

Öğretmenlerin Atama ve Yerdeğiştirme Yönetmelikleri

Dr. Aytaç AÇIKALIN*

Milli Eğitim Bakanlığı, dokuz ay gibi kısa bir süre içinde, öğretmenlerin atama ve yerdeğiştirmelerine ilişkin, iki yönetmelik çıkardı (Resmi Gazete, 9 Kasım 1979 ve 22 Ağustos 1980). Yayımlandığı tarihlerden de anlaşılacağı gibi, bu iki yönetmelik, toplumsal olayların yoğun ve karmaşık olduğu dönemlere rastlamaktadır. Bu nedenle uygulamaya konulan ve yirmi gün sonra, 2 Haziran 1980 tarihine kadar uygulaması dondurulan birinci, dokuz ay sonra yayımlanan ikinci yönetmelik konusunda yönetim ve meslek çevrelerinin yeterli bilgiye ulaştıkları kuşkuludur.

12 Eylül 1980 tarihinde ortaya çıkan yeni durum ve son günlerde Bakanlık düzeyinde sürdürülen yeniden düzenleme ve örgütlenme çalışmalarının sonunda da yeni yönetmeliklerin yayınlanması beklenmektedir. Bu yazının amacı, yukarıda anılan iki yönetmeliği amaç, kapsam, ilkeler ve örgütlenme yönünden karşılaştırmaktır.

Yönetmelik çıkarmak, kamu yönetiminin düzenleyici bir işlemi, düzenli yönetim ilkesinin bir gereğidir. Çıkarılan bir yönetmeliğin hem yönetilenleri hem de düzenleyici işlemleri gerçekleştirenleri bağladığı anımsanırsa, yönetimin bu yetkisinin anlamı daha iyi anlaşılabilir. Bu görünümü ile yönetmelik, uygulamada yasa ve tüzüklere göre eğitim yöneticilerine daha yakın olan yönetsel metinlerdir. Yönetmelikler, uygulamaya ilişkin amaçları, uygulamanın kapsamını, yöntem teknik ve kurallarını belirleyen ilkeleri, yürütme birimlerinin yapısını ve işleyişini ayrıntıda tanımladıkları için öğretmeni de yakından ilgilendiren düzenlemelerdir.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın öğretmen gereksinimi, bazı dallar dışında, karşılanmış olmakla birlikte, öğretmenlerin eğitim kurumları, bölgeler ve yöreler arasında dağılımı nicel ve nitel yönden dengesizdir. Son iki yönetmelik düzenlemesi ile bu dengesizlin azaltılması amaçlanmaktadır. Bu amaç ve onu gerçekleştirmeye yönelik ilkeler ile örgütlenme biçiminin çözümlenmesi bu yazının sınırlılığını oluşturmaktadır.

*Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi ve Teftiş Bölümü Öğretim Görevlisi.

Bulguların sunulmasında ve yorumlarda gereksiz yinelemelerden sakınmak amacıyla; 9 Kasım 1979 günlü 16 804 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan «Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı Personelinin Atama ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği», **Birinci Yönetmelik**; 22 Ağustos 1980 günlü ve 17 083 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan «Millî Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Okul Öncesi Eğitim Kurumları, Temel Eğitim Birinci ve İkinci Kademe Okulları (ilkokul-ortaokul), Ortaöğretim ve Yaygın Eğitim Kurumları Öğretmenlerinin Tayin ve Nakil Yönetmeliği», **İkinci Yönetmelik**; 17 Mayıs 1976 tarihli ve 1886 sayılı TC. Millî Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisi'nde yayınlanan «Millî Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Uygulama Ancaokulları, Temel Eğitim İkinci Kademe Okulları (ortaokul), Ortaöğretim ve Yaygın Eğitim Kurumları Öğretmenlerinin Tayin, Nakil ve Karşılıklı Yerdeğiştirme Yönetmeliği», **Eski Yönetmelik** olarak anılmıştır.

Amaçlar

Birinci ve İkinci Yönetmeliklerin amaçları, kendi anlatımları ile şöyle belirlenmiştir: Birinci Yönetmelik,

1. Atama ve yerdeğiştirme işlemlerini bölgeler ve hizmet alanları içerisinde;
 - a) Hizmetin gerekleri doğrultusunda dengeli dağılımı sağlamak ve yığılmaları önlemek üzere düzenlemek.
 - b) Sağlık, eş durumu, çocuk cıkutma vb. sosyal sorunların çözümü ile görevlendirme arasındaki uyarlamayı, hizmete zarar vermeksizin yürütmektir (madde 3).

