

GENEL BAKIŞ

Sadece Diploma Değil, Beceri

*Doğu Avrupa ve Orta Asya'da
Eğitimin Sonuca Odaklı Yönetimi*

Lars Sondergaard ve Mamta Murthi ile Dina Abu-Ghaida, Christian Bodewig,
ve Jan Rutkowski



DÜNYA BANKASI
Washington, D.C.

Bu kitapçıkta, Dünya Bankası'nın yakında yayınlanacak olan "Sadece Diploma Değil, Beceri: Doğu Avrupa ve Orta Asya'da Eğitimin Sonuca Odaklı Yönetimi" başlıklı çalışmasının genel bir açıklaması ile birlikte söz konusu kitabın içeriğinin bir listesi yer almaktadır. Dünya Bankası tarafından yayınlanan kitabın tamamını sipariş etmek için, lütfen bu kitapçığın sonunda verilen formu kullanınız.

© 2012 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telefon: 202-473-1000
İnternet: www.worldbank.org

Her hakkı saklıdır.

Bu kitapçık Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası/Dünya Bankası personelinin çalışmalarının bir ürünüdür. Bu kitapçıkta ifade edilen bulgular, yorumlar ve sonuçlar Dünya Bankası İcra Direktörleri'nin veya temsil ettikleri hükümetlerin görüşlerini yansıtmayabilir.

Dünya Bankası bu çalışmada verilen verilerin doğruluğunu garanti etmez. Bu çalışmadaki herhangi bir haritada gösterilen sınırlar, renkler, birimler ve diğer bilgiler Dünya Bankası için herhangi bir ülkenin hukuki statüsü hakkında herhangi bir değerlendirme veya bu sınırların onayı veya kabulü anlamına gelmez.

Haklar ve İzinler

Bu yayındaki materyaller telif hakları ile koruma altındadır. Bu çalışmanın bölümlerini veya tamamını izinsiz olarak kopyalamak ve/veya yaymak ilgili kanunların ihlali anlamına gelebilir. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası / Dünya Bankası bu çalışmanın yayılmasını teşvik etmektedir ve normal koşullar altında çalışma bölümlerinin çoğaltılmasına hemen izin verecektir.

Bu çalışmanın herhangi bir bölümünün fotokopi veya yeniden baskı yoluyla çoğaltılması izni için, bilgilerinizi eksiksiz olarak doldurarak "Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; Tel: 978-750-8400; Faks: 978-750-4470; İnternet: www.copyright.com" adresine başvuruda bulunuz.

Yan haklar da dahil olmak üzere, haklar ve lisanslar ile ilgili diğer tüm sorularınızı, "Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org" adresine iletiniz.

Kapak resmi: Romanya Iasi'deki Alexandru Ion Cuza Üniversitesi'nin 2007 mezuniyet sınıfı diploma törenine yürüyor. © Mediafax Foto/Liviu Chirica.

İçindekiler

<i>Sadece Diploma Değil, Beceri: Önsöz</i>	iii
<i>Sadece Diploma Değil, Beceri:Teşekkür</i>	v
Kısaltmalar	vi
<i>Sadece Diploma Değil, Beceri: İçindekiler</i>	vii

Genel Bakış	1
___ Beceri Zorluğu.....	2
___ Eğer Eğitim Sistemleri Hizmet Sağlıyor İse, Beceriler Neden Bir Sorun Olarak Ortaya Çıkıyor?	4
___ Öncelikli Eylem Alanları.....	6
___ Eğitim Sistemlerinin Sonuca Odaklı Yönetimi	8
___ Yetişkin Öğrenme Sistemlerinin Temellerinin Atılması	12
___ Sonuç	13
___ Notlar	15

Şekiller

O.1 PISA 2009’da 15 Yaş Grubundaki Öğrencilerin Okuma Yeterliliklerinin Analizi	3
O.2 ECA Bölgesinde İşçi Becerilerini “Önemli” veya “Çok Ciddi” Bir Kısıt Olarak Gören Şirketlerin Dağılımı, 2008	4
O.3 ECA Bölgesinde İlköğretim Öğrenci-Öğretmen Oranlarının Diğer Bölgeler ile Karşılaştırması, 1990–2008	7
O.4 ECA Bölgesinde Öğrenci Öğrenme Sonuçları ile ilgili Verilerin Ölçülmesi ve Kullanılması, 2009	9

Sadece Diploma Değil, Beceri: Önsöz

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın kalbinde iyi eğitimin yattığı bir sır değildir. Aynı zamanda, eğitimin kalitesini ve anlamlılığını arttırmak, özellikle bunu sağlayacak tek bir politika önlemi bulunmadığından dolayı oldukça güçtür. Bu kitapçık, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinin yakın zamandaki deneyimlerini inceleyerek, eğitimin nasıl iyileştirilebileceği hakkındaki anlayışımıza katkıda bulunmaktadır.

20 yıl önce eğitimde eşit erişimin ve yüksek kalitenin olduğu anlatılan bölge ülkeleri, bu ünlerini devam ettirmek için çaba sarf etmişlerdir. Kalite ve anlamlılıktaki değişime üç faktör katkıda bulunmuştur. İlk olarak, merkezi planlamanın miraslarından birisi, ülkelerin öğrenme girdilerinin ölçülmesine çok fazla dikkat etmeleri —okul sayısı ve öğretmen sayısı gibi— ancak sonuçlarına yeterince dikkat etmemeleridir. Aslında, öğrencilerin ne kadar öğrendiklerini ve öğrenmenin istihdam ile sonuçlanıp sonuçlanmadığını değerlendirmeye yönelik sistemleri geliştirmekte geç kalmışlardır. Bu anlamda, bu ülkelerin eğitim sistemleri karanlıkta yol almaktadır ve bu durum politika oluşturmayı oldukça güçleştirmektedir. İkinci olarak, yine geçmişin kalıntılarından olan yönetim sistemi, okulların ve yerel işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılayacak farklı bir programlar bileşimi isteyebilecek belediyelerin, öğrencilerin öğrenme ortamlarını iyileştirme olanaklarını sınırlamaktadır. Değerlendirme konusunda olduğu gibi, ülkeler artık tüm dünyadaki eğitim sistemlerinin bir parçası olan yönetim ve hesap verebilirlik reformlarını kucaklamada yavaş kalmışlardır. Özerklik ve sonuçlar için hesap verebilirlik konusundaki bu sınırlamalar, sistem içerisinde iyileştirmeler yapma enerjisini ve bu yöndeki teşvikleri azaltmış ve beceri açığına katkıda bulunmuştur. Şirketlerin büyümelerinin önündeki bir engel olarak ilgili becerilerin eksikliği hakkındaki şikayetleri çoğu ülkede giderek artmaktadır. Son olarak, sistemler kaynakları giderek daha fazla bir şekilde ihtiyaç olmayan alanlara tahsis etmektedir. Örneğin, geçmiş 20 yılda öğrenci sayılarındaki keskin düşüş, sınıf ve öğretmen sayısında paralel bir azalma ile sonuçlanmamıştır. Bunun sonucunda, kaynaklar başka yerlerde daha iyi harcanabilecek iken giderek daha fazla binalara ve öğretmenlere bağlanmaktadır. Bu sınırlamaların çoğu sadece okullarda gözlenmemekte, yüksek öğretim ve eğitime de uzanmaktadır.

Bu sınırlamaların sonucunda, bölge ülkelerinde eğitimin kalitesi ve anlamlılığı giderek daha sorgulanabilir hale gelmektedir. Öğrencilerin büyük bir oranı orta öğretimi sözel ve sayısal alanlara çok az hakim bir şekilde tamamlamaktadır. Temel bilgi ve becerileri bile öğrenememeleri, değerlendirme sistemlerince yeterince erken bir şekilde tespit edilememekte, tüm öğrencilerin temel bilgi ve becerileri edinmelerini sağlamaya yönelik yeterli teşvik bulunmadığından dolayı, okullar ve belediyeler de başarısız olmaktadır. Sistemler aynı zamanda iyi motivasyonlu ve yüksek kaliteli öğretmenlere kritik düzeyde ihtiyaç duyulduğu -ancak düşük ücretler ve geçmişteki aşırı öğretmen alımı sebebiyle çok az okulun bunları çekebildiği- temel düzeyin üzerindeki üst düzey becerileri ortaya koymak için uğraşmaktadır. Mesleki, ve teknik eğitimi öğrenciler için cazip bir seçenek haline getirmeye yönelik bir vizyon ve kaynakların olmadığı bir ortamda —aslında bu

eğitim sisteminin en az reform yapılan alt sektörlerinden biri olmaya devam etmektedir— kalite aşınmaya uğramış ve öğrenciler bu tür eğitimden kaçınmışlardır. Bu durum, söz konusu ülkelerde bugün yaygın olarak görülen mesleki ve teknik beceri eksikliğine katkıda bulunan faktörlerden biridir.

