

OKUL YÖNETİMİ

School Administration Journal

Başöğretmenlikten işletmeciliğe Türkiye’de okul yöneticiliği

9

Doç. Dr. İbrahim Hakan Karataş

Özet: Okul yöneticiliğinin bir uzmanlık alanı olarak kabul edilmesi ve meslekleşmesi tartışmaları devam etmektedir. Öğretmenlik Meslek Kanunu ile okul yöneticiliğinin de meslekleşmesi bekleniyordu ancak söz konusu kanunla böyle bir düzenleme yapılmadı. Okul yöneticiliğinin sosyal, politik, bürokratik ve eğitsel açıdan, bir uzmanlık mesleği olmasının önündeki engel ne olabilir? Okul yöneticiliğinin üstlendiği rol ve sorumluluklar ile yetki ve hakları, uzmanlaşmasını engellemekte midir? Okul yöneticilerinin yetkinlikleri, uzmanlaşma ve meslekleşmeyi nasıl etkilemektedir? Okul yöneticiliğinin meslekleşmesinde yükseköğretimin rolü, etkisi ve payı nedir? Bu makalede Türkiye’de okul yöneticiliğinin tarihi, okul yöneticiliğinin bir uzmanlık alanı olarak kabul edilmesine etkileri bakımından incelenmektedir.

Anahtar kelimeler: Okul yöneticiliği, başöğretmenlik, okul müdürlüğü, işletmecilik, liderlik, okul yöneticisi yeterlikleri.

School administration in Turkey from head teachership to management

Abstract: Discussions on the acceptance of school administration as a field of expertise and its professionalization continue. With the Teaching Profession Law, school administration was expected to become a profession, but such a regulation was not made with the law. What could be the obstacle for school administration to become a profession of specialization in terms of social, political, bureaucratic and educational aspects? Do the roles and responsibilities, and the authority and rights of the school administrator, prevent it from specializing? How do the competencies of school administrators affect specialization and professionalization? What is the role, effect and position of higher education in the professionalization of school administration? In this paper, the history of school administration in Turkey is examined in terms of its effects on the acceptance of school administration as a field of expertise.

Keywords: School administration, headteachership, management, leadership, school administrator competencies.

Başvuru/Submitted
5 Ağu/Aug 2022

Kabul/Accepted
29 Ağu/Aug 2022

Yayın/Published
28 Eyl/Sep 2022

Makale Türü
Eleştirel İnceleme /
Critical Review

Okul Yönetimi
School
Administration
Journal
2022, 2/1, 9-14

Karataş, İ.H. (2022)
Başöğretmenlikten
işletmeciliğe
Türkiye’de okul
yöneticiliği, *Okul
Yönetimi* 2(1), 9-14.

Öncü Okul
Yöneticileri Derneği
2718-0808

Giriş

Okul yöneticiliği, Türkiye’de olduğu gibi dünyada da eğitim gündeminin önemli konularından biridir. Okul yöneticilerinin rolleri, sorumlulukları, yetkinlikleri, yetiştirilmesi, seçilmesi, kariyeri, yasal ve özlük hakları sürekli tartışılmaktadır. Okul yöneticilerinin yöneticilik ve işletmecilik rolleri ile eğitsel liderlik rollerinden hangisinin ağırlıklı olması gerektiği, bu rollerin ne tür yetkinlikler gerektirdiği ve bu yetkinliklerin nasıl kazan(dır)ılacağı akademisyenler, politikacılar ve eğitimcilerin uzlaşmakta zorlandıkları konular arasındadır. Diğer taraftan gelişen, yaygınlaşan, karmaşıklaşan ve derinleşen eğitim olgusu, eğitim kurumlarının misyon ve paydaşlarını da çeşitlendirmektedir. Bu değişim Covid-19 pandemisi ile yeni bir boyut kazanmıştır.