İkinci Yönetmelik,

- a) Eğitim ve öğretim hizmetlerini yurt ölçüsünde dengeli ve verimli bir şekilde yürütmek, ihtiyaca ve kadro imkânlarına göre, öğretmen istihdamını düzenlemek ve öğretmenlerin başarılı çalışmalarını sağlamak.
- b) Tayin ve nakil işlemlerini bu yönetmelikteki kurallara göre düzenlemek.
- c) Öğretmenlere yurdun çeşitli yerlerinde görev yapma hak ve yükümlülüğünü getirmek; amacı ile hazırlanmıştır (mad.3).

Birinci Yönetmelik'in amacı, dengeli dağılımı sağlamak, yığılmaları önlemek, sosyal sorunların çözümü ile görevlendirmeyi dengelemek olarak özetlenebilir. Genel olarak kuruma, göreve yönelik beklentileri ağır basan bir amaçlar kümesidir.

İkinci Yönetmelik'in amaçları, (b) cümlesi dışında, Eski Yönetmelik'ten aynen aktarılmıştır. Eski Yönetmelik'teki «tayin, nakil ve karşılıklı yerdeğiştirme işlemlerini objektif ölçülere göre düzenlemek» biçimindeki (b) cümlesi, İkinci Yönetmeliğe aktarılmamış, yerine «tayin ve nakil işlemlerini bu yönetmelikteki kurallara göre düzenlemek» gibi, amaç cümlesi niteliğinde olmayan, anlaşılması ve yorumu güç bir anlatım getirilmiştir. İkinci Yönetmelik'in amaçları da, işe kuruma ve göreve ağırlık vermekte, öğretmene «yurdun çeşitli yerlerinde görev yapma hakkını» getirdiğini savlamaktadır.

İkinci Yönetmelik'te, 1976 yılında saptanmış öğretmen atama ve yerdeğiştirme amaçlarının aynen alınması, bir bakıma o günden bu yana eğitim örgütlerinin amaç ve yapılarına, öğretmen, okul nicelik ve niteliklerinde hiç bir değişimin gelişiminin olmadığını kabullenildiği izlenimini vermektedir. Türkiye, çok hızlı toplumsal, ekonomik ve politik değişimlerin gerçekleştiği bir ülkedir. Eğitimin ve eğitim yöneticilerinin bu değişimleri görmezlikten gelmesi düşündürücüdür. Öğretmenlere «yurdun çeşitli bölgelerinde görev yapmak hak ve yükümlülüğünü getirmek» savı ise içtenlikten yoksundur. Çünkü böyle bir hak, her öğrenen için her zaman varolmuştur.

Genel olarak, her iki yönetmelikte de amaçların, bozulan bir istihdam dengesinin düzeltilmesi etrafında toplandığı söylenebilir.

Kapsam

Bir yönetsel metnin kapsamı, uygulama alanının sınırlılığı olarak tanımlanabilir. Birinci ve ikinci Yönetmeliklerin kapsamı hemen tümüyle isimlerine (başlıklarına) yansımıştır.

Birinci Yönetmelik, eğitim yöneticileri, ilköğretim müfettişleri ve yükseköğretim kurumlarına görevli personeli dışta tutarak, tüm eğitim öğretim hizmetleri sınıfı» personelinin kapsamaktadır (mad. 2). İkinci Yönetmelik, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okulöncesi, temel eğitim birinci ve ikinci kademe okulları, ortaöğretim kurumlarının öğretmen adaylarını ve öğretmenlerini kapsamaktadır (madde 2). Denebilir ki her iki yönetmeliğin kapsamı da temelde aynıdır. Ancak, Birinci Yönetmelik uygulama sınırlarını, Devlet Memurları Kanunu'nun belirlediği sınıflara göre; ikincisi, öğretmenlerin çalıştıkları okul tür ve düzeylerine göre belirlemiştir. Her iki yönetmelik,

eski yönetmelikten farklı olarak kapsamlarına ilkokul öğretmenlerini de alarak, öğretmen atama ve yerdeğiştirme süreçlerine «birlik» ilkesini getirmişlerdir. Böylece, öğretmenlerin çalıştıkları okul, mezun oldukları kurum, dallarına göre farklı ilkeler ile atanma ve yerdeğiştirmeleri büyük ölçüde sona ermektedir. Ancak, ikinci yönetmelik'in isminde «yaygın eğitim kurumları» deyimini bulunduğu halde, kapsamı belirleyen ikinci maddede bu kurum öğretmenleri anılmamıştır. Yönetmelik isminin, yönetmelik maddesi sayılıp sayılmayacağı tartışılabilir. Bu durumda mesleki nitelikteki kursların, pratik sanat okulları, çıraklık eğitimi merkezlerindeki öğretmenlerin yönetmelik kapsamına girip girmediği konusunda ortaya kuşku bir durum çıkmaktadır.