Bu kitap, eğitimin kalitesinin ve anlamlılığının yükseltilebilmesi için, bölge ülkelerinde eğitim yaklaşımında köklü bir değişim yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır. İlk olarak, eğitim sistemlerinin “ışıkları yakması” ve öğrenmenin zaten takip edeceğine dair kapalı varsayım ile eğitim sürecine girdilerin ölçülmesi yerine, öğrencilerin ne öğrendiklerinin ölçümünü ciddiye almaları gerekmektedir. Bu değerlendirmenin hem öğretim hem de politika oluşturma süreçlerine bilgi sağlaması gerekir. Politika yapıcıların da girdileri ve süreçleri kontrol etmeyi bırakıp, bunun yerine ister okulda olsun ister yüksek öğretimde olsun öğrencilerin öğrenmelerini iyileştirmeye yönelik teşvikler üzerinde daha fazla odaklanmaları gerekmektedir. Son olarak, bu reformların finansal açıdan uygulanabilir olması için, mevcut eğitim harcamalarının çok daha etkili bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Özellikle, bölge ülkeleri başka yerlerde kaynaklara ihtiyaç duyulurken yarı boş binaları ısıtarak ve aydınlatarak dünyanın en düşük sınıf büyüklüklerini daha fazla idame ettiremezler.

Bu kitabın, hem bölge ülkelerinde hem de dünyanın diğer ülkelerinde eğitim ve öğretimin nasıl iyileştirilebileceği ile ilgili tartışmaları canlandırmasını ve böylelikle herkes için müreffeh bir yaşam sağlamaya yönelik eylemleri teşvik etmesini içtenlikle diliyoruz.

Philippe Le Houerou
Başkan Yardımcısı, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi
Dünya Bankası
Washington, D.C.

Sadece Diploma Değil, Beceri: Teşekkür

Bu çalışma, Bölüm 3 ve 4'ü yazan Lars Sondergaard ve Genel Bakış ile Bölüm 7'yi yazan Mamta Murthi tarafından yönetilmiştir. Jan Rutkowski Bölüm 1'i yazmıştır; Dina Abu-Ghaida, Christian Bodewig ve Lars Sondergaard'ın katkıları ile Bölüm 2'yi yazmıştır; Lars Sondergaard, Alex Usher'ın katkıları ile Bölüm 4'ü yazmıştır; ve Christian Bodewig, Sarojini Hirshleifer'in katkıları ile Bölüm 6'yı yazmıştır. Dina Abu-Ghaida, çalışmanın erken aşamalarında Lars Sondergaard ile birlikte çalışmayı birlikte yönetmiştir.

Kitap, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Baş Ekonomisti ofisinin başlattığı ve desteklediği bölgesel bir araştırma programından doğmuştur ve kitabın yazılması sürecinde iki baş ekonomist çalışmanın şekillendirilmesine yardımcı olmuştur: Pradeep Mitra ve Indermit Gill. Yazarlar, bu kitabın yazılmasında sağladıkları rehberlik ve destek için her iki baş ekonomiste de müteşekkirdir.

Bu kitabın temelinde, Michael Mertaugh, Alex Usher, Iveta Silova, Andras Benedek, Algerlynn Gill, Rostislav Kapelyushnikov ve Hakan Ercan ile Jerzy Wiśniewski, Maciej Jakubowski, Harry Anthony Patrinos ve Emilio Ernesto Porta'nın önemli katkıları ve arka plan çalışmaları yatmaktadır. Ayrıca, çeşitli taslakları okuyarak bize görüşlerini sunan ve kitabın ana mesajlarının şekillendirilmesine yardımcı olan Juan Manuel Moreno ve Nina Arnhold'e, ve mükemmel araştırma yardımları ve kitabın birkaç bölümüne sağladığı girdiler için Algerlynn Gill'e de teşekkür ederiz. Nadezhda Lepeshko ve Carmen Laurente de kitabın grafiklerinin ve şekillerinin hazırlanmasına yardımcı olmuştur. Peggy McInerny ve Patricia Carley'in mükemmel editoryal çalışmaları da kitabın hazırlanmasına yardımcı olmuştur. Larry Forgy Bölüm 1 için editoryal yardım sağlamıştır.

Değerlendirme hakemlerimiz olan Richard Murnane, Amit Dar, Bernard Hugonnier, Halsey Rogers ve Manfred Wallenborn'un değerli görüşlerinden de yararlandık. Ayrıca, Mohamed Ihsan Ajwad, Gordon Betcherman, Mary Canning, Isak Froumin, Sachiko Kataoka, Arvo Kuddo, Toby Linden, Lily Mulatu, Bojana Naceva, Reehana Rifat Raza, Alberto Rodriguez, Marcelo Selowski, Jan Sadlak, Jamil Salmi, Luis Crouch ve başka çok sayıda çalışma arkadaşımızın sağladığı girdiler, görüşler ve öneriler kitabın hazırlanmasına katkıda bulunmuştur. Bu kitaptaki her türlü hatadan sadece yazarlar sorumludur.

Kısaltmalar

BEEPS	İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketi
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
ECA	Avrupa ve Orta Asya
AB	Avrupa Birliği
AB10+1	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya + Hırvatistan
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PIAAC	Uluslararası Yetişkin Becerileri Değerlendirme Programı (OECD)
PISA	Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (OECD)
SAGP	Satın Alma Gücü Paritesi

Şekillerde ve Tablolarda Kullanılan Ülke Kısaltmaları:

ALB	Arnavutluk	KAZ	Kazakistan
ARM	Ermenistan	KGZ	Kırgız Cumhuriyeti
AUT	Avusturya	LTU	Litvanya
AZE	Azerbaycan	LUX	Lüksemburg
BEL	Belçika	LVA	Letonya
BGR	Bulgaristan	MDA	Moldova
BIH	Bosna Hersek	MKD	Makedonya, Eski Yugoslavya Cumhuriyeti
BLR	Belarus	MLT	Malta
CYP	Kıbrıs	NLD	Hollanda
CZE	Çek Cumhuriyeti	NOR	Norveç
DEU	Almanya	POL	Polonya
DNK	Danimarka	PRT	Portekiz
ESP	İspanya	ROU	Romanya
EST	Estonya	RUS	Rusya Federasyonu
FIN	Finlandiya	SRB	Sırbistan
FRA	Fransa	SVK	Slovak Cumhuriyeti
GBR	Birleşik Krallık	SVN	Slovenya
GEO	Gürcistan	SWE	İsveç
GRC	Yunanistan	TJK	Tacikistan
HRV	Hırvatistan	TKM	Türkmenistan
HUN	Macaristan	TUR	Türkiye
IRL	İrlanda	UKR	Ukrayna
ISL	İzlanda	UZB	Özbekistan
ITA	İtalya		

Not: Bu üç harfli ülke kodları, Uluslararası Standartlar Teşkilatı'nın (ISO) 3166 no'lu standardından alınmıştır.

Sadece Diploma Değil, Beceri: İçindekiler

*Önsöz
Teşekkür
Kısaltmalar*

	Genel Bakış
Bölüm 1	ECA Bölgesinde Becerilere Olan Talep
Bölüm 2	ECA Piyasasında Eğitim ve Beceri Arzı
Bölüm 3	ECA Bölgesinde Beceri Açığının Kapatılması: Bir Politika Çerçevesi
Bölüm 4	Eğitimin Üniversite Öncesi Düzeyinde Sonuca Odaklı Yönetim
Bölüm 5	Yüksek Öğretim Sektöründe Sonuca Odaklı Yönetim
Bölüm 6	ECA Bölgesinde Yetişkin Eğitiminin İlerletilmesi
Bölüm 7	Geniş Özet: ECA Bölgesinde Eğitim Reformlarının Yolu
	Kaynakça

Genel Bakış

Avrupa ve Orta Asya (ECA)¹ ülkeleri, gelişmekte olan bölgelerin yaşadığı en derin resesyondan çıkma sürecindedir. Kriz sonrası koşullar krizden önceki yıllarda mevcut olan koşullardan oldukça farklıdır. Finansal kaynaklar daha sınırlı ve pahalıdır; ihracat artışı ise hedef ülkelerdeki potansiyel olarak yavaşlayan büyüme sebebiyle kısıtlanmıştır. Böyle bir bağlamda büyümenin yeniden tesis edilmesi ve sürdürülmesi için rekabetçiliği ve işgücü üretkenliğini arttıran reformların yapılması gerekmektedir. Bölge ülkelerinin çoğunda çalışma çağındaki nüfusun daraldığı göz önünde bulundurulduğunda, bu reformlar daha da önem kazanmaktadır.

ECA bölgesinde daha önceki yükselme yılları büyümenin önünde özellikle işgücü becerileri ile ilgili olmak üzere önemli darboğazlara yol açmıştır (Mitra ve diğerleri, 2010). Çelişkili bir şekilde, (tamamlanan okul yılı ile ölçülen) eğitim düzeyi nispeten yüksek olan ve yükselmeye devam eden ve okul sürecinin ilk yıllarında eğitim kalitesi nispeten yüksek olan bir bölge için, işçi becerilerinde yetersizlik şirket büyümesinin önündeki en önemli kısıtlardan birisi olarak ortaya çıkmıştır. Bu kitap, ECA bölgesindeki şirketlerin neden doğru becerilerle donatılmış mezunlar bulamadıklarından yakındıkları ve ECA ülkelerinin bu beceri boşluğunu kapatmak için neler yapabilecekleri gibi sorulara yanıt aramaktadır.