Bu tartışmalar, Türkiye bağlamında sosyo-politik bakımdan da devam etmektedir. Zira güç mesafesinin yüksek ve toplumsalluğun güçlü olduğu Türkiye toplumunda yöneticilik görevi işlevlerinden çok sosyal statüsü bakımından öne çıkmaktadır.¹ Ne var ki öğrenci ve okul sayısı oldukça yüksek olmasına rağmen aşırı merkezîyetçi yapısı gereği okul yöneticileri ile ilgili yasal düzenlemeler sürekli tartışma konusu olmakta, yasal düzenlemelerle amaçlananlar ile uygulamaya yansıyan durum birbirinden oldukça farklı olabilmektedir.

Bütün bu teknik ve kurumsal boyutlara ek olarak Türkiye’de okul yöneticiliği, modern eğitimin iki asra yaklaşan tarihi tecrübesinden de yansımalar barındırmaktadır. Modern kitlesel eğitimin doğuşu, kurgusu, amaçları ve işleyişi geride kalan iki asır boyunca dramatikdramatik değişimler geçirmiştir. Bu tarihi tecrübeler; siyaset, bürokrasi ve sivil toplumun anlayış, inanç ve işleyişinde de derin izler bırakmıştır. Bu kısa makale okul yöneticiliğinin bugünkü durumunu, Türkiye’ye Türkiye’ye özgü tarihsel tecrübeler bağlamında analiz etmeyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu çalışmanın araştırmacı tarafından ilgili alanyazın doğrultusunda belirlenen beş temel dönem esasında süreci tartışmaya açmayı hedeflediği de ifade edilebilir. Bu dönemlerin ilki “Tanzimat Dönemi” dir.

Tanzimat Dönemi: Pedagojik, İdeolojik ve Kurumsal bir Eklektizm Süreci

Osmanlı Devleti, birçok alanda olduğu gibi eğitim alanındaki yenileşme çabalarında da Avrupa’ya yönelmiştir. 19. Yüzyılda Fransa’nın belirgin bir ağırlığı olsa da İngiltere, Almanya, Rusya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) de bu yenileşme sürecinde etkileşime girilen ülkeler arasındadır. Fransa’dan getirilen subaylar ve diğer uzmanların desteğiyle eğitimin modernleşmesi çabaları eğitim organizasyonu ve yönetimi alanlarında da etkili olmuştur. Fransa’daki cumhuriyet devriminin yansımaları, Almanya’daki kamusal kitlesel eğitimin kurumsallaşma çabalarıyla eş zamanlı olarak Osmanlı Devleti’nin modern bir eğitim sistemi kurma sürecinde etkili örnekler teşkil etmişlerdir. Nitekim 1869 tarihli maarif Nizamnamesi adlı ilk yasal düzenlemenin Fransız eğitim sistemini düzenleyen yasal metinlerden esinlenerek hazırlandığı görülmektedir.

Bu etkileşimler, eğitimin amaçları, kademeleri, öğrenme içerikleri, okulun organizasyonu gibi süreçlerde belirleyici olmuş, okul yöneticiliği bu çerçevede

¹ Türkiye’de okul yöneticiliğinin sosyo-politik bağlamına ilişkin detaylı değerlendirmeler için bkz: Karataş, İ.H. (2022), Türkiye’de okul yöneticiliğinin açmazları. Okul Yönetimi,1(1), 9-18. <https://www.okulyoneti.org/turkiyede-okul-yoneticiliginin-acmazlari/>

ele alınmıştır. Nitekim Maarifi Umumiye Nizamnamesi'nin bazı maddeleri² okul yönetimini düzenleyen hükümler de içermektedir. Bu hükümlere göre okul yönetimi, ilkokul, ortaokul ve lise düzeyinde başöğretmen ya da ilköğretmen (Muallim-i evvel) unvanlı öğretmenler aracılığıyla, yüksek okullarda ise müdür unvanıyla anılan öğretmenler aracılığıyla yürütülmektedir.

