

MERKEZİYETÇİ YÖNETİM YAPISININ KAMU OKULLARI ÜZERİNDE BIRAKTIĞI OLUMSUZ ETKİLER

H. Hüseyin TAŞAR*

Özet

Türk kamu yönetiminin sahip olduğu merkeziyetçi yaklaşım, karar alma ve uygulama noktasında yetkileri merkezde, sorumluluğu ise taşra birimlerinde toplamıştır. Bu da yetki ve sorumluluğun birimler arasında dağıtımında bir dengesizlik oluşturmuştur. Eğitim yönetiminde idari ve mali konularda, karar ve tasarruf yetkisinin merkezde toplanması, okullardaki yöneticilerinin bireysel veya kurumsal eylemlerde inisiyatif almamaları sonucunu doğurmuştur.

Okul uygulamalarına dönük idari ve mali konularda karar verme inisiyatifinin, merkez birimlerde toplanması, “kamu okullarını” özel okullar karşısında rekabet edemez, müşteri beklentilerine cevap veremez konuma getirmiştir. Kamu okullarında meydana gelen statü kaybı, kurs ve etüt merkezlerinden oluşan ikinci bir eğitim sektörünü doğurmuştur.

Ülkemiz eğitim sisteminde gerekli değişim ve dönüşüm sağlanarak, müşteri taleplerini dünya standartlarında karşılayan bir okul yapısını oluşturmak durumundayız. Bu oluşum, merkezi yönetim yaklaşımının güdümünden uzak, kendi vizyonu, misyonu ve değerlerini oluşturmuş; gücünü merkezi yönetim organlarından ziyade, yerinden yönetim birimlerinden, kendi iç ve dış dinamiklerinden alan bir yaklaşıma dayalı olmak durumundadır.

Anahtar Kelimeler: merkezi yönetim, yerelleşme, yetki devri, yerinden yönetim.

NEGATIVE AFFECTS OF CENTRALIST ADMINISTRATION APPROACH ON PUBLIC SCHOOL

Abstract

The centralist approach of Turkish Public Administration gathers the authority of decision making and application in the centre while leaving the responsibilities in country units. There has been an imbalance of authority and liability allocation in the governing units. In educational administration, the authority of decision making and use of financial sources have been gathered in the centre, which has deprived the school administrations of taking initiative either individually or institutionally.

Public schools have fallen behind in the competition with private schools regarding meeting the parents/customer expectations owing to the centralist administration. This, as a consequence, has led to existence of a second educational sector consisting of private teaching institutions.

Through necessary changes, we need to reorganize our school structure to meet the customer expectations at global standards, which should be free of the centralist administration approach, create its own mission, vision and values and should be empowered by the local governing units.

Key Words: central government, localization, delegation of authority, decentralization.

GİRİŞ

Doğu-batı bloklarının çözüldüğü, kültürler arası yakınlaşmanın ön plana çıktığı günümüz dünyasında, uluslar, özellikle eğitim, sağlık, ekonomi gibi alanlarda büyük bir rekabet içerisine girmişlerdir. Bu rekabet zinciri içerisinde yer alan uluslar, varlığını daha güçlü sürdürürken, bunun dışında kalanlar ise giderek zayıflamaktadırlar. Günümüz çağdaş toplumları, yaşanan çağı sürekli doğru yorumlayarak toplumsal

* Öğr. Gör. Dr., Adıyaman Üniversitesi, Eğitim Fakültesi İlköğretim Bölümü, htasar@adivaman.edu.tr.

dinamiklerinden en üst düzeyde istifade ederek gelişmiş ülkelerdir. Bu ülkeler gelecekle ilgili doğru tespitlerde bulunmuş, kendi kamu kurum ve kuruluşlarını bu yönde geliştirmiş toplumlardır.

Özellikle iletişim ve taşıma açılarından, giderek küçülen dünyamızda, örgütler, ürettiği mal ve hizmetler için müşteri hedef kitlesi olarak sadece kendi yurttaşlarına değil, dünyanın diğer ucundaki ülkelerde yaşayan insanlara da hitap etmenin gayreti içerisine girmişlerdir. Kendi ülkesinde sunulan eğitim hizmetlerinin niteliğini beğenmeyen aileler, çocuklarını daha iyi bir eğitim için başka ülkelere göndermektedirler. Günümüz insanı, “parasız, nitelsiz bir eğitim” yerine, “maliyeti yüksek ancak daha nitelikli bir eğitimi” tercih etmektedir. Bu tür talepleri karşılayarak insan ve finansman kaynaklarını kendi ülkesine kazandırmak isteyen çağdaş eğitim kurumları, yüksek standartlarda eğitim hizmeti sunarak, bu yolla dışarıdan girdi sağlamanın yollarını aramaktadırlar. Özellikle ABD ve İngiltere bunun en güzel örneğini teşkil etmektedir.

Giderek işlevini kaybeden Türk Eğitim Sistemi, ülke genelinde okul, öğretmen ve öğrenci sayısının oldukça sınırlı olduğu ve bütün okullarına, yöneticilerine ve öğretmenlerine ulaşıldığı Cumhuriyetin ilk yıllarında işlevsel olabilmiştir. Ancak, 2007–2008 öğretim yılı itibarıyla özel öğretim kurumları dâhil 57.837 okul, 734.597 öğretmen, 19.935.227 öğrenci sayısına¹ ulaşıldığından, günümüzde, ülkenin devasa kurumu haline gelmiş bir örgütün, merkez birimleri veya kişileri eliyle yönetilmesi artık mümkün görünmemektedir. Konunun daha iyi anlaşılması açısından merkezi ve yerinden yönetim, özellikleri, avantajları ve dezavantajları üzerinde kısaca durmak faydalı olabilir;

Merkezi Yönetim: Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak üzere, söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve uygulamaların merkezi hükümet veya onun hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan organlarca yürütülmesidir (Aktan, 1994). Ülkede karar verme gücünün ya da erkinin merkezde toplandığı yönetim, kısaca merkezi yönetim olarak tanımlanmaktadır (Tural, 2002).

