven pazarlığı.

- | | | |
|----|---|---|
| 7. | Bazen yok olan yazılı personel politikaları | Personel yönetiminin koşullarını ve terimlerini düzenleyen yazılı anlaşmalar. |
| 8. | Politika ve sık sık açıklanmayan uygulama arasındaki ayrılımlar | Politika ve uygulama arasındaki sapmaların tartışılmasına izin veren sürekli diyalog. |

Güç İlişkileri

- | | | |
|-----|----------------------------------|--|
| 9. | Tek taraflı | İki taraflı |
| 10. | Pederşahi | Karar almanın toplu paylaşımı |
| 11. | Otoriter | Demokratik |
| 12. | Daha güçlü yönetim | Eşitçi |
| 13. | Daha güçlü müteveli heyeti | Karşı taraftan performans istemede, taraflar eşit güçte. |
| 14. | Karşı öneri istenmez | Verilen başka birinin eşitidir. |
| 15. | Tarafların karşılaşması istenmez | Yasallaşmış yüz yüze gelme. ²⁵ |

Güncellenen Modern Bürokrasi

Kısaca bu yazara göre, sorumlu tutulmanın çarpışan eğilimleri ve toplu sözleşme, okullarda bir başka tip güç dengesi meydana getirecektir. Bu kez her nasılsa, formal yetki yöneticilerin ellerinde ve informal yetki öğretmenlerin ellerinde oluşmacaktır. Bu kez güç dengesi, yönetici ve öğretmenlerin her ikisinin ellerine dayanan formal yetki tarafından korunacaktır. Yeni güç dengesi düzenlemelerinin, değişme süreci için önemli sonuçları olacaktır. Aşağıdaki hipotezler, yürürlükteki eğitimsel bürokrasinin değişme süreci üzerindeki etkilerini kestirmektedir.

1. Planlı Değişme. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinde oluşan yetkinin ikil kaynaklarının, daha çok anlaşmaya dayanılarak biçimlendirilmesi, planlı değişme sürecine olan güveni daha fazla artıracaktır.» Değişme süreci, planlı değişme süreci üzerinde büyük bir oranda ve aynı zamanda meydana gelen evrimsel tip değişmeler üzerinde ise daha az yer alacaktır. Yöneticiler ve öğretmenler formal anlaşma ile değişme sürecine yol gösteriyor olacaklar ve bu süreç pazarlık masasının iki tarafında iyi düşünülmüş pozisyonlar gerektirecektir.
2. Bölge Çapında Değişme. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinde yer alan yetkinin ikili kaynaklarının, daha fazla anlaşmalı olarak biçimlendirilmesi; pazarlık konularının daha fazla genişlemesine yol açacaktır». Bir okul sistemi biçimsel, planlı değişme sürecini düzelttiği gibi; okul bölge merkezi, yerel okul birimine muhalif olarak ekonomi, uzmanlık ve sorumluluk meseleleri için pazarlık kuruluşu olacaktır.
3. Aynı - Sabit - Değişme. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinde yer alan yetkinin ikil kaynaklarının, daha fazla anlaşmaya dayanılarak biçimlendirilmesi; değişme sürecinde daha fazla birliğe yol açacaktır.» Bölge merkez dairesi, bölgenin tüm yönetsel sistemi için değişme komisyoncusu olduğu için, değişme sürecinin özelliği onun birliği tarafından tayin edilmiş olacaktır. Eğer değişme formal tartışmaların bir ürünü olmak zorunda ise (her iki taraf için), olanakların elverdiğince bir örgütsel birim kadar büyüklüğün tartışma sürecinde yer alması, ekonomik ve verimli olacaktır.
4. Değişme Oranı. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinde oluşan yetkinin ikil kaynakları, ne kadar çok anlaşmalı olarak biçimlendirilirse; değişme oranı o denli yavaş olacaktır.» Değişme süreci, gerekli şekilde yavaş ve metodik olacaktır, çünkü değişmeye oryante edilmiş anlaşmalar, katılan taraflar arasında tartışılmak ve tüm sorumluluklar ve değerlendirme prosedürleri tanımlanmak zorunda kalacaktır. Değişme gerek-

sinmesi üzerinde yine her iki taraf anlaşmak zorunda kalacaktır.

