

Demokratik Eğitim Kurultayı

Eğitim Sen

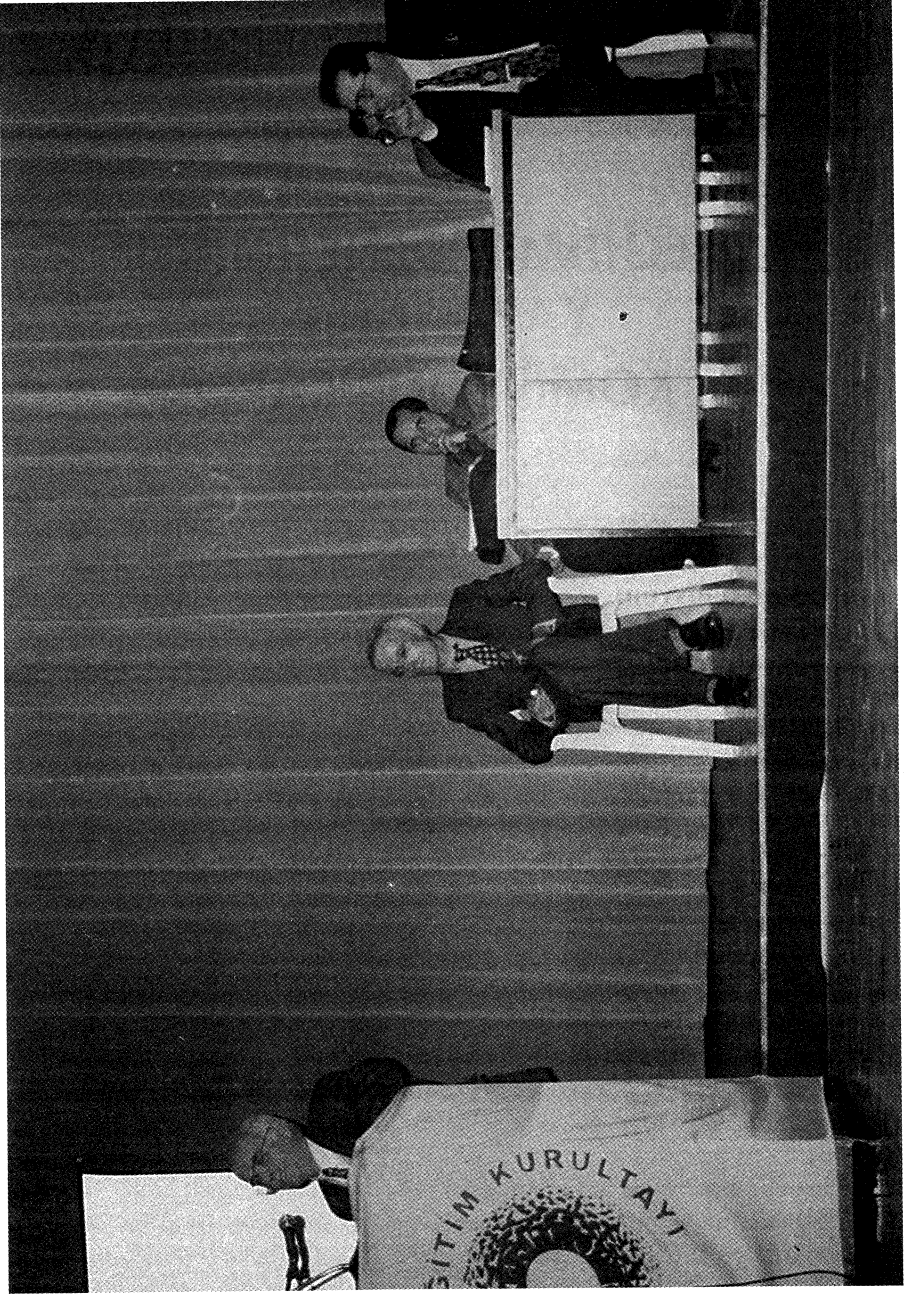
EĞİTİMİN DENETİMİNDE YAPILANMA KOMİSYONU RAPORU

Merkez Komisyon:

Başkan: Mehmet Yıldızlar, Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Doç. Dr. Battal Aslan, Gazi Üniversitesi
Mustafa Atasoy, Ankara İlköğretim Müfettişi
Murat Yaman, Ankara Atatürk Anadolu Meslek Lisesi Öğretmeni
Hasan Güleriyüz, Bursa İlköğretim Müfettişi

DEK Değeleri:

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Şeren, Gazi Ün.
Mehmet Akçasoy, Ankara İlköğretim Müfettişi
Yüksel Şahin, Kırıkkale 100.Yıl İlköğretim Okulu Öğretmeni
Dursun Deniz, Kocaeli Anadolu Lisesi Rehber Öğretmeni
Sabahattin Yıldızbaş, Van Atatürk İlköğretim Okulu
Ahmet Konuk, Siirt Şehit Polis Hayrettin Şişman İlköğretim Okulu
Hikmet Turhan, Bilecik Kozabirlik İlköğretim Okulu Müdürü
Hasan Güleriyüz, Bursa İlköğretim Müfettişi



EĞİTİMİN DENETİMİNDE YAPILANMA

Kamu yönetiminin denetlenmesi, yönetimin iyi işlenmesini amaçlar. “İyi işleme”den anlaşılması gereken, önceden belirlenmiş kurallara uygun eylemlerle birim zamanda daha nitelikli ürün ya da hizmet üretmektir. Denetim, yönetsel uygulamaların, kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun olduğu varsayılan düzenlemelerle çelişip çelişmediğini ortaya koymak için yapılır. Ancak denetimde bununla yetinilmez. Yönetsel eylemlerle işlemlerden elde edilen sonucun (verimin, ürünün) doyurucu olup olmadığına da bakılır.

Yönetimin denetleme biçimlerinden ilki siyasal, ikincisi yargısal, üçüncüsü yönetsel, dördüncüsü de kamu denetçisi aracılığıyla yapılan denetimdir. Siyasal denetim yönetim uygulamalarının yasama organlarıncı hukuksallık, ayrıca verimlilik açısından denetlenmesidir. Yargısal denetim, yönetimin eylem ya da işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını saptama amacıyla idare mahkemelerince yapılan denetimdir. Yönetsel denetim ise yönetimin, kendisi tarafından görevlendirilmiş çalışanlar ya da onlardan oluşmuş kurullar, yasa ile belirlenmiş organlar tarafından (hukuka uygun işleyiş ve amaca yaklaşma düzeyi açısından) denetlenmesidir. Kamu denetçisi tarafından yapılan denetim ise, Fransa’daki adı “arabulucu” olan, kamuoyu baskısı ile siyasal denetimin gücünden yararlanarak yönetim ile yurttaşlar arasındaki uyumsuzlukları çözmeye çalışan, daha çok yasama organınca atanmış ve bu organ adına görev yapan, bağımsız ve özerk kamu denetçisi (ombudsman) tarafından yapılır. Yönetim uygulamalarının hukukla, insancılıkla, insan hak ve özgürlükleriyle uyumlu olup olmadığının saptanmasını amaçlar.

Yönetsel denetimin türleri vardır. Bu türlerden biri sıradizinsel (hiyerarşik) denetimdir: Sıradizinsel yapıda yer alan her görevli ya da birim, aşama sırasında kendisinden önce gelenlerce (üstlerince) denetlenir, kendisinden sonra gelenleri (astlarını) denetler. Yönetimin hem denetlenen hem de denetleyen konumunda bulunması dolayısıyla sıradizinsel denetim, gerçek bir denetim sayılmamalıdır.

Yönetsel denetim, denetim kurulları aracılığıyla da yapılır. Denetim kurulları, daha çok “en üst yönetici”ye bağlıdır. Denetimi onun adına yaparlar. “En üst yönetici”ye bağlı olmak, denetlenen yönetim karşısında bağımsız olmayı sağlar. Denetim kurullarını oluşturan denetmenlerin bağımsız bir konumda bulundurulmaları gerekir. Öteki kamu görevlilerinden daha güçlü meslek güvencelerinden yararlandırılmaları, denetim görevlerini yansız ve nesnel biçimde yerine getirmeleri için zorunludur. Denetmenin görev alanının (coğrafi yönden) sınırlandırılması, bağımsızlığına zarar verir, vicdan özgürlüğünün kullanılmasını zorlaştırır.

Dış denetim de bir yönetsel denetim türüdür. Dış denetimde denetleyen organ, denetlediği yönetimin sıradizinsel yapısı içinde yer almaz. Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu’nun yaptıkları denetimler bu türdendir.

Parasal (mali, akçalı) denetim, yönetsel denetimin türlerinden bir başkasıdır. İç ve dış olmak üzere ikiye ayrılır. İç (önceden yapılan) akçalı denetim, yanlışlıkların hemen düzeltilmesine olanak verdiği için daha etkilidir. Sonradan yapılan (dış) akçalı denetim hizmeti, siyasal düzeyde, yasama organı tarafından ya da onun adına yürütülür.