Yerinden Yönetim: Merkezi yönetim biriminin, yasal bir temelde bölge/alan düzeyinde sağlık, eğitim, savunma gibi konularda hizmet üreten bir alt yönetim birimine, yetki aktarımı yoluyla, hizmetin yerinde görülmesini olanaklı kılan bir yapıyı ifade eder (Tural, 2002).

Merkezi Yönetim Yaklaşımı ve Sakıncalı Yönleri

Merkezi yönetim, yetkinin, örgütün tepesinde, sorumluluğun ise taşra birimlerde toplandığı örgütlerdir. Merkezi yönetim yapısında, yukarıdan aşağıya emir ve yönergeler giderken, üst birim veya kişilere ise, yazılı metinlere kadar uygunlukta davranıldığını gösterir bilgi ve belgeler gitmektedir. Merkezi yönetim yaklaşımında kararlar, örgütün merkezi birimleri tarafından alınır ve uygulanmak üzere taşra birimlerine gönderilir. Uygulama sonuçlarının ne düzeyde gerçekleştiği konusunda ise alt birimlerden sürekli raporlar istenir. Merkeziyetçi yönetim yaklaşımında bakanlık birimleri, örgütle ilgili bütün kararları alma, bu kararları uygulamaya yönelik planlar hazırlama ve bu çerçevede bütün birimleri harekete geçirme ya da geçirmeme konusunda tek yetkili organ olduğu için, hizmet birimleri ve bu birimlerde çalışanların sayısı her gün artmaktadır. Niceliksel artışın bir sonucu olarak, merkez örgüt yapısı giderek güçsüzleşmekte ve işlevini kayıp etmektedir. “Türkiye’nin

¹ MEB 2007-2008 Öğretim Yılı İstatistik Bilgileri.

ilerlemesine engel olan aşırı merkeziyetçi yapısıdır. Başka bir şey değildir. Kurtuluş merkeziyetçilikten uzak bir yapıya geçmekle sağlanır². Merkeziyetçi yönetim yaklaşımının sakıncalı yönlerini şu şekilde özetleyebiliriz³:

1. Bürokratik işlemler ve kırtasiyecilik artmaktadır. Tüm bilgilerin merkezde toplanması, her türlü emirlerin merkezden verilmesi, pek çok kararın merkezde onaylanması, her türlü ödenek tahsisi yetkisinin merkezde olması, yerel ihtiyaçların karşılanmasını zorlaştırmaktadır.
2. Her türlü kamu hizmetine ilişkin faaliyetin ancak merkez eliyle yapılabileceği düşüncesi, taşranın girişimciliğini yok etmektedir. Taşra çalışanlarını, yukarıdan onay alma düşüncesi ile devamlı merkeze yazı yazan, soran, emir bekleyen ve kendisine gelen talimatları kendisinden hiçbir şey katmadan uygulayan robot kişiler haline getirmiştir.
3. Yazışma ve talimat bekleme sistemi halka hizmet sunulmasında gecikmelere yol açmaktadır.
4. Merkezden yönetim, hizmet ve yatırımlarda uygunluk ve yerindelik olasılığını azaltmaktadır.
5. Merkezden yönetimde halkın, kendisini çok yakından ilgilendiren ve etkileyen kamu hizmetleri ile bağlantısı kopmaktadır.
6. Kamu kaynakları, merkezi yönetim tarafından daha yanlı ve partizanca kullanılabilir. Merkezi yönetimin tüm ülkeyi kapsayan ayrıntılı ve standart muhasebe ve yönetim kuralları kamu hizmetini yavaşlatmakta ve geciktirmektedir.
7. Merkezden yönetimin bir gereği olarak, kamu hizmetleri ile ilgili politik faaliyetlerin Ankara'da yoğunlaşması, Ankara bürokrasisinin ve merkez politikacılarının esas görevlerini aksatacak derecede iş yükünü arttırmaktadır.
8. Hizmetlerle ve kaynak dağıtımı ile ilgili tüm politik faaliyetlerin Ankara'da yoğunlaşması, politikacının yetişmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Yerel politikada, yerel hizmetlerle deneyim kazanmadan TBMM'e gelen politikacılar, devlet adamı olmada zorlanmaktadır.

Ülkemizde merkezi yönetim yaklaşımındaki bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve yerel yönetim birimlerinin içinde bulunduğu çevrenin dinamiklerinden en üst düzeyde istifade etmelerini sağlamak için yerel birimlerin güçlendirilmesi ve merkezin denetiminde kalmak kaydıyla hizmet üretimine yönelik bütün yetki ve sorumluluğun taşra birimlerine aktarılması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yerinden Yönetim Yaklaşımı ve Olumlu Yönleri

Yerinden yönetim, kamu yönetiminde yerelle ilgili, uygulamaya dönük, karar alma yetki ve sorumluluğunun taşra ve yurt dışı birimlerine aktarılmasını ifade eder. Yerinden yönetim anlayışındaki temel yaklaşım, ülke genelindeki hizmetlerin daha hızlı ve daha akıcı bir biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır. Yerinden yönetime yönelmenin genel olarak, yetki genişliği, yetki devri ve yerinden yönetim olmak üzere üç derecesi genel kabul görmektedir. Koçak, bu dereceleri şu şekilde açıklamaktadır⁴.

