

Araştırma Makalesi / Research Article

YÖNETİM DÜŞÜNCESİNDEKİ DEĞİŞİM BAĞLAMINDA OKUL-TAŞRA-MERKEZ İŞ BİRLİĞİNDE YENİDEN YAPILANDIRILAN EĞİTİM DENETİMİ

Samed KURBAN*
Muhammed Zahid ÇIĞMAN**

Öz

Nitelikli bir eğitim sistemi, kamu yönetiminin işlevsel görünümünün bir parçasıdır. Okullar ise öğrenme sürecinin niteliğinin iyileştirilmesi kapsamında gerçekleştirilen kurumsal denetimin temel öznesidir. Türk eğitim sisteminde özellikle geriden kalan on yıllık süre, modern denetim anlayışına uygun bir yapının oluşturulmasına yönelik çabayı yansıtmaktadır. Bununla birlikte, uzun ömürlü olmayan ve birbiri ardına gerçekleştirilen düzenlemeler, klasik ve modern denetim anlayışı ile merkezi yönetim ve taşra yönetimi arasında süre giden politika tercihleri arasındaki gerilimi yansıtmıştır. Denetim sisteminde son düzenleme, 2021 yılında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile 2022 yılında Millî Eğitim Bakanlığı tarafından yayımlanan yönetmelik üzerinden gerçekleşmiştir. Yeni denetim sistemi, merkezi yönetim anlayışı karşısında okulu merkeze alan yatay bir örgütlenme modelini incelemektedir. Eğitimde reform girişimlerinin sonucu olarak; paydaşların katılımının güvence altına alındığı, rehberlik işlevinin ön plana çıktığı, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışına daha açık bir denetim sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. Nitel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada, yönetim düşüncesindeki değişim kapsamında okul, İl Millî Eğitim Müdürlüğü ve Millî Eğitim Bakanlığı sacayağında yeniden yapılandırılan denetim sistemi incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Merkezi Yönetim, Taşra Yönetimi, Öz Değerlendirme.

* Arş. Gör. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, samed.kurban@dpu.edu.tr, ORCID: 0000 0001-6002-1573.

** Arş. Gör. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, mzahid.cigman@dpu.edu.tr, ORCID: 0000 0001-9761-4102.



EDUCATIONAL INSPECTION COLLABORATIVELY RESTRUCTURED BY THE SCHOOL-PROVINCE-CENTRALIZED ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF CHANGE IN ADMINISTRATION THOUGHT

ABSTRACT

A quality education system is a part of the functional aspect of public administration. Schools serve as the key element of institutional inspection carried out within the scope of improving the quality of the learning process. Particularly the last decade of the Turkish education system reflects the effort exerted to create a structure that is more viable for the modern inspection thought. However, successive arrangements, which were not long-lasting, have reflected the tension between classical and modern inspection thought as well as the political preferences of centralized administration and province administration. The latest arrangement in the inspection system was put into effect by means of the Presidential decrees published in 2021 and the regulation issued by the Ministry of National Education in 2022. Opposing the centralized administration thought, the current inspection system prioritizes a horizontal organization model that puts schools in the center. As a result of the reformist initiatives in education, it is conferred that the aim is to create an inspection system that guarantees stakeholder participation, highlights guidance function, and is open to an accountable and transparent administration thought. Adopting a qualitative research method, the study deals with the inspection system which has been restructured under the aegis of the school, provincial directorate of national education, and the Ministry of National Education within the scope of the change in administration thought.

Keywords: *Inspection, Central Administration, Provincial Administration, Self-Evaluation.*

GİRİŞ

Küreselleşen dünya düzeni; hesap verebilirlik, şeffaflık, etkililik, verimlilik ve katılımcılık gibi bileşenleri modern kamu yönetiminin inşasına yönelik girişimlerin çıktılarını olarak ileri sürmektedir. Buna göre kalitenin merkeze alındığı bir performans değerlendirmesi, yönetim düşüncesindeki değişimin temel ölçüsüdür. Devletin yapısal ve işlevsel bakımdan geleneksel görünümüne yeni bir rol biçilmektedir. Değişim süreci çerçevesinde modern yönetim anlayışını yansıtan olgulardan biri de eğitimde denetim sistemidir. Ülkeler, ulusal eğitim sistemlerini belirli ilkeler ve yönetim anlayışına uygun şekilde denetleme ihtiyacı duymaktadır. Eğitimde kalite anlayışı kapsamında, okullara kendilerini değerlendirebilecekleri bir rol biçilmesi ise verilerin izlenebildiği ve denetlenebildiği kanıt temelli bir güvencenin oluşturulmasına imkân vermektedir.

Eğitim, herkes için daha nitelikli bir öğrenme sürecinin oluşturulmasında başlıca sorumluluğun devlete ait olduğu kamusal hizmet alanlarından biridir. Modern eğitim sistemlerinin birçoğu, eğitimde niteliğin artırılmasına yönelik tartışmalar ve politika önerileri kapsamında gelişim çabası içindedir. Bu durum, geleneksel yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişimin doğal bir uzantısı olarak görülebilir. Daha önce merkezi düzeyde, kapalı ve soruşturmacı bir yapıya sahip denetim argümanı, yerini yerindenlik esasına göre çalışan, rehberlik eden ve izleyen bir anlayışa bırakmaktadır. Buna karşın eğitimde niteliğin iyileştirilmesine yönelik belirlenen hedefler, doğru politikaların uygun ve yeterli kaynak kullanımıyla desteklenmesini gerektirir. Uygulanan politikaların sonuçlarının, sistemli ve nitelikli bir değerlendirme ve izleme yönetiminin parçası olması gerektiği açıktır. Nitekim eğitimde denetimin, toplumun tüm kesimlerini içine alan bir öğrenme sürecinin oluşmasındaki rolü uluslararası değerlendirme raporları (Education at a Glance, Global Education Monitoring Report vb.) aracılığıyla belirli aralıklarla ifade edilmektedir.

Eğitimde denetim sistemi, öğretmeyi ve öğrenmeyi etkileyen hususların bütün olarak değerlendirilerek daha etkili ortam ve koşulların hazırlanmasıdır (Aydın, 1984: 11). Denetim sistemi, kurum ve ders denetimi olmak üzere ikili bir görünüme sahiptir. Eğitim kurumunun amaçlarını gerçekleştirmede; insan ve madde kaynaklarının sağlanma, yararlanılma durumunun gözlenmesi, kontrol edilmesi ve ölçülere göre değerlendirilmesi kurum denetimi olarak ifade



edilmektedir (Taymaz, 2002: 28). Buna göre kurum denetimi, eğitimin temel fiziksel mekânını oluşturan okullarda beşerî ve fiziksel kaynakların yönetilmesi ve değerlendirilmesi olarak açıklanabilir. Eğitim denetimi, kamusal bir hesap verebilirliği sorgulayan kontrol mekanizmasıdır. Kamusal hesap verebilirlik, açık, veri esasına dayalı ve katılımcı bir yönetim anlayışı gerektirir. Bunun yanında denetim, karar alıcı aktörlerin uyguladıkları politikalar çerçevesinde eğitimin niteliğini geliştirme potansiyeline sahiptir.

