

Principals' Ordeal with Bureaucracy

Okul Müdürlerinin Bürokrasi ile İmtihanı

Mikail Yalçın¹, Ahmet Aypay², Adnan Boyacı³

Abstract

The purpose of this study is to reveal how school principals position themselves against bureaucracy and investigate their conceptions of bureaucracy in public education system. Phenomenological approach was used to analyze the qualitative data. Participants were 19 primary, middle and high school principals from 11 provinces of Turkey. The quantitative data was collected from 445 principals and were used in the level 2 (26 sub-regions) based on TURKSTAT regional classification. At least one province of each of these sub-regions was selected. Findings indicate that principals conceive bureaucracy based on dysfunctional aspects of Weberian bureaucracy. Principals interpret bureaucracy as “an instrument of domination, disrupts relations between individuals and institutions, a red-tape, slows down the process, the routine of the public and prevents communication.” Bureaucratic roles of public bureaucrats were also emphasized in the study. Findings suggest that bureaucratic roles and street-level bureaucracy should be taken into account in principal selection and training processes.

Keywords: School principal, bureaucratic roles, street-level bureaucracy.

Öz

Öz: Bu çalışmanın amacı okul müdürlerinin bir kamu hizmeti olan okul müdürlerinin bürokrasi karşısında kendilerini nasıl konumlandıklarını ve bu işleyişe ilişkin temel düşüncelerini incelemektir. Araştırmanın nitel verileri fenomenolojik yöntem kullanılarak analiz edilmiştir. Türkiye'nin farklı bölgelerindeki 11 ilinden 19 il, orta ve lise okul müdürü araştırmacının katılımcılarını oluşturmaktadır. Araştırmanın nicel verileri TÜİK 2. Bölge sınıflamasına göre 445 okul müdüründen toplanmıştır. Nicel veriler nitel verileri desteklemek amacıyla kullanılmıştır. Araştırmada okul müdürlerinin Weberyen bürokrasinin işlevsel olmayan yönlerine vurgu yaptıkları bulunmuştur. Okul müdürleri bürokrasiyi “bürokrasi bir tahakküm aracıdır, bürokrasi kişiler ve kurumlar arası ilişkileri bozar, bürokrasi kırtasiyeciliktir, bürokrasi işleyişi yavaşlatır, bürokrasi kamunun rutindir ve bürokrasi iletişimi engeller” şeklinde anlamlandırmaktadırlar. Araştırmada ayrıca, okul müdürünün bürokratik rolleri de vurgulanmıştır. Okul müdürlerinin eğitim ve yetiştirme süreçlerinde, cadde düzeyi bürokrat olarak kabul edilen müdürlerin bu rollerinin de dikkate alınması önerilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Okul müdürü, bürokratik roller, cadde düzeyi bürokrasi.

Received: 11.11.2018 / Revision received: 21.01.2019 / Approved: 07.02.2019

- 1 Assist. Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi University, Eskişehir, Turkey. mikailyalcin@gmail.com
- 2 Prof. Dr., Anadolu University, Eskişehir, Turkey. aypaya@yahoo.com; ORCID: 0000-0003-0568-8409
- 3 Assoc. Prof. Dr., Anadolu University, Eskişehir, Turkey. adnanboyaci2100@gmail.com; ORCID: 0000-0003-4389-1926

Atf için/Please cite as:

Yalçın, M., Aypay, A., & Boyacı, A. (2020). Principals' ordeal with bureaucracy. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 26(Special Issue 1), 203-260. doi: 10.14527/kuey.2020.005

Introduction

The purpose of this study is to identify how school principals position themselves in relation to bureaucracy and what roles they assign to themselves in line with their positioning. Towards achieving this purpose, classical literature on bureaucracy will be reviewed. Following that, findings in school administration literature on principals' work will be included. The concept of bureaucracy originated from the words of 'bureau' which means a system of offices where important state decisions are made and 'creatie' which means government or the capacity to use power. Bureaucracy in general indicates the decisional power of government offices, the system of authority rests in these offices and the rules and regulations of government offices to use authority (Abadan, 1959; Baransel, 1979; Tortop, İsbir & Aykaç, 2005).

As a theory of organizations, a systematic approach developed by Max Weber as an ideal state comes to mind. Traces of bureaucracy were seen in the administrative structure of the classical civilizations such as Egypt, China and Rome. Weber defines bureaucracy as a patrimonial and the industrial revolution facilitated by the rise of modern-rational administrative structures and used by all types of political and social organizations. Based on hierarchical control structures, it has been one of the rigid systems of organizational structure over time with the increasingly modern and rational world.

German sociologist Weber was one of the pioneers who studied the concept of bureaucracy and handled it as an organizational and an administrative type in the 20th century. Following Weber, bureaucracy was often taken as a type of organization and a system of administration. Following WW II, many studies were carried out in the US (Dursun, 1992). Citizens often referred to it as a red-tape, bureaucracy as Weber studied, pre-determined official rules and relationship structures operates as a formal structure. Almost all discussions and criticisms of bureaucracy in public administration include the characteristics defined by Weber as a rational organization (Gülmez, 1975). In Weberian sense, bureaucracy refers to the authority structure based on rational and objective behavior. Thus, bureaucracy is found in all types of organizations.

The concept of Weberian bureaucracy is initially related to the concept of authority. The concept of authority is defined as the possibility of obeying orders that comes from a specific group by a specific group of individuals. The issue here is not to use power or influence over others in all circumstances. Thus, the authority may differ from senseless customary obeying orders without minding rational goals. Obeying an order may be based on a variety of motives. Even if the distinguishing characteristic of the real authority relationship is at its lowest

level, it is a voluntary acceptance to a certain extent. In other words, self-interest plays a role in obeying (Weber, 2005).

Weber claimed three ideal types of authority: The first one is the traditional authority which is based on the legitimacy and beliefs that traditionally certain individuals might use power which emphasizes the long-established rules, habits and social structures. This type of authority may be based on the traditional sacredness of obeying orders of certain power holders along with the traditionally accepted customs. In charismatic authority, the source of authority is to the belief submitting to the exceptionality, to the charisma which is a savior, to a prophet or a hero who is believed to have God-given gifts. An individual has exceptional sacredness, heroism, characteristics or normative structures that were brought by him/her some sacred orders and therefore people are loyal to them. Legal authority is the acceptance of normative rules and individuals who have been brought to certain positions to the right to give orders based on those legitimate normative rules. Thus, all the individuals who have the right to decide are legitimized by those rational systems and they are legitimate as long as their powers concur with the norms. Here, the compliance is not to the individual, it is rather to the norms. The belief is the validity of rationally determined rules (Weber, 2005).

These authority types conceptualized by Weber are ideal types, not factual. They cannot be seen in societal life and cannot be grasped in absolute terms (Gülmez, 2005). According to Weber (2011, 2012), the purest form of legitimate authority is the one with the bureaucratic form of organizing and Weber built his bureaucratic model on rule of law.

Legal authority is based on law and it becomes a reality when rationality prevalent in society. In a modern state which gets legitimacy from law and rational regulations, individuals follow orders from (not the holders of authority) to rule of law and individuals who are assigned to various positions and their behaviors are pre-determined by law and regulations in the ideal type bureaucracy. In the modern state bureaucracy is tangible; discretion, sentimentalism and traditions are at the lowest level, legal regulations are made by law. The ideal type bureaucracy represents the most distinctive form of legal authority (Dursun, 1992). Weber (2011, 2012) related legal authority to the characteristics and functions of modern bureaucracy and proposed the basic principles as follows:

I. Laws in general or administrative orders regulate the scope of formal authority principle. It means:

1. In order to realize the goals of a bureaucratic structure, the activities are referred to as formal responsibilities and assigned in a certain way form.
2. In order to carry out these responsibilities, the required authority to order is distributed consistently and this authority is limited strictly by rules for the officials.

3. Systematic measures are taken so that these officials carry out their responsibilities and execution of legal rights, only individuals who have the required qualifications of the position are employed. These three elements constitute *bureaucratic authority* in the state.

II. Based on the principles of hierarchy of work and centralization, there is a supervisory relationship between lower levels of hierarchy and higher levels of authority.

III. Modern bureaucratic administration is based on written documents whether it is original or copy, preserved in archives. Thus a large number of officials are employed.

IV. Office (public) administration or all the modern business management in general require expertise and specific training.

V. Once the office or unit fully developed, it requires an official to use all of his/her working capacity.

VI. Office administration has stability and scope, they can be learned based on general rules.

March and Simon (1959) claims that Weber focused on four main points. They are: (i) determining the characteristics of 'bureaucracy,' (ii) describing the development and reasons for this development, (iii) isolating other societal developments that emerged simultaneously, (iv) exploring the importance of bureaucratic organizations to realize the bureaucratic goals.

Weber (2005) argues that the most ideal practice of the legal authority is the employment and the work of administrative officials. In this case, the top administrator of the organization is either assigned to this position or elected but his/her authority also covers legal jurisdictions. Weber (2005; 2011) described the positions and qualifications of civil servants in the bureaucratic structure in its purest form as follows:

- Civil service is a profession. To do so, the official must undergo a well-defined training in which s/he will use his/her full capacity to work for a long period of time and undergo special examinations which are required to be employed. The position of the official is by nature a task. The task is the sole or at least the principal job of the person undertaking it.
- Officials are not personal servants of managers. The official is personally free to the institution or manager and has only personal obligations to the authority arising from his/her duties.
- The official has a distinct social reputation compared to the managed. This social position is guaranteed and assured by the mandatory rules of the rank order.
- The official is appointed by a higher authority. Candidates are selected according to technical qualifications. In the most rational situation, this

qualification is tested by examination or secured by a diploma demonstrating technical training, or both. So the officers do not come by election, they are appointed.

- The official's work normally continues until s/he retires.
- The officer's work is normally organized in a clearly defined hierarchical order until retirement, and each department in which they work has a legally defined jurisdiction. Unlike a worker in the private sector, the officer has job security.
- The official is entitled to a monthly salary and, in general, to retirement. Only in certain cases, the employer has the right to terminate work, especially in private enterprises; the person is always free to leave the job. The salary of the official is determined according to his position and seniority in the hierarchy, not his job.
- The official works completely separated from the ownership of the executive instruments and cannot claim any property rights related to his or her duties.
- The officer is subject to a career system within the bureaucratic hierarchy. Through this career system, the officer can move from smaller, insignificant and low-paid tasks to higher positions. There is a promotion system that is formed according to the working time or achievements or both. The promotion is based on the judgment of the superiors.
- Civil servants are subject to strict and systematic discipline and supervision in terms of the performance of the assignment.

The structure of the rational bureaucratic organization which some basic qualifications provided is defined as an ideal type by Weber. This rational bureaucratic organization, which Weber describes as the ideal type, is an intellectual structure without objective reality. It is an unreal utopia that cannot be found anywhere. More precisely, the bureaucracy in which Weber states its qualities is not an empirical reality itself, but a conceptual tool for understanding, explaining and measuring this reality (Gülmez, 1975). According to Abadan (1959), existing organizations are bureaucratic to the extent that they approach this ideal type, and as Alvin Gouldner explains, ideal types can help us determine how a formal organization becomes bureaucratic (Hoy & Miskel, 2015).

The research and debates on the rational bureaucratic form of organization and its basic features, whose framework is determined by Weber, have been going on for decades and many different bureaucratic structure conceptualizations have been put forward. Hall (1963) identified the characteristics or dimensions of the bureaucracy in his study, which examined the work of nine important researchers working on bureaucracy. Table 1 includes some of the classifications that Hall (1963) put forward as a result of the review which highlights the dimensions or characteristics of the bureaucracy.

Table 1.
Properties of Bureaucracy

Dimensions of Bureaucracy	Weber	Friedrich	Merton	Udy	Heady	Parsons	Berger	Michels	Dimock
Hierarchy of authority	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Division of labor	x	x	x	x	x			x	x
Technical competence	x	x	x	x		x	x		
Methodological arrangements about work	x	x	x		x	x	x		
Rules governing the position behavior of officials	x	x	x			x	x		x
Limited authority	x		x		x			x	
Differentiated rewards	x			x					
Objectivity in personal relationships			x						
Administration separated from private property	x								
Emphasis on written communication	x								
Rational discipline	x								

Source: Hall, R. H. (1963). The concept of bureaucracy: An empirical assessment. *The American Journal of Sociology*, 69(1), 32-40.

The dimensions of the bureaucracy which are discussed and examined by different authors on different dimensions are as follows (Bolman & Deal, 2013; Hall, 1963; Hoy & Miskel, 2015; Mintzberg, 2014; Lunenburg & Ornstein, 2013):

Division of Labor and Specialization. In the structures managed by bureaucracy, all tasks are divided into highly specialized tasks and each employee is given the necessary authority to perform these tasks. The division of labor increases productivity because tasks in most organizations are too complex to be performed by a single individual.

Rules and Regulations. All bureaucracies have an abstract and consistent system of rules and regulations set up for certain goals. The system of rules includes each specific rights and tasks, they are used to control activities within the hierarchy, and ensure the continuity of jobs, even if individuals are replaced. The rules help to ensure that task performance is uniform.

Hierarchy of authority. The tasks are arranged vertically based on the hierarchy and enable the ranks of authority in the bureaucracy. Each sub-authority is under the control of the higher one, and there is a clear chain of command from the top management to the lower echelons.

Objectivity. Individuals in all levels of a bureaucratic structure are expected to make decisions based on facts, not feelings. In this sense, objectivity provides equality and strengthens rationality. The work atmosphere of the bureaucracy

has an objectivity that does not include hatred and passion, compassion and sentimentality. The social distance between managers and subordinates brought about by having an impersonal attitude towards subordinates enables decision-making to be based on rational considerations rather than favoritism or prejudice.

Career Orientation. Since employment in bureaucratic organizations is based on technical qualifications, employees consider their own jobs as careers. Employment should be based on the qualifications of the individuals and promotion based on job-related performance. This prevents the employee from being dismissed arbitrarily and results in a high commitment.

Although Max Weber defined bureaucracy as an ideal form of organizational structure based on his comparisons on numerous organizations, the concept of bureaucracy is mostly used in organizations with reference to '*rigidity, meaningless rules, red tape and inefficiency*', and bureaucracy is blamed as the source of almost any failure (Karip, 2005). The concept of bureaucracy is often considered as 'rigidity, meaninglessness, formality, paperwork, inefficiency, sluggishness and delays' (Giddens, 1992). However, in organizational life these ideal type designs do not often coincide with reality. Weber's model of bureaucracy has been criticized in many ways for the mismatch between realities and ideal types.

For example, Hoy and Miskel (2015) grouped the criticisms of the bureaucracy model into four headings: (i) Weber was criticized for ignoring non-functional aspects in the formulation of the model; (ii) the model was criticized for ignoring the informal organization. (iii) third Weber was not concerned with the potential internal contradictions among the components in the model. For example, Hoy and Miskel (2015) grouped the criticisms of the bureaucracy model into four headings: (i) Weber was criticized for ignoring non-functional features in the formulation of the model; (ii) second, the model was criticized for ignoring the informal organization. (iii) the third criticism is that Weber was not concerned with the potential internal contradiction between the components in the model; Table 2 provides information on the functional and non-functional aspects of Weber's model. (iv) Finally, feminists have described and criticized the components of this model as gender-biased. Table 2 provides information on the functional and non-functional aspects of Weber's model.

Table 2.
Functional and Non-functional Aspects of Weber Model

Bureaucratic Characteristics	Dysfunctional Aspects	Functional Aspects
Division of labor	Boredom	Expertise
Impersonal Orientation	Lack of morale	Rationality
Distribution of authority	Communication blocks	Disciplined compliance and coordination
Rules and regulations	Rigidity and goal displacement	Continuity and uniformity
Career orientation	Conflict between achievement and seniority	Incentive

Source: Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2015). *Educational administration: theory, research and practice*. New York: McGraw-Hill.

Bursalioglu (2005) pointed out some negative aspects that bureaucracy may cause in organizations. It can be summarized as follows: First of all, it is usually misleading to rely too much on the formal explanations of bureaucratic structures such as organizational charts. On the other hand, the power factor working separately from the authority structure may go beyond the limits of the organizational chart. In addition, the concept of rationality on which bureaucratic powers and duties are based is open to criticism. The model to be applied in their organizations should cover the dimensions of human relations such as motivation, participation, and conflict as well as the components of the bureaucracy. Bureaucratic structures can grow and become heavier and cumbersome in proportion to production. The fact that the bureaucracy attaches importance to extreme situations can bring polarization, instead of variability. There are also non-rational informal processes in organizations and bureaucracy ignores these processes. With too much emphasis on rules, it overlooks conflict as a reality. Another criticism is Weber's view that bureaucracy cannot be avoided.

Lunenburg and Ornstein (2013) emphasized that bureaucracy evokes negative connotation and that there is almost no evil that has not been attributed to bureaucracy, and that the majority of the criticisms brought to bureaucracy does not provide alternatives to the bureaucratic model. According to Lunenburg and Ornstein (2013), the problems inherent in the bureaucratic model are as follows:

- A high level of division of labor reduces the original and interesting aspects of many jobs, which may result in reduced performance, absenteeism or work loss.
- Over-specialization can reduce productivity. Excessive dependence on bureaucratic rules may lead to inefficiency or stagnation. Rules may replace goals, may lead to extreme formality and rigidity.
- The tendency for the hierarchy of authority to be downward in one direction in practice may disrupt communication. Failure to agree may

result in subordinates hiding information from their superiors and blocking work.

- Since it is difficult to measure performance in jobs that require expertise, the tendency to promote at work is more about seniority and loyalty than competence and merit.
- Bureaucracy creates rigid, control-oriented structures on people, and the impersonal nature is one of its most serious shortcomings.

The main purpose of the bureaucracy is to compensate for inadequacy and lack of discipline, which is solved largely by itself if you keep the right people in the right place. Most managers create a bureaucracy to compensate for the shortcomings presented above and to manage the few wrong people. This increases the number of wrong people by driving the right people off. This, in turn, increases the need for more bureaucracy as a result of inadequacy and lack of discipline and drives further the right people out again. This process goes on over-time making things worse (Rees, 2018).

Issues such as ever-growing and complex bureaucracy, increasing needs and diversifying schools, and time constraints make it difficult for principals' to be instructional leaders. In addition, the situation is even more engrossing when added problem of lack of training of school administrators in Turkey (Gümüseli, 1996). Few school principals accept bureaucracy as supportive (Balıkçı & Aypay, 2018)

On the other hand, it is important to remember that the bureaucracy is a war over influence and power. At this point, it should be noted that the bureaucrat has tactics and weapons in this war over influence and power. It is clear that the school principal should have the knowledge and expertise, the most important resources s/he may have. Bureaucrats and bureaucratic units have knowledge and expertise. Technical expertise is required to understand and interpret this information. The bureaucrat can trade information with influence. Decision-making, continuity and decisiveness may be called the power or advantages of the bureaucrat against bureaucracy. Bureaucrats use some ideologies to justify their decisions (Peters, 2001).

Keser and Gedikoğlu (2008) found that principals think that they can fulfill their responsibilities by using the authority given to them. They observed that principals highly involved in bureaucratic tasks while their involvement in personnel and school development was the lowest.

Political institutions have powers such as legitimacy, official power and authority, and independence. They derive their legitimacy from the constitution and laws. Another power as important as formal power and authority is the resources. While bureaucrats seek autonomy in providing and using money, political institutions are seeking accountability about how this can be controlled and spent. Institutions want to have as much freedom as possible. Institutions negotiate for autonomy in addition to resources (money) (Peters, 2001). The

policy-making roles of principals are the reflection of two interrelated aspects of their position. They have a relatively high degree of discretion and are quite autonomous from organizational authority (Lipsky, 2010).

Akçay and Başar (2004) state that principals pay more attention to school administration and employee related tasks than curriculum activities. They consider curriculum is among teachers' responsibilities. On the other hand, considering the importance of tasks over time, the task of establishing a positive relationship with the environment in order to generate income for schools was considered more important than any task.

Bureaucrats use their power through a variety of tools, strategies, and tactics. These tactics are often related to the use of knowledge and expertise by bureaucrats. The most important of these strategies is planning. Planning involves the systematic application of information to important areas of life and includes long-term effects. Using executive planning, administrator reduces conflict, provides support, planning skills require technical knowledge, and planning helps to integrate the school's social and academic life. Budgeting requires technical expertise to ensure that resources are allocated. Committees are also a useful tool for the bureaucracy to control in certain areas (Peters, 2001).

Sincar (2013) pointed out that principals complain about bureaucracy, limited resources, resistance to innovation, lack of in-service training, and poverty. Bureaucracy delays or prevents principals from integrating technology into schools. Once filing their requests to authorities, principals follow up on their requests, call, and in the meantime miss opportunities. Principals are unable to plan since MoNE or provincial directorates do not meet their requests in a predictable period.