Bu kitapta bu sorulara cevap aranırken temel bir zorluk ile karşılaşılmiştir: ECA ülkelerinde mezun olan öğrencilerin sayısı ile ilgili veriler (yani kaç adet diploma verildiği) mevcuttur, ancak (ECA bölgesinde işgücü piyasasına giren mezunların çoğunluğunun bitirdiği) orta öğretim ve yüksek öğretim kurumlarından mezun olan öğrencilerin işgücü piyasası için doğru becerilere ve yeteneklere sahip olup olmadıkları ile ilgili uluslararası ölçekte karşılaştırılabilir veriler mevcut değildir.

Bu kitap, ECA bölgesindeki beceri sorununun erişim sorunlarından ziyade ECA ülkelerinde sunulan eğitimin kalitesi ve anlamlılığı ile ilişkili olduğunu savunmak için çeşitli veri kaynaklarını kullanmaktadır. Kitabın temel savlarından birisi eğitim bakanlıklarının eğitim ve öğretim sektörlerini etkili bir şekilde yönetmelerinin çeşitli yollarla kısıtlandığıdır. Kalite ve anlamlılığın artırılması önündeki en önemli ve birbiriyle ilişkili üç engel şunlardır: kilit beceri ile ilgili performans sorunları hakkında sistematik verilerin eksikliği (yani, öğrencilerin ne kadar öğrendiği ve mezun olduktan sonra iş bulup bulmadıkları), merkezi planlama mirası ve kaynakların verimsiz kullanımı.

Öğrencilerin öğrenme performansı ve istihdam sonuçları hakkında verilerin olmayışı, eğitim bakanlıklarının, girdilere dayalı merkezi yönetimi vurgulayan merkezi planlama mirasını ele almalarını zorlaştırmaktadır. Bölgedeki eğitim bakanlıkları ayrıntılı normları ve düzenlemeleri kullanarak sektörü mikro düzeyde yönetmeye devam etmektedir. Girdiye odaklı yönetim tarzı kaynakların verimsiz kullanımına yol açmakta ve sonuçta katı bir eğitim sistemi

2 Sadece Diploma Değil Beceri

doğurmaktadır —ECA ülkelerinin modern ve becerili iş gücü yaratmak için ihtiyaç duyduğu esnek bir sektör değil. Bu kitap bu kısıtların nasıl kendilerini gösterdiğini vurgulamakta ve daha sonra uluslararası deneyimler ile birlikte bunları başarılı bir şekilde ele alan ECA ülkelerinin deneyimlerine dayalı olarak bunların üstesinden gelmenin yollarını sunmaktadır. Tavsiyeler üniversite öncesi, yüksek öğretim ve yetişkin eğitimi için ayrı bölümlerde sunulmaktadır.

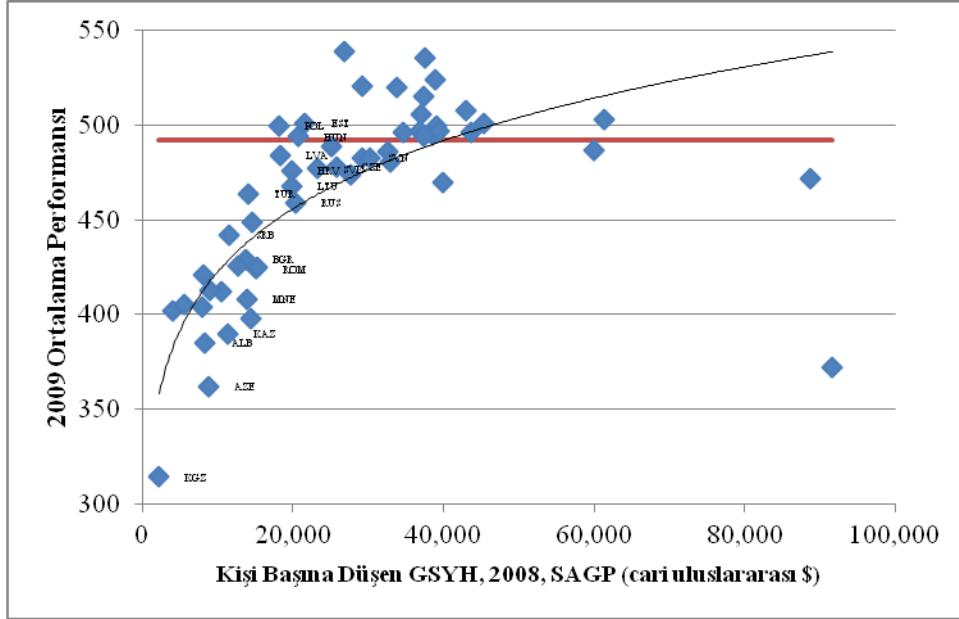
Beceri Zorluğu

ECA bölgesi geçiş süreci öncesinde saygı duyulan bir eğitim sistemine sahipti. Aradaki yıllar bu şöhretin bir kısmını kaybettirse de, bu ülkeler hala güçlü başarılarla sahiptir. Özellikle, okullaşma oranı eğitim her düzeyinde yüksektir. Komünizmin mirası, özellikle bölgenin gelir düzeylerine göre dünyadaki en yüksek ortaöğretim okullaşma oranlarına sahip düşük gelirli ülkelerinde belirgindir. Son yirmi yılda hızlı bir artış gösteren yüksek öğretim okullaşma oranları da gelir düzeylerine göre yüksektir —Azerbaycan ve Özbekistan gibi birkaç düşük gelirli Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ülkesi hariç olmak üzere.

ECA bölgesi sadece okullaşma oranları bakımından değil, aynı zamanda erken sınıflarda kaliteli eğitimin sağlanması bakımından da makul derecede başarılıdır. Özellikle, ilköğretimdeki ve orta öğretimin ilk kademesindeki öğrenci yeteneklerini ölçen uluslararası testlerde, (hepsinde olmasa bile) çoğu ECA ülkesindeki öğrenciler benzer gelir düzeyine sahip ülkelerdeki akranlarından daha başarılı bir performans sergilemektedir (bakınız Şekil O.1). Örneğin, 2008 yılında kişi başına gayrisafi yurtiçi hasılabın (GSYH) 21.644 \$ olduğu Estonya'daki öğrenciler, 2009 PISA (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı) testinin matematik bölümünde, kişi başına gelirin neredeyse iki kat daha yüksek olduğu Danimarka, İsveç, İzlanda ve Avusturya'daki akranlarından daha başarılı olmuşlardır. Bununla birlikte, ECA bölgesi içerisinde eğitim kalitesi tablosu çeşitlilik göstermektedir; Bulgaristan, Romanya, Karadağ, Azerbaycan ve Kırgız Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerin (erken sınıflardaki) öğrencileri gelir düzeylerine göre daha düşük performans sergilemiştir.

3 Sadece Diploma Değil Beceri

Şekil O.1 PISA 2009'da 15 Yaş Grubundaki Öğrencilerin Okuma Yeterliliklerinin Analizi



Kaynak: PISA 2009 Veri Tabanı ve Dünya Kalkınma Göstergeleri Veri Tabanına dayalı Dünya Bankası personeli hesaplamaları.

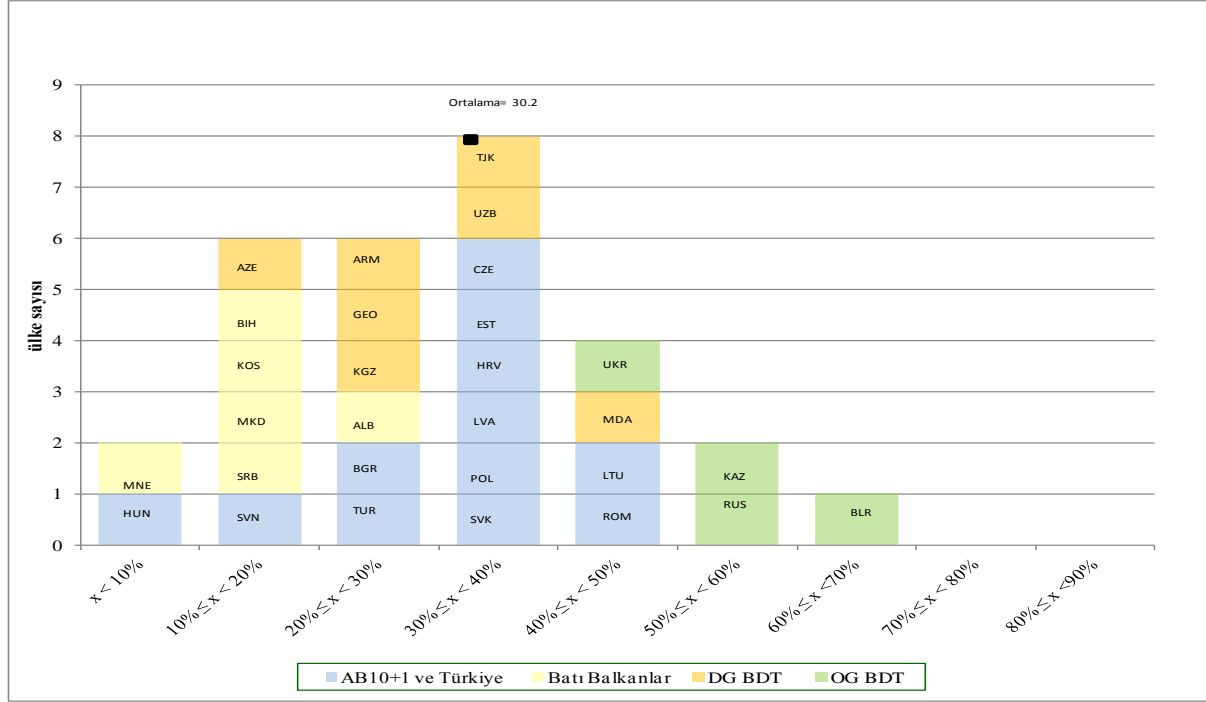
Not: PISA=Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı. Şekil, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ortalama okuma puanı (yatay çizgi) ve 2008 yılındaki kişi başına GSYH değerleri ile karşılaştırmalı olarak ülkelerin sadece kişi başına GSYH'ya dayalı PISA okuma puanlarını temsil eden bir regresyon çizgisini göstermektedir.