Türk eğitim sistemi, Osmanlı bakiyesi de göz önünde bulundurulduğunda, 19. yüzyılın ilk yarısına değin uzanan bir denetim deneyimine sahiptir (<http://tkb.meb.gov.tr>, 2022). Tarihsel süreç içinde, eğitimde denetim sistemine ilişkin çeşitli mevzuat düzenlemeleri yapılmış olmakla birlikte, modern denetim anlayışını yansıtan bütüncül bir yapı ihdas edilememiştir. Bununla birlikte son iki yılda, yasal altyapısı oluşturularak, denetim anlayışındaki farklılaşmanın gerekliliklerine uygun bir kurumsal yapının ve işleyişin tesis edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, dijital eğitim veya uzaktan eğitim modeli olarak ifade edilen yeni öğrenme deneyimleri sunmaktadır. 2020 yılında, küresel düzeyde yayılan COVID-19 salgını, söz konusu deneyimlerin kısa bir süre içinde milyonlarca öğrenciyi içine alacak şekilde uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Buna karşın okullar, yalnızca eğitim sisteminin değil, aynı zamanda toplumsallaşma sürecinin önemli bir parçası olarak öncü bir rol üstlenmeye devam etmektedir. Okullar, eğitim paydaşlarıyla birlikte, eğitim sistemleri için sürekli iyileştirme kültürünün temel müdahale alanlarından biridir. Bunun sebebi ulusal izleme çalışmalarının, eğitim politikaları ve uygulamalarının mevcut durumunun izlenmesi, etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesine imkân vermesidir (Özer, 2021: 115). Kurum denetimi, eğitim öğretimde yeniliklerin ve gelişmelerin kurumlara iletilmesi, kurum çalışmalarını güçlendiren veya zayıflatan nedenlerin belirlenmesi ve zamanında müdahale edilmesi bakımından da en kapsamlı ve etkili denetim türü olarak sürece katkı sağlamaktadır (Taymaz, 2002: 139).

Çalışmanın araştırma problemi, denetimin örgütlenmesi ve işleyişinde dünyada yaşanan değişimin son dönemde Türk eğitim sistemine ne şekilde yansıdığını ortaya koymaktır. Bu bağlamda, eğitimde denetim sistemi yönetsel bir yaklaşım çerçevesinde ele alınmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde, geleneksel yönetim anlayışına yön veren olguların değişiminin denetim düşüncesi üzerindeki

etkisi ve performans odaklı denetim üzerine kurulan modern denetim sisteminin ilkeleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, eğitim denetimindeki dönüşüm, Türk eğitim sisteminde yerindenlik ilkesine uygun olarak yapılandırılan yeni denetim sistemi üzerinden incelenmiştir.

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Çalışmada bulgular, toplumsal araştırma yöntemlerinden biri olan nitel araştırma yöntemi kapsamında elde edilmiştir. Nitel araştırma, belirli toplumsal-tarihsel bağlamlara duyarlı özgün yorumlar sunmaya çalışır ve çoğunlukla yorumlayıcı ve eleştirel sosyal bilime güvenir (Neuman, 2016: 224). Çalışma, eğitim sisteminde denetim konusunu, nitel araştırmanın bağlamlara ve olaylara dayalı yöntem anlayışı çerçevesinde incelemiştir. Araştırma sürecinde elde edilen veriler doküman incelemesi tekniği ile çözümlenmiştir. Nitel araştırma tekniklerinden biri olan doküman incelemesi, çalışılan araştırma problemiyle ilişkili yazılı ve görsel materyal ve malzemelerin araştırmaya dâhil edilmesidir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 187).

Çalışma, Türk eğitim sisteminde denetimin tarihsel gelişimini 2011 sonrası dönemde yaşanan gelişmeler üzerinden ele almaktadır. Bu dönemde kamu yönetiminde yeni bir denetim anlayışı ortaya çıkmıştır. 2003 yılında kabul edilen ancak tüm hükümleri hemen uygulamaya geçmeyen (Candan, 2006: 188), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, ölçülebilir göstergeler üzerinden, politika ve bütçeyi ilişkilendiren performans esasını kamu yönetimine getirmiştir. Çalışma, Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından, denetimin uygulanmasına yönelik yönetsel arayışları yansıtmaktadır. Araştırma kapsamında, eğitimde denetim konusunda 2011'den günümüze yayımlanan; kanun, kanun hükmünde kararname (KHK), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genelge, Sayıştay raporları, üst politika belgeleri ve faaliyet raporları taranmıştır. Buna göre, eğitimde denetimin dönüşümüne ilişkin mevzuat ve raporların 2011, 2014, 2016 ve 2021 yıllarında yoğunlaştığı görülmüştür.

1. YÖNETİM DÜŞÜNCE VE UYGULAMASINDA DENETİM ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ

Denetim yalnızca eğitim yönetiminde değil, yönetim bilimlerinin genelinde temel ilgi alanlarından biridir. Taze tutulan bu ilginin izleri, yönetim bilimlerinin kuruluş dönemlerine kadar sürülebilir. Nitekim yönetim bilimlerinin öncülerinden

Fayol'a göre (1939: 148-151), yönetimin beş temel unsurundan biri denetimdir. Kuşkusuz, günümüzdeki denetim anlayışı, geleneksel yönetim düşüncesinin muhayyilesindeki köklerinden farklı özellikler taşımaktadır. Fayol'un, işlerin plan ve emirlere uygunluğunu yoklamak anlamında ele aldığı denetim anlayışı, kavramın çağımızda kazandığı performans vurgulu içeriğini karşılamaktan uzaktır. Bu bölümde, kavramın kazandığı yeni içerik, dünya genelindeki fikrî ve uygulamalı dönüşüm ve bunun Türkiye'ye yansımaları üzerinden ana hatlarıyla ele alınacaktır. Böylece, eğitim denetiminde yaşanan dönüşümün toplumsal ve fikrî bağlamına oturtulması hedeflenmektedir.

Geleneksel yönetim düşüncesinin ussallık kavrayışı, denetim anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur. Bu kavrayışa göre, ussallık; kurumlar (Weber, 2016: 55-63), örgüt (Fayol, 1939: 148-151) veya atölye (Taylor, 2007: 83-84) düzeyinde belirlemektedir. Ussallığın belirdiği düzeylerin altında kalan çalışanlara, kolektif amaçlara hangi araçlarla ulaşacakları hakkında en ufak bir inisiyatif tanınmamaktadır. En iyi yönetim idealine erişmede bilimsel yöntemlere duyulan pozitivist güven, teknik yetkinliğine güvenmediği alt düzey çalışanlara karşı aşılabilir kuşkuvarın doğmasına neden olmaktadır. Üst yönetimin en uygun şekilde planladığı faaliyetlerin alt düzey çalışanlarca akamete uğratılmaması, sıkı denetimi gerekli kılmaktadır. Denetimin işlevi, çalışanların, kendileri için hazırlanan ayrıntılı yönergeler (bunlar ister hukuki düzenlemeler isterse iş akış planları olsun) harfiyen uymalarının sağlanmasıdır. Bu bakımdan, geleneksel denetim anlayışına iki özelliğin damga vurduğunu ileri sürmek mümkündür: Birincisi, geleneksel denetim anlayışı, çıktı ve sonuçlardan ziyade sürece odaklanmaktadır. İkincisi, bu anlayış merkeziyetçidir. Denetim elemanı denetlediği unsurlara yakın olsa dahi merkezin uzantısı olmanın ötesinde bir yetki ile donatılmamıştır.

Geleneksel yönetim düşüncesi makine çağının ürünüdür. Weber (2016), ideal-tip bürokrasinin diğer yönetim biçimlerine üstünlüğünü, makineyle yapılan üretimin diğer üretim biçimlerine üstünlüğü üzerinden açıklamaktadır. Aslen makine mühendisi olan Taylor (2007: 29-30) ise üretim sürecinde, insandan bir kas-iskelet mekanizması olarak en uygun şekilde nasıl yararlanılabileceğinin yollarını aramaktadır. Ne var ki geleneksel yönetim düşüncesinin mekanik insan tasavvuru Hawthorne Deneylerinin de gösterdiği üzere (Berber, 2013: 253-290; Fry ve Raadschelders, 2017: 214-220) geçersizdir. İnsan, ussal olduğu kadar duygusal yönleri de bulunan bir canlıdır. Üstelik ussallık savunusunun abartılması,

ussallığa zarar vermektedir. Bütün ihtimallerin faydalarının araştırılarak en uygun olanın seçilmesi fiilen mümkün olmaması bir yana, zaman maliyeti dolayısıyla ussal da değildir (Simon, 1955: 113; Simon, 1997: 77-78). Ussallık, günümüz yönetim düşüncesinde, ancak sınırlandırılarak makul düzeylere çekilmesi şartıyla kabul görebilmektedir. Özellikle, değil fayda fonksiyonlarının hesaplanması, alternatif seçeneklerin dahi tam olarak tespit edilemeyeceği karmaşık konularda, ussallık kavrayışının esnetilmesi zaruridir (Lindblom, 1959). Karmaşıklığın kural hâline geldiği bulut bilişim çağında makine çağı yönetim düşüncesini sürdürmek imkânsız hâle gelmiştir.