Since the 1980s, the new public management has been the tendency in the world aiming at increasing the efficiency of public services and increasing the efficiency of public service at the same or lower levels of costs. The new public management has been influential with current Public Financial Management and Control Law No. 5018 since 2005 in Turkey. Public institutions were required to develop strategic planning. As a result, there have been some changes in the role of bureaucrats around the world. Some administrative changes that were considered important in this respect took place in Turkey as well. However, predictability, as the basis of bureaucracy, has not changed much.

Bureaucratic reforms have led to improvements in efficiency and effectiveness. However, some administrative dysfunctions remained. Bureaucratic reforms are crucial for developing countries. They enable the institutionalization of new administrative styles. But all reforms assume that bureaucrats have a certain value and belief system. Efficiency and honesty are among the most important traits for bureaucrats. Without these, it is clear that administrative autonomy will reduce accountability and control. The new Weberian model replaces the precision and prediction of the old model to a certain extent to accommodate uncertainty (Peters, 2009).

Skedsmo and Huber (2019) claim that a bureaucracy manages expectations hierarchically based on a “subordinate” and “superior” relationships. In this relationship principal—is the “executor” of legal requirements while the superior is the lawmaker or legal controller. A professional accountability system is characterized by a respect for expertise. However, if one uses a hierarchical relationship, it may change with respect to the strength of the arrangement and the individual designated as the expert.

The role of bureaucrats is still important for today's public administration. Especially the role of a bureaucrat, which includes efficiency and honesty, is among the skill sets that a bureaucrat will always need. The executive role is essential for a decisive and autonomous public administration. The quality, efficiency and legitimacy of the services are provided by this executive role of the bureaucrat. Empowering subordinates and implementing policies, making work interesting, motivation, direction setting, personnel management and decision-making skills are important for the executive role. The third role of the public administrator is in policy development (Peters, 2009). One of the roles of the bureaucrats is creating public policies. This is especially valid for such as school principals whose position is relatively low in the hierarchy. However, school principals make many decisions on the lives of students and these decisions determine the “real” nature of public policies. In addition, as Lipsky (2010) noted, street-level bureaucrats exercise considerable discretion.

As Lipsky (2010) points out, school principals allow people to benefit from or restrict the use of education services in structuring their lives and opportunities. As an extension of the state's influence and control, they provide a social and political environment in which individuals can carry out their activities. This means that a street-level bureaucrat uses a considerable discretion. In short, they hold the keys to enjoy the fundamental rights of citizenship. In addition, the incessant questioning of the effectiveness and efficiency of education by citizens and parents who benefit from the education service, makes principals (and teachers) always work under constant criticism.

Fourthly, the negotiating role of the bureaucrat is naturally one of the important activities of the bureaucrats. Interactions with both societal and market actors reveal the importance of this role (Peters, 2009). The involvement of school principals in social networks, building trust and attempting to provide resources without budgets and relations with other public institutions and NGOs put forward the necessity of negotiation skills. Finally, although the democratic role of the bureaucrat appears to be at odds/conflicting with the bureaucrat role, the public official is, in fact, the one who set forth the conditions for participation in democracy.

When there are many expectations from him/her, which of these roles does a school principal choose? Peters (2009) states some of them, such as negotiating and policy-making roles, are self-evident, and in fact, a skilled public official can use them in the right combination of the task. Although other roles are not as

clear as those given above, he states that the roles of bureaucrats and democracies are sometimes necessary to protect the public interest. In those cases, the degree of freedom provided by uncertainty plays an important role in positive and negative use. Modern bureaucracies use standards for equity and equality as a legitimizing rhetoric.

Styron and Styron (2011) argue school principals encounter accountability (44%), fund raising (20%), discipline (12%), staff (8%), time (6%), external support (2%) and family (2%) issues. Şahin (2007) states school principals allocate more than 70% of their time on work non-instructional issues in Turkey.

Aypay (2015) collected data from a group of school principals, teachers and education inspectors on how education policies affect them. Findings indicated that education policies characterized by public fatalism, political nature, sudden and unjustified changes, non-human aspects, top-down and hierarchical approach, multidimensionality, causing unintended consequences, and indirect implementation. These findings were similar to those of Peters' (2009), albeit in a different culture.

In the next section of the study, how school principals, who are legally entitled to provide for public education and who get their fair share of Turkey's bureaucratic administrative structure, position themselves against this structure. The study also focused on the principals' thinking in the bureaucracy in the education system.

Method

Research Design

Understanding experiences of school principals in Turkey demands to retain a multifaceted approach as it is not only a profession or type of job that one occupies in the schools, but in relation to recent political changes, it pertains to broader social and political issues. Therefore, in an attempt to capture principals' experiences better, this study was designed as a concurrent mixed-method research by employing both qualitative and quantitative research methods. However, qualitative analysis in this study was given dominant status. As a strategy of data collection, a concurrent triangulation strategy was used. Creswell (2003) states that concurrent triangulation strategy is more suitable when both qualitative and quantitative data were conducted synchronously to confirm, cross-validate and corroborate findings of the study. As for the quantitative segment of the study, descriptive survey model was adopted and this descriptive data was used to support the phenomenological analysis.

The quantitative method was used descriptively. According to Christensen, Burke and Turner (2015), descriptive survey research is the preferred method when individuals need to determine individuals' attitudes, actions, ideas and

beliefs. In the descriptive survey model, the event, individual or object that is the subject of the research is defined in its own conditions and as it is, and the researcher aims to describe a situation that existed in the past or present. The descriptive survey model is suited to reveal the current state of the problem. Interested or study variables define a characteristic of a universe consisted of many individuals. In descriptive surveys, researchers are more concerned with how the views and characteristics are distributed than the individuals in the sample rather than how they emerge.

In the qualitative phase, which is a research process that uses unique methodological traditions to understand and explain a social or human problem, the phenomenological research design was used. Phenomenological studies aim at revealing the meaning of the experiences of individuals and researchers try to reveal the basic and unchanging structure of the experience or its underlying meaning. The reality of objects is perceived only within the meaning of the individual's experience (Creswell, 2007). Phenomenology, which is one of the qualitative research methods, is briefly 'meanings that emerge through experiences'. In this context, how the managers make sense of their interaction with the bureaucracy has been the central problem of the study. The data were evaluated in the context of the relationships and experiences of school principals with bureaucracy.

The phenomenological approach is preferred for the qualitative data with an effort to explore what it means to be a principal in various levels (primary, secondary and high) and types of schools located across Turkey through the eyes of principals. Schools, where the research was conducted, were selected through maximum variation sampling (Frankel & Wallen, 2006).

The participants of the quantitative part are composed of 445 principals who were volunteered for data collection in the research. The research data were constructed using semi-structured and face-to-face qualitative interviews. A semi-structured interview form was developed in full collaboration of the project team and pilot interviews were conducted with 3 principals and analyzed jointly by the project team in order to ensure that the data collection is trustworthy. After the necessary permissions were taken from the Ministry of National Education the interviews were conducted. The interviews were tape-recorded with the permission of the participants and the recordings were transcribed by professional transcribers.

Participants

Quantitative data were used in level 2 (26 sub-regions) based on the TURK-STAT regional classification. At least one of each of these sub-regions was selected by quota sampling from school principals working in the selected provinces. Qualitative data were selected through purposeful sampling and maximum variation sampling. Principals included from 11 provinces. These provinces were Aksaray, Bartın, Burdur, Erzurum, Gaziantep, Istanbul, Maraş, Muğla, Tekirdağ,

and Van. The quantitative part, data included from 445 principals, while the qualitative part includes 19 school principals (See Table 2.).

Table 2.
Participant principals' information.

	Province	School Level	Subject	Degree	Age	Gender	Experience Teaching	Principal Experience
1	Adana1	Middle	Maters'	Classroom	38	M	13	5
2	Adana5	Primary	Undergrad	Classroom	35	M	15	8
3	Aksaray3	Middle	Undergrad	SocialStud	53	M	33	20
4	Burdur4	High	Undergrad	ELT	38	M	17	5
5	Bartın1	High	Masters'	TurkishLit.	46	M	22	10
6	Bartın2	Primary	Undergrad	Classroom	42	M	18	13
7	Bartın3	Primary	Undergrad	SocialStud	46	M	6	20
8	Burdur2	Primary	Undergrad	Classroom	45	M	19	4
9	Erzuru4	Primary	Undergrad	Divinity	47	M	11	7
10	Antep1	High	Undergrad	PhysicalEd	60	M	25	13
11	Antep4	Middle	Undergrad	N/A	61	M	35	11
12	İstanb3	Primary	Masters'	Classroom	38	M	15	6
13	İstanb4	High	Undergrad	TurkishLit.	50	F	27	10
14	İstanb5	Middle	Undergrad	Divinity	59	M	35	20
15	İstanb7	High	Undergrad	Divinity	55	M	28	15
16	Maraş3	Middle	Undergrad	Divinity	40	M	17	8 ay
17	Muğla1	Primary	Undergrad	Classroom	56	M	27	10
18	Tekirda4	Primary	Undergrad	Classroom	58	M	35	12
19	Van2	Middle	Undergrad	Sociology	39	M	17	12

Data Collection

A school principal questionnaire was developed by researchers and initial inspiraiton came from Lortie's (2009) questionnaire. As a group, we constructed the questionnaire. After construction, we piloted it in a small group of principals and revisions were made. Quantitative data were collected by using the questionnaire form prepared by the researchers and qualitative data were collected by using the interview form. The data was collected by a team of 25 individuals, experienced graduate students, research assistants, and faculty members. The project team controlled the process and coordinated through telephones. The questions were prepared, discussed and evaluated by a smaller team. All interviews conducted in schools with appointments and lasted 20-55 minutes. Permission for questionnaire and interviews was obtained from the MoNE, recorded and transcribed verbatim.

Interview questions were formed by a group of researchers based on Lortie's (2009) initial research design. The questions were translated into Turkish, changes were made and they were reviewed in light of the cultural issues. New questions were also prepared and discussed as a group. The questions consisted of two sections. The first section contains demographic data and the second section contains open-ended questions. The questions were pilot tested with a group of three school principals and then finalized. Initially there were 47 questions and it was dropped to 22.

Data Analysis

In this study, the data collected through interviews and transcribed verbatim. Data analyzed using the phenomenological approach. In phenomenology researchers ask the following questions: "What are the meaning, structure and essence of a particular experience? The researcher tries to understand the life of each participant through his/her subjective experiences. For this, expressions of significant / important meanings are extracted from participant responses. These statements were organized into clusters or topics (Christensen et al., 2015).

The analysis was completed in five stages: data coding, themes were creation, codes and themes review, validity and reliability check and interpretation. First, the data were coded in accordance with the meaning drawn from the experience. Then, the related codes were grouped into themes. After coding and constructing themes process were completed, the data was reorganized. For the validity and reliability, the data were first coded separately by at least three researchers and themes were constructed. When there were incoherence in coding and themes, the whole team came together to reach a common understanding. The data were supported by different data types (qualitative and quantitative) and literature, and the expressions of the participants were reflected directly by quotations.

Descriptive analysis of the quantitative data was performed using means, standard deviations, percentages and frequencies. After initial coding, the themes associated with each other were brought together. These coding and themes were then rechecked and reorganized. For validity and reliability, data were first collected from different data sources. It was organized by different researchers (at least three), passing over codes and themes. Finally, the researchers concluded the interpretation of codes and themes in groups. In addition, the findings were supported by direct quotations.

Findings

Although Weber demonstrates the importance of bureaucracy as an ideal type for the rationalization and efficiency of organizations, many criticisms raised for bureaucracy or its various forms in organizations. Schools have bureaucratic features like other organizations. Both the differences in ideal and the function-

ing of the bureaucracy in different countries, societies, and organizations as well as the problems arising from the bureaucracy are expressed.

In this study, the views of principals on the bureaucratic processes and their experiences are discussed. Based on these views, school principals often point to negative aspects of bureaucracy. Their views can be categorized as follows (figure 1): (i) bureaucracy is an instrument of domination, (ii) bureaucracy disrupts relations between individuals and institutions, (iii) bureaucracy is red-tape, (iv) bureaucracy slows down the process, (v) bureaucracy is the routine of the public work and (vi) bureaucracy prevents communication.

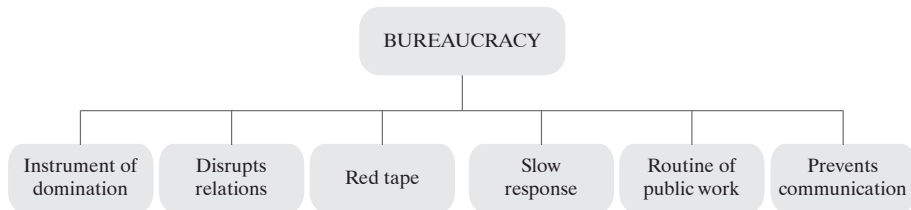


Figure 1. School principals' views of the bureaucratic processes

Bureaucracy as an Instrument of Domination

For the principals participating in the study, bureaucracy can often turn into an instrument of domination, albeit for different reasons. Because of the bureaucratic qualities of the public administration in general and specifically in the education system, the main problems that arise in school administrations seem to be the failure of school principals to make decisions on their own.

Participants indicated that following the bureaucratic processes echoed the criticisms presented in previous sections. The findings have shown that the excessive dependence on bureaucratic rules causes goal displacement and in such cases the strict adherence to the rules turned into bureaucratic domination. The statements of the school principals on the subject are:

... So the inspector comes and asks where the paperwork is, *if there are mistakes, there are penalties in return...* (Brtn-3).

Now citizens come to me, we make explanations about that problem. Then the citizens do not like our explanations. Then s/he goes to National Education and complains about us. They [MoNE] call us for a procedure I followed in school, this is really important. This is not nice... (Brtn-1).

It's forbidden to call the kid to stop. I called the kid's guardian when I caught busting the door handle. He says my kid doesn't do as such, he goes. If he calls 147 then I am in trouble. Nobody's questioning, or saying, this parent is doing the moods (Aksry-3)

For example, we built the garden walls. We were criticized by the MoNE (Erzrm-4).

Yeah, there was inspected last month. They asked me about the documents the teachers should submit and I said I had reviewed. No problem. Then he [inspector] said; Let us examine the teachers' documents. All right, I said to the inspector. Then they pushed our teachers a little bit more. I went to the event I was involved in. I said, inspector, I'm responsible in the school as a principal. I said ask me what you have to ask. They asked us for paperwork that was never needed. They were half a century ago. There are papers, documents, and they asked about them. Some of the documents were registered in the electronic system, they requested them. We said let's get the printout, we got the printout. Then they said okay. We said that they are all electronic, you are wasting paper right now (Adn-5).

When the statements of school principals are examined, the problems generally arise focusing only on the rules by ignoring the processes, the people, and their needs that cause those problems. At this point, the rules and procedures replace the goals.

Bureaucracy Disrupts Relations

One of the strong criticisms of bureaucratic organizational structures is that it ignores informal structures in organizations. Over-specialization, over-emphasizing the rules and productivity may lead to ignoring informal structure and human relations in organizations. This situation may cause some problems both within the institution and outside of the institutional relationships with the social environment. The statements of the school principals also point to these problems caused by bureaucratic processes. Bureaucratic rules that are not aligned well with the structure of school systems and the relatively low level of authority given to principals may prevent school administrations from taking initiative and this may damage relationships with teachers. The statements of the school principals on this topic are:

...I felt I more valuable when I was a teacher. I was getting much feedback from students. Because you take what you give and they do their military service, get married. You're going to his/her wedding. You're intertwined with him/her and you're off to a new beginning. It's hard to please everyone at the principalship. You're following regulations. Was he principal, yes, he was the director. If they had asked me, I would be able to... I would prefer teaching. But principalship is different. Somebody's gotta do that. This chair might look nice, but I think that someone who has to bear their troubles should sit here, someone to worry about.... (Brdr-4).

...I requested a certificate of appreciation from the District Directorate. I said let's give them a certificate of appreciation for what they did for the school. They don't need such documents. What's the worth of that document? An A4 paper. These are not regular civil servants so that they get ranks, whatever. The district manager told me that your teachers have done their main task. He said that, believe me. If we can work over that sentence,

it's big implications. He said you have already done your tasks, those who have not done their job we already dismissed them, he said... (İstnbl-4).

Principals' sense of powerlessness, the difficulty of pleasing everyone, role transitions between teaching and principalship, and superior's responses to some of their demands create distances among individuals.

Bureaucracy is red-tape

The association of bureaucracy with paperwork is quite a common situation in everyday life, and some organizations indeed require quite a number of documents. Schools and school systems also have their fair share of bureaucracy. Principals' complained about red-tape in their statements.

You see the school. We did some improvements but still fallout. So this mentality, old mentality, unfortunately, I'm not speaking in general not for this place. I just said, let our work is seen well on paper, everything is perfect on paper. But in no way should a nail be struck, the quality of education and training is not improved, but let it be smooth on paper... (Adn-1).

... The workload in a school, the topics of interest are really diverse. In other words, let's do everything that the regulation requires under normal conditions, as a director you need to deal only with archiving and replying to documents without any interest in education and training... (İstnbl-7).

... Everything is in the hands of the child, in the hands of the parents. We only have a name here. So, are we the paperwork officers here? Look, you have no authority, you have no responsibility. Then, I'm doing paperwork. I say to the civil servant, record this, write a response to that. S/he says to me, record this, reply to that, in turn, s/he says to the other person, save this, and reply to that ... (Aksry-3).

...of course, the principal needs to be supervised. School principal needs to be a little free, should not deal only with this paperwork, but deal with both academic and paperwork, that is, do not deal with unrelated work, they should supervise us with education, not with accounting and paperwork, they are supervising us mostly with them and we do not like that... (Gzntp-4).

Principals' statements indicate that the majority of the processes are devoted to paperwork and the completion of the requirements for that in schools. The rule that everything should be appropriate to pre-determined procedures, often not just a matter of discussion, and often only on paper. They take a large part of the time of school administrators and prevent them from focusing on educational processes. Rather than the direction and magnitude of the work and the processes, without connecting them to social and educational realities, the emphasis is on whether they comply with the rules. This puts principals in the position of passive respondents who spend most of their time completing paperwork.

Bureaucracy is Slow

Another criticism directed against bureaucracy is clumsiness. It is constantly stated that the bureaucracy slows things down and causes a cumbersome organizational structure. In fact, this criticism of bullying towards bureaucracy is mainly due to the bureaucracy's own dimensions and internal contradictions of the dimensions. Strict rules, especially the rigidity of centralized administration in Turkey, and the centralized decision-making processes and the transformation of bureaucratic processes into red-tape, can lead to cumbersome structure and thus decrease productivity. The bureaucracy creates rigid, control-oriented structures on individuals; the impersonal nature of excessive specialization lowers productivity. This excessive dependence on bureaucratic rules also leads to inefficiency and cumbersome policies. Principal views on bureaucracy causing clumsiness as follows:

... When we ask for an opinion, it takes a lot of time and by the time they respond, it is overdue already. That is, bureaucracy is moving very cumbersome... (Vn-2).

Our relationships with MoNE are well they do not want anything from us except apply the law. For example, the school will make a repair; of course, the allowances do not come in time. For example, we have been waiting for money for a project for 9 months. The gears run very slowly, the cooperation is a little weak (Mğl-1).

We took care of all the needs of the school without money penniless and all the needs of those children. So now we look back, the pleasure of working with young people is completely different. But unfortunately that old cumbersome bureaucracy and cumbersome mentality are slowing down things where we are now (Adn-1).

... There are some things we can't figure out. In other words, I mean the principal:... I do not think that such a result is very good as a result of tenders. If it is done without the tender as it was in the past, it was given to schools and the school administration had a commission then. They have school-family unions. The ones who know this school best are the school principal and school-family union. When things are done from the top one year later, there are some problems. And up to a year, that school administration finds someone to do it. Then it has no use to you after a year (Brdr-2).

... For example, we get stuck in bureaucracy at every task. We follow the steps in hierarchy. First the principal and then the District Director of Education. Bureaucratic procedures take a lot of our time (İstnbl-5).

We have many projects, we have many projects, but our biggest problem is monetary. We do not have the money that the state allocates to us through Provincial private administration [İl Özel İdaresi] and we meet all our needs by ourselves. Today, they came from the Provincial Private Administration and we have a 50.000 TL money to realize the projects of the school. But this

is not possible. Besides, it's not even in our hands. Maybe I could go a long way with the people outside of the PPA bureaucracy. But it is not possible, because we are dependent on PPA, we even buy our pen ourselves (Brtn-2).