Akçalı denetimin amacı, akçalı işlerde hukuk kurallarına uyulup uyulmadığının saptanmasıdır. Bu saptama, doğal olarak, kural dışı akçalı uygulamaları caydırma, gerekirse yaptırıma bağlama sonucunu doğurur.

Eğitim Denetimi

Eğitim denetimi, bir yönetsel denetim biçimidir. Sıradizinsel denetimle denetim kurulları aracılığıyla yapılan denetimi içerir. Bu bildirin konusu, denetim kurulları aracılığıyla yapılan denetimdir.

Eğitim denetimi, eğitim kurum ve kuruluşlarının kendi amaçlarıyla ulusal eğitimin amaçlarına yaklaşma düzeyini, amaçlara yönelik çalışmaların yasal ve yönetsel düzenlemelerin çizdiği sınırlar içinde kalıp kalmadığını saptama işidir. Bu iş, eğitim denetmenleri ve onların oluşturdukları kurullar aracılığıyla yürütülür.

Eğitim Denetmenlerinin Yetiştirilmesi ve Seçimi

Türkiye’de ilköğretim denetmenleri ile bakanlık denetmenlerinin yetiştirilmesi ve seçimi, iki ayrı yasaya göre yapılmaktadır. Bu yasalardan biri 222, öteki 3797 sayılı yasa’dır.

A. İlköğretim Denetmenliği

222 Sayılı Yasa’nın 2917 Sayılı Yasa ile değişik 23. maddesinin 2. fıkrası, ilköğretim denetmenlerinin yetiştirme biçimi ile atanma yöntem ve kurallarının yönetmelikle saptanmasını öngörmüştür. 27.10.1990 gün ve 20678 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve uygulanmakta bulunan Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Kurulu Yönetmeliği’nin 6. maddesine göre; ilköğretim denetmeni yardımcılığına başvurular; “çocuk gelişimi ve eğitimi”, “sınıf öğretmenliği”, “alan öğretmenliği”, “özel eğitim”, “eğitimde psikolojik hizmetler” ile “eğitim yönetimi, denetim ve planlaması” ya da bunlardan birine denkliği onaylanmış bir yüksek öğrenim kurumunu bitireceklerdir. İlköğretim kurumlarında en az beş yıl öğretmenlik ya da yöneticilik yapmış olacaklardır. Saptanan başarıları, son beş yılda başarısız rapor almayı, son üç yıllık sicil raporları ortalamasının “iyi”nin altına inmesini gerektirecek düzeye düşmeyecektir.

Denetmen yardımcılığına başvuracaklarda aranacak bu koşullar, örgün eğitim kurumları ile iş başında yetiştirmeyi ilgilendiren koşullardır. Yönetmelik (m. 6), başvurularda yaş, askerlik, disiplin, ceza ve ahlâkla ilgili başka koşulların aranmasını da öngörmüştür. Koşulların tümünü taşıyanlar denetmen yardımcılığına başvurabileceklerdir.

Aranan koşulları taşıdıkları, yöntemine uygun biçimde başvuruda buldukları saptananlar, sınava alınır. Sınav test ve görüşme yöntemi ile yapılır. Test sorularının % 20’si genel kültüre; % 30’u özel alan, % 30’u meslek, % 20’si de yönetim bilgisine özgülenir. Test sonuçları yüz üzerinden değerlendirilir. Değerlendirmeyi başarı sıralaması izler. İlköğretim Genel Müdürlüğü, teste girenlerin tümünü ya da uygun göreceği bir orandaki bölümünü görüşmeye alma kararı verir. Görüşme kurulu; ilgili müsteşar yardımcısı, o bulunmazsa İlköğretim Genel Müdürü’nün başkanlığında oluşur. Kurulda; Bakanlık Denetim Kurulu Başkanlığınca görevlendirilecek bir başkan

yardımcısı, Personel Genel Müdürlüğünden ilgili Genel Müdür Yardımcısı, Özel Eğitim ve Rehberlik Dairesi Başkanı, İlköğretim Genel Müdürlüğünden ilgili Daire Başkanı ve İlköğretim Genel Müdürlüğünce saptanacak bir ilköğretim müfettişleri kurulu başkanı bulunur. Görüşmede tam başarı için yüz puan verilir. Test ve görüşme sonucunda verilen puanların aritmetik ortalaması alınır. Bu ortalamaya göre başarı sıralaması yapılır. Denetmen yardımcısı gereksinimi, en çok puan alandan başlanarak karşılanır. Yetmiş ve daha çok puan alanlar gereksinimi karşılayacak sayıda değilse yeniden sınav açılır.

Sınavı kazananlardan önlisans öğrenimli olanlar, öğretmenlerin hizmetiçi eğitim yoluyla yetiştirilmelerine ilişkin yönetmelik uyarınca, alanlarında lisans tamamlamak üzere üniversiteye gönderilirler. Eğitim yönetimi, denetimi ve planlaması alanında yüksek öğrenim görmeyenler, en az altı ay süre ile bu alanda hizmetiçi eğitimden geçirilirler. Eğitimin tamamlanması için geçen sürede ilgililer, aylıklı izinli sayılırlar. Öğrenim süresince denetmenliğe atanma koşullarının korunması, öğrenimin süresi içinde bitirilmesi zorunludur. Süre, bu doğrultudaki başvurunun uygun görülmesi durumunda en çok iki yarıyıl uzatılabilir.

Denetmen yardımcılığına atanma hakkı kazananlar, bakanlığa başvururlar. İlk atamada görev yeri ad çekme yöntemiyle, ocak ve ağustos aylarında belirlenir.

Denetmen yardımcılığının süresi bir yıldır. Bir yıl daha uzatılabilir. Denetmenler kurulu başkanlığınca hazırlanacak program uyarınca, denetmen yardımcısı iş başında yetiştirilir. Denetmen yardımcısının yol göstericisi (rehberi) ve değerlendiricisi ilgili grup başkanıdır. Değerlendirme sonucu, kurul başkanlığına yazılı olarak bildirilir. Kurul başkanı Milli Eğitim Müdürüne, Milli Eğitim Müdürü de valilik yoluyla bakanlığa denetmen yardımcısının değerlendirilmesine ilişkin sonucu bildirir. Sonucun bildirildiği yazıları imzalayan görevliler, bu yazılarda, astlarından gelen kanılarla birlikte kendi kanılarını da belirtirler. Denetmenliğe atanma, İlköğretim Genel Müdürü ile Personel Genel Müdürünün ortak önerileri ve Bakanın onayı ile gerçekleşir.

B. Bakanlık Denetmenleri

3797 Sayılı Yasa (m.27), Bakanlık Denetim Kurulu'nun görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma yöntemlerinin tüzükle belirlenmesini hükme bağlamıştır. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, 19.2.1993 gün ve 21501 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yasa (m.27), bakanlık denetmenlerinin atanmalarına ve yetiştirilmelerine ilişkin yöntemlerle kurulların tüzükle belirlenmesine ilişkin herhangi bir hükme yer vermemiştir. Ancak, tüzük (m.12-17), denetmen yardımcılığına ve denetmenliğe atanma, iş başında yetiştirme konularını düzenlemiştir. Tüzüğe göre; denetmen yardımcılığına, bakanlığa bağlı okullarda en az on yıl öğretmenlik yapmış olanlarla beş yıl öğretmenlik yaptıktan sonra merkez örgütünde ya da okullarda en az üç yıl yöneticilik yapmış bulunanlar atanabilirler. Atama, giriş sınavını kazanma koşuluna bağlanmıştır. Bu sınava, devlet memurluğunda aranan nitelikleri taşıyanlar katılabilirler. Sağlık durumları, iklim değişikliklerine ve her türlü yolculuğa elverişli olmayanlar, giriş sınavına alınmazlar. Sınava alınmak için ilgililerin sicillerinin, tutum ve davranışlarının denetmen yardımcılığına engel olmaması gerekir. Ancak iki kez giriş sınavına katılma olanağı vardır. Denetmen yardımcılığı gereksinimi, sınavlarda gösterilen başarı sırasına uyularak karşılanır (m.12).

Sınavlar, yazılı ve sözlüdür. Giriş ve yeterlik sınavlarını, Denetim Kurulu Başkanının başkanlığında birinci derecedeki başdenetmenler arasından bakanın onayıyla belirlenecek dört denetmenden oluşan kurul yapar (m. 13).

Denetmen yardımcıları en az bir yıl süre ile yönetmelikte düzenlenen yöntem ve kurallara göre yetiştirilirler. Bu süre sonunda yeterlik sınavından geçirilirler (m. 14).

Öğretmen kökenli olmak koşuluyla müsteşarlık, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, müsteşar yardımcılığı ve genel müdürlük yapmış (m. 17); yeterlik sınavını vererek denetmenliğe atandıktan sonra kendi isteğiyle ya da görev değişikliği yöntemiyle denetmenlikten ayrılmış (m.18) olanlar, (sınavsız) denetmenliğe atanabilirler. Bu ayrık durumlar dışında denetmenliğe, yeterlilik sınavında başarılı olan denetmen yardımcılarını başarı sırasına göre alınırlar (m. 16).

Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, 2.10.1993 gün ve 21717 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik, bakanlık denetmenlerinin seçimine ve yetiştirilmelerine ilişkin (tüzükten daha ayrıntılı) düzenlemeleri içermektedir: Yönetmeliğe göre, giriş sınavının yazılısını kazanamayan, sözlüsüne katılamaz (m. 14/2). Sınavlarda bilgi, genel kültür, yetenek, tutum ve davranış yeterliliği belirlenir (m. 14/3). Yönetmelik (m. 17/e-f), sınava katılma koşullarına iki ek yapmıştır: 1. Sınavın açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde kırk yaşını doldurmamış olmak. 2. Görevini yapmasına engel olabilecek beden ya da akıl hastalığı, beden sakatlığı bulunmamak.

Yazılı sınav sorularının hazırlanması ve yanıt kağıtlarının değerlendirilmesi işi, sınav kurullarının bu yönde karar vermeleri durumunda ilgili dal denetmenlerinden oluşturulacak kurullar tarafından yapılabilir (m. 21/1). Test hazırlanmasına da karar verilebilir. Bakanlık onayı ile test hazırlanmasında uzman kuruluşlarla işbirliği yapılabilir (m.21/2). Yazılı sınav sorularının konuları, eğitim öğretim ağırlıklı yazma (kompozisyon), genel (Anayasa, 2577, 1412, 657, 5442 sayılı yasalar) ve özel (3797, 1739, 1702, 4357, 625 sayılı yasalarla ortaöğretim kurumlarının yönetimiyle, eğitim ve öğretim çalışmalarıyla ilgili yönetmelikler) “mevzuat”, özel alan bilgisi (dal bilgisi, öğretim yöntemleri) ve yabancı dildir (İngilizce, Almanca ve Fransızcadır).

Her konu grubu için tam puan yüzdür. Yönetmelikte yazılı sınavın yansızlığı ve nesnelliliği için kimi önlemler vardır. Başarı sırası oluşturulur. Başarılı sayılmak için yabancı dil dışındaki her konu grubu için altmıştan, ortalama yetmişden, yabancı dilden de elliden az puan almamak gerekir (m.25). Yazılı sınavdaki başarı sırasına göre adaylar sözlü sınava alınırlar. Bu sınavlarda adayların bilgileri, genel kültürleri, temsil yetenekleri, tutum ve davranışları, anlatım ve yargılama güçleri, ödülleri, “yayımlanmamış çalışmaları” tüm olarak değerlendirilir. Başarı, yüz üzerinden yetmiş puan almaya bağlıdır (m.27). Yazılı ve sözlü sınav puanlarının ortalamasına göre başarı sırası saptanır (m.28). Atama, başarı sırasına göre yapılır (m.29).

Denetmen yardımcılarını işbaşında yetiştirilir: Böylece onlara denetmenliğin gerektirdiği niteliklerin kazandırılmasına çalışılır. “Mevzuat” ve uygulamalarla, alanla ilgili deneyim ve uzmanlık kazandırılması amaçlanır. Mesleki bilgileri, becerileri, bilimsel çalışma ve araştırma alışkanlıkları, yabancı dilleri geliştirilir (m.32).

İş başında yetiştirme (hizmetiçi eğitim) programları başkanlıkça düzenlenir. Başdenetmenlerden birinin eşliğinde bir yıl süre ile yetiştirilecek olan denetmen

yardımcısı; bağımsız inceleme, araştırma, denetim ve soruşturma yapamaz. Denetmen yardımcısının bağımsız iş görüp göremeyeceği ilk altı ay, siciline temel olacak görüşler de ikinci altı ay sonunda raporlaştırılıp ilgili başdenetmen tarafından başkanlığa verilir. İlk altı ay ve sonunda verilen rapor olumluysa denetmen yardımcısının bağımsız görev yapması, başkanın önerisi ve bakanın onayı ile sağlanır (m. 33).

İlk ve ikinci altı aylık raporların olumlu olması, denetmen yardımcısına yeterlilik sınavına girme hakkı kazandırır (m.35): Sınav kurulu, giriş sınavı kurulunun aynıdır (m.36). Yeterlilik sınavı konuları üç gruptur. İlk grupta yargılama yöntemlerine, mal bildirimine, cezalara, devlet memurlarına ilişkin yasalarla soruşturma teknikleri vardır. İkinci grup konular, eğitim ve denetim örgütüne, eğitime, disipline, özel öğretime, ders ücretlerine, eğitim kurum ve kuruluşlarına ilişkin düzenlemelere özgülenmiştir. Üçüncü grupta ise parasal konularla, bildirimlerle, il yönetimiyle ilgili yasalar vardır (m.38).

Sınav sonuçları, giriş sınavındakine benzer biçimde değerlendirilir: Her grup yüz üzerinden puanlandırılır. Başarmış sayılmanın koşulu, her grup için altmıştan, ortalama yetmişden az puan almamaktır (m.41).

Adaylar, sözlü sınava yazılı sınavdaki başarı sırasına göre çağrılırlar. Sözlü sınavın konuları yazılıninkinin aynıdır. Nesneliliği, eşitliği sağlayıcı önlemler sözlü sınavda da alınır (m.43). İki tür sınavdan alınan puanların ortalamasına göre bir başarı sıralaması yapılır (m.45). Her iki sınavı da başaranlar denetmenliğe atanır (m.46).

Yetiştirme ve Seçme Yöntemlerinin Eleştirisi

Denetmenler ya da onlardan oluşan kurullar aracılığıyla yapılan denetim, bir yönetsel denetim türüdür. Bu denetim türünün ayırıcı niteliği “en üst yönetici”ye bağlı olan denetmenler ya da kurullar tarafından yapılmasıdır. Oysa eğitim denetmenleri ile denetim kurullarının ikili bir yapısı vardır. Bu ikili yapının sadece bakanlık denetmenleri ile denetim kurulundan oluşan bölümü “en üst yönetici”ye bağlıdır. Öteki bölümünün yönetsel bağlantısı, onu uzmanlaşmış denetim birimi olmaktan uzaklaştırmakta, sıradizinsel denetim düzeyine indirmektedir. Sıradizinsel denetimin gerçek bir denetim sayılamayacağı konusunda duraksama olmamalıdır.

Parçalı bir denetim yapısı, yetiştirme ve göreve alma yöntemlerinin de parçalı olması sonucunu doğurmaktadır. Özdeş görevi yapanların değişik yöntemlerle yetiştirilmelerine, seçilmeleri ve atanmaları sırasında değişik ölçütlerin kullanılmasına yol açmaktadır. Örneğin, ilköğretim denetmenlerinde, öğretim, eğitim, eğitimin yönetimi, denetimi ve planlanması alanlarında yüksek öğrenim yapma koşulu aranırken bu koşul, bakanlık denetmenlerinde aranmamaktadır. Denetmen yardımcılığına atanma yaşının üst sınırı ilköğretim denetmenlerinde kırk beş, bakanlık denetmenlerinde kırktır. Denetmen yardımcılığı süresinin sonunda bakanlık denetmen yardımcılığı yeterlilik sınavına alınırken ilköğretim denetmen yardımcılığı için böyle bir sınav öngörülmemektedir. Bakanlık denetmen yardımcılığı için yapılacak sınavları yürütüp sonuçlandıracak kurul denetim alanında görev yapanlardan oluşturulurken ilköğretim denetmen yardımcılığına seçme sınavlarından sorumlu kurulda ağırlık, yöneticilere verilmiştir. İlköğretim denetmenleri için bir yıl geçerli sayılan denetmen yardımcılığı sınavlarının sonuçları, bakanlık denetmen yardımcılığı için gereksinim oldukça

geçerlidir. Sayısı çoğaltılabilecek olan bu uygulama farklılıklarının bilimsel gerekçelere dayandırılması olanaksızdır.

Bakanlık denetmenlerinin atanmalarına ve yetiştirilmelerine ilişkin düzenlemelerin tüzükle yapılmasının yasal dayanağı yoktur.

Sözlü sınav ile “görüşme”nin siyasal etkilenmelere ve öznel değerlendirmelere elverişli olduğu yadsınmaz. Geçerli, güvenilir ve nesnel olmayan sözlü sınavla “görüşme”den eğitim denetmenlerinin seçiminde yararlanmayı sürdürmenin tek gerekçesi, denetmen kadrolarını siyasal yandaşlarla, çıkar ortaklıklarıyla doldurmak olabilir. Oysa, denetim birimlerini yönetimden, gücü elinde bulunduranlardan yana tavır alacak görevlilerden oluşturmakta kamu yararı yoktur. Denetim birimlerine halkın yararını düşünecek, yansız görev, nesnel değerlendirme yapacak kamu görevlileri egemen olmadıkça yönetimin denetimi sözde kalır. İşliyormuş gibi görünür, ama işlemez. “Görünürde denetim” denetimin hiç olmamasından çok daha kötüdür. Çünkü, denetimin hiç olmaması, onun yokluğundan kaynaklanan sorunları açığa çıkarır. “Görünürde denetim” ise denetimsizliğin oluşturduğu sorunların üstünün örtülmesine, gizlenmesine yarar. Gizlenmiş sorunlar, ayırđına varılmış olanlardan çok daha “tehlikeli”dir.