5. Başarılı Değişme Derecesi. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinden meydana gelen yetkinin ikil kaynaklarının, daha fazla anlaşılabilir biçimlendirilmesi; sisteme bağlı değişme girişimlerinin daha fazla artmasına yol açacaktır.» Değişme süreci yavaş ve metodik olsa bile, değişme girişimlerinin çoğu benimsenecek ve tutunacaktır. Değişmenin bağlayıcılığı, açık olarak tanımlanmış değerlendirme işlemlerini ve yüksek oranda görülebilen ürün beklentilerini içeren tartışılmış anlaşmalara dayandırılabilir. Öğretmenler ve yöneticiler için, değişme öncesi davranışları basit bir şekilde, tüm çabalara aldırış etmemek suretiyle alıkoymak gayet zor olacaktır.
6. Sistem Dışından Girişilmiş Değişme. Hipotez : «Öğretmen ve yöneticilerin ilişkilerinde oluşan yetkinin ikil kaynaklarının, daha fazla anlaşılabilir biçimlendirilmiş olması; sistem dışından girişilecek değişme çabalarının daha çok olmasına, yol açacaktır». Sistem içinde değişme sürecinin formal olarak görüşülmesinde yer alan güçlükler yüzünden, giderek artan değişme çabalarına sistem dışından girişilmiş olacaktır. Stull tasarısında olduğu gibi eyalet yasama organından ya da küçük gruplar gibi toplumun baskı gruplarından veya federal yardım kuruluşlarından gerekli değişme yoluna girilebilir.

Ö z e t :

Okulun yönetim ve örgütüne bir dış gözlemde, eğitimsel değişme süreci, bir yöntemden ziyade bir yön meselesi olarak görülmelidir. Bütün bunlardan sonra, okulda yönetsel kontrolün tüm ağırlığı okul yöneticisindedir ve o, astlarının itaatını istemeye yasal olarak yetkili kılınmıştır. Öte yandan okul yöneticisinin genellikle emretme gücünü kullanmada birinci (adam, çev.) olarak görülmesi gerçekte olduğundan daha yanıltıcıdır.

Okulun iç çalışmasının daha yakın bir çözümlemesi, yetkinin ikili bir sistemini gösterir : Biri kurumsal yasa ve politika-

nın formal yapısında kökleşmiştir; diğeri ise öğretmenlik mesleği ve meslektaşlığının informal yapısında kökleşmiştir. Informal olsa bile sonuncusu daha az gerçek değildir. Modern eğitimsel bürokrasi, bir güç ilişkileri dengesi yoluyla oluşan yetkinin iki sisteminin bir ürünüdür, ya bu ilişkilere öğretmen ve yöneticilerin davranışlarında ve amaçlarında rastlanılmalıdır ya da sistem kurulmuş rotasını değiştirmekte aşırı güçlülükle karşılaşacaktır. Yönetmelik yapı ve öğretmenlerin mesleki topluluğunun her ikisinin, diğeri geleneksel olarak geçilmesi reddedilen etki alanını istilaya kalkması halinde, değişme çabalarını etkili bir biçimde sakatlayacak araçları vardır.

Bununla birlikte güç ilişkilerinin informal dengesini değiştirecek yeni bir sahne düzenleniyor ve sonuç eğitimsel bürokrasinin önemli şekilde farklılaşmış bir biçimine yol açacaktır. Sınıfta sorumluluk için aynı zamanda fıskıran baskılar ve toplu sözleşme, formal ve güçlü olarak var olan etki alanını değiştirecektir. Yazar inanıyor ki, sonunda okul yöneticisi işletmecilikte takılmış ve sınıf çıktısını yönetiyor ve öğretmen grupları iş dünyalarının özelliği ve koşullarına ilişkin sözleşmelere katılıyor olacaklardır.

Değişme süreci ile ilgili sonuçlar düşündürücüdür. Bu yazara göre, değişme sürecine formal, karşılıklı anlaşmaya dayalı, ileri derecede standartlaştırılmış bölge çapında programlarla rehberlik edilecektir. Değişme yavaş, fakat okulun sınırları dışında yerleşmiş sistemlerden gelen baskılar altında sürekli olacaktır; belki bunların hepsinden önemlisi, değişme çabaları aynı yerinde sayacak ve statükoculuğa dönülmeyecektir. Bu son açıklamalar açıkça, bu noktadaki eğitilmiş kestirimlerden biraz daha iyidir, ancak var olan örgütsel eğilimler şimdiki hızları oranında devam ederse, okullar kendilerini modern bürokrasinin gözden geçirilmiş bir uyarlaması içinde bulabilirler.