Bureaucracy is the Public Routine

While many negative aspects of the bureaucracy can be emphasized, it may be seen in the positive features of the ideal type, but not always, in the reflections of the daily life to the organizational life. As Weber states, it is possible to talk about the effectiveness of the bureaucracy applied in institutions to the extent that it resembles the ideal type. The statements of the school principals are also emphasized this aspect of the bureaucracy and they stated that it was a routine of the public processes.

... There may be issues that are not clearly understood in the regulations. We write these to the Provincial Directorates of National Education and they send them to the MoNE. The solution comes from there. Other work is already done within the framework of certain regulations and there is no problem with them (Gzntp-1).

...of course these are coming from top to bottom in a hierarchical order, we go from bottom to top and we work in harmony (Gzntp-4).

I work in a comfortable working environment for myself. This is going to be like this, this is going to be like that, we are not having trouble. Somehow they take more or less into account when we bring it in. Our district national education managers also try to take care of it. But usually, you know ministry, province, and district. The orders are coming. We follow those orders (İstnbl-3).

The hierarchical structure is essential in the state institutions, the institution to which we are affiliated is the provincial and district directorates. They are working in connection with the Ministries, we do not have trouble telling our problem, and of course, we have some problems. We forward them to the district, when they can not solve the problems they do with the Ministry (Mrş-3).

We are state institutions, we have superiors and we do our jobs in accordance with their directives. We respond in turn as a requirement of these instructions, we do not do anything they do not want to act as an opposite. Our relations with the Ministry are actually the works that the National Education has given us (Tkrđğ-4).

According to principals, the most basic and in some cases the only way to find solutions to some problems within the bureaucratic structure of educational processes is to apply to the higher authorities. Generally, as the places where the orders from the higher authorities are obeyed. The problems in the schools can be solved through the district, the province and the ministry and the processes in the school are carried out with the directives given by the ministry. This is only the reflection of what really happens in the processes.

Bureaucracy Prevents Communication

Bureaucracy damages personal relationships in schools and can interfere with interpersonal or inter-institutional communication. This is due to the fact that the hierarchical nature of authority in bureaucratic organizations is downward and unidirectional.

I tried to reach the Ministry to a great length about a problem; but I could reach anyone from the Ministry, I could not find a counterpart. Someone said he is on leave; I'm not responsible so I'm transferring you to this number. I was given at least 30 numbers. It's this unit's responsibility, that unit's responsibility, talk to this person. Every time, every time I call, they said we're not interested in the other department is responsible. The same process started over again from the beginning. I say that I have at least 30 numbers right now, starting with 413 [local code number]. But no one was able to respond to my question (Aksrıy-3).

Now our schools have very little relationship with Provincial Directorate. Why is it little? Because our country is hierarchical. In other words, we have something that we call obligatory laws and hierarchy in bureaucracy. We can not directly address the province, we can not write directly to them (İstnbl-4).

In other words, schools have official relations with the school and there are situations related to the service areas of the subsidiaries or the school. In our District National Education or Provincial National Education Directorate, there are of course official relations on issues related to the Ministry; that is, we are not very sincere or unable to open our hearts. There are issues there. Without knowing about the school, sitting in his desk, behaves as if he is running orders from its own desk-based on its own responsibility. Bossing over (İstnbl-5).

Some characteristics of bureaucratic structures may lead to difficulties in contacting the related units in a short time and hence, difficulties are experienced in solving the problems. Ignoring the informal processes and the rigidity of the hierarchical structure are among the most important reasons for the disruption of the communication process. Some principals complained that they were unable to reach higher authorities and it causes one-way communication in the meantime the problems continue to aggravate.

Apart from the interviews with school principals, the data collected from 445 school principals across Turkey also presents significant findings. Table 3 shows the responses of the principals to some questions about bureaucratic processes and their reflections on their institutions. The findings from both the literature and the qualitative part of the study reveal the existence of criticisms from the education system concerning bureaucracy. However, based on Table 3, the principals state that although some of them are quite critical in qualitative interviews, they seem to readily apply the processes of the bureaucratic structure to a large extent in their schools. Although this is often due to some legal requirements, the high rates are noteworthy.

Table 3.
Principals' Views on Bureaucratic Processes in their Schools

Principal's views on bureaucratic processes in their schools	X	SD
Non-procedural work is not accepted at this school.	3,84	1,08
All employees of this school know their duties, is no disruption to school work	4,05	0,91
The rules at this school apply to everyone.	4,21	0,91
The school has specific, clear and precise rules.	4,05	0,88
Works are always carried out in a disciplinary manner.	4,06	0,85
When administrators are not present, there is no disruption to the school's work.	4,07	0,94
There are no disruptions in operation as predetermined paths are followed.	4,07	0,96
Casual work at this school is adapted to the procedure.	1,68	1,00
Even if a school personnel leaves the school for a reason such as an assignment, retirement, etc. there is no disruption to the work to be done.	4,00	1,01
Total	34,07	5,74
Mean	3,78	0,63

(Note: Never: 1, Rarely: 2, Sometimes: 3, Usually: 4, Always: 5, Max points: 45)

Table 4
Okul Müdürlerinin Okullarındaki Bürokratik Süreçlere İlişkin Görüşlerinin Frekansları

Principals' views on bureaucratic processes in their schools	Never		Rarely		Sometimes		Usually		Always	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Non-procedural work is not accepted at this school.	27	5,4	36	7,2	71	14,1	220	43,8	148	29,5
All employees of this school know their duties so there is no disruption to school work	8	1,6	25	5	72	14,3	223	44,4	174	34,7
The rules at this school apply to everyone.	7	1,4	20	4	64	12,7	179	35,7	232	46,2
The school has specific, clear and precise rules.	8	1,6	23	4,6	67	13,3	241	48	163	32,5
Works are always carried out in a disciplinary manner.	8	1,6	17	3,4	68	13,5	248	49,4	161	32,1
Even if the administrators are not present for any reason, there is no disruption to the school's work.	15	3	19	3,8	59	11,8	227	45,2	182	36,3
In official correspondence, there are no disruptions in operation as predetermined paths are followed.	15	3	24	4,8	54	10,8	225	44,8	184	36,7

Casual work at this school is adapted to the procedure.

When school personnel leaves the school such as assignment, retirement, etc. there is no disruption to the work to be done.	295	58,8	123	24,5	43	8,6	30	6	11	2,2
---	-----	------	-----	------	----	-----	----	---	----	-----

Non-procedural work is not accepted at this school.	20	4	24	4,8	65	12,9	220	43,8	173	34,5
---	----	---	----	-----	----	------	-----	------	-----	------

When Table 4 is examined, principals' statements regarding the operation of bureaucratic structures in schools, their views are often close to 75%. On the other hand, the proportion of school principals who respond to the statement, "I apply regulations in solving problems always" is high ($f = 385$, 76.3%). The findings show that the ratio of school principals who agreed with the statement "I am sensitive to obey the rules at school is always and usually" ($f = 445$, 89%) was high as well.

Conclusion, Discussion and Recommendations

The findings of the study indicate that school principals generally attach negative meanings to bureaucracy. Similar results have been reported in other studies (Balıkçı & Aypay, 2018). School principals consider bureaucracy as an obstacle, formality, correspondence and rules, hierarchy, and other factors (formalism, planning). The participants also put forward different opinions with respect to the reflections of bureaucracy on the school and school principal.

Based the interviews principals attribute various meanings to bureaucracy: bureaucracy is an instrument of domination, bureaucracy disrupts relations between individuals and institutions, bureaucracy is red-tape, bureaucracy slows down the process, bureaucracy is the routine of the public and bureaucracy prevents communication. On the other hand, quantitative data point out that school principals implement the processes of bureaucratic structure in their schools to a large extent. In addition, the findings also demonstrate that school principals have applied legislation to solve problems to a great extent and are quite sensitive to obey the rules in their schools.

The findings display that the principals perceive themselves as civil servants and pettifogger in terms of the bureaucratic structures in which the schools are located. The main reason for this is the lack of authority when compared to their responsibilities.

The word bureaucracy is used in three different meanings. In the first sense, bureaucracy refers to all state and organization personnel. Secondly, the word bureaucracy means a certain form of organization and administration, and aligning administration with objective rules. The third meaning of the word bureaucracy which is most frequently used in our language is the meaning of petti-

minden bureaucrat (Tortop, İsbir & Aykaç, 2005). These different uses emerged in this research.

The characteristics of Weberian bureaucracy are practiced in almost any large-scale organization. However, not all conditions outlined by Weber are seen in practice as intended. There are many misconceptions in Weber's concept of ideal bureaucracy in the literature. Although there are few pure bureaucracies today, almost all organizations contain some components of bureaucracy within their own structures (Lunenburg & Ornstein, 2013).

The basic features of bureaucracy can be detected in many organizations (Karip 2005). Schools demonstrate bureaucratic forms in some aspects while they do not have some of the characteristics of bureaucratic organization in other aspects. According to Weick (1976), although there is a hierarchy in education, this structure is rather a loose one. Supervision and control over the work of teachers in schools is extremely limited, and the work of teachers does not have well-defined methods, means and equipment.

Most modern organizations, including schools, have some features of the bureaucratic model proposed by Weber (Hoy & Miskel 2015). Education and school systems as they exhibit the characteristics of bureaucratic red tape, the need for specialization. In other words, they are the leading structures that reproduce bureaucracy. Many criticisms have been brought about the bureaucratic structures of school and education systems.

Sinden, Hoy and Sweetland (2004) stated that bureaucratic structures could enable or prevent schools to function effectively. Although the bureaucratic structure of schools is generally criticized, research findings have shown contradictory results (Adler, 1999; Adler & Borys, 1996; Hoy & Sweetland, 2000, 2001). The results from bureaucracy like dissatisfaction, alienation, and inhibition of creativity and discouragement of employees are expressed as the negative side of bureaucratic structures. On the other hand, positive opinions indicated that bureaucratic structures direct behaviors, define responsibilities, reduce stress and enable individuals to feel better and more effective (Adler, 1999; Adler & Borys, 1996; Hoy & Sweetland, 2001).

The findings of the study indicate some problems arising from the way bureaucracy is used. These seem to be rigid centralization, the strict rules it causes, the feeling of lack of authority as it goes down to the lower echelons, and the resulting ineffective decision-making problems. At this point, the answer to the question of whether the culprit is the bureaucracy or the functioning of the bureaucracy in Turkey is not clear. Principals state that the bureaucratic processes limit them, leave no room for freedom, and imprison them in some roles and no way to escape. Many researchers stated that the iron hand of the state and the decision-makers who do not have a clue are the causes (Şimşek, 2002; Şahin, 2005; Balıkcı & Aypay, 2018; Alanoğlu & Demirtaş, 2019). These findings contribute to the definition of the current case. However, the problem is what the principals' should do to overcome these issues, as in the rest of the world. This

issue was rarely discussed and usually researchers satisfied with the description of the situation in the literature in Turkey.

Şimşek (2002) stated that if we want to train school principals in a serious manner, we had to create the conditions in our schools for what it takes to be an 'administrator'. To him, unless the government and the MoNE do not take measures to change, it would not be possible to talk about a substantive administrator training in Turkey for a long time. Time has proven him right. It is necessary to abandon the rigid centralized structure and develop a more decentralized decision-making in education. This implies the transfer of authority and responsibility to school units to a certain extent, it is likely to be an important step towards overcoming some of the problems in the education system. However, this may not be a panacea for the issues that the principals have been experiencing.

A Weberian school structure is a complementary structure of professionalization and bureaucratization (Hoy & Miskel, 2015, p. 99) and a more useful approach than classifying schools as bureaucratic and non-bureaucratic is to investigate the degree of bureaucratic model appropriate to the important components of the Weberian model (Hoy & Miskel, 2015, p. 99).

On the other hand, in organizations that are sincere, warm, educative, reassuring, caring and interesting, people will work more effectively (Bolman & Deal, 2013; Mintzberg, 2014; Lunenburg & Ornstein, 2013, p. 32; Weick, 1976) other variables that are ignored by the bureaucracy needs reconsidered. Instead of putting all the blame on the bureaucracy itself, it might be a good starting point to try to reconfigure the system without losing its functionality. Sub-units can also be governed by a bureaucratic structure. Thus, giving more authority and responsibility to the sub-units within the education system and schools, turning to a less centralized structure may prevent many of the problems caused by bureaucracy.

Emerging Questions for Principals' Ordeal with Bureaucracy

When we reflect back, we see that the bureaucracy is changing, although not at the desired speed. But this kind of thinking presents a dilemma. How long we have to wait to see the change? Bureaucracy of the new public management approach began to be implemented in Turkey in early 2000s and in the 1980s in the world. This approach though partially reduced or at least differentiated the bureaucracy, it brought additional pressures (Fitzgerald, 2009). The Vision 2023 document of the MoNE also included some signs in reducing those pressures. The professionalization of the principalship, preparing teaching profession law, and the expression of allocating budgets for primary and middle schools may be considered in this context. Technology has always been an important factor. Technology can accelerate information and communication and reduce or alter the bureaucracy to a certain extent.

One of the interesting findings of this study was that principals viewed bureaucracy identically. This is not a new phenomenon. Those perspectives reveal the roles that principals have assigned. Findings indicated that bureaucracy is an instrument of domination, bureaucracy disrupts relations between individuals and institutions, bureaucracy is red-tape, slows down the work, bureaucracy is the routine of the public, and bureaucracy prevents communication. The positions they take in expressing these views were (Peters, 2009); democrat, negotiator, administrator, policy maker and bureaucrat. The bureaucracy is a tool of domination and the principals refer to the role of democrat. Principals, who view bureaucracy as disrupting relations between individuals and institutions -bureaucracy impedes communication, emphasize the negotiation role of principals. Principals, who state that bureaucracy is red-tape, refer to the administrator role of principals. Principals who see bureaucracy as a cumbersome structure, emphasize the policy-making role of the principals. Principals who consider the bureaucracy as the routine of the public refer to the role of bureaucrat. Principals have to assume these roles while performing their duties. The one/ones they perform will be depend on their level of education, their school and environment, their perception of principalship and education, and the training they received in principalship.

Secondly, tight bureaucratic structures may be found in schools as professionally supported structures. In fact, it is a continuum. Hoy and Miskel (2013) and Mintzberg (2014) different levels of bureaucracy may be found in schools at different times. It depends on school type, history, culture, level, size and environment.

Thirdly, an important resource a principal should have is his/her knowledge and expertise. Bureaucrats and bureaucratic units acquire this knowledge in education. Technical expertise is required to understand and interpret information. The bureaucrat can trade information with influence. Decision-making, sustainability and stability are the strengths and advantages of a principal against bureaucracy.

As a bureaucrat, the principal uses his power through various tools, strategies and tactics. They are usually related to the use of knowledge and expertise of the principal. The most important of these is planning. Planning involves the systematic application of information to important aspects of life and includes long-term effects. Principal reduces conflict using planning and provides support. Planning skills require technical knowledge and planning contributes to the integration of the social and academic aspects of the school. Budgets also require technical expertise as the monetary expression of the planning. This ensures keeping uncertainty to a certain level and predictability in the school.

Bureaucratic role of the principal is always important. Especially efficiency and honesty are the skills a bureaucrat always needs. Manager role is vital for a determined and an autonomous public administration. The quality, efficiency and legitimacy of the service are provided by the manager role. Empowering as-

sistant principals and teachers, implementing policies, making things interesting, motivation, direction, personnel management, and decision-making skills are critical to the managerial role.

Reflections of country education policies on school naturally have political consequences (Aypay, 2015). Making-decisions in school naturally refer to the policy development role of principals as middle-managers. From the middle, principals make many decisions that affect students, teachers and parents, and these decisions constitute the “real” nature of educational policies. This role also expresses as the discretionary role principal in the literature (Crowson & Porter-Gehrie, 1980; Morris, Crowson, Porter-Gehrie, Hurwitz, 1984).

The negotiating role of the principal is naturally one of the important activities of bureaucrats. Principals constantly interacts with teachers, students, staff and parents within the school and with public institutions, NGOs and other market actors outside of the school. The involvement of principals in social networks, building trust, finding resources and maintain relations with other public institution, and NGOs all require negotiation skills. Finally, although the democratic role of the bureaucrat appears to be the opposite of the bureaucrat role, this is not the case. Principal as the public official is in fact the one who creates the conditions for participation in democracy. In this sense, it is necessary to create both a democratic environment in school and an environment for the upbringing of students for a democratic society.

Which of these roles should a principal prefer? The choice of negotiator and policy maker roles may be acceptable to everyone. Because a principal with these skills should know that the right combination of them must be used. Although other roles are not as clear as these two, bureaucrat and democratic roles are always necessary to protect the interests of the public or the public on behalf of children. If uncertainties exist, they provide the principal with a wide range of possibilities to use his/her authority in positive and in negative ways. All of these roles indicate that the principalship is a critical position and has to have serious experience and solid training. All in all, principals should seriously enroll and re-take their coursework on bureaucracy to deal with it effectively.

Particularly in pre-service and in-service principal trainings; an extensive understanding of the nature, functioning and roles of street-level bureaucracy along with the bureaucratic roles need to be included. It is well-known for a long time that MoNE works like a machine bureaucracy because of its large size (Mintzberg, 2014). It is clear that MoNE should delegate some of its powers to provinces and schools. This is a necessity in public organizations such as schools where a compulsory service is provided. Despite the limited findings in this study, the use of technology by the MoNE does not reduce bureaucracy. On the other hand, allocating a budget to schools to meet their needs may lead to a partial reduction in the bureaucratic issues.

Like principals, the MoNE bureaucrats and provincial level administrators should understand the nature of a large public service such as education. They

also need to experience and understand the nature of daily interaction of principals with students, teachers, parents, other personnel, and citizens so that they will be able to see the consequences of their decisions in the field. A rotation system may be developed to realize this goal. Even if it did not function properly, supervision system provided feedback to a certain extent to MoNE. The inability to adapt the supervision system to the current conditions reveals the need to establish a structure for solving these problems before becoming grave.

Blaming is usually attributing a problem if something goes wrong to bureaucracy, others or a unit. According to Bolman and Deal (2013), bureaucracy is the main scapegoat in such cases. In particular, bureaucrats facing citizens daily may divert the blame to their superiors or bureaucracy to maintaining promotion opportunities, rewards and their positions. Blaming is also a psychological need. Social environments and institutional background may play a role in so-called blaming culture (Hood, 2011). For a healthier assessment of this issue, more studies are needed on the blaming loop with respect to principals. There is evidence that mid-level managers are more likely to direct the game of blaming towards subordinates, superiors and sideways. In the current study, the blaming goes to bureaucracy and superiors. Principals may be under pressure due to resource constraints and for various reasons, and therefore they may resort to blaming to alleviate this pressure. Education vision 2023 envisaged the professionalization of principals. This may reduce the bureaucratic blaming cycle since professionalization may loosen up the bureaucratic rigidity. It should be noted that professionalism brings accountability and respect for expertise. Even if the principal is an expert in the existing system, he/she will not get the institutional respect

Quantitative data indicate that principals ultimately follow bureaucratic procedures at the end of the day. They are bound to do so legally. However, while the machine bureaucracy is operating, problems that arise from arbitrary behavior, favoritism, double standard or poor judgement may be attributed to this machine bureaucracy. This is actually enhancing already rigid bureaucracy. Legislative information plays an important role in the principal selection and examinations. These exams and trainings should include not only legislation knowledge (machine bureaucracy), but also street level bureaucracy, bureaucratic policies and unintended consequences of policies. As Lipsky (2010) points out; the routines developed by managers, their responses to uncertainty and the pressures they face become practical public policy.

School principals carry a heavy burden borne by the system on which they have no control, follow up on the orders of MoNE without receiving resources, having received little training for their position, under constant constantly changing system, and face the risk of dismissal. Since they operate under constant risk of being blamed, they develop informal psychological and social defense/deterrence mechanisms. How they manage these risks should be investigated.

Türkçe Sürüm

Giriş

Bu çalışmanın amacı, okul müdürlerinin bürokrasiyle ilişkilerinde kendilerini nasıl konumlandıklarını belirlemek ve bu konumlandırmalar çerçevesinde kendilerine hangi rolleri uygun gördüklerini ortaya koymaktır. Bu amaca yönelik olarak, önce bürokrasi konusunda literatür incelenecek, sonra okul müdürlerinin görevleriyle ilgili literatür bulguları gözden geçirilecektir. ‘Bürokrasi’, kelime anlamı itibariyle devlet daireleri, devlet işlerinin görüldüğü ofisler anlamına gelen ‘*bureau*’ kelimesi ile hâkimiyet ve iktidar anlamındaki ‘*cratie*’ kelimesinin birleşmesiyle oluşmuş bir terimdir. Bürokrasi terim en genel anlamı itibariyle büroların yani devlet dairelerinin iktidarını, büroların yetkilerini kullandıkları sistemi, devlet dairelerinin hâkimiyetini ve iktidarını ifade etmektedir (Abadan, 1959; Baransel, 1979; Tortop, İşbir ve Aykaç, 2005) .