İlkeler

Eski Yönetmelik'ten farklı olarak, her iki yönetmelik de uygulamaya temel oluşturacak, yöneticiye kılavuzluk edecek bir kısım çerçeve niteliğinde görüşler (ilkeler) getirmiştir. Bunlar, doğrudan yönetmeliğin uygulanmasına ilişkindir.

Birinci Yönetmelik'teki on üç (mad. 6), ikinci yönetmelik'teki on bir (mad. 6) ilkenin anlatımındaki bir kısım farklılıklara karşın ortak olanları şunlardır :

1. Türkiye, öğretmenlerin görev yapacağı dört bölgeye ayrılmıştır.

2. İller, gelişmişlik ve ulaşım olanaklarına göre «hizmet alanları»na ayrılmıştır.

3. Hizmet alanlarının belirli süreler sonunda değerlendirilip yeniden düzenlenmesi esastır.

4. Hizmet, yapıldığı bölge ve alana göre, puanlama yöntemi ile değerlendirilir.

5. İlk atamalarda adçekme (kur'a) esastır. Adçektığı yerde göreve başlamayanlar, yeniden görev isteminde bulduklarında, ilk kez atandıkları yerde göreve başlarlar.

6. Adaylık (stajiyerlik) süresince, eş ve sağlık özürü dışında yerdeğiştirme yapılamaz.

7. Yönetmelik maddelerinin uygulama ve uyarılama işlemleri için öngörülen tarih, 15 Ekim 1978'dir.

8. Bütün öğretmenlerin atama ve yerdeğiştirmeleri, Bakanlıkça il emrine yapılır.

Görüldüğü gibi, uygulamayı biçimlendirmek üzere getirilen ilkelerin üçte ikisi, her iki yönetmelikte de ortaktır. Önemli olarak nitelendirilebilecek farklılıklar, «temel ilkeler»de değil, ilkelerin uygulanmaya aktarılmasını sağlayacak yöntemlerdedir. Örneğin :

1. Yönetmeliklerin her ikisinde de Türkiye'yi dört hizmet bölgesine ayırma esastır. Ancak, Birinci Yönetmelik, Sinop-Adana, İzmir-Ağrı çizgi'lerini esas olarak, bölgelere ayırmayı harita üzerinde yaparken; İkinci Yönetmelik, illeri gelişmişlik düzeylerine göre dört kümede toplamıştır. Hizmet bölgesi kavramı içinde bir toplumsal-ekonomik gelişmişlik düzeyinin varlığı yadsınamaz. Bu nedenle Birinci Yönetmeliğin öngördüğü hizmet bölgelerinin öğretmenin eşitlik ve adalet beklentilerini doyumlayacağını savlamak zordur.

2. İllerin hizmet alanlarına ayrılmasında da, iki yönetmeliğin yaklaşımı farklıdır. Birinci Yönetmelik, il ve ilçe merkezini gelişmişlik derecesine, diğer yerleşim yerlerini ulaşım olanaklarına ölçütlerle hizmet alanlarına ayırırken; İkinci Yönetmelik, bu iki ölçüte ek olarak, «özel şartlar gibi, öznel, görelî bir ölçüt daha getirmiştir. Bu kavramın, yöneticinin anlayışına göre içerik kazanacağı ve yorumlanacağı kolayca kestirilebilir. «Özel şartlar»ın belirlenmesi, kullanılması ve değerlendirilmesi aşamalarında yanlıgıların ve kayırmaların artması olasıdır.

3. Her iki yönetmeliğin ortak, ancak yöntemi farklı bir diğer ilkesi, uyarılma ya da uygulamanın başlatılmasıdır. Birinci Yönetmelik, 15 Ekim 1978 tarihinden önce göreve başlamış olanların hizmet sürelerinin hesaplanarak yeni yönetmeliğe uyarlanmalarını öngörmektedir. Buna karşın İkinci Yönetmelik, uygulamanın bu tarihten başlatılması ile yetinmiştir. Yeni hükümlerin eskiye uygulanmasının ortaya çıkaracağı iş yükü ve karmasıklıkların, yönetmelik düzenlemelerini sakıngan bir tutuma yönelttiği söylenebilir. Milli Eğitim Bakanlığı gibi büyük bir örgütte, iki farklı uygulamanın birlikte, en az on altı yıl, yürütülmesi pek kolay olmasa gerek.