Denetimde yansızlık, nesnellik ve bilimsellik, kendi kendine sağlanamaz. Yansızlığın, nesnellüğün ve bilimselliğın denetime damgasını vurmasının güvencesi; “gözünü budaktan esirgemeyen”, korkusuz, yiğit, bilime gönül vermiş denetmenler değildir. Bu nitelikleri taşıyan denetmen sayısı, o güvenciyi oluşturacak düzeyin çok altındadır. Öyle ise önlemler, seçkin nitelikleri olan denetmenlerin sayısal çoğunluğu oluşturduğu varsayımına dayandırılmamalıdır. İşini yitirme korkusu, evini ve çocuklarını geçindirme kaygıları bulunan, baskılardan etkilenen, güçlülerin karşısında gerileyen, sıradan denetmenlerin varlığı, alınacak önlemlerin kararlaştırılmasında etkili olmalıdır. Denetmenlerin seçimleri, atanmaları, yükseltmeleri, ödüllendirilmeleri, cezalandırılmaları, yerlerinin ve görevlerinin değiştirilmesi nesnel kurallara bağlanmadıkça görev güvenliğinin sağlanmasına olanak yoktur. Görev güvenliği ve bağımsızlığı olmayan denetmenlerin yaptıkları denetim “biçimsel”dir. “Görünürde”dir. Yönetimin değişik aşamalarında görevli olanların etkiledikleri denetim, gerçek denetimden çok uzaktır. Bugünkü seçme, yetiştirme ve atama biçimi, önemli ölçüde yönetimin denetimindedir. O nedenle nesnel değildir. Yansız ve bilimsel denetime olanak sağlayacak nitelikleri taşımamaktadır.

Öneriler

1. Denetmen yardımcısı seçme kararı, en uç birimlere değin, yazı ile ve imza karşılığında duyurulmalıdır. Çok satılan üç gazetede iki kez yapılacak olan duyurunun eksiksiz sayılamayacağı gözardı edilmemelidir.
2. Seçimin nitelikli öğretmenler arasından yapılmasını sağlayacak önlemler alınmalıdır.
3. Seçme öncesi ve sonrası uygulanacak olan yetiştirme programı hazırlanırken;
 - a. Denetleyenin, denetlediğı alanla ilgili bilgi, kültür ve deneyim birikiminin denetlediklerinden daha çok olması gerektiğı unutulmamalıdır.

- b. Denetmenlerin hukuk, özellikle yönetim hukuku alanında belirli bir yetiştirme düzeyine ulaşmaları amaçlanmalıdır.
- c. Eğitimin değişik alanlarını denetleyebilecek yeterliğe sahip denetmen yetiştirme olanağı yaratılmalıdır.
- d. Eğitimi, eğitim çalışanlarını, onların örgütlerini ilgilendiren, tarafları arasında Türkiye'nin de bulunduğu uluslararası sözleşmeleri bilmenin, doğru anlamının önemi göz önünde bulundurulmalıdır. Kimi yönetsel uyuşmazlıkları bu sözleşmelerin uygulanması yoluyla çözümlenmeyi hukukun gereği sayan ve önerilerini bu doğrultuda oluşturan denetmen gereksiniminin karşılanmasına çalışılmalıdır.
- e. Demokratik liderliği gerektiren niteliklerle iyi bir denetmende bulunması gereken öteki niteliklerin adaylara kazandırılması kaygısı egemen olmalıdır.
- f. Denetmenlerin program hazırlama ve geliştirme becerilerinin uzmanlık düzeyine çıkarılması önemsenmelidir.

4. Seçme ve yeterlilik sınavları uzman, bağımsız ve özerk kuruluşlarca yapılmalıdır. Adaylar yetiştirecekleri alandan değil, çalıştıkları alandan sorumlu tutulmalıdır. Sözlü sınav, görüşme gibi seçiciliği, güvenilirliği, geçerliliği ve nesnelligi olmayan ölçme araçlarının kullanılmasından vazgeçilmelidir. Seçme ve yeterlilik sınavlarında nesnellik sağlanmalıdır.

5. Denetmenlerin atanmaları, görevden alınmaları, yükseltmeleri, ödüllendirilmeleri, cezalandırılmaları, yerlerinin ve görevlerinin değiştirilmesi konularındaki öneriler, eğitim çalışanlarının kurdukları örgütlerin de ağırlıklı olarak temsil edildiği bağımsız ve özerk kurullarca oluşturulmalıdır. Yönetsel işlemlerin, bu önerilere dayandırılması güvence altına alınmalıdır.

6. Denetimin yönetimi seçilmiş organlar eliyle gerçekleştirilmelidir. Seçimle oluşturulmuş organlarda görev alanlar, güvensizlik önerisinin seçen kurul tarafından benimsenmesiyle geri çekilebilmelidir.

7. "Siyasal erk"ün denetmenlerin görevlerine, denetim kurullarının işleyişine karışma yetkisi, "karışma"yı gerektirecek somut ve önemli nedenlerin varlığı durumunda söz konusu olabilmelidir. Bu nedenler, önceden (yanlış anlamaya olanak vermeyecek biçimde) saptanmalıdır. "Karışma" yargı denetimine bağımlı olmalıdır.

8. Anayasa'nın eğitim ve öğretimin devletin gözetim ve denetimi altında yapılacağına ilişkin hükmü (m. 42/3) ile, 3797 Sayılı Yasa'nın devlet adına bu görevi yerine getirme sorumluluğunu Milli Eğitim Bakanlığına yükleyen hükmü (m. 2/a) birlikte gözönünde bulundurulmalı, eğitim denetiminin ancak adı geçen bakanlık adına yapılabileceği kabul edilmelidir.

Yasal dayanağı bulunmayan ve illerde valilikler adına yapılan eğitim denetimlerine son verilmelidir. Denetim birimlerinin yasaya ve hukuka uygun bir yapıya, Milli Eğitim Bakanlığını temsil edecek bir konuma kavuşturulması için daha çok zaman yitirilmemelidir.

Eğitim Denetiminin İşleyişi

Türkiye’de eğitim denetiminin iyi işlediği söylenemez. Denetleyenlerle denetlenenler arasındaki uzaklık, soğukluk yılların sorunudur. Baskıcı, yardımcı olma yerine kusur arayan bir denetim anlayışı, her dönemde ağırlığını duyurmuştur. Bu anlayışın düşünülebilen, duyumsanan nedenleri arasında denetmenlerin yetersiz olmaları, kendilerini yetersiz saymaları önemli bir yer tutmaktadır. Yeterli olduğu konusunda kendisine güveni olan hiç bir denetmen, baskıcı olma gereği duymaz. Baskı, yetersizliği örtme, gizleme gereksiniminin sonucu gibi görünmektedir.

Alanda yeterli olma; okuma, araştırma, inceleme olanağı bulmakla yakından ilgilidir. Oysa özellikle ilköğretim aşamasında denetmen olanların çoğu denetimin işleyişiyle ilgisi bulunmayan iş yükü, kendilerini mesleksi alanda geliştirmek için zaman bırakmamaktadır. Evine iş götüren, üç beş saatlik uyku dışındaki tüm zamanını bu resmi işlerini bitirmek için harcayan denetmenlerin sayısı az değildir. Nitelikli iş üretme kaygısı bulunan denetmenlerin (uyku dışındaki tüm zamanlarını harcasalar da) işlerini bitirmeleri olanaksızdır. Görevlerin bir bölümünü yapmamak gibi bir seçenek olmadığına göre, sık sık işin niteliğinin düşürülmesi kaçınılmaz olur. Dinlenememek, sürekli çalışmak zorunda bırakılmak, önemli bir sıkıntı kaynağıdır. Denetmensiniz, işinizi önemsiyorsanız sıkıntı ile birlikte yaşamaya alışmak zorundasınız. Dinlenmeden ayakta durmayı becermekle yükümlüsünüz.

Yönetimin iş dağılımında eşitliği gözeten bir uygulama yapma kaygısı yoksa işiniz daha da zorlaşır. Kişisel ya da siyasal yakınlıklar nedeniyle kimi denetmenlerin işleri hiç denecek düzeydedir. Kimileri, iş yoğunluğunun altında ezilir. Ezilmekle de kalmaz. Çalışma gücünün tümü kullanılsa bile süresi içinde bitirilemeyen görevleri yapmamakla suçlanır. Uyarılır. Daha da ileri gidilerek hakkında soruşturma açılır, yaptırım uygulanır.

Grup olarak çalışmanın getirdiği yükler de vardır: Grubunuzda çalışan, işini iyi yapan birisi olarak tanındınızsa işiniz daha da zorlaşır. Grubun ortak işleri, genellikle sizin omuzlarınızdadır.