Bir örgüt kuramı olarak bürokrasi ise, Max Weber tarafından idealleştirilen ve klasik örgüt teorilerinin içerisine yerleştirilen sistematik bir yaklaşımdır. Mısır, Çin ve Roma gibi kadim uygarlıkların yönetsel yapılarında da izleri görülen ve Weber tarafından patrimoniyal bürokrasi olarak tanımlanan bir örgütlenme tipinin yanı sıra, modern-rasyonel bürokrasinin gelişmesini hazırlayan koşullar daha çok sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkmış, sadece sanayi işletmelerinde değil, siyasal ve toplumsal diğer alanlarda da bürokratik örgütlenme yapısı görülmeye başlanmıştır. Esas itibariyle hiyerarşi ve kontrole dayalı bir örgütlenme biçimi olan bürokrasi, gittikçe modernleşen ve rasyonelleşen dünyada örgütsel yapıların geçerliliklerini sürdürebilmeleri için ihtiyaç duydukları hiyerarşik ve katı bir sistem halini almıştır.

Bilimsel anlamda bürokrasi konusuna ilk eğilen kişi Alman sosyoloğu Max Weber’dir. Weber’in 20. yüzyılın başında yaptığı çalışmalarda bürokrasi konusu üzerinde çalışarak onu bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak ele almıştır. Weber’den sonra, örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasiyi ele alanlar artmış; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri’nde bürokrasi üzerindeki çalışmalar yoğunlaşmıştır (Dursun, 1992). Sade vatandaşın kırtasiyecilik anlamında kullandığı bürokrasi, Weber tarafından önceden saptanmış kesin kurallara ve ilişki kalıplarına göre işleyen biçimsel yapı olarak betimlenmiştir. Kamu yönetimi alanında bürokrasiyle ilgili olarak yapılan tüm tartışmalar ilk kez Weber tarafından betimlenen belirli özelliklere sahip ussal örgüt biçimindeki bürokrasi anlayışının eleştirilmesiyle başlamıştır (Gülmez, 1975). Weberyen perspektiften bürokrasi, rasyonel ve nesnel davranış üzerine konumlandırılmış otorite yapısını ifade eder. Bu haliyle bürokrasi, her tür örgütte söz konusu olabilir.

Weber’in örgütsel modelinde bürokrasi kavramı öncelikle otorite kavramıyla ilişkilidir. Otorite kavramı, belli bir kaynaktan çıkan belli özel emirlere belli

bir grup bireyin uyma ihtimali olarak tanımlanmıştır. Burada söz konusu olan şey her şekilde başkaları üzerinde güç kullanmak ya da etkide bulunmak değildir. Bu anlamda otorite, duygusuz bir alışkanlıktan amaç açısından rasyonel olmakla farklılaşan -en saf değerlendirmelere kadar, bir emre çok değişik güdülerle uyulması üzerine kurulmuş olabilir. Yine de, her gerçek otorite ilişkisinin ayırt edici ölçütü en düşük düzeyde bile olsa, belli bir ölçüde gönüllü kabuldür. Yani itaatte bir çıkarın bulunmasıdır (Weber, 2005). Weber (2005, 2012) otoritenin üç ideal (saf) tipi olduğunu öne sürmüştür:

Geleneksel Otorite. Geleneksel otorite çok eski zamanlardan beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca dayalı olan otorite türüdür. Bu gibi bir otorite örfi ve her zaman öyle olan ve belli bir kişiye itaati emreden geleneğin kutsallığına dayanabilir. Geleneksel otoritede itaat edenler iktidar sahiplerinin emirlerine, geleneklere olan uygunluk ölçüşünce ve geleneklerin kutsallığına olan inanç sebebiyle uyarlar.

Karizmatik otorite. Karizmatik otorite kişisel otoritenin kaynağı tam tersine olağanüstü olana teslimde, karizmaya yani bir kurtarıcı, peygamber ya da kahraman sıfatıyla böyle bir insanda bulunan Tanrı vergisine inançta olabilir. Bu otorite türü bir bireyin istisna kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin kutsallığına olan bağlılığa dayalıdır.

Yasal Otorite. Yasal otorite normatif kuralların meşruluğu ve bu kurallara göre egemenlik konumuna getirilenlerin emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır. Bu durumda her emir yetkisi sahibi bu rasyonel normlar sistemi tarafından meşrulaştırılır ve gücü normla uyduğu sürece meşrudur. Bu nedenle itaat kişiye değil normlara gösterilir. Burada esas olan akli ölçülere göre konulmuş yasaların geçerliliğine olan inançtır.

Weber tarafından kavramsallaştırılan bu otorite tipleri ideal tiplerdir; yani olgusal değildirler, toplumsal yaşam içerisinde tam olarak görünmezler ve mutlak anlamda kavranamazlar (Gülmez, 1975). Weber'e (2005, 2011, 2012) göre yasal otoritenin en saf biçimi, bürokratik örgütlenme biçimi aracılığıyla gerçekleştirilen otoritedir ve Weber bürokratik modelini yasal egemenlik tipi üzerine inşa etmiştir. Yasal otorite hukukun ve rasyonalitenin toplumda egemen olması ile ilişkilendirilen otorite türüdür. Meşruiyetini yasalardan ve rasyonel düzenlemelerden alan, itaat edenlerin otorite sahiplerine değil yasalara ve hukuka uydukları ideal tip bürokrasinin değişik yapılarında görevli olanların her türlü davranışlarının yasa ve kurallarla önceden belirlenmiş olduğu, keyfilik ve duygusallığın en aza indirildiği, geleneklerin etkisinin azaldığı ve rasyonel hukuki düzenlemelerin öne geçtiği bu bürokrasi türünün somut şekli çağdaş devletlerdir. İdeal tip bürokrasi yasal otoritenin en özgün biçimini temsil etmektedir (Dursun, 1992). Weber (2011, 2012) yasal otoriteyle ilişkilendirdiği modern bürokrasinin niteliklerine ve işleyiş biçimine ilişkin ortaya koyduğu temel ilkeleri aşağıdaki şekilde sıralamıştır:

I. Genel olarak kurallar, yani yasalar veya idari yönetmelikler tarafından düzenlenen resmi yetki alanları ilkesi vardır. Bu, şu anlamlara gelir:

1. Bürokratik olarak yönetilen yapının amaçlarının gerçekleşmesi için gerekli düzenli etkinlikler resmi görevler olarak adlandırılır ve belirli bir biçimde dağıtılmıştır.
2. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emirleri verme yetkisi istikrarlı şekilde dağıtılmıştır ve bu yetki memurların emrine verilebilecek kurallar tarafından sıkı biçimde sınırlandırılmıştır.
3. Bu görevlerin düzenli ve sürekli olarak yerine getirilmesi ve ilgili hakların icrası için sistematik tedbirler alınır; sadece genel kurallara uygun niteliklere sahip kişiler istihdam edilir.

Devlet alanında bu üç unsur *bürokratik otoriteyi* oluşturur.

II. Görev hiyerarşisi ve kademeli yetki düzeylerine ilişkin ilkelere göre, küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini sağlayan, ne biçimde oluşturulmuş bir ast-üst ilişkisi vardır.

III. Modern bürokrasinin yönetimi, asıl ya da müsvedde biçimlerinde saklanan yazılı belgelere dayanır. Bu nedenle geniş bir küçük görevliler ve yazıcılar kadrosu istihdam edilir.

IV. Daire (kamu) yönetimi, daha doğrusu uzmanlık isteyen tüm çağdaş iş yönetimi, genellikle, çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir.

V. Daire ya da büro tam olarak geliştikten sonra, resmi faaliyet görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirir.

VI. Daire yönetimi belirli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır.

March ve Simon (1959), Weber'in örgütler üzerinde yaptığı incelemelerde dört temel nokta üzerinde odaklandığını ifade etmiştir. Bunlar: (i) 'bürokrasi' olarak adlandırdığı teşekkülün özelliklerini belirlemek, (ii) bürokrasinin gelişmesinin ve bu gelişmenin nedenlerini betimlemek, (iii) eş zamanlı olarak ortaya çıkan diğer toplumsal değişimleri izole etmek, (iv) bürokratik amaçların gerçekleşmesinde bürokratik örgütlerin önemini keşfetmek.

Weber'e (2005) göre yasal otoritenin en saf uygulaması bürokratik yürütme memurlarının çalıştırıldığı durumdur. Burada yalnız örgütün nihai yöneticisi konumunu ele geçirme, seçilme ya da atanma yoluyla elde eder. Ama onun otoritesi de yasal yetki alanlarını kapsar. Weber (2005; 2011), en saf haliyle bürokratik yapı içerisinde üst otoriteye bağlı memurların konumlarını ve niteliklerini şu şekilde ifade etmiştir:

- Memuriyet bir meslektir. Bunun için memurun, uzun bir süre için tüm çalışma kapasitesini kullanacağı iyi belirlenmiş bir eğitiminden ve işe alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı özel sınavlardan geçmesi ge-

rekir. Memurun konumu, doğası gereği bir görev niteliğindedir. Görev, onu üstlenen kişinin tek ya da en azından asıl işidir.

- Memurlar yöneticilerin kişisel hizmetkârları sayılmazlar. Memur, kurum ya da yönetici karşısında kişisel olarak özgürdür ve otoriteye karşı sadece görevlerinden kaynaklanan gayri şahsi yükümlülükleri vardır.
- Memurun yönetilenlere kıyasla ayrı bir sosyal itibarı vardır. Bu sosyal konum rütbe sırasının emredici kurallarınca garanti edilir ve güvence altına alınır.
- Memur daha yüksek konumdaki bir yetkili tarafından atanır. Adaylar teknik nitelik ölçüsüne göre seçilirler. En rasyonel durumda bu nitelik sınavla test edilir ya da teknik eğitim sahibi olduğunu gösteren bir diploma ile güvenceye alınır veya her iki yola birden başvurulur. Yani memurlar seçimle gelmez, atanırlar.
- Memurun işi normal şartlarda emekli oluncaya kadar devam eder.
- Açıkça tanımlanmış hiyerarşik düzen içinde örgütlenmişlerdir ve çalıştıkları her dairenin yasal olarak açık bir şekilde tanımlanmış bir yetki alanı vardır.
- Özel sektörde çalışan bir işçinin tersine, memurun iş güvencesi vardır.
- Memur, aylık maaşa ve genellikle de emeklilik hakkına sahiptir. Sadece belli durumlarda işverenin işe son verme hakkı varken, özellikle özel işletmelerde, memur işten ayrılmakta daima hürdür. Memurun maaşı yaptığı işe göre değil, onun hiyerarşideki pozisyonuna ve kıdemine göre belirlenir.
- Memur, yürütme araçlarının sahipliğinden tümüyle ayrılmış olarak çalışır ve göreviyle ilgili herhangi bir mülkiyet hakkı iddia edemez.
- Memur bürokratik hiyerarşi içinde bir kariyer sistemine tabidir. Memur, bu kariyer sistemi sayesinde daha küçük, önemsiz ve düşük aylıklı görevlerden daha yükseklerine doğru ilerleyebilir. Burada geçen çalışma süresine ya da başarı ölçüsüne ya da her ikisine göre oluşturulan bir terfi sistemi vardır. Terfi, üstlerin yargısına bağlı olarak gerçekleşir.
- Memurlar görevin yapılışı bakımından katı ve sistematik bir disiplin ve denetime tabidir.

Yukarıda belli bazı temel nitelikleri verilmeye çalışılan rasyonel bürokratik örgüt yapısı Weber tarafından bir ideal tip olarak tanımlanmıştır. Weber'in ideal tip olarak nitelendirdiği bu rasyonel bürokratik örgüt, nesnel gerçekliği olmayan düşüncel bir yapıdır. Hiçbir yerde bulunamayan gerçek dışı bir ütopyadır. Daha net bir ifadeyle, Weber'in niteliklerini belirttiği bürokrasi görgül gerçeğin kendisi değil, bu gerçeği anlamaya ve açıklamaya yani ölçmeye yarayan kavramsal bir bilgi aracıdır (Gülmez, 1975). Abadan'a (1959) göre mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratikler ve Alvin Gouldner'in açıkladığı gibi ide-

al tipler bize formal bir örgütün nasıl bürokratikleştiğini belirlemede yardımcı olabilirler (Hoy ve Miskel, 2015).

Çerçevesi Weber tarafından belirlenen rasyonel bürokratik örgütlenme biçimi, onun temel özelliklerine ilişkin yapılan araştırmalar ve tartışmalar uzun yıllardır devam etmekte ve pek çok farklı bürokratik yapı kavramsallaştırması ortaya atılmaktadır. Hall (1963) bürokrasi konusunda çalışmış olan dokuz önemli araştırmacının çalışmalarını incelediği araştırmasında bürokrasinin özelliklerini veya boyutlarını belirlemiştir. Tablo 1’ de Hall’ un (1963) yaptığı inceleme sonucunda ortaya koyduğu ve bürokrasinin vurgulanan boyutları ya da özelliklerini içeren bazı sınıflandırmalar gösterilmiştir.

Tablo 1

Bürokrasinin Önemli Yazarlarca Listelenen Bazı Özellikleri

Bürokrasinin Boyutları	Weber	Friedrich	Merton	Udy	Heady	Parsons	Berger	Michels	Dimock
Yetki hiyerarşisi	x	x	x	x	x	x	x	x	x
İşbölümü	x	x	x	x	x			x	x
Teknik yetkinlik	x	x	x	x		x	x		
İşle ilgili yöntemsel düzenlemeler	x	x	x		x	x	x		
Görevlilerin pozisyon davranışlarını yöneten kurallar	x	x	x			x	x		x
Sınırlı yetki	x		x		x			x	
Farklılaşmış ödüllendirilmeler	x			x					
Kişisel ilişkilerde nesnellik			x						
Özel mülkiyetten ayrılan yönetim	x								
Yazılı iletişime vurgu	x								
Rasyonel disiplin	x								

Kaynak: Hall, R. H. (1963). The concept of bureaucracy: An empirical assessment. *The American Journal of Sociology*, 69(1), 32-40.

Farklı yazarlar tarafından farklı boyutları üzerinde durularak ele alınan ve incelenen bürokrasinin genel olarak üzerinde uzlaşma sağlanan boyutları ise şunlardır (Bolman ve Deal, 2013; Hall, 1963; Hoy ve Miskel, 2015; Mintzberg, 2014; Lunenburg ve Ornstein, 2013):

İş bölümü ve Uzmanlaşma: Bürokrasiyle yönetilen yapılarda tüm görevler son derece uzmanlaşmış işlere bölünerek ve her bir çalışana bu işleri yapabilecek gerekli yetki verilmiştir. Çoğu örgütteki görevler tek bir kişi tarafından yapılamayacak kadar karmaşık olduğundan iş bölümü verimliliği artırır.

Kurallar ve Düzenlemeler: Her bürokrasi amaçlı olarak kurulmuş soyut ve tutarlı kural ve düzenlemeler sistemine sahiptir. Kurallar sistemi her bir özgü hak ve görevleri içerir, hiyerarşi içindeki etkinlikleri kontrol etmek için kullanılırlar

ve kişiler değişse bile işlerin sürekliliğini sağlarlar. Kurallar, görev performansının benzer olduğunu garantiye almada yardımcı olurlar.

Yetki Hiyerarşisi: Bürokraside görevler dikey olarak hiyerarşi ilkesine göre düzenlenir ve yetkinin kademeleştirilmesini sağlar. Her bir alt makam daha üstte olanın kontrolü altındadır ve üst yönetimden alt kademelere doğru belirgin bir emir komuta zinciri vardır.

Nesnellik: Bürokratik bir yapının her kademesindeki kişilerin duygularla değil, olgulara dayanarak kararlar vermesi beklenir. Bu anlamda nesnellik eşitliği sağlar ve rasyonelliği güçlendirir. Bürokrasinin çalışma atmosferi kin ve tutkuya, şefkat ve duygusallığa yer vermeyen bir nesnellığe sahiptir. Astlara karşı kişisel olmayan bir tutuma sahip olmanın getirdiği yöneticiler ile astlar arasındaki bu sosyal mesafe karar almada adam kayırmacılık veya önyargılardan ziyade rasyonel düşüncelerin temel alınmasını sağlar.

Kariyer Yönelimi: Bürokratik örgütlerde istihdam teknik niteliklere dayandığı için, çalışanlar kariyer olarak kendi işlerini düşünürler. İstihdam kişilerin niteliklerine göre yapılmalı ve işle ilgili performansla dayalı olarak terfi verilmelidir. Bu durum çalışanın keyfi olarak işten çıkarılmasını engeller ve yüksek bir bağlılık ile sonuçlanır.

Max Weber çok sayıda örgüt üzerinde yaptığı karşılaştırmaların sonucunda bürokrasiyi bir ideal örgütsel yapı biçimi olarak tanımlamış olsa da, günümüzde bürokrasi kavramı daha çok örgütlerde katılık, anlamsız kurallar, gereksiz evrak işleri ve verimsizliğe atıfla kullanılmakta ve hemen hemen her aksaklığın kaynağı olarak bürokrasiye işaret edilmektedir (Karip, 2005). Gündelik dilde bürokrasi kavramını karşılamak için genellikle “*katılık, anlamsızlık, formalite, kırtasiyecilik, evrak işleri, verimsizlik, hantallık, bugün git yarın gel*” gibi karşılıkların kullanıldığına sıklıkla rastlanmaktadır.

Bürokrasi resmi işten sevgi, nefret ve bütünüyle irrasyonel ve duygusal, yani denetimden kaçan öğelerin ortadan kaldırılmasında ne kadar kusursuz bir şekilde başarılıysa, o kadar mükemmel gelişmektedir (Giddens, 1992). Ancak örgütsel yaşamda çoğu kez bu mükemmel ideal tip tasarımları gerçeklerle örtüşmemektedir. Gerçeklerle ideal tipler arasındaki bu farklılıklardan kaynaklanan nedenlerle Weber’in bürokrasi modeli birçok yönden eleştirilmiştir.

Örneğin, Hoy ve Miskel (2015) bürokrasi modeline yönelik eleştirileri dört başlıkta toplamıştır: (i) Weber, modelin formüle edilmesinde işlevsel olmayan özellikler dikkate alınmamasıyla eleştirilmiştir, (ii) ikinci olarak model, informal örgütü göz ardı etmesi yönünden eleştirilmiştir, (iii) üçüncü eleştiri, Weber’in modeldeki bileşenler arasındaki potansiyel içsel çelişkiyle ilgilenmediğine dairdir, (iv) son olarak da feministler, bu modeldeki bileşenleri cinsiyet yönünden önyargılı olarak nitelmiş ve eleştirmişlerdir. Tablo 2’de Weber’in modelinin işlevsel ve işlevsel olmadığı düşünülen yönlerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 2

Weber Modelinin İşlevsel ve İşlevsel Olmayan Yönleri

Bürokratik Özellikler	İşlevsel Olmayan Yönler	İşlevsel Yönler
İş bölümü	Monotonluk	Uzmanlık
Nesnellik	Moral eksikliği	Rasyonellik
Yetkinin kademeleştirilmesi	İletişim engelleri	Disiplinli uyum ve koordinasyon
Kurallar ve düzenlemeler	Katılık ve amaç değişmesi	Süreklilik ve bir örneklik
Kariyer yönelimi	Başarı ve kıdem arasındaki çatışma	Teşvik

Kaynak: Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2015). *Eğitim yönetimi, teori, araştırma uygulama* (Çev. Ed. .S Turan). Ankara: Nobel.

Bursalıoğlu'da (2005), bürokrasinin örgütlerinde yol açabileceği bazı olumsuzluklara işaret etmiştir. Bu olumsuzlukları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür: Öncelikle bürokratik yapıların örgüt şemaları gibi biçimsel açıklamalarına fazlaca güvenmek yanıltıcı olabilir. Diğer taraftan, yetkiden ayrı olarak çalışan güç etkeni de örgüt şemasının öngördüğü sınırların dışına çıkabilir. Ayrıca, bürokratik yetki ve görevlerin dayalı olduğu rasyonellik kavramı da eleştiriye açıktır. Örgütlerinde uygulanacak modelin bürokrasinin bileşenleri kadar, insan ilişkilerinin güdüleme, katılma, çatışma gibi boyutlarını da kapsaması gerekir. Bürokratik yapılar üretimle orantısız olarak büyüyerek ağırlaşabilirler, hantallaşabilirler. Bürokrasinin aşırı durumlara önem vermesi, değişkenlik yerine kutuplaşma getirebilir. Örgütlerde rasyonel olmayan informal süreçler de vardır ve bürokrasi bu süreçleri göz ardı etmektedir. Kurallar üzerine çok fazla vurgu yaparak, çatışma gerçeğini gözden kaçırmaktadır. Diğer bir eleştiri ise Weber'in bürokrasiden kaçınılamayacağı görüşüdür.