Bu yıllarda öğretmen yetiştirme konusu önemli meselelerden biri olarak hükümetlerin önceliği olmuştur. Kurulan kadın ve erkek öğretmen okullarında (dar'ul-muallimat ve dar'ul-muallimin) modern pedagojiye yönelik birçok ders yer almakla birlikte eğitim ve okul yönetimi konusunda ele alan bir ders bulunmamaktadır. *Osmanlı Devleti Kanunları* gibi ya da *Uluslararası Kanunlar* gibi bazı derslerin verilmiş amacının da sadece devletin işleyişine ilişkin bir farkındalık ve bilgilendirme amaçlı olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhuriyet Dönemi: Okul Yöneticiliği İçin Bir Kimlik Arayışı

Bu dönem eğitim alanındaki arayışlar; eğitim sistemi, eğitimin organizasyonu ve okul yönetimi konularının da ele alındığı bir zaman dilimi ihtiva etmektedir. Bu dönemdeki eğitim anlayışının dönemin etkili düşünürlerinden Ziya Gökalp'in Fransız sosyolog Emile Durkheim'in dayanışmacı ve işlevselci kuramlarından etkilendiği anlaşılan görüşleri doğrultusunda oluşmuştur demek yanlış olmayacaktır. Nitekim 1913'te çıkarılan Temel Eğitim Geçici Kanunu (Tedisatı İbtidaiye Kanunu Muvakkatı)-ki 1961'e kadar yürürlükte kalmıştır- temel eğitim ve öğretimi düzenleyen temel yasal metin olarak ulus devlet eğitim anlayışını kurumsallaştıran bir yasal düzenleme olmuştur.

20. Yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı Devleti'nin Almanya ile ilişkileri de güçlenmiştir. 1. Dünya Savaşı sırasında Almanya ile kurulan güçlü ittifak, 20. Yüzyılın ilk yarısı boyunca çerçevesi değişse de devam etmiştir. Bu sırada dünya siyasetinde etkisi artmaya başlayan ABD'nin de Osmanlı Devleti ile ilişkiler kurmaya başladığı görülmektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, 1933 üniversite reformu sonrası "yeniden" kurulan İstanbul Üniversitesi'nde Pedagoji bölümü de açılmıştır. Amacı eğitim öğretim süreçlerine yönelik bilgi üretilmesi olan bölümde eğitim yönetimi, okul yönetimi ve eğitim planlaması gibi alanlarda neredeyse herhangi bir ders ya da araştırma söz konusu değildir. Nitekim Pedagoji bölümünde 60'lı yıllara kadar sadece yedi doktora tezinin tamamlandığı belirtilmektedir.³ 1920'lerin sonlarında kurulan Gazi Eğitim Enstitüsü ve Dil Tarih Coğrafya Fakültesi (DTCF) Psikoloji-Pedagoji bölümlerinin de esas misyonu eğitim öğretim süreçlerine yönelik araştırma yapma ve uzman yetiştirme olmuştur.

Türkiye'de 1950'lere kadar sadece üç üniversite (İstanbul, İstanbul Teknik ve Ankara) bulunmaktadır. Ancak eğitim ve öğretmen yetiştirme alanına

² Maarif Nizamnamesinin Rüşdiyelerle ilgili maddelerinde muallim-i evvel (başöğretmen) ifadesi ilk kez geçmekte ve ortaokul düzeyinde okulun yönetiminden sorumlu kişi olduğu için daha yüksek maaş alacağı belirtilmektedir.

Bkz. Çağır, M. & Türk, İ. C. (2017). 1869 Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ve Türk eğitim tarihindeki yeri. *ASEAD Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* 4(11), 62-75.

³ Bu alanda yapılan ve basım aşamasında olan bir araştırma için bkz. Bellibaş, M. Ş., Karataş, İ. H. & Aydoğdu, E. (in press). Educational Leadership and Administration in Turkey: A Critical Review of Policy, Practice, and Research, In (K. Arar, S. Gümüş, S. Turan, A. Selami & J. Mahfouz (eds.), *Demystifying Educational Leadership and Administration in the Middle East and North Africa: Challenges and Prospects*. Routledge.

odaklanmış Gazi Eğitim Enstitüsü-ki üniversite olarak kabul etmek tartışmalıdır- dışında eğitime ya da eğitim yönetimine odaklanan herhangi bir yükseköğretim kurumu bulunmamaktadır. Ayrıca 1940'dan itibaren açılan Köy Enstitüleri, Türkiye'deki köy ve ilkokul öğretmen açığını kapatmak için geliştirilmiş özgün bir model olarak 1954'e kadar devam etmiş, ardından *ilköğretmen okullarına* dönüştürülmüştür. Liseler için öğretmen yetiştiren *yüksek öğretmen okulları* da birçok girişimden sonra öğretmen yetiştiren bir yükseköğretim kurumu olma niteliğini ancak 1960'lı yıllarda kazanabilmiştir.