² Yahya AKYÜZ, **Türk Eğitim Tarihi**. A.Ü.Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985, s. 313.

³ Ziya ÇOKER, **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara 1995, s.11-12.

⁴ Yasemin KOÇAK (Usluel), Millî Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütü Yöneticilerinin Yerelleşme Konusundaki Görüşleri, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, Şubat, 1995, s. 3-4.

Yetki Genişliği: Yerel nitelikteki hizmetlerin gerçekleşmesi için merkezi birimlerin yerelle ilgili yetkilerinin kendine bağlı alt birimlerine aktarması sürecidir.

Yetki Devri: Karar alma ve uygulamada taşra ile ilgili yetkilerin yönetsel anlamda bu sorumlulukları üstlenebilecek kapasitedeki yerel organlara aktarılmasıdır.

Yerinden Yönetim: Merkezin ve yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin dengeli ve açık bir biçimde dağıtımını esas alan yönetim yaklaşımıdır. Yerinden yönetim yaklaşımı, yerel temelli sorunların yerel güçler tarafından çözümü noktasında genellikle yararlı sonuçlar vermektedir. Bucak, yerinden yönetimin yararlarını kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür⁵:

1. Yerel düzeylere atanan merkezî örgüt memurlarının yerelleştirilen işlevler ile yerel problem ve gereksinimlere ilişkin bilgi ve duyarlılıkları artacaktır,
2. Kırtasiyeciliği ve bürokratik gecikmeleri azaltarak, merkezin yükünü hafifletebilecektir,
3. Çeşitli politik, dinsel ve etnik grupların karar verme sürecinde daha çok temsil edilmelerine olanak tanıyabilir,
4. Yerel yönetim ve taşra örgütlerinin işbirliği ve yönetim kapasitelerinin gelişmesini ve işlerin daha etkin biçimde gerçekleştirilmesini katkı sağlayacaktır,
5. Karar verme sürecinde ülkenin çeşitli bölgelerindeki grupların doğrudan katılımını sağladığı için politik dengeyi ve ulusal birliği artırır.
6. Halkın layık olduğu mal ve hizmetlerin en az maliyetle yerine getirilmesini mümkün kılar.

Eğitimde Yerinden Yönetimin Avantajları

Eğitimde yerelleşme ile birlikte, yerel güçlerin demokratik yoldan yerel örgütlerin yönetimlerini etkileyeceğinden, özellikle sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerin sorunlarını demokratik yoldan çözmek daha kolay olabilir. Eğitimde yetkilerin dağıtıklaştırılması demokratik açıdan şu gelişmeleri beraberinde getirmektedir⁶:

1. Öğrenci öğrenmelerini iyileştirmesi,
2. Demokratik katılımın genişletilmesi,
3. Eğitim eşitsizliğinin giderilmesi,
4. Eğitim sisteminin etkisinin arttırılması,

⁵ Esengül BUCAK (Balcı), “İl ve İlçe Eğitim Örgütlerinin Durumu ve Bunun Yönetimsel Doğurguları”, **Eğitimde Yansımalar VI-2000 Yılında Türk Milli Eğitim Örgütü ve Yönetimi**, Ankara 2000, s. 11-12.

⁶ James, LEWIS. “**Planning Guidelines For Implementing School-Based Management.**” Publisher: JL Wilkerson Publishing Company, 1989,s. 62.

Kurt ise, yerel yönetimlere eğitim hizmeti sunumunda yetki devrinin olumlu sonuçlarını şöyle sıralamaktadır⁷:

1. İller, ilçeler veya okullar arasında daha kaliteli eğitim-öğretim hizmeti sağlamak açısından bir rekabet ortamı oluşturulabilir.
2. Yerel imkânların daha iyi kullanılmasıyla kaynak sıkıntısı azalabilir, var olan kaynaklar da daha etkili ve doğru kullanılabilir.
3. Eğitim hizmetlerinin gerçekleşmesinde halk katılımı ve katkısı artabilir.
4. Öğretmenler ve diğer personelin daha nitelikli hale gelmesi ve daha verimli çalışması sağlanabilir.
5. Hizmet kalitesi ve kaynak kullanımı merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler ve halk tarafından da denetlenebilir.

Yerel yönetimlere, eğitim hizmetini yürütmeye yetki devredilmesi sonrasında, MEB sahip olduğu aşırı iş yükünden kurtularak merkez ve taşradaki birimleri arasında, üst düzeyde plan ve projeler geliştirmek, bölgeler ve iller arası koordinasyonu ve denetimini sağlamak gibi görevler üstlenebilir. Eğitimde yerelleşmeyle birlikte eğitim merkez birimlerinin üstlenmesi gereken görevleri Çoker şu şekilde sıralamaktadır⁸.