Günümüzde bürokrasinin olumsuz bir çağrışım yaptığına, neredeyse bürokrasiye atfedilmemiş hiçbir kötülük olmadığına vurgu yapan Lunenburg ve Ornstein (2013), bürokrasiye getirilen eleştirilerin ana temasının bürokratik modele uygun alternatiflere ilişkin olduğunu belirtmişlerdir. Lunenburg ve Ornstein'e (2013) göre bürokratik modelin kendi içinde taşıdığı problemler ise şunlardır:

- Yüksek düzeyde iş bölümü, birçok işin orijinal ve ilginç yanını azaltır ki bu durum sonunda performansın azalmasına, işe devamsızlığa veya iş kaybına neden olabilir.
- Aşırı uzmanlaşma verimliliği düşürebilir. Bürokratik kurallara aşırı bağımlılık verimsizlik veya durağanlığa yol açabilir. Kurallar kendi başlarına amaç olabilirler, aşırı derecede formaliteye ve katılığa yol açabilirler.
- Uygulamada yetki hiyerarşinin aşağıya doğru tek yönlü olmasına olan eğilim iletişimi bozabilir. Karara katılmama astların bilgileri üstlerinden saklamalarına ve işleri engellemelerine yol açar.

- Uzmanlık gerektiren işlerde performansın ölçülmesinin zor olması nedeniyle, işte yükselmelerdeki eğilim yeterlik ve liyakatten çok kıdem ve sadakate göre olmaktadır.
- Bürokrasi insanlar üzerinde katı, kontrol odaklı yapılar oluşturur ve onun bu kişisel olmayan doğası en ciddi eksikliklerinden biridir.

Bürokrasinin temel amacı yetersizliği ve disiplinsizliği telafi etmektir ki bu problem eğer doğru insanları doğru yerde tutuyorsanız baştan ve büyük oranda kendiliğinden ortadan kalkar. Çoğu yönetici yukarıdakileri telafi için ve az sayıdaki yanlış insanı yönetmek için bürokrasi oluşturur. Bu orada bulunan doğru insanları uzaklaştırarak yanlış insanların sayısını daha da artırır. Bu durum ise, yetersizlik ve disiplinsizlik sonucu bürokrasi ihtiyacını daha da artırır, yeniden doğru insanları uzaklaştırır. Bu süreç böylece devam eder (Rees, 2018).

Sürekli büyüyen ve karmaşılaşan bürokrasi, artan ve çeşitlenen okulların ihtiyaçları ve zaman açısından sınırlılıklar gibi konular müdürlerin öğretim liderliğini zorlaştırmaktadır. Ayrıca Türkiye’de okul yöneticilerinin yetiştirme eksikliği sorunu eklendiğinde durum daha da düşündürücü olmaktadır (Gümüşeli, 1996). Az sayıda okul müdürü bürokrasiyi destekleyici olarak kabul etmektedir (Balıkcı ve Aypay, 2018)

Diğer yandan, bürokrasinin etki ve güç savaşı olduğunu unutmamak gerekir. Bu noktada bürokratin da bu etki ve güç savaşında taktik ve silahlara sahip olduğunu unutmamak gerekir. Okul müdürünün en önemli kaynakları olan bilgi ve uzmanlığa sahip olması gerektiği açıktır. Bunun nedeni, bilgiye bürokratlar ve bürokratik birimlerin sahip olmasıdır. Bu bilgiyi anlamak ve yorumlamak için teknik uzmanlık gereklidir. Bürokrat, bilgiyi etkiyle takas edebilir. Karar verme, süreklilik ve kararlılık bürokrasiye karşı, bürokratin elindeki güç veya avantajlar olarak adlandırılabilir. Bürokratlar bazı ideolojileri kendi kararlarını haklı çıkarmak amacıyla kullanırlar (Peters, 2001).

Keser ve Gedikoğlu (2008), okul müdürlerinin kendilerine verilen yetkileri kullanarak sorumluluklarını yerine getirebildikleri düşündüklerini bulmuşlardır. Okul müdürlerinin en yüksek oranda bürokratik işleri, en düşük oranda da okul gelişimiyle ilgili işleri yerine getirdikleri görülmüştür.

Politik kurumların da meşruiyet, resmi güç ve otorite ve bağımsızlık gibi güçleri vardır. Meşruiyet kaynağını anayasa ve yasalardan alır. Formal güç ve otorite kadar önemli bir diğer güç ise, kaynaktır. Bürokratlar para (kaynak) sağlama ve kullanmada özerklik isterken, politik kurumlar bunun nasıl kontrol edilebileceği ve harcanabileceği konusunda hesap verebilirlik aramaktadırlar. Kurumlar mümkün olduğunca fazla özgürlüğe sahip olmak isterler. Kurumlar kaynağa (para) ek olarak, özerklik için de pazarlık ederler (Peters, 2001). Okul müdürlerinin politika yapıcı rolleri, bulundukları pozisyonun birbiriyle ilişkili iki yönünün yansımasıdır. Birincisi göreceli olarak oldukça yüksek derece takdir yetkisine sahip olmaları ve örgütsel otoriteden oldukça özerk olmalarıdır (Lipsky, 2010).

Akçay ve Başar (2004), okul müdürlerinin kendilerini daha çok okul işletmesi ve çalışanlara yönelik görevlere önem verdiklerini, eğitim programlarına yönelik görevleri ikinci plana atarak ve bunları öğretmenlerin görevi olarak algıladıklarını ifade etmişlerdir. Diğer yandan, zamana göre görevlerin önemli görülme derecesine bakıldığında, okula gelir sağlamak amacıyla çevre ile ilişki kurma görevi, tüm görevlerden daha önemli görülmüştür.

Bürokratlar kendi güçlerini çeşitli araçlar, stratejiler ve taktikler yoluyla kullanırlar. Bu taktikler genellikle bürokratların bilgi ve uzmanlığı kullanmasıyla ilgilidir. Bu stratejilerden en önemlisi planlamadır. Planlama, bilginin hayatın önemli alanlarına sistematik olarak uygulanmasını ve uzun dönemli etkiler içerir. Yönetici planlamayı kullanarak çatışmayı azaltır, destek sağlar. Planlama becerileri teknik bilgi gerektirir ve planlama okulun sosyal ve akademik hayatının bütünleştirilmesini sağlar. Bütçeleme, kaynakların dağıtılmasını sağlayan teknik bir uzmanlık gerektirmektedir. Kurullar da bürokrasinin bazı alanlarda kontrol sağlaması için faydalı bir araçtır (Peters, 2001).

Sincar (2013) okul müdürlerinin bürokrasi, sınırlı kaynaklar, yeniliğe direnme, hizmet-içi eğitim eksikliği ve yoksulluk ile karşı karşıya kaldıkların ileri sürmüştür. Yazar ayrıca, bürokrasinin okul müdürlerinin okula teknolojiyi entegre etme çabalarını geciktirdiğini veya engellediğini ileri sürmüştür. Okul müdürleri taleplerini üstlerine yazılı olarak ilettikten sonra, bunları takip etmeleri ve arkasını aramaları gerektiğini ve bu esnada fırsatları kaçırdıklarını belirttiklerini ifade etmiştir. Bu nedenle okul müdürleri planlama yapamadıklarını ve MEB veya il/ilçe müdürlüklerinin de taleplerini zamanında karşılayamadıklarını belirtmişlerdir.

Dünyada 1980'lerden itibaren başlayan yeni kamu yönetimi akımı, kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması ve kamu hizmetinin etkililiğinin artırılmasını hedeflemekteydi. Bunun sonucunda farklı ülkelerde bürokratların rolünde bazı değişiklikler oldu. Türkiye'de de bu anlamda önemli sayılabilecek yönetsel değişimler meydana geldi. Ancak, bürokrasinin temeli olan kestirilebilirlik çok değişmemiştir. Türkiye'de 2005 yılında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bu yeni kamu yönetimi akımından etkilendi. Bu kanunla, kamu kurumlarına stratejik planlama yapma zorunluluğu getirildi.

Bürokratik reformlar verimlilik ve etkililik konusunda gelişmelere yol açtı. Ancak, bazı yönetsel işlevsizlikler devam etmektedir. Bürokratik reformlar gelişmekte olan ülkeler için çok önemlidir. Bunlar yeni yönetim stillerinin kurumsallaşmasını sağlar. Ama, bütün reformlar bürokratların belli bir değer ve inanç sistemine sahip olduğunu varsaymaktadır. Verimlilik ve dürüstlük bunların en önemlileri arasındadır. Bunlar olmadan, yönetsel özerkliğin hesap verebilirlik ve kontrolü azaltacağı açıktır. Yeni Weberci model, eski modeldeki kesinlik ve tahminin yerine, belli bir düzeyde belirsizliğe yer vermektedir (Peters, 2009).

Skedsmo ve Huber (2019) bürokratik bir sistemin, beklentileri denetim yoluyla bir "ast" ve "üst" ilişkisine dayalı olarak, hiyerarşik uyarılama yoluyla yönettiğini ileri sürmektedirler. Bu durumda, astın yasal hesap verebilirliğiyle birlikte,

ast (okul müdürü) “icracı” olarak yasaları uygularken, üst yasa koyucu veya denetçidir. Profesyonel hesap verebilirlik sistemlerinin temel özelliği, uzmanlığa saygıdır. Çünkü hiyerarşik ilişkiler düzenleme ve uzmanın kim olarak tanımlandığının gücüne bağlı olarak değişebilir.

Bürokrat rolü günümüz kamu yönetimi için hala önem taşımaktadır. Özellikle verimlilik ve dürüstlüğü içeren bürokrat rolü, bir bürokratin her zaman ihtiyaç duyacağı beceri setleri arasındadır. Yönetici rolü, kararlı ve özerk bir kamu yönetimi için gereklidir. Sunulan hizmetin niteliği, verimliliği ve meşruiyeti bu yönetici rolü tarafından sağlanır. Astları güçlendirme ve politikaları uygulama, işi ilginç hale getirme, motivasyon, yön belirleme, personel yönetimi ve karar verme becerileri yönetici rolü için önemlidir. Kamu yöneticisinin üçüncü rolü, politika geliştirmedir (Peters, 2009). Bürokratların kamu politikalarını oluşturma rolü bulunmaktadır. Bu durum, özellikle okul müdürleri gibi hiyerarşide görece olarak alt düzeyde bulunanlar için de geçerlidir. Bu düzeyde okul müdürleri bireyler üzerinde birçok karar vermekte ve bu kararlar kamu politikalarının “gerçek” doğasını belirlemektedir.

Bir ülkenin eğitim politikalarının yansımaları okul düzeyinde görülür (Aypay, 2015). Karar verme okul müdürlüğünün en temel görevlerindendir. Okul müdürü gibi orta-kademe yöneticilerinin de politika geliştirme rolü bulunmaktadır. Bu aşamada, okul müdürleri öğrencileri, öğretmenleri, personeli ve velileri etkileyen bir çok karar verirler. Bu kararlar eğitim politikalarının “gerçek” doğasını oluştururlar. Bu rol okul müdürünün takdir yetkisi kullanmasında da görülür. Literatürde okul müdürleri bürokratik taleplerle mücadele etmek için bir çok yöntem geliştirdikleri bilinmektedir (Crowson & Porter-Gehrie, 1980; Morris, Crowson, Porter-Gehrie, Hurwitz, 1984).

Lipsky’nin (2010) belirttiği gibi okul müdürleri, insanların eğitim hizmetlerinden yaşamlarını ve fırsatlarını yapılandırırken faydalanmalarını sağlar veya bu fırsatların kullanılmasını sınırlandırır. Devletin etki ve kontrolünün bir uzantısı olarak, bireylerin faaliyetlerini gerçekleştirebilecekleri sosyal ve politik ortam sağlarlar. Bu, bir cadde-düzeyi bürokrat için önemli ölçüde takdir yetkisi kullanma anlamına gelmektedir. Kısaca, onlar vatandaşlığın temel haklarından yararlanmanın anahtarlarını ellerinde tutmaktadırlar. Ayrıca, eğitim hizmetinden yararlanan vatandaş ve velilerin eğitimin etkililiğini ve verimliliğini sürekli sorgulaması, müdürlerin (ve öğretmenlerin) daima eleştiri altında çalışmalarına yol açmaktadır.

Dördüncü olarak, bürokratin müzakereci rolü doğal olarak bürokratların önemli etkinliklerinden biri olmaktadır. Hem sosyal aktörlerle hem de piyasa aktörleriyle etkileşimleri bu sonucu ortaya çıkarmaktadır (Peters, 2009). Okul müdürlerinin sosyal ağlara dahil olması, güven oluşturmaya, diğer kamu kurumlarıyla, STK’larla ilişkileri ve bütçeleri olmadan kaynak sağlamaya çalışmaları müzakere becerisinin gerekliliğini göstermektedir. Son olarak, bürokratin demokrat rolü bürokrat rolünün tersi gibi görünse de kamu görevlisi aslında demokrasiye katılımı sağlayan koşulları oluşturan kişidir.

Kendisinden birçok farklı beklentiler olan bir okul müdürü, bu rollerden hangisini/hangilerini seçer? Peters (2009) bunlardan müzakereci ve politika yapıcı rolleri gibi bazılarının aşikâr olduğunu ve aslında becerili bir kamu görevlisinin bunları görevin gerektirdiği doğru bileşimi kullanabileceğini belirtir. Diğer roller yukarıda verilenler kadar açık olmasa da bürokrat ve demokrat rollerinin kamu çıkarını korumada zaman zaman gerekli olduğunu belirtir. Bu durumlarda belirsizliğin sağladığı serbestlik derecesi olumlu ve olumsuz kullanımı önemli bir işlev görür. Modern bürokrasiler, genellikle adalet ve eşitlik standartlarını retorik olarak vurgulayarak meşruiyet sağlarlar.

Styron ve Styron (2011) okul müdürlerin en çok karşılaştıkları durumları hesap verebilirlik (% 44), kaynak sağlama (% 20), disiplin (% 12), personel (% 8), zaman (% 6), dış destek (% 2) ve aile (% 2) olarak belirtmişlerdir. Türkiye’de ise, Şahin (2007) okul müdürlerinin zamanlarının % 70’inden fazlasını eğitim-öğretim dışındaki işlere ayırdıklarını bulmuştur.

Aypay (2015) okul müdürü, öğretmen ve maarif müfettişlerinden oluşan bir gruba eğitim politikalarının kendilerini nasıl etkilediği sorusunu yöneltmiştir. Bu çalışma bulgularına göre, eğitim politikalarında kamusal kadercilik, belgeden öte olma niteliği, politik olması, ani ve adaletli olmayan biçimlerde değişmesi, öznesinin insan olmaması, uygulamaların hiyerarşik olması, çok boyutlu olması, istenmeyen sonuçlara yol açması, uygulanmasının doğrudan olmaması ve politikaların bir bağlam için de var olması bulunmuştur. Bu bulgular Peters (2009)’un bulgularıyla farklı bir kültürde de olsa benzeşmektedir.

Bu çalışmada, kamu kurumu olma özellikleri bakımından yasal yükümlülükleri bulunan ve dolayısıyla Türkiye’nin bürokratik yönetim yapısından kendi payına düşeni fazlasıyla alan okulların yöneticileri olarak okul müdürlerinin, bu bürokratik işleyişte kendilerini nasıl konumlandıklarını ve bürokrasinin eğitim sistemi içerisinde işleyişine ilişkin temel bazı düşüncelerine odaklanılmıştır.

Yöntem

Araştırma Deseni

Bu çalışma hem nicel hem de nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı karma desen olarak kurgulanmıştır. Araştırma, nicel verilerin önce nitel verilerin sonra toplandığı sıralı karma desen türünde bir araştırmadır. Araştırmanın nitel boyutunda ise fenomenolojik yaklaşım, nicel boyutunda tarama modeli kullanılmıştır.

Christensen, Burke ve Turner’a (2015) göre tarama araştırmaları, bireylerin tutumlarını, eylemlerini, fikirlerini ve inançlarını belirleme ihtiyacı duyulduğunda tercih edilen bir yöntemdir. Tarama modelinde araştırmaya konu olan olay, birey ya da nesne, kendi koşulları içinde ve olduğu gibi tanımlanmaya çalışılır ve araştırmacı geçmişte ya da halen var olan bir durumu var olduğu şekliyle be-

timlemeyi amaçlar. Tarama modeli araştırılan problemin var olan durumunu ortaya koymaya yarar ve çok sayıda elemandan oluşan bir evrenin bir özelliğini betimlemek amacıyla yapılır. Tarama araştırmalarında araştırmacılar, görüşlerin ve özelliklerin neden kaynaklandığından çok, örneklemdeki bireylere göre nasıl dağıldığıyla ilgilenirler.

Nitel aşamada ise, araştırmanın amacı doğrultusunda fenomenolojik araştırma deseninden yararlanılmıştır. Bireylerin deneyimlerinin anlamlarını ortaya koymayı amaçlayan fenomenolojik çalışmalarda araştırmacılar, deneyimlerin temel ve değişmeyen yapısını veya altında yatan esas anlamını ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Nesnelerin gerçekliği de, sadece bireyin deneyiminin anlamı dahilinde algılanmaktadır (Creswell, 2007). Nitel araştırma desenlerinden birisi olan fenomenoloji kısaca ‘deneyimler üzerinden ortaya çıkan anlamlar’dır. Bu kapsamda, müdürlerin bürokrasiyle kurdukları etkileşimi nasıl anlamlandırdıkları, merkezi sorunsal olarak belirlenmiştir. Veriler, okul müdürlerinin bürokrasi ile ilişkileri ve deneyimleri bağlamında değerlendirilmiştir.

Katılımcılar

Nitel veriler için TÜİK bölge sınıflamasına göre 2. düzey (26 alt bölge) kullanılmıştır. Bu alt bölgelerden her birisinden en az bir il olmak üzere, seçilen illerde görev yapan okul müdürlerinden kota örnekleme yoluyla seçilmiştir. Bu çalışmanın nitel kısmına katılan okul müdürleri Adana, Aksaray, Bartın, Burdur, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Maraş, Muğla, Tekirdağ ve Van illerinde görev yapmaktadırlar. Nitel kısımda 445 okul müdürünün verisi bulunurken nitel kısımda 19 okul müdürünün görüşleri bulunmaktadır. Nitel veriler ise amaçlı örnekleme ve maksimum çeşitlilik yoluyla seçilmiştir.

Tablo 2

Çalışma Grubundaki Okul Müdürleri Bilgileri

	İl-Okul	Eğitim	Yaş	Cinsiyet	Deneyim	Müdürlük Deneyimi
1	Adana-1	Sınıf Öğretmeni	38	E	13	5
	Ortaokul	Yüksek Lisans				
2	Adana-5	Lisans-	35	E	15	8
	İlkokul	Sınıf Öğretmeni				
3	Aksaray-3	Lisans-	53	E	33	20
	Ortaokul	Sosyal Bilgiler				
4	Burdur-4	Lisans-	38	E	17	5
	Lise	İngilizce Öğrt.				
5	Bartın-1	TDE	46	E	22	10
	Lise	Yüksek Lisans				
6	Bartın-2	Lisans	42	E	18	13
	İlkokul	Sınıf Öğretmenli				

7	Bartın-3	Lisans	46	E	6	20
	İlkokul	Sosyal Bilgiler				
8	Burdur-2	Lisans	45	E	19	4
	İlkokul	Sınıf Öğretmeni				
9	Erzurum-4	Lisans	47	E	11	7
	İlkokul	İlahiyat				
10	Gaziantep-1	Lisans	60	E	25	13
	Lise	Beden Eğitimi				
11	Gaziantep-4	Ön Lisans-	61	E	35	11
	Ortaokul	Tamamlama				
12	İstanbul-3	Yüksek Lisans	38	E	15	6
	İlkokul	Sınıf Öğretmeni				
13	İstanbul-4	Lisans	50	K	27	10
	Lise	Edebiyat				
14	İstanbul-5	Lisans	59	E	35	20
	Ortaokul	İlahiyat				
15	İstanbul-7	Lisans	55	E	28	15
	Lise	İlahiyat				
16	Maraş-3	Lisans	40	E	17	8 ay
	Ortaokul	İlahiyat				
17	Muğla-1	Lisans	56	E	27	10
	İlkokul	Sınıf Öğretmeni				
18	Tekirdağ-4	Lisans	58	E	35	12
	İlkokul	Sınıf Öğretmeni				
19	Van-2	Lisans	39	E	17	12
	Ortaokul	Sosyoloji				

Verilerin Toplanması

Verilerin toplanmasında, Lortie (2009)'da kullanılan anketten de yararlanılarak araştırmacılar tarafından oluşturulan Okul Müdürü Anketi kullanılmıştır. Asıl uygulama öncesi bir pilot çalışma gerçekleştirilmiştir. Nicel veriler araştırmacılar tarafından oluşturulan anket formuyla, nitel veriler ise oluşturulan görüşme formu kullanılarak toplanmıştır. Veriler proje ekibinin kontrolünde, 25 kişilik bir ekip tarafından toplanmıştır. Sorular daha küçük bir ekip tarafından hazırlanmış, tartışılmış ve değerlendirilmiştir. Görüşmeler 20-55 dakika arası sürmüştür.