Geleneksel yönetim düşüncesinin öne çıkardığı bürokratik kişilik, amaçlarla araçların yerini karıştırmaktadır (Merton, 2016: 131-132). Böylece, belli bir bağlamda belli bir amaca hizmet etmesi için konulmuş olan bir kural, farklı bir bağlamda asli amacıyla çatışsa dahi varlığını sürdürebilmektedir. İşlevsel amacına hizmet etmeyen bir sürecin sıkı sıkıya takip edilmesi, kırtasiyeciliğe neden olarak yönetimin etkililiğine zarar vermektedir (Bozeman, 1993: 283). Toplumsal ve teknolojik dönüşümün baş döndürücü bir hızda yaşandığı günümüzde, kuralları ortaya çıkaran bağamların hızla değişime uğraması, kural etkililiğini tehdit etmektedir. Bu nedenle, günümüz yönetim anlayışı süreci değil, sonuçları öne çıkarmaktadır (Hood, 2016). Mesleğe ilişkin araştırmaların ihtiyaç duyduğu hız ve esneklik ile kurallara bağlılık arasındaki içkin çatışma, eğitim ve sağlık gibi, belli bir mesleki uzmanlığa dayanan hizmet alanlarında geleneksel yönetim anlayışını daha da yetersiz kılmaktadır. Bu hizmet alanlarının yaygınlığı, sahadaki sorunların ve bunları giderecek çözümlerin merkez tarafından hızla tespit edilip uygulamaya geçirilmesini de güçleştirmektedir. Söz gelimi, eğitim hizmetinde merkezden belirlenecek ayrıntılı kuralların, ülkenin farklı kesimlerinde, farklı sosyoekonomik düzeyde ailelerden gelen öğrencilerle muhatap olan öğretmenin sahada karşılaşacağı sorunları önceden kestirmesi her zaman mümkün olmayacaktır. Bu sorunlarla mücadelede, farklı bilimsel yaklaşımların uygunluğunu sınamaya çalışan öğretmeni kısıtlayan ayrıntılı kurallar, meslek olmanın gerektirdiği inisiyatif alanını ortadan kaldırdığından, amacından uzaklaşan törensel bir eğitim faaliyeti doğuracaktır. Günümüzde hâkim olan yönetim anlayışının uygulamaya çalıştığı, bunun tam tersidir. Bir mesleki uzmanlık alanı olarak eğitime duyulan kurumsal saygı, belirlenen amaçlara ulaşmada hangi araçlardan yararlanılacağı konusundaki inisiyatif sahadaki yöneticiye ve öğretmene bırakmayı gerektirmektedir.



Yönetim düşünce ve uygulamasındaki dönüşümün tabii neticesi olarak, günümüz denetim anlayışı geleneksel öncülünden oldukça farklı bir yere evrilmiştir. Sonuçlara verilen öneme koşut olarak, denetimde de girdi ve süreçten ziyade sonuçlara odaklanılmaktadır (Al, 2007: 50-51). Günümüz denetim anlayışında kuralların yerini performans ölçütleri almıştır; sahadaki yönetici ve uzmanlardan beklenen, sürece ilişkin kurallara harfiyen uymak konusunda duyarlılık göstermeleri değil, performans hedeflerini gerçekleştirmede sorumluluklarına düşen katkıyı sunmalarıdır. Barzelay (1996: 19), kazandığı yeni içerik dolayısıyla günümüz denetim anlayışı için “denetim” adlandırmasının kullanılmasına çekince koymakta, bu adlandırmadan vazgeçilmeyecekse bunun alışıldık teftişten büsbütün farklı bir kavrama işaret ettiğinin bilincinde olmak gerektiğini belirtmektedir.¹ Günümüz denetim anlayışı, talimatlara uymayanları cezalandırmaktan ziyade rehberlik işlevini yerine getirmektedir. Denetim ile danışmanlık arasındaki çizgi giderek belirsizleşmektedir (Power, 2000: 117-118). Yeni denetim anlayışında, sonuç odaklılığın yanı sıra; hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık gibi ilkelerin de önemli yeri olduğu görülmektedir. Hesap verilebilirlik, denetimin özünü oluşturması itibarıyla geleneksel denetim anlayışına da hâkim olan bir ilkedir. Yeni denetim anlayışında, şeffaflık ve katılımcılık artarak hesap verilebilirliğin kapsamı genişletilmektedir. Faaliyetlerin kurallara uygunluğunun ve performans hedeflerine ulaşma düzeyinin dar bir denetimciler grubunun ötesinde, toplumun geneli tarafından izlenip değerlendirilmesinin önünü açan şeffaflık ilkesi, hizmet sunumuna en yakın birimlerin ve hizmetten doğrudan yararlananların da denetim sürecine dâhil edilmesini mümkün kılmaktadır. Böylelikle denetim tabana yayılmaktadır. Dolayısıyla şeffaflık, katılımcılık ile yakın ilişki içindedir. Katılımcılık, hizmet sunumuna en yakın birimlerin ve hizmetten doğrudan yararlananların da denetim sürecine dâhil edilmesini gerektirmektedir. Bunun eğitim hizmetlerindeki görünümü, merkezden denetimin yerine okullar, veliler ve diğer yerel paydaşların da sürece dâhil olduğu “okul temelli yönetim” gibi modellerin öne çıkmasıdır (Barzelay ve Armajani, 2016: 290; Tolofari, 2005: 84-85). Bütün bu ilkeler ışığında, performans odaklı denetimin iki yönelimi desteklediği ortaya çıkmaktadır:

¹ Bu çalışmada teftiş, denetim kavramının geleneksel içeriğinin karşılığı olarak; denetim ise teftişin yanı sıra performans denetimini de kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

1. Yerinden denetim yönelimi: Performans odaklı denetim, denetimi merkezde toplanmış dar bir denetimciler grubunun tekelinden çıkarmakta, tabana yaymaktadır.

2. Denetim konusunun genişletilmesi yönelimi: Performans odaklı denetim, uygunluk denetiminin önemini teslim etmekle birlikte, daha ziyade, amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına odaklanmaktadır. Böylece, denetimin geleneksel çerçevesinin ötesine geçmektedir.

Bu yönelimler çağdaş yönetim düşünce ve uygulamasının geneline hâkim olduğundan, yeni denetim anlayışının herhangi bir alandaki tezahürlerini kavramak bakımından da önemlidir. Denetim anlayışındaki büyük dönüşümü anlamaksızın, uygulamanın herhangi bir alanda izlediği yolu bağlamına oturtmak mümkün değildir.

Denetim anlayışındaki genel dönüşümün bütün faaliyet alanları için aynı ölçüde gerekli olmadığı ortadadır. İmalat sanayiinin bazı kollarında geleneksel denetim anlayışının hâlâ geçerliği olabilir. Zira bu alanda, alt düzey çalışanlardan beklentiler pek değişmemiştir. İşçilerden beklenen, kendilerine tanınan inisiyatif uzmanlık ve yaratıcılıkları doğrultusunda kullanmaları değil, talimatları uygulamalarıdır. Oysa eğitim ve sağlık gibi, meslekî uzmanlığa dayanan bazı alanlarda, sahadaki birimlerden beklentiler oldukça yüksektir. Sadece bazı rutin prosedürlere uyarak başarılamayacak kadar karmaşık bir uğraş olan eğitim, öğretmenin bütün uzmanlık ve yaratıcılığını sergilemesini gerektirmektedir. Bilgiye erişimin fazlasıyla kolaylaştığı bir çağda, anlamlı ve faydalı bilgiler üretmenin farklı nitelikte bir bilişsel donanım gerektirmesi, eğitim paydaşlarının yükünü artmıştır. Çağın gerektirdiği eleştirelilik ve yaratıcılık düzeyini edinmeleri noktasında okul yöneticilerinin ve öğretmenlerin, geleneksel denetim anlayışının dar kalıpları içinde başarılı olması çok muhtemel görünmemektedir. Bu bakımdan, performans odaklı denetimin eğitim hizmeti için özellikle gerekli olduğu ileri sürülebilir. Nitekim eğitimin farklı kademelerinde performans denetimine doğru bir yönelim gözlemlenmektedir (Ferlie, Musselin ve Andresani, 2008; Wilkins, Collet-Sabé, Gobby ve Hangartner, 2019).