1. Eğitim ve öğretimin amaç ve ilkelerini belirlemek ve uygulamaya koymak,
2. Ülke çapında ve çeşitli dallarda kalifiye iş gücü ihtiyacını uzun vadeli bir perspektif içinde tespit etmek, insan gücü planlaması yapmak,
3. Eğitim ve öğretim programlarını hazırlamak ve bunları geliştirici araştırma ve incelemeler yapmak, sonuçlarını yaymak,
4. Programların ülke çapında ve belli bir standartla uygulanmasını sağlamak,
5. Her kademedeki okullaşma oranını arttırmak ve eğitimin kalitesini yükseltmek için tedbirler almak,
6. Tüm eğitim öğretim hizmetlerini, yurt düzeyinde bölgeler arası dengeleri de gözeterek yaygınlaştırmak,
7. Ders araç ve gereçlerinin cins, standart ve okullarda bulunacak asgari miktarları tespit etmek,
8. Yerel yönetimlerin yürüttüğü eğitim ve öğretim hizmetlerinin standartlara ve mevcut yasalara uygunluğunu denetlemek,
9. Yerel yönetimlerce yapılacak hizmetler için, bölgeler ve iller itibarıyla kaynağı yetersiz olan yerel yönetimlere dengeleyici, destekleyici ve teşvik edici parasal yardımlarda bulunmak, hizmeti geliştirmek için onlarla iş birliği yapmak, yardımcı olmak,

Yerelleşmenin avantajları kadar, dezavantajları da mevcuttur. Dezavantajın düzeyi, daha çok örgütlenme biçimine ve bireylerinin demokratik katılım haklarını kullanma biçimine bağlı olarak değişebilmektedir.

⁷ Türker. KURT, "Eğitim Yönetiminde Yerelleşme Eğilimi". Mart 2006 Cilt:14 No:1 **Kastamonu Eğitim Dergisi**, 2006, s.61-72

⁸ ÇOKER, age. s. 143.

Yerinden Yönetim Yaklaşımının Dezavantajları

Yerinden yönetim yaklaşımı, ülke ve içinde bulunduğumuz bölge gerçekleri dikkate alınmadan uygulanması durumunda devletin üniter yapısı zarar görebilir. Her yönetim yaklaşımında olduğu gibi yerinden yönetimin de, olumlu yönleri kadar, olumsuz tarafları vardır. Yerel siyasetçilere mali sorumluluk vermek bazen risk taşıyabilir. Bu risklerden en önemlisi yerel siyasetçilerin kaynakları eğitim için kullanmak yerine, karayolu yapmak ya da sulama kanalları inşa etmek gibi kısa vadeli siyasi kazançlar için kullanabilmesidir⁹. Yerinden yönetim yaklaşımının dezavantajlarını şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁰:

1. Tek bir politika izlenmesi güçtür.
2. Yerelleştirilen örgütsel birimlerin eşgüdümlemesinde güçlükler doğabilir.
3. Üst düzey yöneticilerin kontrol olanakları ve yetkileri kayıp olabilir.
4. Yerelleşme, sendikalar, hükümet deneticileri, vergi politikalarıyla sınırlandırılabilir.
5. Yerel seçimle gelen yöneticiler, kendileri için kısa sürede sonuç veren, gösterişli hizmetlere daha çok önem verip, uzun vadeli olanları erteleyebilir.
6. Hizmet kalitesi ülke geneline yayılmayabilir.
7. Harcamalarda devletin bütçe ve muhasebe usullerinin dışına çıkma, mali dengeyi bozma gibi eğilimler sıkça görülebilir.

Eğitimde Yerinden Yönetim Yaklaşımı Nasıl Algılanmalı?

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim yaklaşımları birbirinin karşıtı yaklaşımlar olarak algılanmamalıdır. Bu iki yaklaşımdan birinin, diğerinin zıttı olarak algılanması, yetki ve sorumluluğun merkezle yerel birimler arasında dengeli paylaşımını olumsuz etkileyebilir. Merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasındaki denge, merkezi birimlerin etkisini kaybettiği alanlarda yerel birimler, yerel birimlerin gücünü aşan konularda ise merkezi birimler devreye girerek sorunların kısa sürede çözümüne katkıda bulunabilir.

Eğitim kurumlarını yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yerelleştirmek, eğitim sistemini tümünden yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluk alanları içerisine bırakmak anlamına gelmemelidir. Eğitim kurumlarının yerelleşmesi, okul uygulamalarına dönük kararın okul yönetim kurulları tarafından alınması ve denetlenmesi şeklinde düşünülebilir. Eğitimde yerinden yönetim, eğitim merkez örgütünün eğitim uygulamalarına dönük yetki ve sorumluluklarını, il/ ilçe eğitim müdürlüklerine, okulla ilgili olanların da okul yönetimlerine aktarılması şeklinde algılanmalıdır. Eğitim kurumlarının sahip olduğu sorunları çözme bağlamında yetki ve sorumluluğun türüne göre merkezden yönetimin etkisini hafifletmek ve yerinden yönetimi güçlendirmek

⁹ Nuray, KESKİN. **Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı**, Ana konu: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları, 18–19 Aralık 2003, <http://www.inonuedu.tr/kongre/kamu2004/oturum2.doc>

¹⁰ KOÇAK, age. s. 13–15.

amacıyla MEB'ni yeniden yapılandırmak mümkün olabilir. Yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde; okul paydaşları dediğimiz öğretmen öğrenci, veli ve toplum kuruluşu üyelerinin de yer aldığı yeni bir okul yönetim yapısıyla, kamu okullarını yeniden yapılandırmak mümkün olabilir.