Planlı Kalkınma Dönemi: Bilimsellik ve Uzmanlaşma Arayışı

1940'lardan itibaren eğitim ekonomisi alanındaki bilimsel çalışmalar eğitim bilimleri alanına olduğu kadar eğitim yönetimi alanına yönelik akademik ilgiyi de artırmıştır. İlk eğitim bilimleri bölümünün (1963, Hacettepe) ardından ilk eğitim fakültesinin de (1965, Ankara) bu dönem de açılmış olması, Türkiye'de eğitim olgusunun bilimsel bir perspektifle ele alınma niyetinin tezahürleridir. Hacettepe Üniversitesi Eğitim Bilimleri Bölümü, ortaöğretime öğretmen yetiştirme misyonu ile faaliyetlerine devam ederken Ankara Üniversitesi'ne bağlı olarak kurulan ilk eğitim fakültesi, eğitim alanındaki temel bilimsel bilginin üretilmesi amacıyla eğitimin alanının temellerini kapsayan bir yapıdadır. Eğitimin idaresi ve planlamasından eğitimde ölçme ve değerlendirmeye kadar birçok temel alan bu fakülte bünyesinde yer almıştır.

Bu dönemde eğitim yönetiminin bir akademik alan olması bakımından önemli gelişme 1969'da eğitim yönetimi alanında lisansüstü eğitimlerin de başlamasıdır. Böylece Türkiye'de eğitim sistemi ilk kez kurumsal bir akademiye sahip olabilmıştır. Nitekim Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi de dahil olmak üzere neredeyse Türkiye'deki bütün eğitim bilimleri ve eğitim yönetimi alanının zeminini ve insan kaynağını Ankara Üniversitesi (AÜ) Eğitim Fakültesi'nde yürütülen çalışmalar ve bu okulun mezunları oluşturmuştur.

Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, eğitim yönetimi, denetimi, planlaması, ekonomisi alanları yanında eğitim hukuku, eğitim sosyolojisi gibi alanlarda da uzmanlar ve akademisyenler yetiştirmeye başlamıştır. İstanbul Üniversitesi, Gazi Eğitim ve DTCF'deki pedagoji ve felsefe bölümlerinin ardından Ankara Üniversitesi'nde rehberlik, danışmanlık, öğretim programları ve ölçme değerlendirme gibi alanların da temelini atıldığı görülmektedir. Bu fakültenin lisansüstü programlarından 1980'e kadar mezun olan doktoralı sayısı iki elin parmaklarını geçmezken 1990'lara kadar 200'e yakın doktoralı mezun vermiştir.⁴

Neoliberalizm Dönemi: Yaygınlaşma ve Nitelik Artışı Arayışı

1990'lı yılların sonuna doğru neoliberal politikaların, Türk eğitim sisteminde ve okul yönetiminde daha derin etkileri görüldü. Toplam Kalite Yönetimi (TKY) uygulamalarının bütün eğitim sistemi ve kurumlarında bir furyaya dönüşmesi bu etkilerin somut göstergesidir. 2000'li yıllarda daha belirgin hale gelecek işletmecilik anlayışının görünür olmaya başladığı ve akademiye liderlik konulu araştırmaların ağırlık kazanması da bu dönüşümlerin yansımalarıdır.

4 Bu alanda yapılan ve basım aşamasında olan bir araştırma için bkz. Bellibaş, M. Ş., Karataş, İ. H. & Aydoğdu, E. (in press). Educational Leadership and Administration in Turkey: A Critical Review of Policy, Practice, and Research, In (K. Arar, S. Gümüş, S. Turan, A. Selami & J. Mahfouz (eds.), *Demystifying Educational Leadership and Administration in the Middle East and North Africa: Challenges and Prospects*. Routledge.