Yönetim ve denetim anlayışında meydana gelen dönüşüm, genel bir olgu görünümü arz etse de değişimin hızı ve uygulamanın izlediği yol ülkeden ülkeye

değişmektedir (Hood, 1995: 106-107). Söz gelimi, merkezî denetim kurumlarının Almanya’da denetim konusunu performansı da içerecek şekilde genişlettikleri, Yeni Zelanda’da ise geleneksel teftiş anlayışına bağlı kaldıkları gözlemlenmektedir (Barzelay, 1996: 36-37). Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler okulların denetiminde piyasa-benzeri denetim mekanizmalarını desteklerken, İsviçre’de bu gibi uygulamalara karşı ciddi bir direnç söz konusudur (Wilkins vd., 2019: 153). Performans odaklı denetimi benimseyen ülkelerde dahi geleneksel anlayışa bağlı paydaşların tepkisinden çekinildiğinden, denetim raporlarında uygunluk denetiminin öne çıkarıldığı yönünde tespitler bulunmaktadır (Parker, Jacobs ve Schmitz, 2019: 297-298). Bu ülkelerde eski gücünü yitiren performans denetimi, genel eğilimi geriden izleyen bazı ülkelerde, özellikle siyasetçilerin ve uluslararası kuruluşların telkinleriyle yeni yeni uygulanmaya çalışılmaktadır (Volodina, Grossi ve Vakulenko, 2022) Türkiye, denetim anlayışındaki dönüşümü yakından izleyen ülkeler arasındadır. 2004 yılında TBMM tarafından kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde; kurallara uygunlukla sınırlı, geçmişe dönük, performans göstergelerinden yoksun, kamuoyu gözetiminden uzak denetim sistemi eleştirilerek performans esaslı denetim savunulmuştur (tbmm.gov.tr, 2022). Bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olmakla birlikte, 2000’li yıllarda aynı anlayış temelinde hazırlanan başka kanunlar yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi uyarınca, kamu kurumlarına, ölçülebilir performans göstergeleri belirleme zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, hukuka uygunlukla sınırlı kalmayan, performans odaklı denetim için zemin hazırlanmıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda Sayıştay denetiminin performans denetimini de kapsayacak şekilde tanımlanması (m.2/1-a) dönüşen denetim anlayışının en açık göstergesi olmuştur. Ancak, dönüşüm bütün hizmet alanlarında aynı hızda olmamış, izleyen bölümde eğitim denetimi üzerinden gösterileceği gibi, her zaman çizgisel bir seyir de izlememiştir.

2. TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNDE MERKEZ-TAŞRA İKİLEMİNDE SON YILLARDA GERÇEKLEŞTİRİLEN DÜZENLEMELER VE OKUL ÖZ DEĞERLENDİRME SİSTEMİNE GEÇİŞ

Sanayi Devrimi’nin Taylor ve Weber gibi yazarları etkilemesi, denetimde bilimsel ve bürokratik yaklaşımların “kontrol” ile yer değiştirmesine neden olmuştur. Bilimsel yönetim ve verimlilik ise bu yeni yaklaşımın başlıca kavramlarıdır

(Aydın, 2005: 17). Dolayısıyla bilimsel yönetim teorisinin egemen olduğu 20. yüzyılın büyük bölümünde, denetim gözetiminde kontrol edici bir zihniyet hâkimdir. Denetim, örgüt yararına insan davranışlarının kontrol edilmesi olarak tanımlanmıştır (Brown vd., 2021: 61). Buna karşın geleneksel yönetim anlayışında gerçekleşen dönüşüm, kontrol merkezli denetim anlayışını da etkilemiştir. Bundan böyle başarılı eğitim sistemlerinde, öğretmen ve okul temelli rehberlik izleme, değerlendirme ve denetim süreçlerindeki farklılaşmanın odağında yer almaktadır (MEB, 2018: 49). Bu farklılaşmanın arka planında; hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık ve güven ilkelerinin işlediği kamu yönetiminde, çağdaş denetim tekniklerini uygulayan sistematik süreç denetimlerine olan ihtiyaç yatmaktadır (Yalçın, 2018: 2). Bu bağlamda okul denetimi, öğretmenler ve okul yöneticileri gibi eğitim paydaşlarının yer aldığı iş birliğine dayalı bir sürece dönüşmüştür (Brown vd., 2021: 61). Dikey örgüt yapısına uygun merkezileşmenin zayıflatılarak yatay bir örgütlenme modelinin benimsenmesi ise söz konusu sürecin daha az hiyerarşik ve daha esnek şekilde ilerlemesine yardımcı olmaktadır (Özden, 2013: 22). Okul bünyesinde karar vermeye ilişkin bilgilendirme sağlamak, okulun kendisine veya ürettiği politikalara değer vermek ve okula ilişkin kamu güvenini sağlamak üzere okul öz değerlendirmesi yapılmaktadır (Simons, 2002: 23). Okul öz değerlendirmeleri, okulların neyin iyi çalıştığı ve nerede iyileştirmenin gerekli olduğu hakkında ulusal gerekliliklere karşı rapor vermesine odaklanır (Kitchen, Bethell, Fordham, Henderson ve Li, 2019: 40-41). Bu kapsamda okullar, eğitimde gelişim hedefleri çerçevesinde kendi kendilerini değerlendirmekte ve ulusal düzeyde denetim döngüsüne aktif olarak katılım sağlamaktadır.

Eğitim hizmeti, devletin başlıca kamusal sorumluluk alanlarından biridir. Türk eğitim sistemine gerek yapısal gerekse işlevsel bakımdan belirli dönemlerde gerçekleştirilen reformlar üzerinden şekil verilmektedir. Bundan dolayı Türk kamu yönetiminde, yapısal sorunların yaşandığı hususlardan biri de millî eğitim sistemidir (Gönülaçar, 2018: 24). Tüm toplumu kapsayan nitelikli bir eğitim hizmetinin oluşturulması yönünde uygulanan politikalar, eğitim sisteminin çıktılarının iyileştirilmesi ve uluslararası standartlara ulaşmasını hedeflemektedir. Denetim, söz konusu politikaların bileşenlerinden biridir. Eğitimde denetim sisteminin, yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişime bağlı olarak söz konusu hedefe uygun şekilde yapılandırılması gerekmektedir.