Denetim işleriyle bağdaşmayan görevler, denetmenin asıl işlerini yapmasının önündeki en büyük engeldir.

Öneriler

Denetim işlevinin gereği gibi yerine getirilmesi, aşağıdaki öneriler doğrultusunda bir “denetim işleyişi”nin oluşturulmasına bağlıdır.

1. Denetmen sayısı çoğaltılmalı, denetmenlerin iş yükleri azaltılmalıdır. Denetim işleviyle bağdaşmayacak görevlerin denetmenlere yüklenmesini önleyecek düzenlemeler yapılmalıdır.

2. Denetimin işlevleri arasında önemli bir yer tutan değerlendirmeye değerlendirilenler de ortak edilmelidir. Değerlendirme tek yanlı bir işlem olmaktan kurtarılmalıdır.

3. Denetim sonucunda yapılan değerlendirme, açık ve güvenilir olmalıdır. Gizli sicil uygulamasına son verilmelidir.

4. Değerlendirme biçimsel, aynı zamanda bütünsel olmalı; çok boyutlu ve geniş açılı, nesnellığı sağlayıcı, “ortak ölçüt”lerin kullanılmasına elverişli bir yapıya kavuşturulmalıdır.

5. Denetim, demokratik bir süreç olarak algılanmalı; denetmenler, demokrat bir kişilik yapısına sahip olacak eğitim sürecinden geçirilmelidir.

6. Denetim; dar açılı yaklaşımların önlenmesine, eğitimde verimliliğin artmasına, olumlu yönde gelişme isteği yaratılmasına katkı yapmalıdır.

7. Denetim, özgül durumlara uyarlanmalı; somut koşulları, bu koşulların başarıya etkilerini gözardı etmemeli, ortama, denetlenenin yeteneklerine ve gelişmişlik düzeyine göre biçimlendirilmeli, esnek olmalıdır. Öğretmen ve öğrencilerin bireysel özelliklerine saygı temeline dayanmalıdır.

8. Denetim, denetlenende kendisini değerlendirme, yetiştirme, yeni gelişmeleri izleme, bilgi ve deneyim birikimini artırma gereksinimi yaratmalıdır.

9. Denetlemede, denetlenenlere tepeden bakmanın, bilgiçlik taslamanın, öğüt ve buyruk vermenin yeri olmamalıdır.

10. Denetim, demokratik bir tartışmaya, “doğruları birlikte arama”ya, başarı düzeyini birlikte saptamaya, özeleştirme yapmaya ortam hazırlamalıdır.

11. Denetlemede yardım, destek, yol gösterme ön plana çıkmalıdır.

12. Denetim, denetlenenlerin desteği ve katkısı sağlanarak sorunlara çözümler üretilmelidir.

13. Denetim sırasında denetlenenlerin sürece etkin biçimde katılmaları, böylece denetimin başarısını kolaylaştırmaları, denetim sorumluluğuna ortak edilmeleri sağlanmalıdır.

14. Denetim, denetlenenin olumlu yanlarını öne çıkarmalı, yeteneklerini kullanmasına ve kanıtlamasına olanak vermelidir.

15. Denetim sırasında içten, başarının artmasına yardım etmeye gönüllü olunmalıdır. Kusurların altını çizmek yerine olması gerekenler üzerinde tartışılmalıdır. Denetim başarıyı özendirilmeli ve isteklendirmeli, kişisel ilişkilerde kırıncı olmamalıdır.

16. Denetim, denetleyenlerle denetlenenlerin meslek ve özlük sorunlarını özgürce tartışmalarını sağlayacak bir ortam yaratmalıdır. İletişimin olanaklarının denetimin amacına ulaşması kolaylaştırılmalıdır.

17. Denetim sonucunda yapılacak değerlendirmenin nesnellığı, yansızlığı, güvenilirliği konusunda denetlenende kuşku yaratacak yaklaşımlardan kaçınılmalıdır. Değerlendirme araç, gereç, yol ve yöntemleri, nesnellik düzeyi yüksek, doğruya yakın sonuçlara ulaşmayı kolaylaştıracak biçimde, değerlendirme sonuçlarından etkilenenlerin de katılımıyla sürekli geliştirilmelidir.

18. Denetmenlere, eğitim ve eğitim yönetimi dışındaki alanlarda görev verilmemelidir.

19. Eğitim alanındaki inceleme, araştırma ve en önemlisi soruşturma işleri, bugüne değin olduğu gibi, bundan sonra da eğitim denetmenleri tarafından yürütülmelidir.

Denetim Birimlerinin Yapısal Nitelikleri

Eğitim denetiminde yapılanma sorunu, eğitim yönetiminin örgütsel yapısı içinde denetim işlevinin yerinin belirlenmesi sorunuyla yakından ilgilidir. Denetim birimlerinin ve denetim görevlilerinin yönetimin örgütsel yapısı içindeki bağlantılarını ortaya koymak, bu sorunun çözümünü kolaylaştırır.

Eğitimin denetimi; eğitim yönetiminin bir işlevi, bir ögesi, bir alt dizgesidir (sistemidir). Öyle ise eğitimin denetimini amaçlayan birim ya da birimler, eğitim yönetiminin bütünlüğü içinde düşünülmalıdır.

Denetim Birimlerinin Örgütsel Yapıdaki Yeri

Denetim birimlerinin eğitim yönetiminin örgütsel yapısı içindeki yeri nasıl belirlenmelidir? Bu sorunun yanıtı, eğitim siyasalarını saptayan, eğitim uygulamalarını yönlendiren ve sorunlarını çözmekle yükümlü kılınan yetke (otorite) ile çok yakından ilgilidir. Eğitim yönetiminin en yetkili organı, kuşkusuz, denetim birimlerine de egemen olur. Bu birimleri kendisine bağlar. Dolayısıyla eğitimin denetimi ile görevlendirilen birimlerin eğitim yönetiminin örgütsel yapısı içindeki yeri, bu yapının tepesindeki “erk”ten sonra gelir. Denetim birimleri doğrudan bu “erk”e bağlıdır. Çünkü, denetlenen olan, söz konusu “erk”e bağlı olan tüm yönetim birimlerini içerir. Eğitim kurumlarının yönetimi de (kuşkusuz) bu alan içindedir. Denetim, eğitim yönetiminin en yetkilisi adına yapılacaksa (ki yönetimin kendi kendisini denetlemesinin başka bir anlamı olamaz) işin mantığı budur. Denetim birimlerinin, yetkileri azaltılmış yönetim birimlerine bağlanması, “yönetimin denetimi”nden beklenen yararları sınırlandırır. Kendisine bağlı denetim birimleri bulunan alt yönetim birimlerinin uygulamalarını denetim dışına çıkarır. Bu, denetlenebilen alanın daraltılması anlamına gelir.

Dünyadaki Uygulama

Ulusların genel eğilimi de eğitimin denetimi ile görevlendirilen birimleri bağımsız duruma getirmek, hiç olmazsa eğitim yönetiminin en yetkili, birimine (doğrudan) bağlamaktır. Örneklendirelim:

1. Fransa’da “Genel Denetim Kurulu” sistemi değerlendirir; denetim sonucunu, önerilerini içeren raporunu Ulusal Eğitim Bakanlığına verir. “Ulusal Eğitim Genel Denetmenleri Kurulu”da bir bütün olarak eğitim sistemini değerlendirir. Yönetim Genel Denetmenleri Kurulu, Ulusal Eğitim Bakanlığının amaçlarının gerçekleştirilmesinden sorumludur. Sorumlulukları, görevlerini ve görev alanlarını belirler. Bölgesel ve bölüm denetmenleri, genel denetmenlerle bağlantılı olarak çalışırlar. Görülüyor ki Fransa’da denetim görevlilerinin görevleri “genel”dir, “ulusal ölçekte”dir. İlköğretim okullarından ve öğretmenlerden sorumlu bulunan bölgesel denetmenler ile bölüm denetmenleri yerel yöneticilerle değil, genel denetmenlerle bağlantı kurarlar.
2. Hollanda’da denetim işlevini, Eğitim Denetim Kurulu yerine getirir. Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanı, bu kurulun çalışmaları hakkında yasama organına bilgi verir, yıllık çalışma raporlarını değerlendirir. Kurul, bağımsızdır.