Ülke kısaltmaları için, bakınız "Kısaltmalar" bölümü.

ECA eğitim sistemlerinin bu olumlu başarılarına rağmen, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD)-Dünya Bankası'nın İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketleri (BEEPS) ECA bölgesindeki şirketlerin beceri kısıtları ile ilgili algılarının 2005 yılı civarında önemli şekilde değiştiğini göstermektedir.³ 2008 yılında bölgedeki tüm ülkelerde yapılan BEEPS anketi sonuçları, nitelikli işgücü sıkıntısının vergi oranlarının ardından büyümenin önündeki en fazla bildirilen ikinci kısıt olduğunu göstermektedir (bakınız Şekil O.2). 2008 yılında, ortalama olarak şirketlerin yüzde 30'u eğitim ve becerileri önemli veya çok ciddi bir kısıt olarak bildirmiştir. Bu kısıtları bildiren şirketlerin en yüksek oranının orta gelirli BDT ülkelerinde olduğu tespit edilmiştir; bu ülkelerde şirketlerin yüzde 40'tan fazlası nitelikli işgücüne ulaşabilirlik konusunda memnuniyetsizliklerini bildirmiştir. Batı Balkanlarda şirketlerin daha düşük bir oranı benzer düzeylerde bir memnuniyetsizlik bildirmiştir; AB10+1 (Avrupa Birliği 10+1) ülkeleri ve Türkiye grubunda ise memnuniyetsizlik düzeyleri önemli değişkenlikler sergilemiştir (BEEPS veri kümesi, 2008). Resesyonun bu işgücü darlığına biraz nefes aldırması muhtemel olmakla birlikte, bölge ekonomileri toparlandıkça işgücü talebi tekrar sıkılaşacak ve nitelikli işgücü sıkıntısı muhtemelen eskiye göre daha kötü hale gelecektir.

4 Sadece Diploma Değil Beceri

Şekil O.2 ECA Bölgesinde İşçi Becerilerini “Önemli” veya “Çok Ciddi” Bir Kısıt Olarak Gören Şirketlerin Dağılımı, 2008



Kaynak: Yazarların, BEEP 2008'e dayalı hesaplamaları.

Not: DG= Düşük Gelirli, OG= Orta Gelirli, x=eğitimi bir engel olarak gören şirketlerin yüzdesi (ilgili ülkelerde). Şekil, 2008-09 yılında gerçekleştirilen ve 29 ülkeden 11.800 işletmeyi kapsayan BEEPS anketinin dördüncü turundan elde edilen verileri göstermektedir..

Ülke kısaltmaları için, bakınız “Kısaltmalar” bölümü.

Eğer Eğitim Sistemleri Hizmet Sağlıyor İse, Beceriler Neden Bir Sorun Olarak Ortaya Çıkıyor?

Genel olarak yüksek okullaşma oranlarına, eğitim düzeylerine ve gelir düzeyine göre saygı duyulabilecek kalitedeki bir eğitime (erken sınıflarda ölçüldüğünde) rağmen, beceri eksiklikleri ECA ülkelerinin büyümesini kısıtlamaktadır. Bu tam olarak çözülemeyen bir bulmaca gibidir ve temel sebebi ihtiyaç duyulan önemli bilgilerin mevcut olmamasıdır. Basit bir şekilde ifade edecek olursak, orta öğretimin üst kademesinde veya yüksek öğretimde eğitimin kalitesi veya bu düzeylerde eğitimin anlamlılığı –mezunların günümüzün işgücü piyasası için doğru becerilere sahip olup olmadığı- ile ilgili uluslararası ölçekte karşılaştırılabilir hiçbir bilgi mevcut değildir.

15 yaşa kadar (genellikle orta öğretimin alt kademesinin sonuna tekabül eder) öğrenci yeterlilikleri hakkında bilgi sağlayan uluslararası değerlendirmeler mevcuttur, ancak bu bölgedeki çoğu kişinin işgücü piyasasına giriş yaptığı bir yaş değildir. Bu erken aşamadaki

5 Sadece Diploma Değil Beceri

değerlendirmelerin ötesinde, öğrenci yeterlilikleri ile ilgili hiçbir kapsamlı ve tam olarak güvenilir bilgi mevcut değildir. Ayrıca, öğrenci yeterlilikleri ile ilgili mevcut bilgiler sadece temel bilişsel beceriler ile ilişkilidir; işverenlerin vurguladığı ve iş etiği ve ekip çalışması gibi konuları içeren davranışsal beceriler ile ilişkili değildir. Politika yapımcıların ortaya çıkan bu beceri darboğazının sebeplerini –ve bunların nasıl ele alınabileceğini- daha iyi anlayabilmesi için, bu bilgi açığının kapatılması gerekmektedir. İşgücü piyasasına yeni girenlerin becerileri ile ilgili verilerin eksikliği göz önüne alındığında, kitabın ulaştığı sonuçlar doğal olarak sadece elde edilebilen verilere dayanmaktadır.

Kalite ile ilgili iki sorun ECA bölgesinde özellikle akut olarak görülmektedir: çok fazla öğrenci başarısız oluyor ve eğitim sistemleri problem çözme becerilerinin edindirilmesinde zorluklar yaşıyor. Başarısız olan öğrenci sayısının yüksekliği bakımından, PISA 2009 verileri tüm ECA ülkelerinde (birkaç yeni AB üyesi ülke dışında) 15 yaş grubunda sayısal ve sözel becerileri zayıf olan ve bu sebeple günümüz işyerlerinde başarılı olma şansı şüpheli olan öğrencilerin oranının çok yüksek olduğunu göstermektedir. İşler bu grup için bile daha talepkâr hale geldikçe, beceri zafiyetleri daha belirgin hale gelecektir. ECA ülkeleri ilköğretim düzeyindeki (4. sınıf) öğrencileri ölçen uluslararası değerlendirmelerde güçlü bir performans sergilemelerine rağmen, orta öğretimin ilk kademesinin sonlarına gelen (8. sınıf) öğrencilerin değerlendirmelerinde daha zayıf bir performans sergilemektedirler. Bu sonuçlar bu ülkelerin eğitim sistemlerinin temel becerilerin edindirilmesinde başarılı olduğunu, ancak problem çözme gibi daha üst derecedeki becerilerin edindirilmesinde –ki bunlar şirketlerin giderek daha fazla talep ettiği becerilerdir- sorun yaşadıklarını göstermektedir.

Daha sıkıntı verici bir durum ise, ECA bölgesinde eğitimin kalitesinin tutarlı bir iyileşme sinyali vermemesidir. Aslında, 2006 yılına kadar çoğu ülkede eğitim kalitesinin daha da kötüye gittiği görülmüştür. Kendi puanları ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ortalama puanları arasındaki boşluğun kapatılması bir yana, bu düzeyde uluslararası değerlendirmelere katılan birçok ECA ülkesi –ki bunlar daha iyi yönetilen ülkelerdir- ya yerinde saymıştır ya da puanları düşmüştür. Öte yandan, öğrencilerin akademik performansının ölçülmesine ve karşılaştırılmasına yönelik çalışmalara katılmayan ECA ülkelerinde durumun daha da kötü olması muhtemeldir. Umut vaat eden bir şekilde, son yapılan PISA testleri (2009), 2006 performansına göre iyileşme gösteren 11 ECA ülkesi için bir dönüm noktası olabilir (Bulgaristan, Romanya, Sırbistan, Kırgız Cumhuriyeti ve Türkiye ciddi artışlar göstermiştir). Bununla birlikte, yedi ECA ülkesi daha önceki aşağı yönlü gidişatını devam ettirmiştir ve 2006 performanslarına göre daha da kötüleşmiştir.

Her ne kadar veri eksikliği bu iddiayı teyit etmeyi güçleştirse de, bölgede orta öğretimin üst kademesindeki ve yüksek öğretimdeki eğitimin kalitesinin iyileşmiş olması olası değildir. Orta öğretimin alt kademesinde eğitim kalitesi tutarlı bir iyileşme göstermediğinden dolayı, bu zayıflık muhtemelen (biraz geriden takip etmesine rağmen) orta öğretimin üst kademesine de yansımaktadır. Yüksek öğretim düzeyinde okullaşma oranları eskiden sıkı bir şekilde kontrol altındaydı ve çok az sayıdaki en iyi performans sergileyenlere ayrılmaktaydı. Ancak son yirmi yıl içerisinde, okullaşma oranları, iki, üç veya dört katına çıkmıştır; ancak bu artış çok sayıdaki yeni program, kurum ve öğrenci türü için ihtiyaç duyulan kalite güvencesi mekanizmalarından

6 Sadece Diploma Değil Beceri

yararlanmadan ve ebeveynlerin ve öğrencilerin bilgilendirilmiş tercihler yapabilmeleri için gereken bilgiler olmadan gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, sistemdeki genişlemenin beraberinde kalite artışının olup olmadığı belli değildir.