Türkiye’de eğitim denetimi, yakın zamana kadar, merkezde Bakanlık müfettişlerinin doğrudan Bakan’a bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı, taşrada ise ilköğretim müfettişlerinin İl Millî Eğitim Müdürlüğü emrinde görevli olduğu bir yapıda işlev göstermiştir (Gönülaçar, 2018: 26-27). Buna karşın 2011-2016 yıllarını kapsayan altı yıllık sürede, denetimde merkez ve taşra yönetimine ilişkin önemli değişiklikleri ve dönüşümleri içeren yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2011 tarihli ve 652 Sayılı KHK, 2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun, 2016 tarih ve 6764 sayılı Kanun mevzuata ilişkin gerçekleşen düzenlemelerdir (Kaya, 2018: 89). 2011 yılında, Bakanlık merkez teşkilatındaki Teftiş Kurulu Başkanlığı birimi Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Bakanlık Müfettişlerinin unvanı millî eğitim denetçisi, illerdeki eğitim müfettişlerinin unvanı İl Eğitim Denetmeni olarak değiştirilmiştir. 2014 yılında ise merkez ve taşrada görev yapan Bakanlık Müfettişleri ve İl Eğitim Denetmenleri Maarif Müfettişi unvanı altında birleştirilerek, İl Müdürlükleri bünyesinde görevlendirilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 39). Bununla birlikte, 2014 yılında yeniden yapılanma ile birleşen denetim yapısı, 2016 yılındaki değişikliklerle, 2011 yılındaki duruma dönülmesine neden olmuştur (Kurum ve Çinkır, 2017: 39). 2016 yılında, denetim birimi yeniden Teftiş Kurulu Başkanlığı’na, bu birimde görevlendirileceklerin unvanı Bakanlık Maarif Müfettişine, kadroları şahsa bağlı hâle gelen il müdürlüklerinde görevlendirilenlerin unvanı ise maarif müfettişine dönüştürülmüştür. İl müdürlüklerinde görevlendirilen maarif müfettişlerinin denetim ve soruşturma yetkileri kaldırılarak inceleme, araştırma, rehberlik hizmetleri ve İl Millî Eğitim Müdürünün vereceği diğer görevlerden sorumlu tutulmuşlardır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 39).

Sayıştay Başkanlığı (2019: 38), Bakanlığın denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması amacına yönelik çalışmaların istikrarlı ve etkin bir denetim sistemi oluşturamadığını ifade etmektedir. Buna göre, merkezi yönetimde ve taşra yönetiminde yapılan düzenlemeler müfettişliklerin ayrılması ya da birleşmesi, unvanların ya da bağlı olunan denetim biriminin değişikliği gibi biçimsel değişikliklerden ibaret kalmıştır (Kurum ve Çinkır, 2017: 52).² Bununla birlikte, illerde şahsa bağlı kadroyla görev yapan maarif müfettişleriyle, Teftiş Kurulu Başkanlığı arasında organik bir ilişki, eş güdüm ve koordinasyon kurulamamıştır

² 2014 yılında gerçekleşen birleşmeye rağmen, 2016 yılında yapılan düzenleme sonucunda, 751 kişinin tekrar merkeze atanması ve diğerlerinin il millî eğitim müdürlükleri bünyesinde şahsa bağlı kadrolarda çalışmaya devam ettirilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

(TEM-SEM, 2018: 3). 2011 yılındaki yapılan düzenleme ile eğitim denetiminin yerleşmesi amaçlanırken, 2016 yılındaki değişim tümüyle merkezi bir yapının tesisini sağlamıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 40). Denetim sisteminde; çift başlı yapı, müfettiş sayısının yetersizliği, denetim, rehberlik, inceleme ve soruşturma görevlerinde yaşanan aksaklıklar gibi Bakanlığın denetim sistemine ilişkin sorunlar mevcuttur (Bülbul, 2000: 7). Altı yıllık kısa bir süre içinde yaşanan gelişmeler, denetim sisteminde merkezileşme ve ademi merkezileşme ikileminde arayışı ortaya koymuştur. Bu durum, denetim sisteminin yapısal ve işlevsel görünümünü daha sorunlu hâle getirmiştir.

Eğitimde denetim sistemi, kamu politikasının sorun alanlarından biri olmaya devam etmiştir. Temel sorun, özü denetim, kontrol ve soruşturma merkezli uygulamaların öğretmen ve okul gelişimi ile daha nitelikli bir öğrenme sürecine katkı sunamamasıdır. Pozitivist felsefenin mekanik ve otokratik anlayışı denetim sistemine baskın gelmiştir (Aslanargun, 2018: 96). Diğer taraftan, Türk eğitim sisteminde, açık ve tutarlı ulusal öğrenme hedeflerine yönelik odaklanmayı güçlü bir şekilde desteklemeyen okul değerlendirmesi söz konusudur (Kitchen vd., 2019: 222). Bu ve benzer sorunların çözümüne yönelik, politika belgelerinde hedeflere ve hedeflere bağlı göstergelere yer verilmektedir. MEB'in ilk stratejik planını oluşturan 2010-2014 yıllarına ilişkin politika belgesinde, Avrupa Birliği'ne uyum ve ulusal dil politikası kapsamında, okullarda öz değerlendirmeye dayalı yönetimin özendirilmesi hedeflenmiştir (MEB, 2009b: 71). 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda, eğitim sisteminin performansının değerlendirilmesinde ulusal düzeyde çoklu değerlendirme ve denetim mekanizması geliştirileceği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 32). 2023 Eğitim Vizyonu Belgesi'ne göre ise denetim sisteminin okul geliştirme amaçlı rehberlik boyutu ön plana çıkarılacaktır. Buna göre (MEB, 2018: 49);

- Denetim sisteminde inceleme, araştırma ve soruşturma ile kurumsal rehberlik bileşenleri için ayrı uzmanlık alanı oluşturulacak.

- Bakanlık müfettişleri, eğitimde politika ve uygulama arasındaki uyumun sağlanması, izlenmesi ve raporlaştırılmasından sorumlu olacak.

- Denetim sisteminde rehberlik işlevi, Okul Gelişim Modeli'ne paralel yapılacaktır.

2023 Eğitim Vizyon Belgesi'nin müfettişlik mesleğine biçtiği öğretim liderliği/mentörlük rolü, eğitime desteği denetimin asıl fonksiyonu olarak görmektedir. Söz konusu politika belgesinden önce, “rehberlik, denetim ve iş başında yetiştirme” alanları “soruşturma” işlemi gibi kriminal bir alanla birlikte yürütülmeye çalışılmıştır (Özer, 2018: 49). Bu kapsamda vizyon belgesinde eğitimde çağın gerekliliklerine ve çağdaş denetim anlayışına daha uygun hedeflerin belirlendiği görülmektedir. İnceleme ve soruşturma yanında, denetim sisteminde özerk bir yapılanma olarak tasarlanması düşünülen rehberlik işlevinin okul merkezli bir gelişim planı çerçevesinde düzenleneceği ifade edilmektedir.

Denetim sisteminde, sorun alanlarına yönelik ulusal bir izleme ve değerlendirme birimine katkı sunacak altyapının oluşturulması kapsamında çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. MEB tarafından 2009 yılında yayımlanan genelgede; eğitim yönetimi, öğrenme-öğretim süreçleri ve destek hizmetleri (sağlık, güvenlik, temizlik, beslenme) alanlarında İlköğretim Kurumları Standartları (İKS) oluşturulduğu ifade edilmiştir (MEB, 2009a). Bu çerçevede, 2011 yılında hem eğitim öğretim sürecine hem de okul yönetimine katkı sağlayacağı düşünülen İKS Uygulaması başlatılmıştır (Akan, Yalçın ve Yıldırım, 2013: 132-133). İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi'nde (2011: 5/1), sistemin geliştirilmesinde ve uygulanmasında dikkat edilecek ilkelerden ikisi “okul gelişimi sürecinde okul aktörlerinin katılımını sağlamak ve İKS verilerini öz değerlendirme anlayışıyla okulun sürekli gelişimi için kullanmak” olarak belirtilmiştir. Sistem, 2014 yılında, Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Sistemi olarak değiştirilmiştir (Saldıroğlu, Çakıroğlu, Onat ve Avcı, 2015: 20).

MEB, Toplam Kalite Yönetimi anlayışının eğitim yönetiminde uygulanacağını Kalite Derneği (KalDer) ile 1999 yılında imzaladığı Ulusal Kalite Hareketi İyi Niyet Bildirgesiyle ilân etmiştir (Bozan, 2011: 64). Kurum Standartları Sistemi, bu anlayış çerçevesinde, öncelikle öz değerlendirme (iç değerlendirme) mantığı üzerinden tasarlanmıştır (MEB, 2015: 158). Sistemin okul gelişimi uygulamalarına getirdiği iki temel katkı (Saldıroğlu vd., 2015: 271); tüm ülke kapsamında ortak ve asgari ölçütler ve içerik ile iyileştirmeye açık alanlar, hedefler ve stratejileri belirlemek için gereken okula özgü, nesnel ve gerçek verilerin sağlanmasıdır. Bu bağlamda; okul, ilçe, il ve ülke düzeylerinde stratejik yönetim, stratejik planlama ve okul gelişimi çalışmaları ile ilgili kanıt tabanlı ihtiyacına cevap verilmektedir (MEB, 2015: 158).