4. Adaylık süresi içinde yerdeğiştirme nedeni olarak, Birinci Yönetmelik salt eş durumunu belirtmiştir. İkinci Yönetmelik, «acil hükümlü, tam teşekküllü hastahaneden alınan heyet raporları»nı da ikinci geçerli verdeaistirme nedeni olarak getirmiştir. Bu yaklaşım, öğretmenlerin sağlığına verilen değerin bir anlatımı olarak yorumlanabilir. Ancak, aday öğretmenin bir yıldan az bir süre önce öğretmen ola

bilmek için sağlıklı olduğunu kanıtladığı ve yönetmeliğin betimlediği türden raporların ülkemizde kimler tarafından ve nasıl alınabildiği anımsanırsa, ilkenin genelde öğretmenlere yönelik olmadığı anlaşılabilir. Kaldı ki bu tür bir uygulama ile, ilk yıldan başlayarak meslekte bir «sağlığını yitirmişler» kitlesinin oluşmasına da yol açılmış olabilir.

5. Her hizmet bölgesinde geçirilecek çalışma süresi için, Birinci Yönetmelik iki yıl, İkinci Yönetmelik üç yıl öngörmüştür. İki yıl öğretmen, üç yıl ise görev açısından uygun zaman dilimleri olarak nitelendirilebilir.

6. İki atama ve yerdeğiştirme yönetmeliği de, geleneksel yönetim anlayışından belirli ölçüde ödün vererek, öğretmenlerin atama ve yerdeğiştirmelerinin Bakanlıkça iller emrine yapılmasını öngörmüştür. Bu sonucu, Bakanlık yetkilerinin il yönetimine aktarılmasında yeni bir aşama olarak yorumlamak olasıdır.

Orgütlenme

Yönetmeliklerde, Milli Eğitim Bakanlığı'nın merkez ve taşra örgütlerinin varolan yapısı içinde, öğretmenlerin atama ve yerdeğiştirme işlemlerini gerçekleştirmek üzere bir kısım «komisyonların» oluşturulması yeterli görülmüştür. Bu amaçla Birinci Yönetmelik merkezde bir, illerde üç; İkinci Yönetmelik merkezde iki, taşrada iki komisyonun kurulmasını öngörmektedir.

Birinci Yönetmeliğe göre, merkez örgütünde kurulacak «Bakanlık Atama ve Yerdeğiştirme Komisyonu», müsteşar yardımcısının başkanlığında özlük işleri ve ilgili dairelerin yöneticilerinin yardımcılarında oluşmaktadır. Bakanın atama ve yerdeğiştirme yetkisini kullanmasında düzenleyici rol oynayan bu komisyonun, «Müdürler Komisyonunun saptayacağı esaslar uyarınca» öğretmen atama ve yerdeğiştirmelerini planlaması, uygulamada eşgüdümü sağlayıp izlemesi ve değerlendirmesi beklenmektedir (mad 23). Böylesine, komisyonların komisyonlara bağımlı kılınması, kurumlar yönetiminin doğasında varolan ağır işleyişi daha da ağırlaştıracaktır.

İkinci Yönetmelik, Bakanlık merkez örgütünde, atama ve yerdeğiştirme işlemlerinin düzenlenmesini iki ayrı komisyona «tayin» ve «nakil» komisyonlarına bölüştürmüştür. Bu iki komisyon arasındaki fark, ikincisine Özlük ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü temsilcilerinin de katılmasıdır (madde 7). Atama ve yerdeğiştirmenin biri birini izleyen iki süreç olduğu anımsanırsa, bu iki komisyonun varo-

luş gerekçesini açıklamak zorlaşmaktadır. Anılan yönetmelik, bu ikilemi daha da ileriye götürmüş, «atölye ve meslek dersleri öğretmenlerinin, deneme programı uygulayan okulların öğretmenlerinin, özel okullar ve yatılı bölge okulları öğretmenlerinin ve ilkökul öğretmenlerinin tayin nakil işlemlerinin, dairelerinde kurulacak komisyonlarca» yönetmelik esaslarına göre yapılmasını hükme bağlamıştır (madde 6/1). İkinci Yönetmeliğin bu hükmü sonunda, Bakanlık'taki tayin ve nakil komisyonlarının işlevi, orta dereceli okulların genel kültür dersleri öğretmenlerine özgü kalmaktadır.