Araştırmanın nitel verileri görüşme yöntemi kullanılarak toplanmıştır. Görüşme, benzer konularda farklı insanlardan aynı konuda bilgilerin alınması amacıyla kullanılan, araştırma problemi ile ilgili tüm boyut ve soruları kapsayan, gö-

rüşme formu oluşturulması, pilot denenmesi, görüşmelerin belirlenmesi, hazırlık ve görüşmelerin gerçekleştirilmesi aşamalarını içeren bir yöntemdir (Yıldırım ve Şimşek, 2011). Verilerin toplanmasında araştırmacılar tarafından hazırlanan yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılmıştır. Veriler, deneyimli yüksek lisans ve doktora öğrencileri ve öğretim üyelerinden oluşan 25 kişilik bir ekip yardımıyla toplanmıştır. Proje ekibi süreci kontrol etmiş ve telefonla koordinasyon sağlanmıştır. Görüşmeler okullarda, önceden randevu alınarak, yüz yüze yapılmış ve okul müdürlerinin uygun buldukları zamanlarda gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler yazılı-sözlü izin alınarak, ses kayıt cihazıyla kaydedilerek ve yazılı bir metne dönüştürülmüştür.

Okul müdürlerinin bürokrasiyle ilişkilerini ortaya koymaya yönelik olan bu araştırmada veri toplama amacıyla, Lortie (2009) tarafından kullanılan ilk araştırma kurgusu göz önüne alınarak yapılmıştır. Görüşme soruları temel alınarak Türk kültürüne uygun bir hale dönüştürülmesiyle elde edilen, yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılmıştır. Görüşme formunun oluşturulmasında, öncelikle bir grup tarafından bütün soruların çevirileri yapılmış olup, bu sorulara eklemeler-çıkarmalar yapılmıştır. Nihai olarak ise, bütün araştırmacıların katılımıyla geriye kalan sorular üzerinden tartışma yapılmış; araştırmanın bütçesi ile olanakları çerçevesinde, araştırmanın amacına en çok hizmet edecek olan sorular belirlenmiştir. Bazı soruların ise, nicel kısımda sorulmasına karar verilmiştir. Görüşme formu demografik özellikler ile araştırmanın alt problemlerini içeren açık uçlu sorular yer almıştır. Toplam 47 açık uçlu maddeden oluşan taslak görüşme formuna ilişkin uzman görüşleri alındıktan sonra, görüşme formunda yer alan soruların anlaşılır olup olmadığını test etmek için 3 okul müdürüyle görüşme yapılarak, bu görüşmeler sonucunda görüşme formuna son şekli verilmiştir. Görüşme formu 22 sorudan oluşmaktadır.

Verilerin analizi

Bu çalışmada görüşmeler yoluyla toplanan ve yazılı bir metne dönüştürülen veriler, fenomenolojik yöntem kullanılarak çözümlenmiştir. Fenomenolojide belli bir deneyimin anlamı, yapısı ve özü nedir? sorusuna cevap aranır. Araştırmacı, her bir katılımcının hayatına onun öznel deneyimleri yoluyla ulaşmaya çalışır. Bunun için belirgin/önemli anlam ifadeleri ifadeler çıkarılır. Bu ifadeler daha sonra, küme ya da konular halinde bir araya getirilerek düzenlenmiştir (Christensen ve ark, 2015).

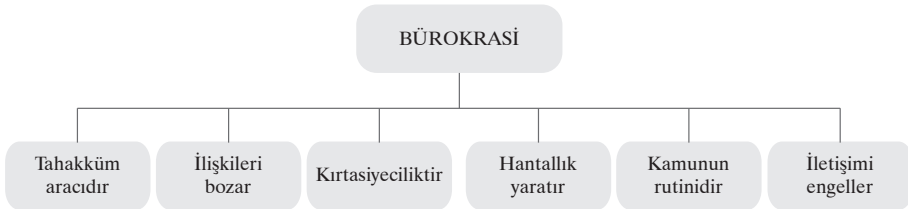
Verilerinin çözümlemesi beş aşamada tamamlanmıştır: veriler kodlanmış, temalar oluşturulmuş, kod ve temalar gözden geçirilmiş, geçerlik ve güvenilirlikler yapılmış ve son olarak yorumlanmıştır. İlk önce veriler, sözcükler halinde taşındıkları anlamlara göre kodlanmıştır. Daha sonra, birbirleriyle ilişkili olan kodlar ve aynı amaca yönelik olanlar gruplanarak temalar oluşturulmuştur. Kodlama ve tema oluşturma tamamlandıktan sonra, veriler yeniden düzenlenmiştir. Elde edilen verilerin geçerlik ve güvenirliliği için, öncelikle veriler en az üç araştırmacı tarafından ayrı ayrı kodlanmış ve temalar oluşturulmuştur. Fikir birliği olmayan

konularda, tüm ekip olarak bir araya gelerek ortak bir noktaya ulaşılmıştır. Veriler farklı veri çeşitlemesi (nitel ve nicel) ve literatür ile desteklenmiş, katılımcıların görüşleri doğrudan alıntılarla yansıtılmıştır. Son aşamada, toplanan verilere anlamlandırılarak neden-sonuç ilişkileri kurulmuş ve bulgular arasındaki ilişkiler açıklanarak elde edilen sonuçların önemine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Bu araştırmada nicel veriler ise SPSS veri analizi programı aracılığıyla analiz edilmiştir. Nicel verilerin ortalama, standart sapma, yüzde ve frekans kullanılarak betimsel analizi yapılmıştır. Nitel veriler ise fenomenolojik yaklaşım ile analiz edilmiştir. Bu kapsamda, veriler ilk etapta deneyim öbeklerine ayrılmış, ikinci aşamada merkezi temalar belirlenmiş, üçüncü aşamada açıklayıcı yapılar oluşturularak analiz edilmiştir. Geçerlik ve güvenirlik için öncelikle farklı veri kaynaklarından veri toplanmıştır. Farklı araştırmacılar (en az üç) tarafından kod ve temaların üzerinden geçerek, düzenlenmiştir. Nihai olarak, araştırmacılar grup halinde kod ve temaların yorumlanmasına son şeklini vermişlerdir. Ayrıca, bulgular doğrudan alıntılarla desteklenmiştir.

Bulgular

Weber her ne kadar bürokrasiyi ideal bir tip olarak niteleyerek onun örgütlerin rasyonelleşmesi ve verimliliği için önemini ortaya koysa da, bürokrasiye ya da onun örgütlerdeki farklı görünüş biçimlerine yönelik olarak ana hatları yukarıda ele alınan eleştiriler bulunmaktadır. Okullarında diğer pek çok örgüt gibi bürokratik özellikler gösterdiği sıklıkla dile getirilen bir düşüncedir. Bu çalışmada da gerek ideal bürokrasinin farklı ülkeler, farklı toplumlar, farklı örgütler düzeyinde işleyişinde meydana gelen farklılıklar gerekse bürokrasinin bizzat kendi yapısına ilişkin problemlerden kaynaklanan olumsuzluklar sıklıkla dile getirilmiştir. Çalışmada okul müdürlerinin yönetim sürecinde içinde bulundukları bürokratik süreçlere ve bu süreçlerin okul hayatına etkileri konusundaki düşünceleri ele alınmaktadır. Bu görüşlere göre okul müdürleri bürokrasinin genellikle de olumsuz durumlarına işaret etmektedir. Bu görüşler şu şekilde sınıflandırılabilir (şekil 1): (i) bürokrasi bir tahakküm aracıdır, (ii) bürokrasi kişiler ve kurumlar arası ilişkileri bozar, (iii) bürokrasi kırtasiyeciliktir, (iv) bürokrasi işleyişi yavaşlatır, (v) bürokrasi kamunun rutindir ve (vi) bürokrasi iletişimi engeller.



Şekil 1. Okul müdürlerinin bürokratik süreçlere ilişkin algıları

Bürokrasi Tahakküm Aracıdır

Çalışmaya katılan okul müdürlerine göre, bürokrasi çoğu zaman farklı sebeplerle de olsa bir tahakküm aracına dönüşebilmektedir. Kamu yönetimi ve dolayısıyla eğitim sistemimizin sahip olduğu bürokratik nitelikler nedeniyle, okul yönetimlerinde ortaya çıkan temel problemlerin kaynakları okul müdürlerinin çoğu konuda kendi başlarına karar verememelerinin önündeki engeller olarak görülmektedir. Bürokratik süreçlerin gerçek hayatta işletilmesinden kaynaklandığı ileri sürülen olumsuzluklar ve yukarıda bazı açılardan bunlara ilişkin ele alınan eleştiriler, katılımcılardan elde edilen bulgular bürokratik kurallara aşırı bağımlılığın araç-amaç rollerinde karışıklığa neden olduğu ve böyle durumlarda da kurallara katı bir şekilde bağlılığın bürokratik tahakküme dönüşebildiğini göstermektedir. Çalışmaya katılan okul müdürlerinin bu konuya ilişkin ifadelerine aşağıda yer verilmiştir.

...Yani müfettiş gelir hemen evraklar nerde falan diye sorar, eğer hatalar varsa onların cezası vardır... (Brtn-3)

Şimdi ben ilk önce vatandaş bize geliyor, biz o sıkıntı ile ilgili açıklamalar yapıyoruz. Sonra bizim söylediklerimiz vatandaşın hoşuna gitmiyor. Sonra Milli Eğitim'e gidip bizi şikâyet ediyor. Bakın bu gerçekten çok önemli, okul-la ilgili herhangi bir işlem ile ilgili bizi arıyorlar bu hoş değil... (Brtn-1)

Çocuğa höyt demek yasak zaten. Kapının kolunu kırarken yakaladığım, çocuğun velisini çağırdım. Benim çocuğum yapmaz der, çeker gider. Çünkü 147 ye alo derse gittim ben. Hiç kimse sorgulamaz ya bu veli gıcıklığına mı yapıyor demez. (Aksry-3)

Mesela bahçe duvarlarını yaptırdık bir şekilde. Niye bizden onay almadan yaptırdınız diye tenkit edildik Milli Eğitim tarafından. (Erzrm-4)

Evet, geçen ay teftiş oldu. Öğretmenlerin getirmesi gereken evrakları bana sordular ve inceledim dedim. Bir sıkıntı yok. Sonra dedi; biz inceleyelim öğretmenlerin evraklarını. Tamam dedim müfettiş beyler buyurun. Sonra öğretmenlerimizi biraz daha sıkıştırmışlar. Ben gittim müdahil oldum olaya. Müfettiş bey dedim, okul müdürü olarak okuldan ben sorumluyum. Soracağınız şeyleri bana sorun dedim. Bize hiç gerekmeden evrakları sordular. 50 yıl önceden kalma. Sistemden kalkmış olan kâğıtlar, evraklar var, onları da sordular. Bazı evraklar, elektronik sistemde kayıtlı, onları sordular. Bizde tamam çıktısını alalım dedik, çıktısını aldık verdik. Sonra tamam dediler. Dedik yani aslında hepsi elektronik, siz şu an kâğıt israfı yapıyorsunuz. (Adn-5)

Okul müdürlerinin ifadeleri incelendiğinde, sorunların genellikle yaşanan problemlerde problemi doğuran süreçlerin, insan ve ihtiyaçlarının göz ardı edilecek sadece kurallara odaklanması neticesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu noktada kural ve prosedürlerin amaç haline gelmesi durumu ortaya çıkmaktadır.

Bürokrasi İlişkileri Bozar

Bürokratik örgüt yapılarına yöneltilen güçlü eleştirilerden biri örgütlerdeki informal yapıları göz ardı etmesidir. Aşırı uzmanlaşma, kurallar ve verimlilik kavramlarının fazlaca vurgulanması, araştırma bulgularıyla varlığı ortaya konan örgütlerdeki informal yapı ve ilişkilerin önemsenmemesine neden olabilmektedir. Bu durum da gerek kurum içinde gerekse kurumların toplumsal çevre ile olan ilişkilerinde bazı problemlerin yaşanabilmektedir. Okul müdürlerinin ifadeleri de, yine bürokratik süreçlerden kaynaklanan bu türlü problemlere işaret etmektedir. Okul sistemlerinin yapısına çok fazla uymayan bürokratik kurallar ve müdürlere verilen yetkilerin sorumluluklarına göre göreceli azlığı, okul yönetimlerinin inisiyatif kullanmalarına engel olabilmekte ve bu durum da özellikle öğretmenlerle olan ilişkilere zarar verebilmektedir. Çalışmaya katılan okul müdürlerinin bu konuya ilişkin ifadelerine aşağıda yer verilmiştir.

...Ben öğretmenken daha değerli olduğumu hissediyordum. Çünkü dönütleri çok geliyordu, öğrencilerden geliyordu. Çünkü verdiğini alıyorsun ve askerliğini yapıyor, evleniyor. Düşününe gidiyorsun. İç içe oluyorsun onunla beraber ve yeni bir sayfa yazıyorsun. Müdürlükte herkesi memnun etmek zor oluyor. Yönetmeliklere göre hareket ediyorsun. Ama müdürlüğün sonucunda tamam bu müdürlük yaptı. Bana sorsalardı imkânım... Ben öğretmenliği tercih ederim. Ama müdürlükte ayrı. Bunu da birileri yapmalı. Şu koltuk belki güzel gibi görünür ama sıkıntılarına katlanacak birilerinin de buraya, dert edinecek birileri oturması gerektiğini düşünüyorum. (Brdr-4)

Kurumda ilişkilerin nasıl bozulabileceğine bir örnek veren başka bir okul yöneticisi, ilçe MEM ile olan iletişimini şu şekilde özetleyerek bürokrasiye bakış açısını ifade etmiştir:

...Bir teşekkür belgesi istedim İlçe Milli Eğitimden. Dedim ki; şunlara okula yaptığınızdan dolayı bir teşekkür belgesi verelim. Ki bu insanların belgeye ihtiyacı yok. O belgeden ne olur yani? A4 kâğıdı yani. Bunlar devlet memuru değil ki derece alsın, kademe alsın bilmem ne. İlçe müdürü bana şöyle dedi; hocam dedi asli görevinizi yapmışsınız dedi. Bunlar için dedi, inan bak. Eğer hani bu cümlelerin üstüne çalışabiliyorsak, çok büyük şeyler. Asli görevinizi yapmışsınız bunları yapmayanları zaten dedi görevden aldık dedi (İstnbl-4).

Bürokrasinin ilişkileri bozma durumuna ek olarak katılımcılar, bürokrasinin kırtasiyecilik olduğu ve evrak işleri ile ilişkilendirildiği kanısındadırlar.

Bürokrasi Kırtasiyeciliktir

Bürokrasinin kırtasiyecilikle ve sadece evrak işleri ile ilişkilendirilmesi gündelik yaşamda sıklıkla karşılaşılan bir durumdur ve bürokrasinin bazı örgütlerdeki görüntüsü gerçekten de böyle bir hal arz etmektedir. Okullarda sistem içerisinde bu durumdan payına düşeni almaktadır. Çalışmaya katılan okul müdürlerinin bürokrasinin kırtasiyeciliğe dönüşmesine ifadelerine aşağıda yer verilmiştir.

...Okulun halini görüyorsunuz. Bir kat bir şeyler yaptık ama hala döküntü okul. Yani bu zihniyet, eski zihniyet maalesef, genel anlamda konuşuyorum burası için konuşmuyorum. Az önce dedim ya kâğıt işlerimiz yürüsün, her şey kâğıt üstünde mükemmel olsun; ama hiç bir şekilde bir çivi çakılmasın, eğitim öğretimin kalitesi geliştirilmesin, aman kâğıtta düzgün olsun (Adn-1).

...Bir okuldaki iş yükü, ilgilenilen konu başlığı gerçekten çok çeşitli. Yani normal şartlarda mevzuatın gerektirdiği her şeyi yapalım deseniz, bir müdür olarak eğitim öğretimle hiç ilgilenmeden sadece evrak arşivleme ve yazı cevaplama işiyle uğraşmanız gerekiyor (İstnbl-7).

Her şey çocuğun elinde, velinin elinde olmuş artık. Bizim burada sadece adımız var. O zaman biz burada evrak memuru muyuz? Bakın hiçbir yetkiniz yok, sorumluluğunuz var yetkiniz yok. O zaman ben evrak memuruyum. Ben memura diyorum şunu kaydet, şuna cevap yaz. Oda bana diyor şunu kaydet, şuna cevap yaz, oda ona diyor şunu kaydet şuna cevap yaz... (Aksry-3).

Birisi tarafından elbette ki denetlenmesi lazım, okul müdürü biraz serbest olsun şu evrak bu evrak ile ilgilenmesin, hem akademik hem de evrak ile ilgilensin yani diğer işler ile uğraşmasın, bizi denetleyeceklerse eğitim ile denetlesinler bize geldiklerinde en çok muhasebe ve evrak ile denetliyorlar onu da hiç sevmiyoruz (Gzntp-4).

Okul müdürlerinin ifadeleri, okullarda yaşanan sürecin büyük bir bölümünün evrak işlerine ve bunlara ilişkin gerekliliklerin tamamlanmasına ayrıldığını göstermektedir. Her şeyin daha önceden belirlenmiş ve gerekliliği çoğu zaman tartışma konusu bile yapılmayan prosedürlere, çoğunlukla da sadece evrak üzerinde uygun olması gerektiği kuralı, okul yöneticilerinin zamanlarının büyük bir bölümünü almakta ve eğitimsel süreçlere yeterince odaklanılmasının önüne geçmektedir. Yapılan işlerin ve yaşanan süreçlerin toplumsal, eğitimsel gerçekliklerle olan ilişkisinin yönü ve büyüklüğünden daha çok, sadece kurallara uygun olup olmamasına önem verilmektedir. Bu durum da okul müdürlerini zamanlarının büyük bölümünü gelen yazılara cevap veren, pasif yani kırtasiyecilikle uğraşan kişiler pozisyonuna sokmaktadır. Okul müdürleri kırtasiyecinin doğal olarak işleri yavaşlattığı ve atalet yarattığı kanısındadırlar.

Bürokrasi Hantallık Yaratır

Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerden bir diğeri de hantallıktır. Bürokrasinin işleri yavaşlattığı ve hantal bir örgüt yapısına neden olduğu sürekli ifade edilen bir durumdur. Aslında bürokrasiye yöneltilen bu hantallık eleştirisi esasen çoğunlukla bürokrasinin kendi boyutlarından ve boyutların iç çelişkilerinden kaynaklanmaktadır. Katı kurallar, özellikle ülkemizdeki merkezden yönetimin katılığı ve buna bağlı merkezi karar verme süreçleri ve bürokratik süreçlerin çoğu zaman kırtasiyecilik haline dönüşmesi hantallığa ve dolayısıyla da verimliliğin düşmesine yol açabilmektedir. Bürokrasi insanlar üzerinde katı, kontrol odaklı

yapılar oluşturmaları, bireysel olmayan doğası aşırı uzmanlaşma verimliliği düşürmektedir. Bürokratik kurallara bu aşırı bağımlılık da verimsizliğe ve hantallığa yol açmaktadır. Görüşme yapılan okul müdürlerinin bürokrasinin hantallığa sebep olmasına ilişkin görüşlerine aşağıda yer verilmiştir

...Bizler bir görüş istediğimiz zaman çok zaman geçiyor ve cevap da geldiğinde iş işten geçmiş olabiliyor; yani bürokrasi çok hantal bir şekilde ilerliyor (Vn-2).

Milli Eğitimle ilişkilerimiz iyidir, onlar kanun dışında bizden bir şey istemezler. Okulda mesela bir tamirat yapılacak tabi buradaki ödenekler zamanında gelmiyor. Mesela 9 aydır bir çalışmamız için para bekliyoruz. Çarkın dönüşü çok ağır, iş birliği biraz zayıf (Mgl-1).