Algısal yarar ölçekleri kullanılarak; yönetici, öğretmen, veli ve öğrencilerden elde edilen veriler aracılığıyla okul, ilçe, il ve merkezî standart raporları hazırlanmaktadır (Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi, 2014: 7-8). Sistem sayesinde okullar, okul gelişimine öz değerlendirme, planlama, uygulama ve izleme faaliyetleri üzerinden katkı sunacaktır. İl/ilçe Millî Eğitim Müdürlükleri görev alanlarında, Temel Eğitim Genel Müdürlüğü ise ülke düzeyinde gelişim hedefi için gerekli ölçüt, bilgi ve verileri sağlayacaktır (Saldıroğlu vd., 2015: 271).

Eğitimde klasik denetim anlayışının ötesinde ve okulları merkeze alan bir yapılanmaya yönelik girişimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini düzenleyen 1 nolu kararnamede yapılan değişiklikler ile başlamıştır. 2021 yılında yayımlanan 78 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, il millî eğitim müdürlüklerinde eğitim müfettişi ve eğitim müfettişi yardımcısı istihdam edilebilecektir. İstihdam edilen görevliler; her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarının rehberlik, iş başında yetiştirme, denetim, değerlendirme, inceleme, araştırma ve soruşturma hizmetlerini yürütecektir (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2021: 2/3). Aynı yıl yayımlanan 87 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2021: 1/1), merkez örgütlenmesinde Bakanlık Maarif Müfettişliği ve Bakanlık Maarif Müfettişliği Yardımcılığı unvanları kaldırılarak başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcıları unvanları getirilmiştir. Taşra teşkilatında da maarif müfettişi unvanının yerini eğitim müfettişi, maarif müfettişi yardımcısı unvanının yerini ise eğitim müfettiş yardımcısı unvanları almıştır. 1 Mart 2022 tarihinde ise Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yayımlanan yönetmelik çerçevesinde, il Millî Eğitim Müdürlüklerinde eğitim müfettişleri başkanlığı oluşturulacaktır. Eğitim denetiminde taşra teşkilatını oluşturan eğitim müfettişleri başkanlığı, 78 sayılı kararnamenin düzenlediği görevleri yerine getirecektir. Denetim hizmetleri, Bakanlığın taşra teşkilatına bağlı her derece ve türden resmî ve özel örgün ve yaygın eğitim kurumları ile barınma hizmetleri kurumlarını kapsamaktadır. Millî Eğitim Bakanı Mahmut Özer, klasik denetim anlayışının dışında bir yapılanmaya giden yeni denetim sisteminin, eğitimin kalitesinin sürekli takibine imkân veren kalite güvence sistemini kurduğunu belirtmiştir (www.meb.gov.tr, 2022). Sonuç

olarak, 2011, 2014 ve 2016 yıllarındaki düzenlemelerin ardından yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelik çerçevesinde, yeni denetim sisteminin yasal altyapısı oluşturulmuştur.

Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği kapsamında (65/6) yapılan en önemli düzenlemelerden biri, kurumların her yıl öz değerlendirme yapacak olmasıdır. Değerlendirmenin sonunda hazırlanan raporun bir örneği eğitim müfettişleri başkanlığına gönderilecektir. Başkanlık, öz değerlendirme sürecinde kurumlara rehberlik yapacaktır. Yeni denetim sistemi, okulların yeterli düzeyde denetlenememesi karşısında alternatif çözüm yollarından biri olarak görülebilir. Öyle ki 2021 yılında, resmi ve özel olmak üzere sadece 1978 okul ve kurumda rehberlik ve denetim çalışmaları yapılmıştır (MEB, 2022: 26).³ Yönetmeliğe göre (2022: 65/15), resmî okullar en geç üç yılda⁴ bir, özel okullar her yıl, özel öğrenci barınma hizmetleri kurumlarının denetimi ise yılda iki kez periyodik olarak yapılacaktır. Söz konusu denetim, okullar tarafından hazırlanan öz değerlendirme raporlarına göre eğitim müfettişleri başkanlıkları tarafından yapılacaktır. Yeni denetim sisteminde, okuldan ilçeye ve ile, ilden Bakanlık'a kadar eğitim sisteminin tüm bileşenlerinin kalitesini sürekli izleyen, değerlendiren ve rehberlik hizmeti sağlayan organik bir yapı oluşturulduğu ifade edilmiştir (www.meb.gov.tr, 2022).

Yeni denetim sisteminde (62/2), kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışına uygun olarak, eğitim müfettişleri başkanlıkları tarafından üç yıllık süreleri kapsayan çalışma planı ve yıllık faaliyet programı hazırlanacaktır. Diğer taraftan, yıllık faaliyet programı çerçevesinde, yılda en az bir defa Teftiş Kurulu Başkanlığı koordinasyonunda Eğitim Müfettişleri Başkanlar Kurulu toplantısı yapılacaktır (52/1-2). Toplantılar, iller arasında kalite güvence sistemi uygulama farklılıklarının önlenerek, denetim ve rehberlik faaliyetlerinin birbirleriyle ilişkili ve tutarlı bir yapı içinde gerçekleşmesi amacıyla yöneliktir (www.meb.gov.tr, 2022). Stratejik planlama anlayışı çerçevesinde, sunulan hizmetlerin önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans kriterlerine ve kalite standartlarına göre kanıta dayalı olarak değerlendirilmesi esası kabul edilmiştir (65/7).

³ 24 anaokulu, 80 ilkokul, 52 ortaokul, 384 ortaöğretim okulu, 99 öğretmen evi ve akşam sanat okulu, 1.339 özel eğitim ve rehabilitasyon merkezi.

⁴ MEB tarafından yapılan açıklamada, denetim için üç yıl beklenmeyeceği, öz değerlendirme raporlarının ön değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan aciliyete göre bazı okulların her yıl da denetiminin yapılabileceği ifade edilmiştir (www.meb.gov.tr, 2022).

MEB'in "eğitimde kalite güvence sistemi" adıyla ilan ettiği yeni denetim sistemi, Kurum Standartları Sistemi'nin çıktılarında biri olan eğitim paydaşlarının öğrenme ve öğretmeye ilişkin algılarına (MEB, 2015: 159) güvence oluşturmaktadır. Okullara öz değerlendirme yöntemi kapsamında "paydaş katılımı"na uygun bir rol biçilmektedir. Okul yöneticileri, öğretmenler, öğrenciler ve veliler, denetime ilişkin siyasal ve yönetsel karar alanlarına etki edebilecek mekanizmalara sahip olunması durumunda katılımcı bir modeli ifade eden yönetim anlayışının (Güler, 2003: 113-114) öznelere biri olmaktadır. Örgüt iklimine önem verilmesi, liderliği denetleme özgü bir ayrıcalık olmaktan çıkartarak sürece dönüştürür (Aydın, 1984: 131). Yeni denetim sistemi, merkeziyetçi bir yapılanmanın soruşturma merkezli klasik denetim anlayışını dönüştürerek, okulların ve kurumların iklimini olumlu yönde etkileyebilecektir. Bu bağlamda, eğitim denetiminde okulların odak noktası hâline geldiği bir yapı tesis edilerek, okul-taşra-merkez üçlüsünün koordineli bir iş birliği içinde çalışmasının planlandığı görülmektedir.