K A Y N A K Ç A

1. Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1960, p. 18).
2. Laurence Iannaccone, "Problems of Financing Inner City Schools" (The Ohio State University Rescard Foundation, August, 1971), p. 14.

3. Charles E. Bidwell, "The School as a Formal Organization," **Handbook of Organizations**, ed. James G. March (Chicago: Rand McNally and Company, 1965), pp. 976-77.
4. Max Weber, **The Theory of Social and Economic Organization**, ed. Talcott Parsons (New York: The Free Press, 1947), p. 152.
5. *Ibid.*, p. 328.
6. Nicos P. Mouzelis, **Organization and Bureaucracy** (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969), pp. 15-16.
7. Weber, *op. cit.*, pp. 333-34.
8. Four highly influential thinkers who made major contributions to classical organizational theory are cited with a sample of their work, (a) Frederick W. Taylor, **Shop Management** (New York: Harper and Brothers, 1911); (b) Henri Fayol, **General and Industrial Management** (London: Sir Isaac Pitman and Sons, 1944); (c) Luther Gulick and Lyndall Urwick, **Papers in the Science of Administration** (New York: Institute of Public Administration, 1937).
9. Peter M. Blau and W. Richard Scott, "The Nature and Types of Formal Organizations," **Organizations and Human Behavior**, eds. Fred D. Carver and Thomas J. Sergiovanni (New York: McGraw-Hill Book Company, 1969), p. 10.
10. Max G. Abbott, "Hierarchical Impediments to Innovation in Educational Organizations," **Organizations and Human Behavior**, eds. Fred D. Carver and Thomas J. Sergiovanni (New York: McGraw-Hill Book Company, 1969), pp. 42-50.
11. Warren G. Bennis, **Changing Organizations** (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 7.
12. George C. Homans, **The Human Group** (New York: Harcourt, Brace and Co., 1950), p. 417.
13. Chester I. Barnard, **The Functions of the Executive** (Cambridge: Harvard University Press, 1938), Chapter 12.
14. Homans, *op. cit.*, pp. 418-19.
15. Barnard, *op. cit.*, p. 165.
16. Howard S. Becker, "The Teacher in the Authority System of the Public School," **Complex Organizations**, ed. Amitai Erzioni (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), p. 248.
17. Neal Gross, Joseph Giacquinta, and Marilyn Bernstein, **Implementing**

Organizational Innovations: A Sociological Analysis of Planned Educational Change (New York: Basic Books, Inc., 1971), p. 211.

18. *Ibid.*, p. 214.
19. Norman J. Boyan, "The Emergent Role of the Teacher in the Authority Structure of the School," **Collective Negotiations and Educational Administration**, eds. R. Allen and J. Schmid (Fayetteville, Arkansas: The University of Arkansas Press, 1967), pp. 1-21.
20. Leon M. Lessinger, "Engineering Accountability for Results in Public Education," **Emerging Patterns of Administrative Accountability**, ed. Lesley H. Browder, Jr. (Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, 1971), p. 398.
21. The Stull Bill was in reality Assembly Bill 293. Once signed by the governor, it was entered into Statutes 1971, Chapter 36).
22. "Proposed State Board of Education Guidelines for the Development of Uniform Systems of Certificated Personnel Evaluation by Local School Districts - Preliminary Draft" (Sacramento: California State Department of Education, 1971), p. 2.
23. Ralph L. Spencer, "Accountability as Classical Organizational Theory," in Lesley H. Browder, Jr., *op. cit.*, p. 89.
24. William Castetter, **The Personnel Function in Educational Administration** (New York: The Macmillan Company, 1971), p. 328.
25. Chester Nolte, **Status and Scope of Collective Bargaining in Public Education**, State-of-the-Knowledge Series, No. 6 (Eugene, Oregon: ERIC Clearinghouse on Educational Administration, University of Oregon, 1970), pp. 13-14.