Devletin üniter yapısına zarar verecek yerleşme uygulamalarından kesinlikle kaçınılmalıdır. Eğitimde yerleşme, eğitim genel politikalarının ve ilkelerini belirlenmesinde ve yürütülmesinde, taşradaki eğitimin devlet politikalarına uygun bir biçimde yapılıp-yapılmadığını denetleme sorumluluğunun merkez birimlerin elinde kalması koşuluyla doğru bir yaklaşım olabilir. Eğitimde denetim sistemini de yeniden yapılandırarak, merkezi birimlerce yapılan denetimin yanında, yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde, eğitim hizmetini dolaylı da olsa satın alan müşteri odaklı bir iç denetim sistemiyle yapılması, özellikle mali konularda verimlilik ve saydamlık/ hesap verebilirlik ilkelerinin yerine getirilmesine katkıda bulunabilir. Yerinden yönetimin olumsuz yönleri ortaya çıkar, devletin üniter yapısı zarar görür düşüncesiyle, okulları merkezi yönetimin güdümünde daha fazla tutmak doğru bir yaklaşım olarak görülmemelidir.

Eğitimde Yerinden Yönetim Çabaları

Ülkemiz açısından yerinden yönetimin çalışmaları, Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Özellikle Tanzimat döneminde Prens Sabahattin, Osmanlı Devleti'nin giderek zayıflayan yönetim yapısını güçlendirmek amacıyla, Âdem-i Merkeziyetçi yapıya geçmesini önermiş, ancak devletin bütünlüğüne zarar verir düşüncesiyle bu önerisi kabul görmemiştir. Güvenlik gerekçesi, o günden beri merkeziyetçi yönetim taraftarlarının en güçlü mazereti olmaya devam etmiştir¹¹.

Yerleşme temelinde, Cumhuriyet döneminde kamu yönetimi alanında planlanan en büyük reform hareketi son yıllarda gündemde olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı (KYTKT) olmuştur. Bu taslak yerel birimlere ait görev ve yetkileri taşra birimlerine aktararak, merkezi iradeye ise aşağıda sıralanan yetki ve sorumlulukları bırakmaktadır¹³:

1. Ulusal ve bölgesel düzeydeki kamu hizmetlerine ilişkin genel ilke ve politikaları, belirlemek,
2. Ulusal ve bölgesel düzeydeki kamu hizmetlerini gerektiğinde; merkez, taşra ve yurtdışındaki örgütler eliyle yerine getirmek,
3. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında, hizmetlerin verimli ve koordinasyon içerisinde yerine getirilmesine aracı olmak,
4. Kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasındaki iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak,
5. Ulusal ve bölgesel düzeydeki kamu hizmetlerinin mevcut hukuk kurallarına ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,

¹¹ Mahmut, BOZAN. **Merkeziyetçi Yönetimden Yerinden Yönetime Geçişte Alternatif Yaklaşımlar, Millî Eğitim Bakanlığı Örneği**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Malatya 2002.

¹³ MEB. **Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı**, Ankara 2004. 6. madde.

KYTKT'nı eğitim merkez birimleri açısından değerlendirdiğimizde, taslağın amacı, merkezi yönetimin görevini, kamu hizmetini doğrudan sağlamak yerine, birimler arası koordinasyon ve denetimini sağlamak olarak tanımlanabilir. Bu da merkez birimlerinin uluslar arası arenadaki rekabet gücünü arttırabilir. Taslağın amacı, merkezi yönetim birimlerinin görevini taşra birimlerine aktararak, hem merkez hem de taşra birimlerini güçlendirmektir. Taslağın özellikle yedinci maddesinde, milli eğitim merkez biriminin eğitim ve öğretim birliğinin sağlanması, müfredat programının belirlenmesi ve geliştirilmesi gibi görev ve sorumlulukları merkezi yönetim birimlerine bırakırken, yerel hizmetlere yönelik görev ve sorumluluklar da yerel birimlere devretmektedir.

Sonuç olarak, özellikle KYTKT'nın yedinci maddesinin merkezi iradenin yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına eğitimde yerleşme yönünde önemli hedefler konması, On altıncı Millî Eğitim Şurasında yerleşme ve katılımcılığa vurgu yönünde tavsiye kararlarının alınması ile birlikte Bakanlığın son yıllarda uygulamaya koyduğu; "Eğitim Bölgesi Danışma Kurulu", "Okul Öğrenci Kurulları", "Okul Merkezli Mesleki Gelişim", "e-Okul Bütçesi", "Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri" ve okul- veli taraflarının hak ve sorumluluklarını güvence altına alan "Öğrenci-Veli-Okul Sözleşmesi" gibi uygulamaların eğitim sisteminin yerinden yönetim yaklaşımına doğru bir eğilim içerisine girdiğinin kanıtı olarak kabul edilebilir.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, eğitimde yerleşme sürecinin daha çok yasalar üzerinde yürütüldüğü, okul yönetimi, eğitim programları içeriği ve ölçme değerlendirme biçimi gibi uygulama alanlarına daha fazla yansıtılmadığı söylenebilir. Ayrıca, eğitimde yerinden yönetimle, eğitim programlarının çevrenin özelliklerine daha uygun hale geleceği, kırtasiyeciliğin azalacağı, hizmetlerin hızlanacağı ve en önemlisi de halkın yerel yönetim düzeyinde yönetime katılmasının sağlanacağı gibi kazanımlar elde edilecektir¹⁴.