Orta öğretimin üst kademesinden ve yüksek öğretimden mezun olanların yanlış beceriler ile mezun olmaları da mümkündür. Geçiş sürecinin ilk yıllarında, bir zamanlar çoğu ECA ülkesinde tüm orta öğretim mezunlarının yarısından fazlasını üreten meslek okulları sistemi çok hızlı bir şekilde çökmüştür. Öğrenciler tepkilerini göstererek, yüksek öğretime devam etmek amacıyla meslek okullarını bırakarak genel orta öğretim kurumlarına geçmiştir. Ancak, sarkaç bir yöne o kadar fazla gitmiş olmalı ki, işverenler artık teknik becerilere sahip mezun bulmanın güç olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte, bölgedeki meslek okulları uygun becerilere sahip mezunların eğitilebilmesi için reforma tabi tutuluncaya kadar, öğrencileri bu sektöre geri dönmeye teşvik edebilmesi için henüz erken olabilir.

Eğitimin beceri açığına katkısı sadece örgün eğitimin kalitesindeki veya anlamlılığındaki belirsizlik ile ilgili değildir. İşçilere daha ileri eğitim seçeneği sunulması konusunda çok az ilerleme kaydedilmesi de bu açığa katkıda bulunmaktadır. Giderek artan kanıtlar sürekli yetişkin eğitiminin ve öğretiminin istihdamı ve üretkenliği arttırdığını göstermektedir. Bu bağlamda, bu sektörün geliştirilmesi, özellikle daha ileri ECA ülkelerinde ve önemli düzeyde demografik düşüş yaşayan ülkelerde (bu düşüş daha yüksek oranlarda ekonomik büyümenin başarılabilmesi için işgücüne katılım oranının ve bireysel üretkenliğin artırılması gerektiğini göstermektedir) ekonomik büyüme gündeminde merkezi bir konuma sahip olmalıdır. Bununla birlikte, bu ülkelerin çoğu, sadece küresel ekonomide rekabet edebilmek için değil aynı zamanda piyasa ekonomisine geçişteki gecikme etkilerini ortadan kaldırmak için ihtiyaç duyulan yetişkin eğitim sektörünün genişletilmesi çalışmalarına daha yeni başlamıştır. Daha fazla beceriye yönelik artan işveren talepleri ışığında, ECA ülkelerinde yetişkin eğitimi ve öğretimi artık daha fazla göz ardı edilemez.

Öncelikli Eylem Alanları

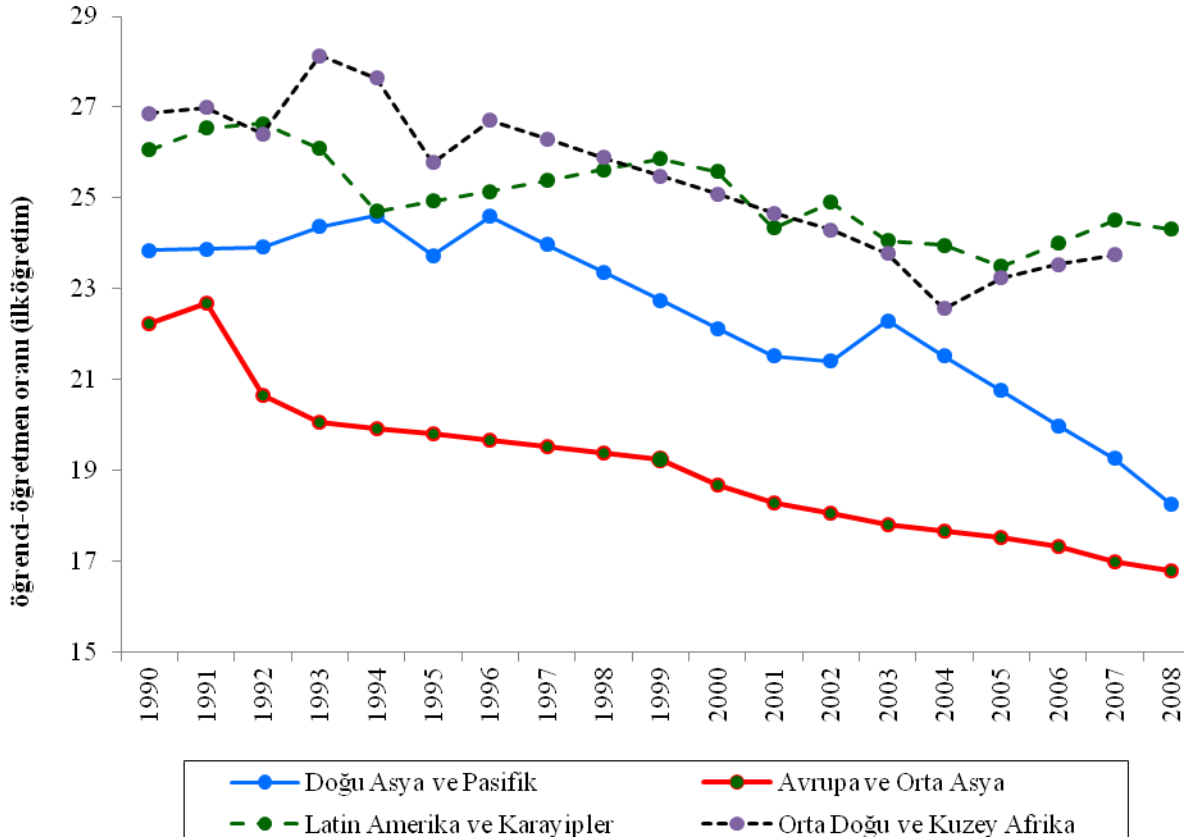
Başta belirtildiği gibi, ECA bölgesinde esnek ve ihtiyaçlara cevap veren eğitim sistemlerinin oluşturulmasını engelleyen üç önemli etken bulunmaktadır. İlk olarak, bu sistemler öğrencilerin ve mezunların öğrenme ve istihdam sonuçları ile ilgili verileri sistematik bir şekilde toplamadan ve analiz etmeden politikaları tasarladıklarından ve yönetim kararlarını aldıklarından dolayı, gözü bağlı bir şekilde işlemektedir. İkinci olarak, merkezi planlama mirası, okul sistemlerinin yönetimini büyük fazlasıyla merkezi kılmıştır ve merkezdeki politika yapıcılar operasyonel ayrıntılara yoğun şekilde dahil olmuştur. Esasen tüm OECD ülkeleri 1980'lerden bu yana eğitimde performans odaklı yönetimi kucaklamış olmasına rağmen (farklı hızlarda olsa da) (bakınız OECD 2004) çoğu ECA ülkesi ayrıntılı düzenlemelere uyum üzerine odaklanan yönetim uygulamalarını ve çıktılara değil girdilere dayanan finansman programlarını kullanmaya devam etmektedir. Bu, çoğu eğitim kurumunun ve okul idarecisinin –öğrencilerin ne kadar çok ve hangi tür mesleki içerik içerisinden tercih yapabileceği ve kaç öğretmen istihdam edileceği de dahil olmak üzere- kendi kurumları için önemli yönetim kararları alabilmek için gerekli

7 Sadece Diploma Değil Beceri

özerkliğe ve yetkiye sahip olmadıkları anlamına gelmektedir. Sonuç olarak, sistem esnek değildir ve ne işgücü piyasası ihtiyaçlarına ne de öğrenci sayısındaki artışlara cevap verebilmektedir.

Üçüncü olarak, ECA bölgesindeki eğitim sistemleri finansal kaynakları oldukça verimsiz bir şekilde kullanmaktadır. Bu durumun en belirgin olduğu yer üniversite öncesi sektördür; çok az ülke geçmiş 20 yıl içerisinde düşen öğrenci sayıları karşısında öğretmen kadrolarında düzenleme yapmıştır. Bunun sonucunda, öğrenci-öğretmen oranları keskin bir şekilde düşmüştür (ve öğrenci başına maliyetler artmıştır) —dünyanın diğer bölgelerinin hepsinden daha fazla (bakınız Şekil O.3). Bu, kıt kaynakların, çok sayıda personele düşük düzeylerde maaş ödemelerinin yapılması ve yarı boş sınıfların ısıtılması için harcadığı anlamına gelmektedir.

Şekil O.3. ECA Bölgesinde İlköğretim Öğrenci-Öğretmen Oranlarının Diğer Bölgeler ile Karşılaştırması, 1990–2008



Kaynak: EdStats veri tabanı ve yazarın eksik yollara ait doğrusal interpolasyonları.

Not: Gerçekleşen veriler noktalar ile belirtilmiştir.

Öğrenci-öğretmen oranları ile ilgili uluslararası verilerdeki sorunlardan birisi (hem Dünya Bankası'nın EdStats veri tabanında hem de diğer uluslararası eğitim veri tabanlarında), belirli bir ülkeye ait verilerin tam zaman eşdeğeri bazında bildirilip bildirilmediğinin belli olmamasıdır.