Görevin özelliği ile öğretmen yeterliği arasında bir koşutluk sağlama çabası, personel yönetiminin «işe göre adam» ilkesine uygundur. Ancak, bu amacın Bakanlıkta ve illerde kurulacak komisyonlarca gerçekleştirilmeyeceğine ilişkin kanının bir dayanağı yoktur. Atama ve yerdeğiştirme işlemlerinin «ilgili dairelere» bölünmesinin bu birimleri personel işlemlerine boğacağı ve asıl işlevlerini gerçekleştirmeye engel olacağı, geçmişteki uygulamalara dayalı olarak söylenebilir.

Milli eğitim taşra örgütünde, atama ve yerdeğiştirme işlemlerini gerçekleştirecek yapının kurulması, merkez örgütünde olduğu gibi, yetkinin kullanımında gerekli düzenlemeleri yapacak «komisyonların» oluşturulması biçimindedir. Bu komisyonların sayıları ve kadrolanması iki yönetmelikte farklı olmakla birlikte, işlevleri aynıdır ve iki ana kümede toplanabilir. a) Hizmet alanlarını saptama komisyonu, b) İl görev yeri belirleme komisyonu.

Birinci Yönetmelik, demokratik bir tavırla, İl Görev Yeri Belirleme Komisyonu'na katılacak ortaokul ve ortaöğretim kurumları müdürlerinin seçimle gelmesini öngörmüştür (madde. 24). Ancak aynı yönetmelik, ilköğretim kesimi yöneticilerinin komisyonda temsil edilmesine gerek duymamıştır.

İkinci Yönetmelik, ilköğretim kademesinin merkez ilçe ilköğretim Müdürü ile temsil edilmesini, ortaokul ve orta dereceli okul yöneticilerinin «görevlendirilme» ile komisyona katılmalarını yeğlemektedir (madde 7). Her iki yönetmeliğin de öğretmenlerin komisyondaki temsil edilmesine önem vermediği anlaşılmaktadır. Bu bulgu, çağdaş olmamanın, geleneksel yönetim anlayışının Milli Eğitim Bakanlığında varlığını sürdürdüğünün bir kanıtı olarak yorumlanabilir.

Sonuç

Birinci Yönetmelik, iki yeni ilke getirmiştir. Birincisi, «öğretmenlerin birden çok yerde görev yapması ilkesi», yönetmeliğin kendi

anlatımı ile «zorunlu dönerlik yöntemi»dir. İkincisi, tüm öğretmenlerin aynı ilkelere göre atanması ve yerdeğiştirmesini öngören «birlik» ilkesidir.

Yayımlanmasından üç hafta sonra, belirli bir süre için (2 Haziran 1980 tarihine kadar), dondurulan Birinci Yönetmeliğın yerine çıkarılan İkinci Yönetmelik, amaç, kapsam, ilke ve örgütleme açısından önemli farklılıklar getirmemiştir. Birinci ve İkinci Yönetmelik arasındaki en büyük farklılığın «dil» olduğu söylenebilir. Atama-tayin, yerdeğiştirme-nakil, olanak-imbân, zorunlu-mecburi, adçekme-kur'a vb. sözcüklerin değiştirilmiş olması görünürdeki en önemli farklılıktır. Bu biçimsel farklılık, temel bir eğitim anlayışından kaynaklanıyormuş gibi sunulmaktadır.

Öğretmenler bugün de güven veren, dış etkilere kapalı, etkin, ekonomik bir istihdam için gerekli düzenlemenin belentisi içindedirler.

Dr. Nizamettin KOÇ tarafından yayına hazırlanan

Türk Eğitim Derneği Bilim Dizisi Yayınları :

- **ULUSAL EĞİTİM POLİTİKAMIZ** 100 TL.
- **YÜKSEKÖĞRETİME GİRİŐ SORUNLARI** 100 TL.
- **ÇOCUK ve EĞİTİM** 150 TL.'dir.

Ulke çapındaki eğitimcilerin, Türk Eğitim Derneği «Eğitim Toplantıları»nda tartıştıkları bilimsel bildirimlerini içeren bu yapıtlarını, okurlara sunmakla kivanç duyuyoruz.