Her okulun gerek, merkezi yapılanmadan gerekse içinde bulunduğu çevreden kaynaklanan kendine özgü sorunları vardır. Eğitim merkez örgütü tarafından ülke geneline yönelik çözüm önerileri sunulsa da yerel sorunların çeşitliliği bu yaklaşımları etkisiz kılmaktadır. Okulun içinde bulunduğu çevreden ve kendisinden kaynaklanan sorunların, okuldan okula farklılık göstermesi bu etkisizliği daha da güçlendirmektedir. Okul çıktıları, çevresindeki işyerlerinden, öğrenci velilerinin eğitimle ilgili algı düzeylerinden, mahalli idare yöneticilerinin eğitime yönelik tutumlarından, sivil toplum kuruluşlarından, güvenlik hizmetlerinin kalitesi gibi faktörlerden direk veya dolaylı olarak etkilenmektedir.

Günümüzde yöresel okul kimliğinden kaynaklanan sorunların yerinde ve zamanında çözümü için; okuldaki eğitim etkinliklerine yön veren ve çevre ile etkileşim içinde olan okul paydaşlarının görüş ve düşüncelerinden faydalanmak bir zorunluluk haline gelmiştir. Okul paydaşlarının okul yönetimine ve karar alma sürecine katılımıyla, "Okul Çevresi" yerine "Çevrenin Okulu" anlayışını ön plana çıkarmak mümkün olabilir. Yeni okul yapısı, demokratik biçimde bütün üyelerin her konuda yetkilendirildiği, girişim ve güvene dayalı, okul toplumu etkinliklerinin içselleştirildiği, takım çalışması ruhunun ön plana çıkarıldığı, kişiler arası ilişkileri güçlü, uzun vadeli stratejilerin düşünüldüğü kaotik yaşama alanları olarak yeniden tasarlanmalıdır¹⁵.

¹⁴ Necla TURAL (Kurul). **Eğitim Finansmanı**. Anı Yayıncılık, Ankara 2002.

¹⁵ Mehmet Durdu, KARSLI. **Öğretmenlik Mesleğine Giriş**. Pegem A Yayıncılık, Ankara 2004. s.215.

Merkezi Yönetim Yaklaşımının Kamu Okulları Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Eğitim sisteminin sahip olduğu aşırı merkeziyetçi yapı, mevcut okul yönetimlerini bağımsız okul yapıları yerine merkezi yönetim birim veya elamanlarının komutlarıyla çalışan sisteminin bir parçası haline getirmiştir. Bu katı yönetim yapısı, okul- çevre dinamiklerini devre dışı tutarak, giderek okulları kendisinden beslenen, her şeyi merkezden bekleyen çevresine kapalı bir kurum haline getirmiştir. Bu yaklaşım zamanla ortaya, devasa ancak organları zayıf, işlevsiz bir eğitim örgütünü çıkarmıştır. Eğitim sisteminin sahip olduğu aşırı merkeziyetçi yapı zamanla okullar üzerinde şu olumsuzluklara neden olmuştur:

1. Kanun, tüzük, yönetmelik, genelge gibi yönetsel kararların merkezden oluşturulması ve okullara gönderilmesi, okul yönetimlerinin kulağını bakanlıktan gelecek talimatlara vermesine ve merkezden gelecek emirlere göre harekete geçme veya sorun çözme alışkanlığını ortaya çıkarmıştır.
2. Mevcut merkeziyetçi anlayış, yöneticilerde iş yaparken tepeden gelecek hükümlerin dışına çıkmama ve çıkarılmama eğilimini ön plana çıkartmıştır. Bu da okullarımızı giderek merkeze bağımlı, çevreden kopuk bir noktaya taşımıştır.
3. Okula yönelik konularda karar alma inisiyatifinin, merkez birimlerde toplanması, kamu okullarını sürekli yukarıdan gelecek emirlere göre strateji geliştirme alışkanlığını beraberinde getirmiştir. Bu anlayış, okulların sistemin uç noktasında zayıf ve güçsüz kalması sonucunu doğurmuştur. Bu zayıf ve güçsüz yapı, kamu okullarının, özel okullar karşısında rekabet edemez, müşteri/ veli beklentilerine cevap veremez konuma gelmesine neden olmuştur.
4. Merkezin taşra sorunlarına yönelik çözüm önerileri ülke genelindeki sorunları çözme bağlamında genel formatta çıkması, yerel sorunların çözümü noktasında taşra eğitim birimlerini etkisiz bırakmaktadır. Genel düzeydeki çözüm önerileri artık yerel düzeydeki ihtiyaçları karşılayamamaktadır.
5. Merkezi yönetimin etkisi, zamanla eğitimde tek tip okul yapısını doğurmuştur. Tek tip okullaşmanın bir sonucu olarak da, veliye okul seçme hakkı bir türlü sağlanamamıştır.
6. Tek tip okul yapısı, okulları kendisinden eğitim hizmeti satın alan müşterilerinin değişen beklentilerine cevap veremeyen kurumlar haline getirmiştir.
7. Okul yönetiminin karşılaştığı sorunları çözme veya okulu geliştirme noktasında inisiyatifin bakanlık merkez birimlerinin elinde bulunması, ortaya çıkan okul sorunlarının büyümeden, okul hedeflerine zarar vermeden ortadan kaldırılması şansını yok etmektedir.
8. Cumhuriyetin kuruluşundan beri, ülke genelinde eğitim kurumlarının açılması, geliştirilmesi ve kapatılması gibi konularda sorumluluğun hala merkez birimlerde olması, ülke genelinde köklü, geçmişi zengin okulların ortaya çıkmasını engellemektedir.
9. Günümüzde devasa bir kurum haline gelen eğitim örgütü kendi yaşamını sürdürmede bile zorlanır hale gelmiştir. Ülke genelindeki eğitim kurumları arasındaki eşgüdüm ve koordinasyonu sağlama yönünde bir misyon üstlenmesi gereken eğitim merkez örgütü, bütün yetkileri kendisinde toplayarak, kendi yapısını ve bağlı alt birimlerinin yaşamını tehdit eder konuma gelmiştir.