3. Lüksemburg'da öğretiminin tüm organlarında denetim; eğitimin yönetimini ve sorumluluğunu üstlenmiş olan, Ulusal Eğitim ve Mesleki Öğretim Bakanlığı'na bağlı denetmenlerce yapılır.
4. İrlanda'da eğitimin denetiminden sorumlu bulunan Denetim Kurulu, Baş Denetmenin aracılığıyla doğrudan bakana bağlıdır. Başdenetmenler biri ilkokullardan, öteki ortaokullardan, ortaöğretim kurumlarından sorumlu iki yardımcısı vardır.
5. Avusturya'da eğitimin yönetimine ilişkin yetki ve sorumluluk, merkezi devlet ile federasyonlar arasında bölüşülmüştür. Bu yetki ve sorumluluk bölüşümünün doğal sonucu olarak eyaletlerde bölge ya da il okul kurulları oluşturulmuştur. Zorunlu eğitim aşamasında alan denetimi ile görevli olanlar eyalet, ötekiler il denetmenidir. Birinciler, ikincilere eğitim yönünden yol gösterirler. Federal Eğitim ve Sanat Bakanlığına bağlı sınırlı sayıdaki birkaç okul da alan (brans-dal) denetmenlerince denetlenir.
6. Portekiz'de Denetim Kurulu, tüm eğitim kurumlarının eğitim, denetim ve gözetiminden sorumludur. İki yardımcısı olan bir genel denetmenin yönetimindedir. Bölge temsilcilikleri vardır. Temsilciler, genel denetmene karşı sıradizinsel (hiyerarşik) biçimde sorumludurlar. Bir genel denetmen tarafından yönetilen Eğitim Genel Denetim Kurulu, Eğitim Bakanlığının sekiz ana biriminden biridir.
7. İsveç'te merkez yönetimi düzeyinde okulların gözetiminden sorumlu birim "Eğitim Ulusal Ajansı"dır. Denetimle ilgili özel ve uzman bir kuruluşun bulunmadığı İsveç'te eğitimin yönetiminin nesnel olarak değerlendirilmesi, bu değerlendirme sonuçlarına göre önlem alınması yeğlenmiştir. İsveç'te de denetimin merkezi bir işlevi vardır.
8. İtalya'da 1972'ye değin merkezi bir eğitim egemendi. Eğitimin yönetimi 1972'den sonra bölgelere, illere ve yerel yönetimlere bırakılmıştır. Eğitimin denetimi, Teknik Denetim Kurulu'nca yapılır. Eğitimin tümü, bu kurulun denetimi altındadır. Denetmenler, Eğitim Bakanlığının teknik danışmanıdır. Bakana karşı sorumludurlar. Merkezde ya da bölgede görevlendirilmeleri, doğrudan bakana bağlı olmalarını engellemez.
9. Galler'de okulların denetiminden Majestelerinin başdenetmen sorumludur. Başdenetmenin birimi İngiltere'de Eğitimde Standartlar Dairesi olarak tanınır. Değişik görevleri bulunan yönetim (profesyonel denetmenlerle eğitim ve alan denetmenleri, meslekten olmayan denetmenler) başdenetmenliğe bağlıdır. İskoçya'da Denetim Kurulu, meslek yaşı ötekilerden daha eski olan bir başdenetmen tarafından yönetilir. Öteki başdenetmenlerden biri eğitim için üretilecek temel siyasaları belirler. Öteki değişik coğrafi bölgelerdeki eğitim uygulamalarını, yönetimini ve denetimini gerçekleştirir. Eğitimin sürdürüldüğü her alanın (bölgenin, birimin) denetimi, ulusal düzeyde bir kadrolu denetmenin sorumluluğundadır. Kuzey İrlanda'da Eğitim, Öğretim Denetim Kurulu, tüm ülke eğitimi denetler. Bu kurul ayrıca Kuzey İrlanda Eğitim Bölümüne rehberlik eder.

10. “İsviçre’de konfederasyonu oluşturan denetmenlerden her biri”ne kanton denir. Kantonlar eğitim ve kültür yönünden özerktir. O nedenle İsviçre’de merkezi bir eğitim bakanlığı yoktur. Denetim de içinde olmak üzere eğitim işleri, kantonlar düzeyinde kurulmuş bulunan eğitim yönetimi tarafından yürütülür. Eğitim denetmenleri, kantonların eğitim işlerini yürütme yetki ve sorumluluğunu üstlenmiş birime bağlıdır. Bu birim, örneğin Bern Kantonu’nda eğitim müdürüdür. Ortaöğretim ve ilköğretim denetmenlerinden oluşan Denetmenler Konferansı’na eğitim müdürü ya da görevlendireceği bir denetmen başkanlık eder. Denetmenler, Kanton Yönetim Örgütü ile okullar arasında bağlantı kurarlar. Okulları denetlerler. Dal/alan denetmenleri ortaöğretime bağlı okulların, ilköğretim denetmenleri de ilköğretim okullarının denetiminden sorumludurlar. Denetmenlerin geniş yetkileri, denetleme, yönetsel ve eğitimsel (pedagojik) görevleri vardır.

Türkiye’deki Uygulama ve Hukuksal Durum

1. Uygulama

İlköğretim denetmenliğinin bir denetim hizmeti birimi olduğu açıktır. Bu birimin eğitim örgütü içindeki yeri, konumu ve işlevi hangi yasaya bakılarak belirlenecektir? Sorunun yanıtı, 222 Sayılı Yasa’da da 3797 Sayılı Yasa’da da bulunabilir. Uygulamada, 222 Sayılı Yasa’ya üstünlük tanınmakta, ilköğretim denetmenlerinin görev, yetki ve sorumlulukları bu yasaya dayanılarak belirlenmektedir. Eğitim örgütü içindeki konumu da görev, yetki ve sorumluluklarından çıkarılmaktadır.

2. Hukuksal Durum

27 Eylül 1984 gün ve 3046 sayılı Yasa’nın 6/b maddesi “danışma ve denetim birimleri”ni, bakanlıkların merkez örgütlerini oluşturan birimler arasında saymıştır. İlköğretim denetmenliği bakanlık merkez örgütü içinde saymamakla denetim birimi olarak görmemek arasında hiç bir fark yoktur. İvedilikle çözümlenmesi gereken yasal sorun, “denetim birimi” sayılmayan bu kurumun ne tür birim olduğuna karar vermektir: İlköğretim kurumlarını denetleme hizmeti, ancak “denetim birimi” tarafından yapılabilir. Bu olgu, söz konusu hizmeti yürütmekte olan kurulların “denetim birimi” sayılmamasındaki anlamsızlığı, mantıksızlığı, daha da önemlisi yasadışılığı ortaya koyar. Aklın, mantığın, yasa ve hukukun gereği ilköğretim kurumlarını denetlemekle görevlendirilmiş uzman kurullara, “denetim birimleri” arasında yer vermektir. Denetim kurulları ise, 3046 Sayılı Yasa (m.12) uyarınca bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez örgütünü oluşturan birimler arasındadır. Bakanlıkların taşra örgütlerinin sıradizinsel aşamaları (kademeleri) 3046 sayılı Yasa’nın 13. maddesinde teker teker sayılmıştır. Bu aşamalardan hiç biri, denetim birimini içerecek, onu anımsatacak, çağrıştıracak nitelikte değildir.

Denetim işlevinin denetim birimlerince yürütülmesi; 222, 3046 ve 3797 sayılı yasalarda açıkça belirtilmiştir. İllerde yapılıyor olması, bu hizmetin “denetim birimleri”nce yürütülmesine ilişkin yasal zorunluluğu ortadan kaldırmaz. Eğitim denetimi, illerde, milli eğitim müdürlüklerine bağlı ilköğretim müfettişleri kurullarına yapıldığına göre, bu kurulları merkezi yönetimin taşra örgütleri arasında değerlendirmek

gerekir. 3797 Sayılı Yasa, merkez örgütünde yer alan hiç bir birime, taşra örgütünde denetim birimi kurma yetkisi vermemiştir. 3046 Sayılı Yasa'da da açık biçimde belirtildiği gibi “Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarda bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.” (m.17/c) Bu açıdan 3797 Sayılı Yasa'da durum nedir? Ona biraz daha yakından bakalım.

Eğitim örgütünün içerdiği birimler, 3797 Sayılı Yasa'da teker teker sayılmıştır. Bu birimler arasında “danışma ve denetim birimleri” de vardır. Birimlerin görevleri de bu yasa da belirlenmiştir. Yasanın adı; eğitim örgütü, bu örgütsel yapının içerdiği birimler ve birimlerin görevleri konusunda özel olarak konulduğunu gösterecek açıklıktadır. O nedenle, eğitim örgütü içindeki birimlere ve bu birimlerin işlevlerine ilişkin özel yasa, 3797 Sayılı Yasa'dır. İlköğretim denetmenliği bir denetim birimidir. Eğitim örgütü içindedir. Öyle ise onun görevleri ile 3797 Sayılı Yasa'da yer alan denetim birimlerinin görevleri özdeşdir. Denetim biriminin eğitim örgütü içindeki yeri ve görevleri konusunda özel yasa dışındaki düzenlemelerde yer alan kurallar geçerli sayılamayacaktır. Çünkü, aynı konuyu hem özel, hem de özel olmayan (genel) yasa düzenlemişse özel yasanın düzenlemesine öncelik tanınması hukukun gereğidir.