8 Sadece Diploma Değil Beceri

Açık olmak gerekirse, bu engeller ECA ülkelerini farklı ölçüde etkilemektedir ve eğitim düzeyine göre değişkenlik göstermektedir. Bununla birlikte, hiçbir ECA ülkesi merkezi planlama mirasından tam olarak kurtulamamıştır.⁴ Bu sistem girdilerin kontrol edilmesine dayanmaktadır —yani, yerel aktörlerin tüm girdiler için ayrıntılı normlara uyup uymadıklarını kontrol etmektedir. Bununla birlikte, eğitim bakanlıkları öğrencilerin becerileri ve yetenekleri edinip edinmediklerini bilmemektedir.

Bu engellerin eğitimin farklı düzeylerini nasıl etkilediği bakımından; bu engellerin en fazla belirgin olduğu düzey, ECA bölgesinde eğitim finansmanının üçte ikisini emen üniversite öncesi düzeydir. Bu üç engel, bazı ülkelerde iki veya üç kat büyüdüğü son yirmi yıl içerisinde önemli reformlara tabi tutulmuş olduğundan dolayı yüksek öğretimi biraz farklı bir şekilde etkilemektedir (bakınız Bölüm 5). Çoğu ECA ülkesi modern anlamda bir yetişkin eğitim sektörüne sahip olmadığından dolayı, bu engeller bu sektörün bir sorunu olarak açıkça karakterize edilememektedir. Bununla birlikte, bu kitapta sunulan politika önerileri yetişkin eğitimi için de geçerlidir ve bölgede bu alt sektörün nasıl geliştirilebileceği ve yönetilebileceği ile ilgili fikirler ve esaslar sunulmaktadır. (bakınız Bölüm 6).

Eğitim Sistemlerinin Sonuca Odaklı Yönetimi

Yukarıda açıklanan üç engelin ortadan kaldırılabilmesi için, ECA bölgesindeki ülkelerin eğitim sistemlerini sonuca odaklı bir şekilde yönetmesi gerekmektedir. İlk ve en önemli adım olarak, “performans” hakkında (yani öğrencilerin neler öğrendikleri, hangi işleri buldukları ve mezunları ne kadar maaş aldıkları hakkında) daha fazla bilgi toplamaları gerekmektedir. Ayrıca, ECA ülkeleri OECD ülkelerinin ve birkaç gelişmekte olan ülkenin rehberliğinden yararlanabilir ve eğitim sektöründe girdi odaklı yönetimin yerine performans odaklı yönetimi getirebilir. Bu değişim, sahadaki hizmet sağlayıcılara daha fazla özeklik tanınması ve normlara uyum yerine performansı vurgulayan hesap verebilirlik mekanizmalarının uygulamaya konulması anlamına gelir —örneğin, performans sözleşmeleri veya performansa dayalı bütçeleme şeklinde. Performans verilerinin ulaşılabilirliğinin artırılması ve sahadaki hizmet sağlayıcılara daha fazla karar verme yetkisinin sağlanması ile birlikte, bölgedeki eğitim sistemlerinin hem işgücü piyasası ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilmesi hem de daha verimli hale gelebilmesi için gerekli ön koşullar sağlanmış olacaktır.

Dikkatin Öğrenme ve İstihdam Sonuçları Üzerinde Odaklandırılması

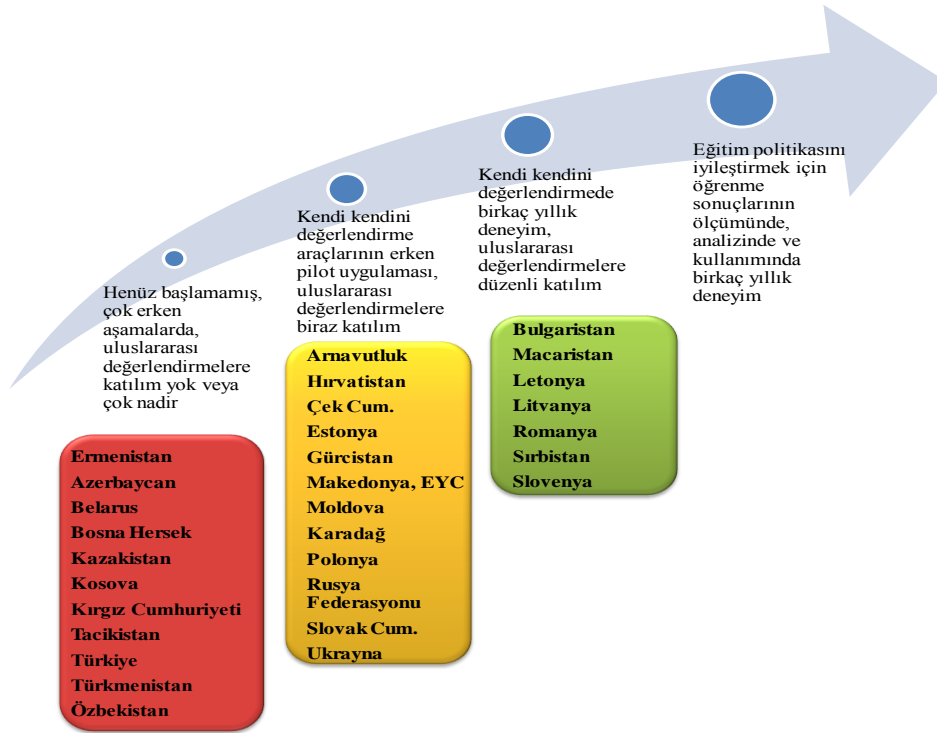
Daha iyi politikalar tasarlamak için kullanabilecekleri bilgiler olan öğrenci, öğrenme ve istihdam sonuçlarının daha fazla ölçülmesi ECA bölgesindeki ülkeler için yararlı olacaktır. Eğitimin sunması beklenen kilit beceriler ve yetenekler ile bunların ölçülmesine yönelik standart testler üzerinde önemli bir uzlaşma mevcuttur.⁵ Bölgedeki birçok ülke zaten uluslararası değerlendirmelere katılmaktadır, ancak ulusal değerlendirmelerden yararlı bilgilerin üretilmesi konusunda diğer bölgelere göre daha yavaş ilerleme kaydetmişlerdir. Bölgedeki tüm okul sistemleri belirli bir ulusal değerlendirme sistemine sahip olmasına rağmen, bunların çoğu erken gelişim aşamasındadır (bakınız Şekil O.4) ve bugüne kadar ECA ülkelerinin bu değerlendirmeleri politikalar için bilgi girdisi sağlamak amacıyla kullandıklarına dair çok az

9 Sadece Diploma Değil Beceri

kanıt mevcuttur. Daha ziyade, ulusal değerlendirmeler bir öğrencinin önceden belirlenen bir müfredatta yeterlik kazandığını, dolayısıyla öğrenciye diploma verilebileceğini veya öğrencinin orta öğretime veya yüksek öğretime devam edebileceğini teyit eden bir sertifikasyon mekanizması olarak görülmeye devam etmektedir. Öğrenci değerlendirmeleri nadiren bir eğitim sisteminin güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmeye yönelik bir fırsat olarak görülmektedir.

ECA bölgesindeki eğitim bakanlıkları, öğrencilerin mezun olduktan sonraki istihdam sonuçları ile ilgili bilgileri sistematik olarak toplamamakta, analiz etmemekte ve yayınlamamaktadır. Bununla birlikte, bu bilgiler hangi programların be çalışma alanlarının işverenler tarafından yoğun şekilde talep edildiğini tespit etmelerine yardımcı olduklarından dolayı politika yapıcılar ve yüksek öğretim kurumları için kritik öneme sahiptir. Ayrıca, bu veriler öğrencilerin hangi üniversiteye ve çalışma alanına devam edecekleri konusunda daha iyi tercihler yapmalarına yardımcı olabilirler. Bazı OECD ülkeleri (Macaristan, İtalya ve Hollanda gibi) ve Romanya bu alanda başka ülkeler için örnek teşkil etmektedir.

Şekil O.4 ECA Bölgesinde Öğrenci Öğrenme Sonuçları ile ilgili Verilerin Ölçülmesi ve Kullanılması, 2009



Kaynaklar: Yazarların, UNICEF verilerine (2007, Tablo 2.1); ülkelerin 1995 yılından bu yana Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA), Uluslararası Okuryazarlık İlerleme Çalışması (PIRLS) ve Uluslararası Matematik ve Fen Eğilimleri Çalışması (TIMSS) sınavlarına katılım ölçülerine ve Dünya Bankası ülke uzmanlarından elde edilen girdilere dayalı değerlendirmeleri. UNICEF verileri, “Başka okul sınavlarının veya değerlendirmelerinin uygulamaya konulması (örneğin temel okul)” ve “Örneğe dayalı ulusal değerlendirmenin uygulamaya konulması” ile ilgili “Tablo 2.1: Değerlendirme ve Sınav Sistemlerine İlişkin Reformların Durumu, 2006”dan alınmıştır. Bu tabloda, UNICEF ülkelerin kaydettikleri ilerlemeyi 0 ile 4 arasındaki bir ölçek üzerinden puanlamaktadır - 0 “planlanmamış ve başlatılmamış” ve 4 “faal” anlamına gelmektedir. Ayrıca,

10 Sadece Diploma Değil Beceri

şekilde her bir ülkenin katıldığı uluslararası değerlendirmelerin sayısı ile ilgili Dünya Bankası personelinin derlediği veriler de kullanılmaktadır.