10. Eğitim sisteminin sahip olduğu merkeziyetçi yapı, iktidar partilerinin sürekli ülke genelindeki eğitim kurumlarını ve çalışanlarını tümünden etkileme ve ileriye dönük hedeflerini gerçekleştirme noktasında bir araç haline getirmiştir. Bunun bir sonucu olarak da, kendi değerlerimize ve bilimsel yaklaşımlara uygun güçlü bir eğitim politikası oluşturulamamıştır
11. Merkezin çıkarmış olduğu emir ve genelgelere ne kadar uygunlukta davranıldığını rapor etme ve yukarıya sunma temeline dayalı bir denetim yaklaşımı, eğitim kurumlarının değişim ve dönüşümünde bu güne kadar dinamik bir rol üstlenememiştir.
12. Diploma veren kurumlar haline gelen okullarımız, hizmet sunumunda hedef kitle olan velilerin/ öğrencilerin güvenini giderek kayıp eden kurumlar haline gelmiştir. Hafta içi okula giden öğrenciler, hafta sonu bir sonraki kademede daha nitelikli bir eğitim şansı yakalayabilmek için, özel dersane veya etüt merkezinin yolunu tutmaktadır.
13. Mevcut merkeziyetçi yönetim yaklaşımı, yönetici ve öğretmenlerde okul-çevre/ veli beklentilerinden çok, merkezin beklentilerine cevap verme, gönderilen emir ve genelgelerin dışına çıkmama, istenen her şeyi kâğıt üzerinde harfiyen yerine getirme gibi eylemleri içeren bir okul kültürü oluşturmuştur.
14. Aşırı merkeziyetçi yapının eğitim harcamaları konusunda inisiyatifi elinde tutması ve okul ihtiyaçlarının mevcut çok katlı bürokrasi eliyle çözme alışkanlığı, kamu okullarını, mali sorunlarını yerinde ve zamanında çözülmesi bağlamında özel okullar karşısında kötü bir noktaya taşımıştır. Kamu okul binaları ile özel okulların komşu olduğu yerlerde özel okullar güzel, bakımlı bir görünüm verirken, devlet okullarının büyük çoğunluğu kötü bir manzara oluşturabilmektedir. Bu manzara kent merkezinden köye/ mezraya gidildikçe daha da kendisini hissettirebilmektedir.
15. Okul sorunlarını merkez birimleri eliyle çözme yaklaşımı, kamu okullarını ulusal ve uluslar arası rekabet arenasında geri sıralara düşürmüştür. Örnek olarak, PISA 2006 sonuçlarına baktığımızda, ülkemiz değerlendirmeye alınan 57 ülke arasında, fen bilimlerinde 47., matematikte 45., okuma becerilerinde 39. sırada yer almıştır. PISA sonuçlarında görülen benzer eğilimler ÖSS sonuçlarında da görülebilmektedir. Özellikle genel liseler ve ilköğretim okulları uluslar arası ortalamanın çok altında kalmışlardır¹⁶. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığının, ilköğretim okullarının başarısını ölçmek için 2005 OKS sınavına giren yaklaşık 700 bin öğrenci sonuçları üzerinde yapmış olduğu bir araştırmada, ilk 50'ye sadece bir devlet okulunun girdiği, Ankara'da ise hiçbir kamu okulunun bu kategoriye giremediği¹⁷ iddia edilmektedir.
16. Okullarımız var olan yapısı ile bilgi toplumuna ayak uydurabilecek, sorup sorgulamasını bilen yaratıcı ve üretici bir gençlik yetiştirmede yetersiz kaldığı ve kendini yenileyemediği görülmektedir¹⁸.
17. Kamu yönetiminde insan kaynağı ve ekonomik kaynaklar konusunda, karar ve tasarruf yetkisinin merkezde toplanması, alt kademelerde yer alan birim yöneticilerinin bireysel ya da kurumsal inisiyatiflerini kullanmamalarına neden olmaktadır¹⁹.

¹⁶ Giray, BERBEROĞLU ve İlker KALENDER. "Öğrenci Başarısının Yıllara, Okul Türlerine, Bölgelere Göre İncelenmesi: OSS ve PISA Analizi". **Eğitim Bilimleri ve Uygulama Dergisi**, 4 (7), Ankara 2005.s. 21-35.

¹⁷ Yaşar ÖZAY. **Başarısızlık Hasır Altı Edilmiş**, Sabah Gazetesi, 07.06.2006, s. 8.

¹⁸ Mürüvvet, YALÇINKAYA. "Okul Merkezli Yönetim". **Ege Eğitim Dergisi**, Ankara 2004 s.22-34.

Okulla ilgili idari ve mali konularla ilgili sorunların çözümünde inisiyatifin yönetici, öğretmen, öğrenci/velisi ve okul çevre toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşan “Okul Yönetim Kurulu” gibi daha güçlü bir yönetim yapısına bırakılması çağın okullarını yakalama adına bir fırsat olabilir.