Biz parasız, pulsuz okulun tüm ihtiyaçlarını, o çocukların tüm ihtiyaçlarını eksiksiz, yani bu özveriyle hallettik. E şimdi dönüp baktık, gençlerle çalışmanın tadı bambaşka. Ama şimdi ki bulunduğumuz yerde maalesef o eski hantal bürokrasi, hantal zihniyet işleri çok yavaşlatıyor (Adn-1).

...Çözemediğimiz bazı şeylerde var. Yani müdürün... İhaleler yapılıyor yani ihalelerin sonucunda çok güzel böyle bir sonuç çıktığı kanaatinde değilim ben. İhalesizde yapılırsa eskiden işte okullara veriliyormuş, okul idaresine bir komisyon. Aile birlikleri var. Bu okulu en iyi bilecek olan okul aile birliği, okul müdürü. İşler yukarıdan yapıldığında 1 sene sonra yapılıyor mesela bazı aksaklıklar oluyor. Bir seneye kadar da o okul idaresi onu başka yere yaptırıyor. Sonra bir sene sonra geleninde hiçbir anlamı olmuyor (Brdr-2).

...Mesela biz her işimizde işte bürokrasiye takılıyoruz. Her basamağı uyguluyoruz. Önce okul müdürü, sonra işte İlçe Eğitim Müdürü. Bürokratik işlemler çok zamanımızı alıyor (İstnbl-5).

Bizim çok projemiz var, dünya kadar projemiz var; ama bizim en büyük problemimiz maddiyat. Devletin özel idare kanalıyla bize ayırdığı para bize ulaşmıyor ve bütün ihtiyaçlarımızı kendi kendimize karşılıyoruz. Bugün özel idareden geldiler bir 50.000 TL paramız var bu parayla okulun projelerini gerçekleştirmek için. Lakin bu mümkün olmuyor. Kaldı ki bu para bizim elimiz de bile değil. Bizim elimizde olsa dışardan tutacağım insanlarla belki bir yol kat edebilirim. Ama mümkün değil, özel idareye bağlı olduğumuz için kalemimizi bile biz kendimiz alıyoruz (Brtn-2).

Okul müdürleri hiyerarşinin izlenmesi, verimsizlik, zaman kaybı kaynaklar sağlansa bile bunların kullanılmadığını ifade etmektedirler.

Bürokrasi Kamunun Rutinidir

Bürokrasinin pek çok olumsuz yönüne vurgu yapılabilirken, ideal tipin gündelik örgütsel yaşama olan yansımalarında her zaman olmasa da olumlu özelliklerde görülebilmektedir. Weber'in ifade ettiği şekliyle de, kurumlarda uygulanan bürokrasinin ideal tipe benzediği ölçüde etkililiğinden söz etmek mümkündür.

Aşağıda yer alan okul müdürlerine ait ifadeler de de bürokrasinin bu yönüne vurgu yapılarak onun kamunun işleyiş süreçlerin bir rutini olduğu ifade edilmiştir.

...Yönetmeliklerde anlaşılmayan konular olabilir. Biz bunları Milli Eğitim Müdürlüklerine yazarız, onlar da Bakanlıklara gönderirler. Çözüm oradan gelir. Diğer işlerde zaten belli yönetmelikler çerçevesinde yapılır ve bir sıkıntı olmaz (Gzntp-1).

Tabi bunlar hiyerarşik düzen içerisinde üstten alta doğru geliyor, alttan üste doğru da gidiyoruz ve uyumlu bir şekilde çalışıyoruz (Gzntp-4).

Ben şahsım adına rahat bir çalışma ortamında çalışıyorum. Bize şu şöyle olacak bu böyle olacak, sıkıntı yaşamıyoruz. Bir şekilde getirdiğimiz zaman az çok dikkate alırlar. İlçe milli eğitim müdürlerimiz ilgilenmeye de çalışırlar. Fakat genellikle, biliyorsunuz, bakanlık, il, ilçe. Üsten emirler geliyor. Biz o emirleri uyguluyoruz (İstnbl-3).

Devlet kurumlarında hiyerarşik yapı esastır, bizim bağlı bulunduğumuz kurum İl ve İlçe mili eğitim kurumlarıdır. Onlar da Bakanlıklar ile bağlantılı olarak çalışıyorlar, biz tabi derdimizi anlatmakta sıkıntı yaşamıyoruz, bazı sıkıntılarımız olduğunda İlçeye iletiyoruz, onların da çözemeyeceği sorunlar olduğunda bunu Bakanlıkla hallediyorlar (Mrs-3).

Bizler devlet kurumuyuz, amirlerimiz var ve onların direktifleri doğrultusunda işlerimizi yapıyoruz. Bizler de bu talimatların gereği olarak bir geri dönüş olarak cevap veriyoruz, aksi bir davranış olarak istemedikleri bir şeyi yapmıyoruz açıkçası. Bakanlık ile olan ilişkilerimiz aslında Milli Eğitimin bizlere vermiş olduğu işlerdir (Tkrdğ-4).

Okul müdürlerine göre eğitimsel süreçlerin bürokratik yapısı içerisinde bazı sorunlara çözüm üretmenin en temel ve bazı durumlarda tek yolu üst makamlara başvurmaktır. Genellikle üst makamlardan gelen emirlere uyulan yerler olarak okullarda sorunlar İlçe, il ve bakanlık kanalıyla çözülebilmekte, bakanlığın vermiş olduğu direktiflerle okuldaki süreçlerin yürütülmektedir. Bu durum ise olması gereken durumun fiili süreçlere yansımından başka bir şey değildir.

Bürokrasi İletişimi Engeller

Bürokrasi okullarda kişisel ilişkilere zarar verdiği gibi kişilerarası ya da kurumlar arası iletişimi de engelleyebilmektedir. Bu durum aslında bürokratik örgütlerde yetkinin hiyerarşik yapılanmasının aşağıya doğru ve tek yönlü olmasından kaynaklanmaktadır.

Bir sıkıntıda Bakanlığa çok ulaşmaya çalıştım; ama Bakanlıktan kimseye şey yapamadım, bir muhatap bulamadım daha doğrusu. İşte izinde deniliyor; ben ilgilenmiyorum şu numaraya aktarıyor. Bana en az 30 tane numara verildi. Şurası ilgileniyor, şurası ilgileniyor; şurasıyla görüşün. Her seferinde, her defasında aradığım zaman işte biz ilgilenmiyoruz şurası ilgileniyor. Aynı tekrar sil baştan. Diyorum ya en az 30 numara şu anda elimde var 413 ile başlayan. Ama hiç birisi benim şu soruma cevap vermedi (Aksry-3).

Şimdi bizim okullarımızda ille olan ilişkisi çok azdır. Neden azdır? Çünkü biz hiyerarşik bir ülkeyiz. Yani bizim bürokraside de uymamız gereken zorunlu yasalar, hiyerarşi dediğimiz bir şeyimiz var. Biz direk il ile muhatap olamayız, ile yazı yazamayız (İstnbl-4).

Yani okullar hani bir resmi kurumların okulla olan ilişkileri var birde yan kuruluşların veya da okulun hizmet alanlarıyla ilgili durumlar söz konusu. Bizim İlçe Milli Eğitim veya İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Bakanlıkla ilgili konularda tabi ki resmi ilişkiler var orada; yani çok samimi veya da içimizi açamıyoruz, yani o konuda halen sıkıntılar devam etmekte. Okulun içeriğini düşünmeden işte oda kendi masasına kendi sorumluluğuna dayalı olarak şunu şöyle yapacaksın, böyle yapacaksın diyerekten bir yerde emir yağdırır gibi davranıyor (İstnbl-5).

Bürokratik yapıların bazı nitelikleri ilgili birimlerle kısa sürede iletişime geçmede zorluklar yaşanmasına, dolayısıyla da yaşanan sorunların çözülmesinde aksaklıklara yol açabilmektedir. İnfomal süreçlerin göz ardı edilmesi ve hiyerarşik yapılanmanın katılığı iletişim sürecinin bozulmasının en önemli sebepleri arasındadır. Bazı okul müdürleri üst kademelere ulaşamamakta, iletişimin tek yönlü olmasının sorunların çözülmemesine ve ağırlaşarak devam etmesine yol açmaktadır.

Okul müdürleriyle yapılan görüşmelerin dışında, 445 okul müdüründen Türkiye çapında toplanan veriler de önemli bulgular sunmaktadır. Tablo 3 okul müdürlerinin bürokratik süreçler ve bunların kurumlarına yansımalarına ilişkin bazı sorulara verdikleri cevapları göstermektedir. Gerek literatürden gerekse çalışmanın nitel kısmından elde edilen bulgular, bürokrasiyle ilgili eğitim sistemi içerisinde gelen eleştirilerin varlığını ortaya koymaktadır. Ancak Tablo 3'e göre, okul müdürleri her ne kadar eleştirseler de okullarında bürokratik yapının süreçlerini büyük oranda uyguladıklarını dile getirmektedirler. Bu durum çoğu zaman yasal bazı zorunlulardan kaynaklanıyor olsa da, oranların yüksekliği dikkat çekicidir.

Tablo 3

Okul Müdürlerinin Okullarındaki Bürokratik Süreçlere İlişkin Görüşleri

Okul müdürlerinin okullarındaki bürokratik süreçlere ilişkin görüşleri	X	SS
Bu okulda, prosedüre uygun olmayan hiçbir iş kabul edilmez.	3,84	1,08
Bu okulun tüm çalışanları görevlerini bildikleri için okul işlerinde aksama olmaz.	4,05	0,91
Bu okulda kurallar, herkes için geçerlidir.	4,21	0,91
Okulda belirli, kesin ve net kurallar vardır	4,05	0,88
Okulda işler daima bir disiplin içinde yürütülmektedir.	4,06	0,85
Okul yöneticilerinin herhangi bir nedenle okulda bulunmadığı zaman bile okulun işlerinde hiçbir aksama olmaz.	4,07	0,94
Resmi yazışmalarda, önceden belirlenen yollar izlendiği için işleyişte hiçbir aksama olmaz.	4,07	0,96

Bu okulda gelişigüzel yapılan işler prosedüre uydurulmaktadır.	1,68	1,00
Okulun personelinin birisi tayin, emeklilik vb. gibi bir nedenle okuldan ayrılabilirse yapılacak işlerde hiçbir aksama olmaz.	4,00	1,01
Toplam	34,07	5,74
Toplam	3,78	0,63

(Not: Hiçbir zaman: 1, Nadiren: 2, Bazen: 3, Çoğunlukla: 4, Her zaman: 5, Max puan: 45)

Bu durum çoğu zaman yasal bazı zorluklardan kaynaklanıyor olsa da, oranların yüksek olması dikkat çekicidir. Tablo 4 incelendiğinde, okullardaki bürokratik yapıların işletilmesine ilişkin ifadelerde okul müdürlerinin %75' yakın oranlarda her zaman ve çoğunlukla seçeneklerini işaretledikleri görülmektedir.

Tablo 4

Okul Müdürlerinin Okullarındaki Bürokratik Süreçlere İlişkin Görüşlerinin Frekansları

Okul müdürlerinin okullarındaki bürokratik süreçlere ilişkin görüşleri	Hiç bir zaman		Nadiren		Bazen		Çoğunlukla		Her zaman	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
142) Bu okulda, prosedüre uygun olmayan hiçbir iş kabul edilmez.	27	5,4	36	7,2	71	14,1	220	43,8	148	29,5
143) Bu okulun tüm çalışanları görevlerini bildikleri için okul işlerinde aksama olmaz.	8	1,6	25	5	72	14,3	223	44,4	174	34,7
144) Bu okulda kurallar, herkes için geçerlidir.	7	1,4	20	4	64	12,7	179	35,7	232	46,2
145) Okulda belirli, kesin ve net kurallar vardır	8	1,6	23	4,6	67	13,3	241	48	163	32,5
146) Okulda işler daima bir disiplin içinde yürütülmektedir.	8	1,6	17	3,4	68	13,5	248	49,4	161	32,1
147) Okul yöneticilerinin herhangi bir nedenle okulda bulunmadığı zaman bile okulun işlerinde hiçbir aksama olmaz.	15	3	19	3,8	59	11,8	227	45,2	182	36,3
148) Resmi yazışmalarda, önceden belirlenen yollar izlendiği için işleyişte hiçbir aksama olmaz.	15	3	24	4,8	54	10,8	225	44,8	184	36,7
149) Bu okulda gelişigüzel yapılan işler prosedüre uydurulmaktadır.	295	58,8	123	24,5	43	8,6	30	6	11	2,2
150) Okulun personelinin birisi tayin, emeklilik vb. gibi bir nedenle okuldan ayrılabilirse yapılacak işlerde hiçbir aksama olmaz.	20	4	24	4,8	65	12,9	220	43,8	173	34,5

Diğer taraftan '*problemlerin çözümünde mevzuatı uygulam*' ifadesine her zaman ve çoğunlukla diye cevap veren okul müdürlerinin oranı oldukça yüksektir ($f=385$, % 76,3). Bulgular 'okulda kurallara uyulması konusunda hassasımdır' ifadesini her zaman ve çoğunlukla olarak belirten okul müdürü oranının da oldukça yüksek ($f=447$, % 89) olduğunu göstermektedir.

Sonuç, Tartışma ve Öneriler

Çalışmadan elde edilen bulgular okul müdürlerinin bürokrasiye genellikle olumsuz anlamlar yüklediklerini göstermektedir. Benzer sonuçlara başka araştırmalarda da ulaşılmıştır (Balıkcı ve Aypay, 2018). Okul müdürleri bürokrasiyi bir engel olarak, şekilcilik, resmi yazışma ve kurallara uyma, hiyerarşi ve diğer (formallik ve planlama) olarak görmektedirler. Bu çalışma kapsamında yapılan görüşmelerden elde edilen bulgulara göre okul müdürleri bürokrasiyi şu şekillerde anlamlandırmaktadırlar: bürokrasi bir tahakküm aracıdır, bürokrasi kişiler ve kurumlar arası ilişkileri bozar, bürokrasi kırtasiyeciliktir, bürokrasi işleyişi yavaşlatır, bürokrasi kamunun rutini ve bürokrasi iletişimi engeller. Okul müdürleri Weberyen bürokrasinin işlevsel olmayan yönlerini vurgulamışlardır. Diğer taraftan nicel veriler ise bize okul müdürlerinin okullarında bürokratik yapının süreçlerini büyük oranda uyguladıklarını göstermektedir. Ayrıca bulgular okul müdürlerinin büyük oranda problemlerin çözümünde mevzuatı uyguladıklarını ve okullarında kurallara uyulması konusunda hassas olduklarını göstermektedir.

Elde edilen bulgular okulların içerisinde yer aldıkları bürokratik yapılar itibariyle müdürlerin kendilerini evrak memuru, kırtasiye işleri yapan kişiler olarak algıladıklarını göstermektedir. Bu durumun temel sebebi ise sorumluluklarına oranla yetkilerinin azlığı gösterilmektedir.

Bürokrasi kelimesi üç değişik anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamda bürokrasi, tüm devlet ve örgüt personelini ifade etmektedir. İkinci olarak bürokrasi kelimesi, belli bir örgütlenme ve yönetim biçimi, objektif kurallara uygun olarak yönetimi düzenleme anlamına gelmektedir. Bürokrasi kelimesinin en çok kullanıldığı ve dilimizde de kullanılan üçüncü anlamı, kırtasiyeciliktir (Tortop, İşbir ve Aykaç, 2005). Bu farklı kullanımların bu araştırma sonucunda da ortaya çıktığı söylenebilir.

Weber bürokrasisinin özellikleri günümüzde birçok büyük ölçekli örgütte uygulanmaktadır. Bununla beraber ana hatları Weber tarafından belirlenen tüm nitelikler, başlangıçta amaçlandığı gibi uygulamada görülmemektedir. Weber'in ideal bürokrasi kavramına ilişkin alanyazında birçok kavram yanılgısı mevcuttur. Günümüzde az sayıda saf bürokrasiler olsa da hemen hemen tüm örgütler kendi yapıları içinde bürokrasinin bazı bileşenlerini barındırırlar (Lunenburg ve Ornstein, 2013).

Bürokrasinin temel özelliklerinin pek çok örgütte görüldüğünü ifade eden Karip (2005), okulların ise bazı yönleriyle bürokratik özellikler gösterirken, bazı açılardan da bürokratik örgüt niteliği taşımadığını belirtmektedir. Weick'a

(1976) göre, okulda yönetim yapısı itibarıyla hiyerarşik bir yapılanma olsa da, bu hiyerarşik yapı daha çok gevşek bir yapılanmadır. Okullarda öğretmenlerin yaptıkları işler üzerindeki denetim ve kontrol son derece sınırlıdır ve öğretmenlerin yaptıkları işlerin çok iyi tanımlanmış yöntem, yol ve araç-gereçleri yoktur.

Hoy ve Miskel'e (2015) göre ise, içerisine okulların da dâhil edilebileceği modern örgütlerin çoğu, Weber tarafından ortaya konan bürokratik modelin bazı özelliklerine sahiptirler. Türkiye'de eğitim ve okul sistemleri hem nitelikleri itibarıyla bürokratik özellikler sergilerler hem de bürokrasinin ihtiyaç duyduğu ve önem verdiği uzmanlaşmayı sağlarlar. Yani bürokrasiyi yeniden üreten yapıların başında gelirler. Okul ve eğitim sistemlerinin bürokratik yapılarına ilişkin pek çok eleştiri getirilmiştir.

Sinden, Hoy ve Sweetland (2004) bürokratik yapıların okulların etkili bir biçimde işlemesine izin verebileceği gibi, aynı zamanda engelleyebileceğini de ifade etmişlerdir. Okulların bürokratik bir yapı sergilemesi genellikle kötülense de, araştırma bulguları birbirleriyle çelişen sonuçlar ortaya koymuştur (Adler, 1999; Adler ve Borys, 1996; Hoy ve Sweetland, 2000, 2001). Tatminsizlik meydana getirdiği, yabancılaştırdığı, yaratıcılığı engellediği ve çalışanların şevkini kırdığına yönelik elde edilen sonuçlar, bürokratik yapıların olumsuz tarafı olarak ifade edilmektedir. Diğer yandan, olumlu görüşler bürokratik yapıların davranışları yönlendirdiğini, sorumlulukları belirlediğini, stresi azalttığını ve bireylerin daha iyi ve daha etkili hissetmelerine olanak sağladığını belirtmişlerdir (Adler, 1999; Adler ve Borys, 1996; Hoy ve Sweetland, 2001).

Çalışmadan elde edilen bulgular bürokrasinin uygulama biçiminden kaynaklanan bazı problemlere işaret etmektedir. Bunlar katı merkeziyetçilik ve neden olduğu katı kurallar, alt kademelere inildikçe yetkilerin azalması ve buna bağlı olarak ortaya çıkan etkili karar verme problemleri gibi görünmektedir. Bu noktada suçlunun bürokrasi mi yoksa bürokrasinin ülkemizdeki işleyiş biçimi mi olduğu sorusunun cevabı net değildir. Okul müdürleri bürokratik işleyişlerin kendilerini sınırladığını, serbest hareket alanı bırakmadığını, onları bazı rollerin içerisine hapsettiğini ve o rollerden de sıyrılamadıklarını ifade etmektedirler. Bu duruma neden olan şeyde devletin ağır eli, karar vericilerin doğrudan işin içinde olmayan kişiler olması olduğu birçok araştırmacı tarafından ifade edilmiştir (Şimşek, 2002; Şahin, 2005; Balıkçı ve Aypay, 2018; Alanoğlu ve Demirtaş, 2019). Bu bulgular bir durumun tespit edilmesine katkı sağlamaktadır. Ancak, sorun yöneticinin rolünün bunlara karşı tüm dünyada olduğu gibi neler yapabileceğidir. Bu konu Türkiye'de alanyazında çok tartışılmamış ve durum tespitiyle yetinilmiştir.

Şimşek (2002), eğer ciddi anlamda okul yöneticisi yetiştirmek isteniyorsa, okullarımızda 'yönetici' tanımına uygun ortamı hazırlamanın bir zorunluluk olduğunu ifade etmektedir. Şimşek'e göre (2002), hükümetler ve Millî Eğitim Bakanlığı bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmadığı sürece, daha uzun süre ülkemizde gerçek anlamda bir yönetici eğitiminden söz etmek mümkün olmayacaktır. Katı merkeziyetçi anlayışı terk edilerek, eğitimde daha dağıtık bir örgütlenmeye gidilmesi gerekmektedir. Belirli ölçülerde okul birimlerimize yetki ve

sorumluluk göçerimi yapılması anlamına gelen bu durum, eğitim sistemimizde sorunların aşılması için oldukça önemlidir. Ancak, bu yapılsa bile müdürlerin yaşadıkları sorunlar tamamen çözülmeyecektir.