Sonuçlara Dayalı Özerkliğin ve Hesap Verebilirliğin Uygulamaya Konulması

Merkezi planlama mirasının aşılabilmesi için, ayrıntılı normlardan uzaklaşmak ve bunun yerine aktörleri *performans* (veya sonuçlar) için hesap verebilir kılmayı gerektirir. Merkezi düzeyde, bu ECA bölgesindeki politika yapıcılarının, eğitim sistemlerinin yenilenebilmesi ve öğrencilerin öğrenme sonuçlarını iyileştirilebilmesi için belirli görevleri bırakmaları ve başka görevleri üstlenmeleri anlamına gelir. Bu ülkelerdeki merkezi hükümetlerin önündeki fırsat, okulları ve sınıfları yönetmeyi bırakıp, bunun yerine hedeflerin, politikaların ve standartların belirlenmesi; sorumlulukların tanımlanması; finansal kaynakların harekete geçirilmesi; siyasi uzlaşının sağlanması; yoksul ve dışlanmış çocukların hedeflenmesi; ve hizmet sunumunun ve sistem kalitesinin izlenmesi ve değerlendirilmesi üzerinde odaklanmaktadır.

Eğitim sistemlerinin genelinde özerkliğin yaygınlaştırılması, yetki ve sorumluluğun, yenilik yapabilme ve eğitim kalitesini yükseltebilme yeteneği en fazla olan kişilerin ellerine bırakılması anlamına gelir: yerel yöneticiler ve eğitim yetkilileri (bakınız Osborne ve Gaebler 1992). Aynı zamanda, bu aktörleri, tüm öğrencilerinin öğrenme sonuçlarının iyileştirilmesi konusunda hesap verebilir kılmak anlamına da gelir. Bu paydaşların teşviklerinin, politika yapıcılar tarafından istenen öğrenci öğrenme sonuçları ile birleştirilmesi için, eğitim bakanlıklarının genel performans hedefleri belirlemesi; kimin sorumlu olduğunu, kime karşı hesap vereceğini ve ne için hesap vereceğini belirlemesi; ve bu sorumlulukların kararlaştırılmasını, kabul edilmesini ve anlaşılmasını sağlaması gerekir.

Üniversite öncesi düzeyde, politika yapıcılar okul sistemindeki daha düşük düzeyli aktörlere okul operasyonları ve bütçeleri konusunda daha fazla karar verme yetkisi tanıyarak ve sınıf büyüklükleri ile ilgili normları gevşeterek bu aktörlerin özerkliğini genişletebilir. Programların ve kurumların katı hükümet normları gereği değil öğrenci ve işveren taleplerine karşı sunulan dersleri genişletme veya sözleşme ile başkalarına yaptırma olanağına ihtiyaç duydukları mesleki eğitim ve öğretimde daha fazla özerkliğe özellikle ihtiyaç duyulur.

Eş zamanlı olarak, politika yapıcılarının okulları sonuçlar için hesap verebilir kılmaları için bir dizi hesap verebilirlik mekanizması uygulaması gerekecektir. Potansiyel mekanizmalar arasında, velileri ve yerel toplulukları okul karar verme süreçlerine dahil eden okul konseylerinin oluşturulması; okulların kendi güçlü ve zayıf yönlerini belirledikleri okul geliştirme planları ve bunun yanında yapılacak iyileştirmelere ilişkin eylem planları hazırlamalarının zorunlu hale getirilmesi; okul performansı ile ilgili temel göstergeleri içeren “okul karnelerinin” hazırlanması; ve düşük performans gösteren okullara yaptırım uygulanması ve yüksek performans sergileyen okulların ödüllendirilmesi yer alabilir. Bununla birlikte, burada yüksek performans sahibi bir okulun “düşük gelirli ailelerden ve azınlık ailelerinden gelenler de dahil olmak üzere her tür öğrenci için daha iyi öğrenme sonuçları sağlayan okul” olarak tanımlanması önemlidir.

11 Sadece Diploma Değil Beceri

Ancak, daha fazla özerklik ve hesap verebilirlik yönünde kaydedilecek önemli iyileşmeleri başarmak, bölgedeki politika yapıcılarının öğretim gücünün moralinin bozulmasını önlememeleri halinde zor olacaktır; bunun için ciddi düzeydeki personel fazlalığı sorununun çözülmesi ve ücretlerin iyileştirilmesi, mesleki gelişimin arttırılması ve öğretmenlerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi gerekecektir.

Yüksek öğretim düzeyinde, daha fazla özerklik ve etkili hesap verebilirlik eşit düzeyde kritiktir. Bu denklemin ilk kısmı, yüksek öğretim kurumlarına zaten önemli ölçüde özerklik tanımış olan çeşitli bölge ülkelerinde uygulanmıştır —özellikle yeni AB üye ülkeleri ve daha az ölçüde Güneydoğu Avrupa ülkeleri ile Rusya Federasyonu ve Ukrayna. Bu ülkeler yönetim yetkisinin dağıtılması konusunda ihtiyaç duyulan iyileştirmeleri yapmaya devam etmelerine rağmen, artık daha güçlü hesap verebilirlik mekanizmalarını uygulamaya koyarak sektörde mali bütünlüğü iyileştirme gibi temel (ancak tek değil) zorluk ile yüzleşmek zorundadır. Özellikle Belarus ve düşük gelirli BDT ülkelerinin çoğu olmak üzere bölgedeki diğer ülkeler henüz yüksek öğretim sistemlerinin yönetim tarzını değiştirmiş değillerdir. Bu ülkeler, bir yanda hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi ve performans dayalı finansmanın uygulamaya konulması, diğer yanda üniversite özerkliğinin geliştirilmesi gibi eşzamanlı zorluklar ile karşı karşıyadır. Sistem hizmet sunumunu ve kalitesini izleme ve değerlendirme ihtiyacı ile ilgili olarak, bölgedeki tüm ülkeler geride kalmış durumdadır; bir başka deyişle, bu ülkelerin tamamının öğrenci öğrenme ve eğitim sonuçları ile ilgili veri toplama sistemlerinin geniş çaplı bir şekilde iyileştirilmesi yoluyla “ışıkları yakmak” için daha fazla çaba sarf etmesi gerekmektedir.

Temel bütünlük sorunları üniversite sektöründe yaygınlığını korumasına rağmen, ECA politika yapıcılarının üniversitelere yetki tanımadan ve esnek finansmanı uygulamaya koymadan *önce* bu sorunları çözmeye girişiminden kaçınmaları önemlidir. Henüz yüksek öğretim reformunu başlatmamış ECA ülkelerinin karşılıklı olarak birbirini destekleyen politika araçları olarak özerklik ve hesap verebilirliği uygulamaya koyması gerekmektedir. Bu ülkelerdeki politika yapıcılar, basit bir şekilde özerkliği statik ve geleneksel üniversitelere devretmek yerine, daha fazla özerkliğin beraberinde daha “işletme tarzı” ve hesap verebilir liderlik ve yönetimi şart koşabilirler.

Bölgedeki nispeten zayıf kurumsal kapasite -daha yeni kurulmuş veya henüz kurulmamış kalite güvence kurumları dahil olmak üzere- göz önüne alındığında, politika yapıcılarının sonuçlara odaklı hesap verebilirliği güçlendirmek için birçok farklı tamamlayıcı araçları kullanmaları gerekebilir. Bu araçlar arasında; özel sektörün büyümesini kolaylaştırmaya yönelik uygun bir ortamın yaratılması, sıralandırmalar ve takip çalışmaları yer alabilir. Hızla büyüyen bir sektörü dışarıdan izlemek için gerekli kapasiteyi hızlı bir şekilde oluşturacak bir kalite güvencesi kurumuna güvenmek risklidir —bu tip bir kurumun çözümün bir parçası olması gerekir, ancak bu tek başına bir cevap olamaz.

12 Sadece Diploma Değil Beceri

Performansa Dayalı Finansman Yoluyla Kaynak Kullanımında Verimliliğin Arttırılması

Okul sistemlerinin performans odaklı yönetimi, esnek olmayan harcama kalemlerine dayalı bütçeleden uzaklaşıp, okullaşmanın ve okula devamın korunmasına yönelik teşvikler (örneğin öğrenci başına finansman—ECA ülkelerinin çoğunluğunun zaten girmiş olduğu bir yol) ile birlikte yetkilendirilmiş bütçelerin daha fazla kullanımı anlamına gelir. Blok hibeler şeklindeki daha esnek ve daha akıllı finansman (örneğin sözleşme veya performansa dayalı) üzerinde anlaşılabilir öğrenme sonuçları karşılığında kurumlara kaynak sağlayabilir. Bu tür finansman sadece yerel eğitim yöneticilerine girdiye dayalı bütçelerin izin vermediği çok ihtiyaç duyulan esnekliği sağlamakla kalmaz, aynı zamanda öğrenci sonuçları üzerinde odaklanmalarını sağlar.