SONUÇ

Türk Millî Eğitim sisteminin merkeziyetçi yapısı Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda etkili olabilmiştir. Ancak günümüzde bu tür bir yaklaşımın eğitim sisteminin mevcut sorunlarının çözümünde sonuç vermesi mümkün değildir. Giderek güçlenen merkezi otoritenin taşraya ulaşma ve taşranın sorunlarını çözme noktasında yetersiz kalması kamu örgütlerinin yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanması zorunluluğunu ön plana çıkarmıştır.

Eğitimde yerelleşme sürecinde, eğitim sisteminin yeniden yapılandırılarak, okul biriminin güçlendirilmesi ile kamu kaynakların daha rasyonel kullanılacağı, halkın yönetime katılımının sağlanacağı, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önüne geçilebileceği, farklı yerel grupları bütünleştirerek bölgesel sorunlara daha etkin ve hızlı çözüm getireceği ve karar sürecini hızlandıracağı ve bütün bunların sonucunda da eğitim hizmetlerinin niteliğinin artacağı iddia edilebilir.

Eğitim hizmetlerinin sunumunda ve çıktılarında meydana gelecek bir nitelik artışı, kamu okullarının popülerliğini arttırarak, okullarımızın Cumhuriyetin ilk yıllarında sahip olduğu statüye yeniden kavuşmasını sağlayabilir. Kamu okullarının elde edeceği olumlu bir imajla, öğrencilerine, hem diploma veren hem de iyi bir üst eğitim kademesinde okuma şansı yakalatan, müşteri memnuniyetine dayalı bir eğitim hizmeti sunmak mümkün olabilir. Böylece, bir taraftan devlet eliyle eğitim hizmeti sunmada harcanan kamu eğitim giderleri, diğer taraftan öğrenci velilerinin, özel dersane, etüt merkezi gibi özel öğretim kurumlarına ödediği eğitim masrafları ve öğrencilerin sabah devlet okuluna, öğleden sonra özel öğretim kurumlarına gitmek için harcadıkları enerji israfının önüne geçilmiş olur.

KAYNAKÇA

- AKYÜZ, Yahya, **Türk Eğitim Tarihi (Başlangıçtan 1985'e)**. A.Ü.Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985.
- BERBEROĞLU, Giray - KALENDER, İlker, “Öğrenci Başarısının Yıllara, Okul Türlerine, Bölgelere Göre İncelenmesi: OSS ve PISA Analizi”. **Eğitim Bilimleri ve Uygulama Dergisi**, 4 (7), Ankara 2005.s21–35.
- BOZAN, Mahmut, **Merkeziyetçi Yönetimden Yerinden Yönetime Geçişte Alternatif Yaklaşımlar, Millî Eğitim Bakanlığı Örneği**, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Malatya 2002.
- BUCAK, Esengül (Balcı), “İl ve İlçe Eğitim Örgütlerinin Durumu ve Bunun Yönetimsel Doğurguları”, **Eğitimde Yansımalar VI–2000 Yılında Türk Millî Eğitim Örgütü ve Yönetimi**, Ankara 2000.
- ÇOKER, Ziya, **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara 1995

¹⁹ Mehmet, ŞİŞMAN. **Eğitimde Mükemmellik Arayışı- Etkili Okullar**. Pegem A Yayıncılık, Ankara 2002, s.89.

- KARSLI, Mehmet Durdu, **Öğretmenlik Mesleğine Giriş**. Pegem A Yayıncılık, Ankara 2004.
- Keskin, Nuray, **Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı**, Anakonu: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları, 18-19 Aralık 2003, <http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/Oturum2.doc>
- KURT, Türker, "Eğitim Yönetiminde Yerelleşme Eğilimi". Mart 2006 Cilt:14 No:1 **Kastamonu Eğitim Dergisi**, 2006, s.61-72
- Lewis, James, "**Planning Guidelines For Implementing School-Based Management.**" Publisher: JL Wilkerson Publishing Company, 1989.: www.book25.us/search-offer/Author/Books/James+Lewis/54.html - 30k -
- MEB, **Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı**, Ankara 2004.
- MEB, **Onaltıncı Millî Eğitim Şûrası Kararları**, MEB Basım Evi, Ankara 1999.
- ÖZAY, Yaşar, "Başarısızlık Hasır Altı Edilmiş." **Sabah Gazetesi**.(07.06.2006). <http://arsiv.sabah.com.tr/2006/06/07/gun107.html>
- ŞİMŞEK, Hasan, "Eğitim Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Karşılaştırmalı Örnekler ve Türkiye İçin Öneriler". **Çağdaş Eğitim Dergisi**. Yıl: 29, Sayı: 307, Tekışık Yayıncılık, Ankara 2004.
- ŞİŞMAN, Mehmet, **Eğitimde Mükemmellik Arayışı- Etkili Okullar**. Pegem A Yayıncılık, Ankara 2002, S.69.
- TUİK, **Türkiye İstatistik Kurumu. Eğitim İstatistikleri**, Ankara 2007.
- TURAL, Necla (Kurul), **Eğitim Finansmanı**. Anı Yayıncılık, Ankara 2002.
- KOÇAK (Usluel), Yasemin, **Millî Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütü Yöneticilerinin Yerelleşme Konusundaki Görüşleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Şubat, 1995.
- YALÇINKAYA, Mürüvvet, "Okul Merkezli Yönetim". **Ege Eğitim Dergisi**, Ankara 2004 s.22-34.