SONUÇ

Nitelik, eğitim öğretim sürecine ilişkin belirlenen hedeflerin motivasyon kaynağıdır. Söz konusu hedefler; herkesin kamusal bir eğitime erişim hakkının güvence altına alınması, öğrenme çıktılarının iyileştirilmesi, eğitim sisteminin paydaşlarının düşüncelerine önem verilmesi gibi daha da çeşitlendirilebilecek göstergeler üzerinden belirlenmektedir. Karar alıcıların politika hedefleri ve hedeflere bağlı olarak belirlenen göstergeler, ülkelerin özgül koşulları çerçevesinde düzenlenmektedir. Uluslararası değerlendirme ölçütlerine göre asgari gereklilikleri sağlamış ülkeler, eğitim sistemlerinin yetkinliğini geliştirecek daha ileri hedefler de koyabilmektedir. Örneğin, dijital çağın koşullarına uygun olarak yeni öğrenme deneyimleri tecrübe edilmektedir. Sonuçta, açık veya örtülü şekilde belirlenen politika tercihleri daha nitelikli bir eğitim sistemini incelemektedir.

Denetim mekanizması, eğitim sisteminin alt bileşenlerinden biridir. Denetim, eğitimin niteliğinin geliştirilmesine yönelik politika tercihlerinin kapsamlı bir değerlendirmesini yapar ve kalite güvencesi oluşturur. Buna karşın denetimin, parçası olduğu sisteme yönelik işlevsel bir izleme ve değerlendirme yöntemi olarak kurgulanması gerekmektedir. Günümüzde, geleneksel yönetim düşüncesinin argümanları aracılığıyla bütüncül, tutarlı ve sistemli bir denetimin oluşturulması mümkün görünmemektedir. Bunun sebebi, denetimin

nitelikli eğitim politikasına yönelik sağlayacağı güvencenin yalnızca hükümeti veya bürokratları ilgilendirmemesidir. Denetim, her şeyden önce toplumsal mutabakatın sağlandığı kamusal bir güvence sunmalıdır. Bu durum; iş birliğine dayalı, paydaşların görüşlerinin ve taleplerinin dikkate alındığı, açık, şeffaf, kanıt temelli ve hesap verebilir yönetim anlayışını gerektirmektedir.

Türkiye’de eğitime hizmetine yönelik politikalar, kamu yönetiminde gerçekleşen yeni yapılanma ve stratejik yönetim anlayışı kapsamında belirlenmektedir. Eğitim hizmeti, geleneksel yönetim düşüncesinin aksine, politikaların kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımı çerçevesinde formüle edildiği bir süreçte sunulmaktadır. MEB, yeni bir eğitim ve okul teorisine ihtiyaç duyulan 21. yüzyılda “öğretmen, sınıf, okul, ilçe, il ve merkez teşkilatının iç içe halkalar şeklinde çocukları yönlendirmesi gerektiğini” ifade etmektedir (MEB, 2018: 22). Söz konusu dönüşüm çerçevesinde, 2010 yılı sonrasında, denetim sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak kısa ömürlü mevzuat değişiklikleri, denetim sistemine yönelik bir politika yalpalaması meydana getirmiştir. Sonuçta denetim, merkezi şekilde ve klasik fonksiyonları aracılığıyla devam etmiştir. Buna karşın, 2021 ve 2022 yıllarında gerçekleşen mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde eğitimde yeni bir denetim sistemi kurulmuştur.

MEB tarafından “eğitimde kalite güvence sistemi” olarak ifade edilen yeni sistem, işbirlikçi bir değerlendirme modeli olarak görülebilir. Denetimde okulları merkeze alan ve daha fazla sorumluluk ve yetki veren bir yapı oluşturulmaktadır. Böylelikle denetim sistemi, okul-taşra yönetimi-merkezi yönetim iş birliğinde ve yerindenlik esasına dayalı, tutarlı ve sistemli şekilde düzenlenmektedir. Okul öz değerlendirmesine dayanan raporlama aracılığıyla yukarı doğru bir hesap verebilirlik sistemi oluşturulmaktadır. Yeni denetim sistemi ile okullara yönelik iç ve dış değerlendirmenin entegrasyonunun sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir. Bakanlığın iller arasında eğitimin niteliğine yönelik uygulama farklılıklarının önleneceğini ifade ettiği bir denetim modeline geçilmektedir.

İç ve dış değerlendirme dengesi gözetilerek yapılandırılan denetim sistemi, okul gelişimine katkı sağlayarak nitelikli eğitim hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Yeni sistemde okul öz değerlendirme etkinliklerinin, niteliği izleme işlevinin göz önünde bulundurulacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda, inceleme ve soruşturma merkezli klasik denetim fonksiyonları yanında, izleme ve

değerlendirme yapılarak okullara rehberlik desteği sunulması planlanmaktadır. Bununla birlikte, yapısal ve işlevsel olarak dönüştürülen denetim argümanının eğitim sisteminin diğer bileşenleriyle de entegrasyonu sağlanmalıdır. Buna göre, kanıt temelli bir kültüre katkı sağlama yolunda oluşturulan Kurum Standartları Sistemi ile bütünlük içinde okul iklimi güçlendirilebilecektir. Yöneticilerin, velilerin, öğrencilerin ve ilgili paydaşların katılım sağlayarak uygulanan politikalara etki edebilecekleri mekanizmaların güçlendirilmesi denetim sisteminin etkinliğine katkı verecektir.

MEB, kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması bakımından, yeni denetim sisteminde denetim raporlarını kamuoyu ile açık ve şeffaf bir şekilde paylaşmalıdır. Bakanlığın, denetimin kamusal niteliğini ön planda tutması, okullar arasında anlamlı farklılıkların oluşmasının engellenmesine yardımcı olacaktır. Okulların denetimine ilişkin azami sürenin üçer yıllık periyotlarla sınırlandırılmasına rağmen, duruma göre bazı okulların her yıl denetiminin yapılacak olması esnek bir yaklaşımın tercih edilmesi bakımından önemli bir adımdır. Bununla birlikte, denetim süresini kısaltacak aciliyet gerektiren durumlara Bakanlığın faaliyet raporlarında yer verilmelidir. Böylelikle okullar arasında iyi uygulama örneklerinin görülmesi ve paydaşların karar verme sürecine daha etkili şekilde katılımı mümkün olabilecektir. Bunun yanında, merkez örgütlenmesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bağlı müfettişlerin ve taşra örgütlenmesinde İl Millî Eğitim Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Eğitim Müfettişleri Başkanlığı'na bağlı müfettişlerin sayısı, düzenli ve sistemli denetime imkân verecek şekilde düzenlenmelidir. Müfettiş sayısının artırılması ihtiyacı yanında, denetim süresindeki esnekliğe sebep olan acil durumlardan dolayı, iller arasında dengeli dağılımı ve kapasitenin etkin kullanımı sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Akan, D., Yalçın, S. ve Yıldırım, İ. (2013). *İlköğretim Kurumları Standartları (İKS) Uygulamasına Dair Okul Yöneticilerinin Görüşleri (Erzincan İli Örneği)*. Millî Eğitim Dergisi, 43(197), 129-144.

Al, H. (2007). *Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş*. Amme İdaresi Dergisi, 40(4), 45-61.



Aslanargun, E. (2018). *Türk Eğitim Sisteminde Denetimin Felsefesi ve İşlevselliğinden Uzak Oluşu*. Eğitimde Bakış Dergisi, 14(44), 93-98.

Aydın, İ. (2005). *Öğretimde Denetim Durum Saptama Değerlendirme ve Geliştirme*. Ankara: Pegem Yayıncılık.

Aydın, M. (1984). *Eğitimde Denetimsel Davranış*. Ankara.

Barzelay, M. (1996). *Performance Auditing and The New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions*. OECD. (Ed.), *Performance Auditing and The Modernisation of Government* (15-56). Paris: OECD.