Türkiye için eğitim bilimleri ve eğitim yönetiminin akademik alanı bakımından da 80'li yıllarda tarihi gelişmeler yaşandı. Eğitim enstitülerinin kapatılması ve eğitim fakültelerine dönüştürülmesi ile Türkiye'de eğitim bilimleri alanı akademideki yerini genişletti. Gerçi bu fiziksel genişleme, akademik derinlik bakımından halen devam eden tartışmaları da başlattı. 1980'den önce kurulan 19 üniversitenin tamamında 1982'den itibaren eğitim fakülteleri kuruldu. 1980-90 arası kurulan dokuz yeni üniversitede de eğitim fakülteleri kuruldu. 1990-2000 arasında ise tam anlamıyla bir üniversite patlaması yaşandı. Varolan 28 üniversiteye ek olarak 19'u vakıf üniversitesi olmak üzere 43 yeni üniversite daha açılarak Türkiye'deki toplam üniversite sayısı 71'e yükseldi. Böylece Cumhuriyet tarihi boyunca kurulan bütün üniversitelerin üçte ikisi bu dönemde kuruldu. Neredeyse üniversitelerin tamamında eğitim fakültesi de yer aldı.

Ne var ki yeni kurulan eğitim fakültelerinin mezunları, AÜ Eğitim (Bilimleri) Fakültesindeki mezunların sahip olduğu düşünülen çeşitlilik ve derinlik düzeyinde değillerdi. Ayrıca bu dönem daha çok örgüt ve yönetim kuramları ile liderlik konuları üzerine odaklanan lisansüstü tezleri, uygulamayla bağlantısı zayıf kuramsal bir bilimsel birikim oluşmasına sebep oldu. Diğer taraftan gerek disiplinin ABD ve İngiltere etkisinde kurulması, gerekse de Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile üniversiteler arasındaki eşgüdümsüzlük, akademide üretilen bilginin alandan kopuk bir nitelik taşımaya yol açtı. Gerçi MEB'in, okul yöneticisi seçme ve atama süreçlerinde yüksek lisans ve doktora mezunu olmayı tercih kriterlerinin başında zikretmiş olması, eğitim yönetimi alanının yükseköğretime dayalı bir uzmanlık ve bir yetkinlik alanı olduğu kanaatinin pekiştiğinin bir kanıtı olsa da eğitim sisteminin hızlı genişlemesi ve büyümesi karşısında eğitim yönetimi akademik bir disiplin olarak aynı hızda genişleyememiştir. Ayrıca ithal kavramlarla masa başı araştırmaların yaygınlık kazandığı bu dönemde, sayıların hızlı bir biçimde artmasına rağmen eğitim sisteminde ve okullarda derin bir etki oluşmamıştır.

Türk eğitim sistemi, 90'lı yılların sonlarına doğru ise derin dönüşümlere yol açan bir dizi gelişmeye sahne oldu. 28 Şubat 1997 kararları ile temel ve zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılması, meslek liselerine yönelik farklı katsayı uygulamasının başlatılması, Anadolu ve imam hatip liselerinin ortaokul kısımlarının kapatılması, 1950'lerden itibaren oluşturulan yapıyı dönüştüren sonuçlar doğurdu. Yabancı dil eğitimi, mesleki eğitim ve yükseköğretim bu kararlardan olumsuz etkilendi. Yine 1997 yılı, eğitim fakülteleri ve eğitim yönetimi alanı için de önemli gelişmelere sahne oldu. Yükseköğretim Kurulunun (YÖK) eğitim fakültelerini yeniden yapılandırma düzenlemesi ile lisans programı olarak yaklaşık 30 yıldır devam eden eğitim yönetimi lisans programı kapatıldı ve sadece lisansüstü eğitim olarak devam etmesi kararlaştırıldı. 2000'e gelindiğinde halihazırda devam eden altı doktora programı ve 15 yüksek lisans programı, 2010'lu yıllara gelindiğinde 17 doktora programı ve 40 civarında yüksek lisans programı sayısına ulaştı. 2000'li yılların başında yılda ortalama 30 civarında doktora mezunu veren programlar yılda ortalama 100 doktora mezunu verecek düzeye geldiler. Bu artışta, üniversite sayısındaki artış da etkili oldu. 2000-2010 yılları arasında 78 yeni üniversite kuruldu. Bu sayı, 2000 yılındaki toplam üniversite sayısından daha fazlaydı. Bütün üniversitelerde olmasa da eğitim fakültesi sayısı da artmaya devam etti.