Performansa dayalı finansmana ek olarak, üniversite öncesi düzeyde finansal verimliliğin arttırılması için sınıf büyüklüklerinin arttırılmasına yönelik teşviklerin oluşturulması, okul optimizasyonunun teşvik edilmesi ve fazla personel sorununun çözülmesi gerekir. Yüksek öğretim düzeyinde, bazı ECA ülkeleri (örneğin Polonya ve Romanya) odaklarını girdilerden sonuçlara kaydırarak öğrenci başına finansman uygulamasını kabul etmiş durumdadır. Bölgenin diğer ülkelerinin bu sektörde harcamaların verimliliğini arttırmak için performansa dayalı finansmanı uygulamaya koyması gerekecektir.

Eğer ECA ülkeleri eş zamanlı olarak katılım oranlarını yükseltmek ve yüksek öğretimin kalitesini arttırmak istiyorlarsa, daha fazla özel sektör kaynağına da ihtiyaç duyulacaktır — bölgede yüksek öğretimin karşı karşıya olduğu maliyet baskıları çok büyüktür. Özel sektör kaynaklarının harekete geçirilmesi, iki temel yolla yüksek öğretim sektöründe sonuç odağını güçlendirecektir: (1) daha çevik ve yenilikçi hizmet sağlayıcılar kamu hizmet sağlayıcılarında yenilikçiliği teşvik edeceğinden dolayı rekabeti arttırarak, ve (2) öğrencilerin eğitim süreci ile bağlantısını arttırarak. Öğrenciler ve veliler okul harçlarını ödediklerinde —ister kamu ister özel eğitim kurumlarına— genellikle sunulan eğitimin kalitesi ve anlamlılığı konusunda daha talepkâr olurlar. Yüksek öğretim için tek bir ideal finansman seviyesi ve tek bir ideal kamu-özel finansman kaynakları bileşimi yoktur. Farklı ülkeler farklı tür ödünleşimler yapacaktır.

Yetişkin Öğrenme Sistemlerinin Temellerinin Atılması

Üniversite öncesi eğitim ve üniversite eğitiminin aksine, yetişkin eğitim sistemleri çoğu ECA ülkesinde büyük ölçüde mevcut değildir. Bu gibi sistemlerin oluşturulması için, hükümet tarafından tanımlanan programlardan, hem çalışan hem de işsiz yetişkinlere eğitim hizmetleri sunan özel ve kamu hizmet sağlayıcılarından oluşan iyi düzenlenmiş bir piyasaya geçiş gerekir. Bununla birlikte, bölgedeki hükümetler işsizlere yönelik eğitim ve öğretim faaliyetlerinde rol oynamaya devam edecektir —genellikle ihtiyaç duyulan hizmetlerin sunulması için özel hizmet sağlayıcılar ile sözleşme yaparak. Bu sektördeki piyasa başarısızlıklarını ele alan politikalar, etkili yetişkin eğitim sistemlerinin temelini atılması bakımından özellikle önemlidir. Genel olarak, başarılı sistemler kamu kurumları ile özel sektör arasında üst düzey bir eşgüdüm ve ortaklık ile eğitimin talep tarafına —yani işletmeler ve bireyler- eğitim politikasının belirlenmesinde güçlü bir söz hakkı verilmesini gerektirir. Sağlam bir yetişkin öğrenme sektörü

13 Sadece Diploma Değil Beceri

oluşturulduktan sonra, hükümetler program kalitesi ile ilgili verileri izleyerek, hesap verebilirlik karşılığında özerkliği arttıarak ve sektörde kamu finansmanının verimliliğini arttıarak sektörü “yönlendirebilirler”.

Yetişkin ğrenme sisteminin genişletilmesi, bölgede demografik düşüş ile karşı karşıya olan ileri ekonomiler için bir önceliktir. Bu ülkelerin önündeki zorluk, mevcut koordinasyon mekanizmalarının iyi işlemesini ve özel sektörün başını çektiği yetişkin eğitim ve ğretim piyasasının ortaya çıkmasını kolaylaştırmak için düzenleme ve finansman araçlarının kullanılmasını sağlamaktır. Bölgede demografik düşüş yaşayan daha az ileri ekonomilerin (yani, Güneydoğu Avrupa lkelerinin ve orta gelirli BDT lkelerinin çoğu) birinci önceliği ise yetişkin öğrenme sistemi için bir politika erevesi getirmek ve bu stratejinin uygulanması için ihtiyaç duyulan araçları (rneğin koordinasyon mekanizmaları ve düzenlemeye yönelik başlangıç adımları) oluştırmaktır. Bir demografik düşüş yaşamayan daha az ileri bölge ekonomileri için (yani düşük gelirli BDT lkeleri ve Arnavutluk), abaları bu sektöre yönelik politika ervelerinin ve koordinasyon mekanizmalarının oluşturulması ile sınırlamak daha verimli olabilir. Birçok lke için, OECD'nin Uluslararası Yetişkin Becerileri Değerlendirme Programına (PIAAC) katılmak, işgücünün mevcut beceri ve yeteneklerinin anlaşılması bakımından önemli bir ilk adım olacaktır.

Sonuç

ECA bölgesindeki eğitim sistemlerinin yönünü, girdiler üzerindeki bir odaklanmadan öğrencilerin çoğunluğuna kaliteli bir eğitimin sunulması üzerinde odaklanmaya çevirmek zaman alacaktır. Bu sürecin başlatılması için beklemek sadece ülkelerin ekonomilerinin küresel ekonomide rekabet edebilmek için ihtiyaç duyduğu becerilerin sunulması bakımından daha da geri kalmalarına yol açacaktır. Genel anlamda, politika yapıcıların kendi sistemlerinin gcl ve zayıf yönlerini anlayabilmeleri ve bunların iyileştirilmesi için etkili politikalar tasarlayabilmeleri için, eğitimin tüm düzeylerinde ğrenci öğrenme sonuçlarının çok daha fazla llmesi gerekir. Merkezi hükümetlerin rolü stratejik politika, sistem hedefleri ve düzenleme üzerinde odaklanacak şekilde yeniden tanımlanırsa, merkezdeki politika yapıcılar, hedeflere ulaşmak ve sonuçları ölçmek için daha alt seviyedeki aktörleri yönetmek amacıyla teşvikler kullanmak bakımından serbest kalmış olacaktır.

Okullarda, bu süreç kişi başına finansmanın daha fazla kullanımını, daha fazla özerkliği ve öğrenme sonuçları için daha fazla hesap verebilirliği içerecektir. Yüksek ğretim düzeyinde, eğitim hizmet sağlayıcılarının hesap verebilirliğini arttırmak için ulusal kalite güvencesi mekanizmalarının gclendirilmesi ve aynı zamanda ğrenci tercihlerine bilgi girdisi sağlamak amacıyla öğrenme ve istihdam sonuçları hakkındaki bilgilerin (rneğin, takip çalışmalarının sonuçları veya niversite sıralandırmaları) daha geniş bir şekilde duyurulması gerekmektedir. Ek olarak, daha fazla performans dayalı btceleme ve gerektiğinde daha fazla kurumsal özerklik yoluyla mevcut finansman teşviklerinin gclendirilmesi gerekecektir. Yetişkin ğrenme sistemleri bölge için kritik öneme sahip olmasına rağmen, bireysel olarak ECA lkelerindeki öncelikleri ekonomik ve demografik koşullara ve belki de daha acil başka eğitim zorluklarına

14 Sadece Diploma Değil Beceri

bağlı olacaktır. Bununla birlikte, bölgedeki tüm ülkeler yetişkin eğitimi ve öğretimi için uyumlu bir strateji geliştirmek için çalışmalara başlayabilirler.

Notlar

1. Avrupa ve Orta Asya (ECA) bölgesinde yer alan ülkeler arasında Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Gürcistan, Macaristan, Kazakistan, Kosova, Kırgız Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya, Eski Yugoslavya Cumhuriyeti Makedonya, Moldova, Karadağ, Polonya, Romanya, Rusya Federasyonu, Sırbistan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan, Ukrayna ve Özbekistan bulunmaktadır.
2. Satın Alma Gücüne (SAGP) göre düzeltilmiştir.
3. EBRD-Dünya Bankası BEEPS, ECA bölgesinde şirketlerin büyümelerinin önünde gördükleri kısıtları düzenli olarak sunmaktadır. Anketler 1999, 2002, 2005 ve 2008 yıllarında tüm ECA ülkelerinde gerçekleştirilmiştir. Anket örneklemi, ulusal şirket sicillerinden (veya eşdeğer kaynaklardan) rastgele örnekleme yoluyla oluşturulmuştur ve hem sanayi hem de hizmet sektörlerini kapsamaktadır.
4. Türkiye'nin sosyalist bir geçmişinin olmadığı, ancak büyük ölçüde "gözü bağlı" bir şekilde yol aldığını ve diğer OECD ülkelerindeki performans odaklı yönetim reformlarını gerçekleştirmediğini belirtmek gerekir. Bununla birlikte, harcama verimliliği sorunları yapı olarak farklıdır. Bakınız Dünya Bankası 2005a.
5. Öğrenme değerlendirmelerinin kullanımı tartışmasız olmamakla birlikte, test yöntemleri son yıllarda gelişmiştir ve öğrenci öğrenme değerlendirmesi bakımından bu testler eskiye göre daha iyi ve faydalı hale gelmiştir.