3797 Sayılı Yasa (m.26) “Teftiş Kurulu Başkanlığı”nı “danışma ve denetim birimleri” arasında saymıştır. Aynı yasa (m.53/2) “... Ana hizmet birimleri, milli eğitim müdürlüklerine bağlı olarak ayrı il ve ilçe birimleri de kurabilir.” hükmünü içermektedir. Yasanın bu iki hükmü (m.26 ve 53/2) birlikte göz önünde bulundurulursa “Teftiş Kurulu Başkanlığı”nın milli eğitim müdürlüklerine bağlı olarak ayrı il ya da ilçe birimleri kuramayacağı sonucuna varılır. Bu nedenle, ilköğretim müfettişleri kurulu başkanlığının “Teftiş Kurulu Başkanlığı” tarafından kurulan bir “danışma ve denetim” birimi olarak işlem görmesi, yasal açıdan olanaksızdır. İl milli eğitim müdürlüğüne bağlı bir birim olduğu göz ardı edilmezse “ilköğretim müfettişleri kurulu başkanlığı”nı “ana hizmet birimleri” arasında değerlendirme zorunluluğu doğar. 3797 Sayılı Yasa (m.9), “ana hizmet birimleri” olarak okul öncesi eğitim, ilk, orta, erkek ve kız teknik, yüksek öğretim, ticaret ve turizm öğretimi, öğretmen yetiştirme ve eğitimi, çıraklık ve yaygın eğitim, dış ilişkiler, yurt dışı eğitim öğretim, özel öğretim kurumları, özel eğitim rehberlik ve danışma hizmetleri, bilgisayar eğitimi ve hizmetleri genel müdürlükleriyle okuliçi beden eğitimi, spor ve izcilik daire başkanlığını saymıştır. “İlköğretim Müfettişleri Kurulu Başkanlığı”nın görev ve yetkileri, adından da kolayca anlaşılabilir işlevi, bu “ana hizmet birimleri”nden hangisi içinde değerlendirilmesine elverişlidir? Kuşkusuz hiç birisinin. “Teftiş Kurulu Başkanlığı”nı “danışma ve denetim birimleri” arasında sayan yasakoyucunun “İlköğretim Müfettişleri Kurulu Başkanlığı”nı “ana hizmet birimleri” içinde değerlendirmesinin hukuksal dayanağı olabilir mi? Bu sorunun yanıtı da “evet” olamaz.

222 Sayılı Yasa'da denetim birimi görevlilerinin işlevleri sayılmıştır. Bunlar, rehberlik, denetim ve soruşturmadır. Yasa; ilköğretim müfettişlerinin niteliklerinin, yetiştirilme biçiminin, görev ve yetkileri ile atanma yöntem ve kurallarının yönetmelikle saptanmasını öngörmüştür (m.23).

Demek oluyor ki eğitim örgütü içindeki denetim biriminin görev, yetki ve sorumlulukları hem 222, hem de 3797 Sayılı Yasa'da yer almaktadır. Bunlardan birisine

öncelik tanımak gerekecektir. Çünkü, ikisinin de aynı zamanda (birlikte) uygulanmasına hukuksal olanak yoktur. Kaldı ki aynı konuyu düzenleyen iki ayrı yasanın birlikte uygulanması “denetim birimi”nin verimliliğini olumsuz yönde etkilemekte, önemli sakıncalar doğurmaktadır. Hukuka uygun olanı, özel yasaya öncelik tanımak, denetim işlevini 3797 Sayılı Yasa kapsamında değerlendirmektedir.

Öğretmen sorunlarına çözümler ve onların konumlarını (statülerini) iyileştirici önlemler üretmek amacıyla 19. dönemin 2. yasama yılında kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu’nda bu görüşleri destekleyecek bölümler vardır. Kimi alıntılar yapalım.

- “... Diğer bakanlıklarda, İktisadi Devlet Teşekküllerinde ve bunların teşkilat yapılarında iki ayrı teftiş kurulu bulunmamaktadır. Aslında Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Kanunu’nda böyle bir ayırım yoktur. Buna rağmen ilköğretim müfettişleri Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapar görünmektedir.” (s.17)
- “ İlköğretim ve Bakanlık müfettişleri Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde aynı hizmetleri yürütmektedir.” (s.18)
- “ Bu iki birimin aynı yapıda birleştirilmesi bir zarurettir. Zira Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Kanunu da bu zarureti doğrulamaktadır.” (s.18)

Başbakanlığın 18.10.1983 gün ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı K.K.T.D.18 / 174-230/07691 sayılı yazısı ekinde Danıştay Başkanlığına gönderilen Milli Eğitim Bakanlığının 13.10.1983 gün ve Personel Genel Müdürlüğü 243.36 PLN.YNT.Ynt. Şb. 83/1596/1986 sayılı yazısında konu ile ilgili olarak şöyle denilmektedir : “ .. Bakanlıkça atanan ilköğretim müfettişleri yürütülmesinden, gözetim ve denetiminden Milli Eğitim Bakanlığının doğrudan sorumlu olduğu hizmetin kanunlar çerçevesinde yerine getirilmesi için görevlendirilmiş olup denetim ile ilgili görevlerini bakanlık adına yapmaktadırlar. Bu cümleden olarak ilköğretim müfettişlerinin 657 Sayılı Kanunun değişik 36’ncı maddesinin 11’inci fıkrasında belirtilen bakanlık müfettişleri kapsamında mütalaa edilmesi gerekmektedir.” (Danıştay Dergisi, sayı: 54-55, 1984, sayfa:91)

Bakanlığın bu görüşü, ilköğretim denetmenlerin bakanlık denetmenleri kapsamı dışında tutulmasının hukuka aykırı bulunduğuna ilişkin yoruma güç kazandırmaktadır. Yazık ki bakanlık, yasaya ve hukuka yabancı olduğu ölçüde kendi görüşüyle de çelişen bir uygulamayı yıllardan beri sürdürmektedir.

3. Eğitim Denetimini Hukuka Aykırı Biçimde Yapılandırmanın Sonuçları

a. Verim Düşüklüğü

3797 Sayılı Yasa (m.27), denetim biriminin görev alanını “Bakanlık teşkilatı ile Bakanlık kuruluşları” olarak belirlemiştir. Bakanlık örgütü ile kuruluşlarının her tür işlem ve etkinliği denetlenecek, incelenecek, gerekirse soruşturulacaktır. Bu iş, denetim birimince yapılacaktır. 222 Sayılı Yasa (m.23) aynı işleri yapmakla ilköğretim denetmenlerinin görevlendirilmelerine olanak tanımaktadır. İki ayrı denetim biriminin aynı işleri yapmakla (iki ayrı yasa tarafından) görevlendirilmeleri, boşuna zaman

yitirilmesi, emek ve para harcanması sonucunu doğurabilir. Belli bir hizmetin üretilmesi için harcanması gereken zamanın, emeğin ve paranın iki katına çıkarılması, verimin yarı yarıya düşmesi demektir. Uygulama, aynı işin iki ayrı denetim birimine gördürülmesini önleyecek biçimde yönlendirilebilir; ama bu, tümüyle uygulayıcıların becerisine bağlıdır. Türkiye'deki uygulayıcıların inceleme, denetim ve soruşturma işlerinin gereksiz biçimde yinelenmesini önlemede pek başarılı oldukları söylenemez. Onun içindir ki başlanmış, epey yol alınmış, azımsanamayacak düzeyde emek harcanmış soruşturmalara yeniden başlanması türünden "gariplik"lere rastlanır. Bir bölümü denetlenmiş bir kurumun tümü (aradan yeni denetimi gerektirecek uzunlukta bir süre geçmeden) yeniden denetlenir.

b. Görev ve Yetki Karmaşası

3797 Sayılı Yasa'da yer alan denetim birimi, eğitim örgütüne bağlı tüm kurum ve kuruluşları denetleme, bunlarla ilgili olarak soruşturma ve inceleme yapma yetkisiyle donatılmıştır. Söz konusu kurum ve kuruluşlar arasında "ilköğretim kurumları" da vardır. 222 Sayılı Yasa ise ilköğretim kurumlarında rehberlik, denetim ve soruşturma yapma görevini ilköğretim denetmenlerine vermiştir. Denetim birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları konusundaki düzenlemeler açısından hem 222 hem de 3797 sayılı yasaların yürürlükte olduğu varsayımına dayanılırsa, ilköğretim kurumlarını bakanlık denetmenlerinin mi ilköğretim denetmenlerinin mi denetleyecekleri sorunu çözümsüz kalır. İlköğretim kurumlarında hangi denetim biriminin soruşturma yapacağına açıklık getirilemez. Bu kapalılık ve bu çözümsüzlüğün "görev ve yetki karmaşası"na yol açması yabana atılabilecek bir olasılık değildir.

c. Eğitim Denetiminin Nesnellik Düzeyinin Düşmesi

Eğitim denetiminin hukuka aykırı biçimde yapılandırılması, denetim hizmetlerinin önemli bir bölümünün illerdeki konumu, eğitim yöneticilerinin güdümüne girmesi sonucunu doğurmaktadır. İllerde denetlenen, incelenen, soruşturulan -sonuçta- bu yöneticilerin uygulamalarıdır. Denetim görevlileri, eylem ve işlemlerini denetledikleri, uygulamalarını hukuksal "ölçüt"lere vurdukları eğitim yöneticilerine bağlıdırlar. Onlar tarafından ödüllendirilir, cezalandırılırlar. Yükselmeleri, meslekte ilerlemeleri onların değerlendirmelerine bağlıdır. Görev bölgeleri onlar tarafından saptanır ve istendiğinde değiştirilebilir.