Bilgi Çağı ve Küreselleşme Dönemi: Liyakat ve Ehliyet Arayışı

Bu dönemde eğitim yönetimi alanı, akademiye de genişlemeye devam etti. 2010'dan itibaren 61 yeni üniversite kuruldu. 2020 yılı itibariyle 207 üniversitede 101 eğitim fakültesinde yaklaşık 220 bin lisans öğrencisi okumaktadır. Eğitim yönetimi anabilim dalında farklı isimler altında 71 yüksek lisans ve 17 doktora programı bulunuyor. 2020 yılı sonu itibariyle ise Türkiye'de eğitim yönetimi alanında 4659 yüksek lisans tezi 675 doktora tezi hazırlandı.

Eğitimlerin içerikleri kadar yöntemleri de sorgulamaya dahil edildi. Diğer taraftan eğitim yönetimi alanındaki bilginin temelleri ile alandaki dönüşüm de sorgulama sürecine katıldı. Ali Balcı, Hasan Şimşek, Selahattin Turan ve diğer araştırmacılar, okul yöneticiliği ve eğitim yönetimi alanının dönüşümünün akademiye yansımalarını tartışan analizler yayımladılar.

Türkiye'de okul yöneticiliğinin bir eğitim sonucu kazanılan yetkinliklere bağlı bir uzmanlık mesleği olarak icra edilmesine yönelik arayışlar 2000'li yılların hemen öncesinde yasal bir zemin buldu. Okul yöneticisi olarak atanmaların 120 saatlik bir temel eğitim alarak göreve başlamasına yönelik uygulama birkaç yıllık deneyimin ardından sona erdi. Yeniden farklı yöntemlerle okul yöneticisi atama yöntemlerinin denendiği çok sayıda düzenleme ile 2000'li yıllar okul yöneticiliğinin uzmanlaşması tartışmaları sınav, mülakat, eğitim tartışmaları eşliğinde süregeldi. Özellikle 2010'lu yıllarda okul yöneticiliğinin bir uzmanlık alanı olduğu, lisansüstü eğitim ile kazanılması gereken bir unvan olduğu, meslekleşmesi, artık temel politika metinlerinde de yer bulmaya başladı. Ne var ki 2022 yılının başında çıkan Öğretmenlik Meslek Kanunu'nda da okul yöneticiliği bir uzmanlık alanı olarak tanımlanamadı.

Sonuç

Okul yöneticiliği Türkiye'de iki yüzyılı aşan tarihine rağmen halen bir uzmanlık mesleği haline gelememiştir. Yasal metinlerde öğretmenlikten başöğretmenliğe, okul müdürlüğünden okul yöneticiliğine, işletmecilikten liderliğe birçok kavram ile ifade edilmesine karşın halen iki yüz yıla yakın bir zaman öne belirlenen bir ilke olarak "meslekte asıl olan öğretmenlik" yaklaşımı devam etmektedir. Okul yöneticilerinin halen yasal olarak yasayla mesleki bir güvenceleri olmadığı gibi özlük hakları ve çalışma koşulları bakımından da öğretmenlerden daha fazla dezavantajlı konumdadırlar. Diğer taraftan okul yöneticileri üzerinde artan baskı dolayısıyla, sorumlulukları da artmakta, daha fazla hesap vermek durumunda kalmaktadırlar, ve bu sebeple de nitelikli okul yöneticisi adayları da azalmaktadır. Bütün bunlara ek olarak akademinin de okul yöneticiliğine dair somut, sürdürülebilir, etkin çözümlerin üretiminden halen oldukça uzak olduğu söylenebilir. Akademinin bu etkisizliğinde de MEB ile YÖK arasındaki mazisi eskiye dayanan tarihsel işbirliği eksikliğinin ve son yasal düzenlemeyle bu eksikliği pekiştirici yeni düzenlemelerin olduğunu da iddia etmek yanlış olmayacaktır.