Weberci bir okul yapısı, profesyonelleşme ve bürokratikleşmenin birbirini tamamladığı bir yapıdır ve okulları bürokratik ve bürokratik olmayan şeklinde sınıflamaktan çok daha yararlı bir yaklaşım, Weberci modelin önemli bileşenlerine uygun bürokratik modelin okullardaki derecesini araştırmaktır (Hoy ve Miskel, 2015).

Diğer taraftan samimi, sıcak, eğitici, güven veren, önemseyen ve ilgi çekiçi olan örgütlerde insanlar daha etkili çalışacakları için (Bolman ve Deal, 2013; Mintzberg, 2014; Lunenburg ve Ornstein, 2013; Weick, 1976), yönetim süreçlerinde bürokrasinin göz ardı ettiği diğer değişkenler önemsenmelidir. Bütün suçu bürokrasinin kendisine yüklemek yerine, sistemi işlevselliğini yitirmeden yeniden yapılandırmaya çalışmak iyi bir başlangıç noktası olabilir. Alt birimler de kendi içlerinde bürokratik bir yapı ile idare edilebilirler. Ancak eğitim ve okul sistemleri içerisinde alt birimlere daha fazla yetki ve sorumluluk vermek, daha az merkeziyetçi bir yapılanmaya gitmek bürokrasiden kaynaklanan problemlerin büyük bir bölümünün önüne geçebilir.

Okul Müdürleri Bürokrasi ile İmtihanlarında Çok Başarılı Değiller

Aslında zaman açısından bakıldığında, arzu edilen hızda olmasa da bürokrasinin de değişmekte olduğunu görmekteyiz. Dünyada ve Türkiye’de uygulanmaya başlayan yeni kamu yönetimi yaklaşımının, bürokrasiyi kısmen de olsa azalttığı veya en azından farklılaştırdığı ifade edilebilir. Ancak, bu akımın bürokratik baskıyı da artırdığı bir gerçektir (Fitzgerald, 2009). Millî Eğitim Bakanlığı’nın Vizyon 2023 belgesi’nde de bu baskıyı hafifletme açısından bazı işaretler bulunmaktadır. Okul müdürlüğünün profesyonel hale gelmesi, öğretmenlik meslek kanunu ile ilgili çalışmalar ve bütçesi olmayan okullara bütçe tahsis edileceğinin ifade edilmesi, bu kapsamda düşünülebilir. Başka bir etken teknolojidir. Teknoloji kullanımına bağlı olarak bilgi ve iletişimi hızlandırabilir, bürokrasinin belli ölçüde azaltılmasını sağlayabilir.

Bu çalışmanın önemli bulgularından birisi, okul müdürlerinin ilginç bir biçimde bürokrasiye aynı açıdan bakmalarıdır. Bu yeni bir olgu değildir. Bu bakış açıları aslında okul müdürlerinin kendilerine biçtikleri rolleri de ortaya koymaktadır. Okul müdürleri bürokrasiyi “*bir tahakküm aracıdır, bürokrasi kişiler ve kurumlar arası ilişkileri bozar, bürokrasi kırtasiyeciliktir, bürokrasi işleyişi yavaşlatır, bürokrasi kamunun rutindir ve bürokrasi iletişimi engeller*” şeklinde görüş belirtmişlerdir. Bu görüşleri ifade ederken aldıkları pozisyonlar (Peters, 2009); demokrat, müzakereci, yönetici, politika yapıcı ve bürokrat olarak ifade edilebilir. Bürokrasi bir tahakküm aracıdır diyen müdürler demokrat rolüne gönderme yapmaktadırlar. Bürokrasi kişiler ve kurumlar arasındaki ilişkileri bozar – bürokrasi iletişimi engeller diyen müdürler, okul müdürünün müzakereci rolüne vurgu yapmaktadırlar. Bürokrasi kırtasiyeciliktir diye görüş bildiren müdürler,

okul müdürünün yönetici rolüne atıfta bulunmaktadır. Bürokrasiyi hantallık yaratan bir yapı olarak gören müdürler, okul müdürünün politika yapıcı rolünü vurgulamaktadırlar. Bürokrasiyi *kamunun rutini* olarak gören müdürler bürokrat rolüne göndermede bulunmaktadır. Müdürler bu görevlerini yaparken bu rolleri üstlenmek zorundadırlar. Bunlardan hangisini/hangilerini daha fazla kullanacakları onların bulundukları eğitim düzeyine, okul ve çevresine ve aldıkları eğitim yönetimi/okul müdürlüğü eğitimine ve kendi görevleri ve bürokrasi algılarına bağlı olacaktır.

İkinci olarak, okullarda katı bürokratik yapılar görülebileceği gibi, profesyonelleştirilmiş yapılar da görülmektedir. Aslında bu bir süreçtir. Hoy ve Miskel (2013) ve Mintzberg'in (2014) belirttiği gibi, okullar bürokratik yapı açısından farklı zamanlarda farklı bürokratik yapılar içinde bulunabilmektedirler. Bu durum okulun türü, geçmişi, kültürü, kademesi, büyüklüğü ve bulunduğu çevreden bağımsız değildir.

Üçüncü olarak, okul müdürünün sahip olması gereken en önemli kaynak, bilgi ve uzmanlıktır. Okulda bu bilgiye bürokratlar ve bürokratik birimler sahiptir. Bu bilgiyi anlamak ve yorumlamak için teknik uzmanlık gereklidir. Bürokrat, bilgiyi etkiyle takas edebilir. Karar verme, süreklilik ve kararlılık okul müdürünün bürokrasiye karşı elindeki güç ve avantajlardır.

Bir bürokrat olarak okul müdürü de kendi gücünü çeşitli araç, strateji ve taktikler yoluyla kullanır. Bunlar genellikle okul müdürünün bilgi ve uzmanlığı kullanmasıyla ilgilidir. Bunlardan en önemlisi planlamadır. Planlama, bilginin hayatın önemli alanlarına sistematik olarak uygulanmasını içerir ve uzun dönemli etkiler içerir. Yönetici planlamayı kullanarak çatışmayı azaltır ve destek sağlar. Planlama becerileri teknik bilgi gerektirir ve planlama okulun sosyal ve akademik yönlerinin bütünleştirilmesine katkıda bulunur. Bütçeler de yapılan planlamanın parasal ifadesi olarak teknik bir uzmanlık gerektirmektedir. Bu aynı zamanda okulda belirsizliğin belli bir düzeyde tutulmasını ve kestirilebilirliği sağlar.

Okul müdürünün bürokrat rolü her dönemde önemlidir. Özellikle verimlilik ve dürüstlük, bir bürokratin her zaman ihtiyaç duyacağı becerilerdendir. Yönetici rolü kararlı ve özerk bir kamu yönetimi için hayati önem taşır. Sunulan hizmetin nitelik, verimlilik ve meşruiyeti yönetici rolü tarafından sağlanır. Yardımcılarını ve öğretmenleri güçlendirme ve politikaları uygulama, işi ilginç hale getirme, motivasyon, yön belirleme, personel yönetimi ve karar verme becerileri yönetici rolü için kritiktir.

Dördüncü olarak, ülke eğitim politikalarının okula yansımaları, doğal olarak politik sonuçlar içerir (Aypay, 2015). Okuldaki kararlar doğal olarak, bir orta kademe yönetici olan okul müdürünün politika geliştirme rolü (Peters, 2009) bulunmaktadır. Bu kademede okul müdürleri öğrenci, öğretmen ve velileri etkileyen birçok karar vermekte ve bu kararlar eğitim politikalarının “gerçek” doğasını oluşturmaktadır. Bu rol aynı zamanda, okul müdürünün takdir yetkisini (Lipsky, 2010) ifade etmektedir.

Okul müdürünün müzakereci rolü doğal olarak bürokratların önemli etkinliklerinden biridir (Peters, 2009). Hem okul içinde öğretmen, öğrenci, personel ve velilerle hem de okul dışında kamu kurumları, STK'lar ve diğer çevre aktörleriyle etkileşimlerde bulunmaktadır. Okul müdürlerinin sosyal ağlara dahil olması, güven oluşturmaya, diğer kamu kurumlarıyla, STK'larla ilişkileri ve bütçeleri olmadan kaynak sağlamaya çalışmaları, müzakere becerisinin gerekliliğini göstermektedir. Son olarak bürokratin demokrat rolü, bürokrat rolünün karşısı gibi görünse de kamu görevlisi aslında demokrasiye katılımı sağlayan koşulları oluşturan kişidir. Bu anlamda, hem okulun işleyişinde demokratik bir ortam hem de öğrencilerin demokratik bir toplum için yetiştirilmesine yönelik bir ortamın oluşturmaya gerekmektedir.

Kendisinden birçok farklı beklentiler olan bir okul müdürü, bu rollerden hangisini/hangilerini seçer? Bunlardan müzakereci ve politika yapıcı rollerinin seçilmesi herkes tarafından kabul edilebilir. Çünkü bu becerilere sahip bir okul müdürü, bunları görevinin gerektirdiği ölçüde doğru bir bileşimini kullanabileceğini bilmesi gereklidir. Diğer roller, yukarıda verilenler kadar açık olmasa da bürokrat ve demokrat rolleri, kamunun ya da kamu adına çocukların çıkarlarını korumada her zaman gereklidir. Bu durumlardaki belirsizlikler, okul müdürüne bu yetki ve yetkinin sağladığı takdiri, olumlu ve olumsuz yönde kullanması için geniş bir alan sağlar. Tüm bu roller, okul müdürlüğünün kritik bir görev olduğunu, ciddi bir deneyime ve iyi bir eğitime sahip olması gerektiğini göstermektedir.

Özellikle okul müdürlerinin hizmet öncesi ve hizmet-içi eğitimlerinde, bürokratik roller ve cadde-düzeyi bürokrasinin doğası, işleyişi ve rolleri iyi bir biçimde kazandırılmalıdır. Milli Eğitim Bakanlığı'nın büyüklük açısından bir makine bürokrasisi (Mintzberg, 2014) gibi çalıştığı çok uzun süredir bilinmektedir. MEB'in yetkilerinin bir bölümünü illere ve okullara devretmesi gerektiği açıktır. Zorunlu bir hizmetin verildiği okullar gibi kamu örgütlerinde bu bir zorunluluktur. MEB'in teknoloji kullanması bu çalışmadaki sınırlı bulgulara rağmen, bürokrasiyi azaltmadığına dair en bulgular vardır. Diğer yandan, okullara kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri bir bütçe ayrılması, bu çalışmada belirtilen bürokratik sorunların kısmen azalmasına yol açabilecektir.

Müdürlere ek olarak, MEB üst düzey yöneticileri ve il düzeyindeki yöneticilerin de eğitim gibi büyük bir kamu hizmetinin doğasını iyi anlamaları; her gün öğrenci, öğretmen veli, diğer personel ve vatandaş ile birebir çalışanların işlerinin doğası konusunda ciddi bir eğitim ve yetiştirme sürecinden geçmeleri gerekmektedir. MEB'de açık ve liyakata dayalı bir kariyer sisteminin kurulması ve merkez örgütü personelinin sık sık sahaya inmeleri sağlanmalıdır. Bunun için bir rotasyon sistemi uygulanabilir. İyi işlemese dahi, geçmişte MEB denetim sistemi bunu kısmen de olsa bir geri bildirim alınmasını sağlamaktaydı. Denetim sisteminin güncel şartlara göre uyarlanamaması, bu sorunların kronikleşmeden çözülmesine yönelik bir yapı kurma ihtiyacını daha derinden ortaya koymaktadır.

Suçlama genellikle kötü veya yanlış giden bir işi bürokrasiye, bir bireye ya da birime bağlamadır. Bolman ve Deal (2013) öncelikle bürokrasinin suçlandığını

belirtmektedir. Özellikle vatandaş ile karşı karşıya olan bürokratlar yükselme, ödüllendirme ve pozisyonlarını koruyabilme gibi nedenlerle üstlerini veya bürokrasiyi suçlarlar. Bu aynı zamanda psikolojik bir ihtiyaçtır. Sosyal ortamlar ve kurumsal arka plan bu sözde suçlama kültüründe rol oynayabilir (Hood, 2011). Bu konuda daha sağlıklı bir değerlendirme için, okul müdürleri ve eğitim ile ilgili olarak suçlama döngüsü konusunda daha fazla araştırmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Orta kademe yöneticilerinin bulundukları pozisyon itibarıyla astlara, üstlere ve yanlara doğru suçlama oyununu daha fazla yönlendirebildiklerine dair bulgular vardır. Bu araştırma kapsamında suçlama bürokrasiye ve üstlere doğru yapılmaktadır. Müdürler kaynak sınırlılığı ve diğer başka nedenlerden baskı altında kalıyor ve üzerlerindeki bu baskıyı hafifletmek için suçlamaya başvuruyor olabilirler. Eğitim 2023 Vizyonunda öngörülen okul müdürlerinin profesyonelleşmesi bürokratik suçlama döngüsü engellemese bile azaltabilir çünkü katı bürokrasiye profesyonelleşme aşısı kısmen de olsa tutabilir. Unutulmamalıdır ki, profesyonellik hesapverebilirliği ve dolayısıyla uzmanlığa saygıyı getirir. Halihazırda var olan sistemde okul müdürünün uzman olması durumunda bile saygıyı kurumsal olarak göremeyecektir.

Nicel veriler okul müdürlerinin nihai olarak bürokratik prosedürleri uyguladıklarını göstermektedir. Bu yasal açıdan böyle olmak zorundadır. Ancak, makine bürokrasisi işlerken keyfi davranma, kayırmacılık, çifte standart veya takdir yetkisi kullanmadaki sorunların da bu makineye atfedilmesi söz konusu olabilir. Bu aslında bir mevzuatlaştırma yani mevzuata göre davranmadır. Okul müdürlüğü seçme sınavları ve eğitimlerinde mevzuat bilgisi önemli bir yer tutmaktadır. Bu sınav ve eğitimlerde yalnızca mevzuat bilgisi (makine bürokrasisi) değil, cadde düzeyi bürokrasi, bürokratik politika ve politikaların istenmeyen sonuçları da dahil edilmelidir. Çünkü bunlar Lipsky (2010)'nin belirttiği gibi; müdürlerin geliştirdikleri rutinler, belirsizliğe karşı geliştirdikleri tepkiler ve karşı karşıya kaldıkları baskılar uygulamada geçerli kamu politikasına dönüşür.

Okul müdürleri üzerinde kontrollerinin olduğu sistemin yükünü kaldırmakta, bulundukları pozisyon için çok az eğitim almış, sürekli değiştirilen/değiştirilme riski altında olan ve kaynak sağlanmadan merkezden verilen emirleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu ve benzeri nedenlerle sürekli suçlanma riski altında olduklarından, informal olarak hem psikolojik hem de sosyal mekanizmalar geliştirirler. Bu riskleri nasıl yönettikleri araştırılmalıdır.

References/Kaynaklar

- Alanoğlu, M. & Demirtaş, Z. (2020). Bürokratik okul yapısı ile müdür yönetim tarzları arasındaki ilişkilerin incelenmesi. *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 48, 199-213. doi: 10.9779/pauefd.560610
- Akçay, C. & Başar, M. A. (2004). İlköğretim okul müdürlerinin yönetsel görevlere ayırdıkları zaman ve bunları önemli görme dereceleri. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 38, 170-197.
- Aypay, A. (2015). *Eğitim politikası*. 2. Baskı. Ankara: Pegema.
- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Adler, P. S. & Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 61-89.
- Adler, P. S. (1999). Building better bureaucracies. *Academy of Management Perspectives*, 13, 4, 36-45.
- Balıkçı, A. & Aypay, A. (2018). An investigation of school principalship in the context of bureaucracy. *Electronic Turkish Studies*, 13(11), 1535-1560.
- Baransel, A. (1979). Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi: klasik ve neo-klasik yönetim ve örgüt teorileri, Cilt: I. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Bolman, L. & Deal, T. (2008). *Organizasyonları yeniden yapılandırmak* (Çev. A. Aypay & A. Tanrıöğen). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bursahoğlu, Z. (2005). *Eğitim yönetiminde teori ve uygulama*. Ankara: Pegem.
- Christensen, L. B., Johnson, R. B. & Turner, L. A. (2015). *Araştırma yöntemleri desen ve analiz*. (A. Aypay, Çeviri Editörü). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Creswell, J. W. (2003). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (2nd ed.). Sage Publications
- Crowson, R. L. & Porter-Gehrie, C. (1980). The discretionary behavior of principals in large-city schools. *Educational Administration Quarterly*, 16 (1), 45-69.
- Dursun, D. (1992). Bürokrasi teorisi ve yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 37-38, 133-149.
- Fitzgerald, T. (2009). The tyranny of bureaucracy: continuing challenges of leading and managing from the middle. *Educational Management, Administration & Leadership*, 37(1), 51-65.
- Fraenkel, J. R. & Wallen, N. E. (2006). *How to design and evaluate research in education* (6th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Giddens, A. (1992). *Max Weber düşüncesinde siyaset ve sosyoloji* (Çev. A.Çiğdem). Ankara: Vadi Yayınları.
- Gülmez, M. (1975). Weber ve ideal tip bürokrasi anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1), 47-73.
- Gümüşeli, A. İ. (1996). Okul müdürlerinin öğretim liderliğini sınırlayan etkenler. *Eğitim Yönetimi*, 2, 2.
- Hall, R. H. (1963). The concept of bureaucracy: An empirical assessment. *American Journal of Sociology*, 69(1), 32-40.
- Hood, C. (2011). *The blame game: spin, bureaucracy and self-preservation in government*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

- Hoy, W. K. & Sweetland, S. R. (2001). Designing better schools: the meaning and measure of enabling school structures. *Educational Administration Quarterly*, 37(3), 296-321.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G. (2015). *Eğitim yönetimi, teori, araştırma uygulama* (Çev. Ed. S. Turan). Ankara: Nobel.
- Karip, E. (2005). Yönetim biliminin alanı ve kapsamı. *Eğitim ve okul yöneticiliği el kitabı* içinde (Ed. Y. Özden), (s. 4-39). Ankara: Pegem.
- Keser, Z. ve Gedikoğlu, T. (2008). Ortaöğretim Okul Müdürlerinin Yetki ve Sorumluluklarını Kullanma Derecelerinin Belirlenmesi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 5(2), 1-23.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631>
- Morris, V.C., Crowson, R.L., Porter-Gehrie, C. & Hurwitz, A. (1984). *Principals in action*. Columbus, OH: Charles-Merrill.
- Lortie, D. C. (2009). *School principal*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (2013). *Eğitim yönetimi* (Çev. Ed. G. Arastaman). Ankara: Nobel.
- March, G. J. & Simon, A. H. (1959). *Organizations*. New York: Wiley.
- Mintzberg, H. (2014). Örgütler ve yapıları. (Çev. Ed. A. Aypay). Ankara: Nobel.
- Sinden, J. E., Hoy, W. K., & Sweetland, S. R. (2004). An analysis of enabling school structure: Theoretical, empirical, and research considerations. *Journal of Educational Administration*, 42(4), 462-478.
- Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy*. 5th Ed. London: Routledge.
- Peters, B. G. (2009). Still the century of bureaucracy? the roles of public servants. *Public Policy and Administration*, 30, 7-21.
- Rees, T. (2018). *Wholesome leadership*. London: John Catt Publishing.
- Styron, R. A. & Styron, J. L. (2011). Critical issues facing school principals. *Journal of College Teaching and Learning*, 8(5), 1-10.
- Skedsmo, G. & Huber, S.G. (2019). Top-down and bottom-up approaches to improve educational quality: their intended and unintended consequences. *Educational Assessment, Evaluation & Accountability*, 31: 1-4. <https://doi.org/10.1007/s11092-019-09305-8>
- Sincar, M. (2013). Challenges school principals facing in the context of technology leadership. *Educational Sciences: Theory & Practice*. 13(2), 1273-1284.
- Şahin, B. (2007). Okul yöneticilerinin günlük mesailerinde yaptıkları işlere genel bir bakış. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Şimşek, H. (2002). Türkiye’de eğitim yöneticisi yetiştirilemez. 21. Yüzyıl eğitim yöneticilerinin yetiştirilmesi sempozyumu içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, G. E., & Aykaç, B. (2005). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı.
- Yıldırım, A., & Simsek, H. (2011). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (8th ed.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve otorite* (Çev. H. B. Akın). Ankara: Adres.
- Weber, M. (2011). *Sosyoloji yazıları* (Çev. T. Parla). İstanbul: Deniz.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve toplum* (Çev. L. Boyacı). İstanbul: Yarın.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.