Barzelay, M. ve Armajani, B. J. (2016). *Bürokrasinin Ötesine Geçmek*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde. (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (783-821). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Berber, A. (2013). *Klasik Yönetim Düşüncesi: Geleneksel ve Klasik Paradigmalarla Klasik ve Neo-Klasik Örgüt Teorileri*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Bozan, M. (2011). *Eğitimde Demokratikleşme ve Taşra Teşkilatı Profili*. Bartın: Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.

Bozeman, B. (1993). *A Theory of Government "Red Tape"*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-304.

Brown, M., McNamara, G., Cinkir, S., Fadar, J., Figueiredo, M., Vanhoof, J., O'Hara, J., Skerritt, C., O'Brien, S., Kurum, G., Ramalho, H., ve Rocha, J. (2021). *Exploring Parent and Student Engagement in School Self-Evaluation in Four European Countries*. *European Educational Research Journal*, 20(2), 159-175.

Bülbül M. (2020). *Eğitimde Teftiş Sistemi ve Politikaları* (Politika Notu: 2020/13). İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı. doi: 10.26414/pn013. https://ilke.org.tr/images/yayin/pn_13/ilke_pn_13.pdf.

Candan, E. (2006). *Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I. Vergi Dünyası*, 295, 188-194.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021, 6 Temmuz). *Resmî Gazete* (Sayı: 31533). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210706-1.pdf>.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021, 3 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 31678). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/12/20211203-1.pdf>.

Fayol, H. (1939). *Sınâî ve Umumî İşlerde İdare*. M. A. Çalıkoğlu (Çev.). İstanbul: İnhisarlar Umumî Direktörlüğü.

Ferlie, E., Musselin, C. ve Andresani, G. (2008). *The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective*. *Higher Education*, 56(3), 325-348.

Fry, B. R., ve Raadschelders, J. C. (2017). *Elton Mayo*. B. R. Fry ve J. C. N. Raadschelders. (Ed.), O. Koç (Çev. Ed.), Max Weber'den Dwight Waldo'ya Kamu Yönetimi (197-248). Ankara: Anı Yayıncılık.

Gönülaçar, Ş. (2018). *İngiltere Eğitim Standartları Ofisi (OFSTED) ve Türkiye'nin Eğitim Denetimi İçin Bir Model Önerisi*. *Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 24-32.

Güler, B.A. (2003). *Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*. *Praksis*, 9, 93-116.

Hood, C. (1995). *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme*. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.

Hood, C. (2016). *Tüm Zamanlar İçin Kamu İşletmeciliği: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yükselişi*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde. (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (749-772). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

<http://tkb.meb.gov.tr/> (2022). *Türk Eğitim Sisteminde Teftişin Tarihsel Gelişimi*. <http://tkb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetim-tarihsel-gelisimi/icerik/9>.

İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi. (2011, 29 Haziran). <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1268.pdf>.

Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Onuncu_Kalkinma_Planı-2014-2018.pdf.



Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 23 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 25326). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.

Kaya, A. (2018). *Denetimli Serbestlik! Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 88-92.

Kitchen, H., Bethell, G., Fordham, E., Henderson, K. ve Li, R. R. (2019). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Student Assessment in Turkey*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing.

Kurum, G. ve Çinkır, Ş. (2017). *Cehennemde Evlilik: Türkiye’de Eğitim Denetiminin Birleştirilmesi Üzerine Maarif Müfettişlerinin Görüşleri*. Eğitim ve Bilim Dergisi, 42(192), 35-57.

Lindblom, C. E. (1959). *The Science of “Muddling Through”*. Public Administration Review, 19(2), 79-88.

MEB (2009a, 5 Kasım). *Genelge*. <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1078.pdf>.

MEB (2009b). *MEB 2010-2014 Stratejik Planı*. Ankara. https://sgb.meb.gov.tr/Str_yon_planlama_V2/MEBStratejikPlan.pdf.

MEB (2015). *Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Kılavuz Kitabı: Yöneticiler, Öğretmenler, Maarif Müfettişleri ve Uzmanlar İçin Kavramsal Temeller ve Uygulama*. Ankara. https://tegm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2016_08/12103838_kilavuz_kitap_12_08_2016.pdf.

MEB (2018). *2023 Eğitim Vizyonu*. https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/2023_E%C4%9Fitim%20Vizyonu.pdf.

MEB (2022). *2021 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2022_03/01003833_MEB_2021_YYIY_Ydare_Faaliyet_Raporu.pdf.

Merton, R. K. (2016). *Bürokratik Yapı ve Kişilik*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (127-138). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği (2022, 1 Mart). *Resmî Gazete* (Sayı: 31765). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/03/20220301-9.htm>.

Neuman, W. L. (2016). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri Nitel ve Nicel Yaklaşımlar*. 1. Cilt. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi (2014, 25 Aralık). <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1731.pdf>.

Özden, Y. (2013). *Eğitimde Yeni Değerler*. Ankara: Pegem Akademi.

Özer, M. (2021). *Eğitim Politikalarında Sistematik Uyum*. İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları.

Özer, Z. (2018). *2023 Eğitim Vizyonu Perspektifinde Denetim Yapısı ve Mevcut Sorunlar*. Eğitime Bakış Dergisi, 14(44), 44-51.

Parker, L. D., Jacobs, K. ve Schmitz, J. (2019). *New Public Management and the Rise of Public Sector Performance Audit: Evidence from the Australian Case*. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 32(1), 280-306. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2017-2964>.

Power, M. (2000). *The Audit Society-Second Thoughts*. International Journal of Auditing, 4(1), 111-119.

Saldıroğlu, H., Çakıroğlu, A., Onat, E., Avcı, S. Ç. (2015). *Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Kılavuz Kitabı*. https://www.memurlar.net/common/news/documents/509189/08034550_kurumstandartlarklavuzkitab.pdf.

Sayıştay Başkanlığı (2019). *Millî Eğitim Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. <https://sayistay.gov.tr/reports/download/368-milli-egitim-bakanligi>.

Sayıştay Kanunu (2010, 19 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 27790). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>.

Simon, H. A. (1955). *A Behavioral Model of Rational Choice*. The Quarterly Journal of Economics, 69(1), 99-118.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th Edition. New York: The Free Press.



Simons, H. (2002). *School Self-Evaluation in a Democracy*. D. Nevo (Ed.), *School-Based Evaluation: An International Perspective* (17-34). Oxford: Elsevier Science Ltd.

Taylor, F. W. (2007). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. H. B. Akın (Çev). 3. Baskı. Konya: Çizgi Kitabevi.

Taymaz, H. (2002). *Eğitim Sisteminde Teftiş*. Ankara: Pegem Yayıncılık.

tbmm.gov.tr (2022). *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>.

TEM-SEM (2018). *Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Sistemi ve Maarif Müfettişliği*. <https://www.temsen.org.tr/wp-content/uploads/2018/09/MEB-TEFT%C4%B0%C5%9E-S%C4%B0STEM%C4%B0-VE-MAAR%C4%B0F-M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9EL%C4%B0%C4%9E%C4%B0.pdf>.

Tolofari, S. (2005). *New Public Management and Education*. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89.

Volodina, T., Grossi, G. ve Vakulenko, V. (2022). *The Changing Roles of Internal Auditors in the Ukrainian Central Government*. *Journal of Accounting & Organizational Change*. <https://doi.org/10.1108/JAOC-04-2021-0057>.

Weber, M. (2016). *Bürokrasi*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (55-63). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Wilkins, A., Collet-Sabé, J., Gobby, B. ve Hangartner, J. (2019). *Translations of New Public Management: A Decentred Approach to School Governance in Four OECD Countries*. *Globalisation, Societies and Education*, 17(2), 147-160.

www.meb.gov.tr. (2022). *MEB'den eğitimde kalite için dev adım: eğitimde kalite güvence sistemi kuruldu*. <https://www.meb.gov.tr/mebden-egitimde-kalite-icin-dev-adim-egitimde-kalite-guvence-sistemi-kuruldu/haber/25529/tr>.

Yalçın, A. (2018). *Denetim Kadavraya Otopsi Değil Hayata Koruyucu Hekimlik Yapmaktır*. *Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 1-2.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