Bir kamu görevlisinin üstü durumundaki öteki kamu görevlilerinin uygulamalarını nesnel biçimde değerlendirmesi, olağanüstü bir yüreklilik, kıskançlıkla korunan bir onur ister. Bunlar seçkin niteliklerdir. Ne var ki, bu seçkin niteliklerin her kamu görevlisinde bulunduğu (kuramsal olarak) sadece varsayılabilir. Kamusal alanın düzenlenmesi, her kamu görevlisinin bu seçkin niteliklere sahip bulunduğu varsayımına dayandırılmaz. Dayandırılırsa beklenmedik sonuçlarla karşılaşılması kaçınılmaz olur.

Bu görüşe, "denetim görevlileri nasıl olsa bir yöneticiye bağlı olmak zorundadırlar. İllerdeki eğitim yöneticilerine bağlı olmakla eğitim yönetiminin tepesindeki kamu görevlisine bağlı olmak arasında -özde- bir fark yoktur" denerek karşı çıkılmaz. Çünkü, illerdeki eğitim yöneticilerine bağlı olmak, eğitim yönetiminin tepesindeki görevliye bağlı olmayı engellemektedir. Örnekleylim: İllerde denetim görevi yapan ilköğretim müfettişleri; ilköğretim denetmenleri kurulu başkanlarına, milli

eğitim müdürlerine, valilere, ilköğretim genel müdürüne, müsteşara ve bakana karşı sorumludurlar. Atama yönünden aynı zamanda personel genel müdüründen etkilenirler. Bu denli çok karışanı olan bir denetim görevlisinin soruşturma ve denetim görevlerini nesnel biçimde yürüterek sonuçlandırması, tümüyle “raslantı”ya bağlıdır. Denetim görevinin karışanı artıka nesneliği azalır. Nesnel bir denetim, nesnel bir soruşturma, soruşturmacıya ve denetim görevlisine “karışma”nın ortadan kaldırılmasıyla sağlanabilir. Denetim ve soruşturma sürecinin nesnellik düzeyi “karışma”nın ve karışanların sayısının azaltılmasıyla yükseltilebilir.

d. Yasal Tanıma Aykırı Görevlendirme

İlköğretim denetmenleri; hem denetim, rehberlik, soruşturma ve (222 Sayılı Yasa’da olmamasına karşın) inceleme yapmakla görevlendirilmekte hem de “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı” içinde değerlendirilmektedir. Oysa, 657 Sayılı Yasa’nın 36/IV maddesinde “Bu sınıf, bu kanun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri kapsar.” biçiminde bir tanım vardır. İlköğretim denetmenlerinin eğitim göreviyle değil, bu görevi yürütenlerin denetimiyle görevli buldukları konusunda duraksama yoktur. Onların eğitim dışında denetimle görevlendirilmeleri bu yasal tanıma aykırıdır. Denetimle görevlendirileceklerse “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı” içinde değerlendirilmelerinde yasallık aranamaz.

1739 Sayılı Yasa’nın 43.maddesinde de öğretmenlik, “...Devletin eğitim, öğretim ve bununla ilgili yönetim görevlerini üzerine alan özel bir ihtisas mesleği.” olarak tanımlanmıştır. Denetim, yönetim görevinin bir ögesi sayılsa da kendisi değildir. O nedenle denetim görevini öğretmenlikle özdeş sayan uygulama, 1739 Sayılı Yasa’nın 43. maddesindeki tanımla açık biçimde çelişmektedir.

Öğretmenlere ek ders ücreti verilirken ilköğretim denetmenlerine verilmemesi de denetim görevini yürütenlerin öğretmen sayılması ya da sayılmaması konusunda tam bir “keyfi”liğin yaşandığını kanıtlamaktadır.

e. Denetim Uygulamalarında Belirsizlik

Yasa, yönetmelik ve yönergenin içerdiği kurallar dışında illerdeki eğitim yöneticilerinin koydukları kurallar da eğitimin denetimini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu kurallar, illere göre değiştiği için ilköğretim kurumlarının denetiminde bir “standart” tutturulamamıştır. Kuralların belli bir merkez tarafından konulması, uygulamanın aynı merkez tarafından yönlendirilmesi, izlenmesi ve denetlenmesi, eğitimin denetiminin bir “standart”a bağlanmasını, “ortak ölçüt”lerden yararlanılmasını, nesnelleşmesini, bütüncül bir yapıya kavuşmasını kolaylaştırır. Varolan yapı, bu kolaylıktan yararlanılmasını engellemektedir.

Sonuç ve Öneriler

Ulusal eğitim örgütü içindeki ikili denetim yapısının 3797 Sayılı Yasa’yla çeliştiği açıktır. Bu “açık”lık, yasama organı adına öğretmenlerin sorunlarına çözüm üretme, konularını iyileştirici önlemleri belirlemek amacıyla kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Komisyonu’nca da saptanmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı da

ilköğretim denetmenlerini bakanlık denetmenleri kapsamında değerlendirdiğini resmi bir yazıda açıkça belirtmiştir. Ne var ki uygulama, bu “değerlendirme”yle uyumlu değildir.

Eğitim denetiminin eğitsel, yönetsel ve eğitbilimsel işlevlerinin yasaya ve hukuka uygun bir yapıya kavuşturulmasını sağlayabilecek öneriler şöyle özetlenebilir:

1. Ulusal eğitim örgütü içindeki ikili denetim yapısı ivedilikle “tek”e indirilmelidir. Bunun için yasal düzenleme yapılmasına gerek olmadığı gerçeğinden yola çıkılmalıdır.

2. Tüm denetmenler, Denetim Kurulu Başkanlığı aracılığıyla bakana bağlanmalıdır.

3. Yeni yapılanmanın getireceği teknik sorunlarla eğitim ve denetim sorunları, Bakanlık ile eğitim çalışanları, temsilcilerinin buldukları toplantılarda demokratik yöntemlerle çözüme kavuşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

222 Sayılı Eğitim Öğretim Kanunu.

3797 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

ACAR, Örnek; **Kamu Yönetimi**, Meram Yay., İstanbul 1992.

ASLAN, Battal; 1991 “İlköğretim Kurumlarında Çalışan Sınıf Öğretmenlerinin ‘Teftiş Raporu’ İle Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma” (Yayınlanmamış ‘Doçentlik Tezi’), Gazi Üniversitesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara 1989.

ATASOY, Ömer; Anonim Ortaklıkların Denetlenmesinde Hakim Olan Esaslar ve Türk Hukukunda Denetleme Organının Görevleri, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1984

AYDIN, Mustafa; Çağdaş Eğitim Denetimi, İm Eğitim Araştırma Yayın Danışmanlık, İkinci Baskı, Ankara 1986.

BAŞAR, Hüseyin; Eğitim Müfettişlerinin Seçilmesi ve Yetiştirilmesi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1985.

BİLİR, Mehmet; “Türk Eğitim Sisteminde Teftiş Alt Sisteminin Yapı ve İşleyişi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1985.

BRUBACHER, John S.; 1996, A History of the Problems of Education. The United States of America, McGraw-Hill Book Company.

BURSALIOĞLU, Ziya; Eğitim Yöneticisinin Yeterlilikleri, A.Ü. Eğitim Bilimleri Fak. Yay., Ankara 1979

Eğitim Denetçisi, H.Ü. Eğitim Fakültesi, Ankara 1993.

Eğitim Yönetiminde Denetleme ve Değerlendirme, A.Ü. Eğitim Bilimleri Fak. Yay., Ankara.

MEB Teftiş Kurulu Tüzüğü, Milli Eğitim Basımı, Ankara 1993.

MIHÇIOĞLU, Cemal-GÜNDÜZ, M.N. ve diğerleri; Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi, Bastırılmamış Kitap Müsvettesi, TODAİE, Ankara 1968.

Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Kurulu Yönetmeliği, Ankara.

Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, Ankara.

ÖZDEN, Yekta Güngör; Denetim Olgusu, Denetim Dergisi, Yıl 7, Sayı 78, Ankara.

SERGIOVANNI, N.J.-R. J. STARRATT; Supervision- A Redefinition., Singapore, McGraw, Inc, 1993.

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, Avrupa Birliği Masası, Avrupa Birliği Ülkeleri Eğitim Denetimi, Ankara 1996.

TBMM Tutanak Dergisi, Üçüncü Birleşim, Cilt: 41.

YILDIZLAR, Mehmet; İlköğretim Müfettişleri Rehberlik Görevlerini Niçin Yerine Getiremiyorlar? ABC Dergisi, Ankara 1996.