

Neden Yükseköğretim Reformu?

Mehmet YAVUZ

Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı

1980'lerden itibaren gelişmiş ülkelerde bilgi toplumuna geçiş süreci başlamış ve bilgi ekonomisi adı verilen yeni bir küresel ekonomik yapı oluşmuştur. Bilgi ekonomilerinde bireylerin ekonomik gücü bilgi ve öğrenim düzeyleriyle, ulusların rekabet gücü ise beşeri sermayeleri ile ölçülür hale gelmiştir (YÖK, 2007). Bu bağlamda, beşeri sermayenin niteliğinde belirleyici olan eğitime ve özellikle yüksek nitelikli insan gücünün yetiştirilmesinden sorumlu olan yükseköğretime verilen önem artmıştır.

Yükseköğretimin önem kazanması ve bunun sonucunda yükseköğretimde yaşanan büyüme, ekonomik ve sosyal kalkınmada beşeri sermayenin ve dolayısıyla eğitimin rolünün anlaşılması, demografik gelişmeler çerçevesinde yükseköğretim çağı nüfustaki artış ve yükseköğretimin kişilerin istihdam durumu ve gelir düzeyine olan olumlu etkisi gibi faktörlere dayandırılmaktadır (Tanrıkulu, 2009). Bu faktörleri bireysel ve toplumsal olmak üzere iki ana başlık altında toplamak ve bunlar üzerinden yükseköğretimde yaşanan genişlemenin arka planını analiz etmek mümkündür.

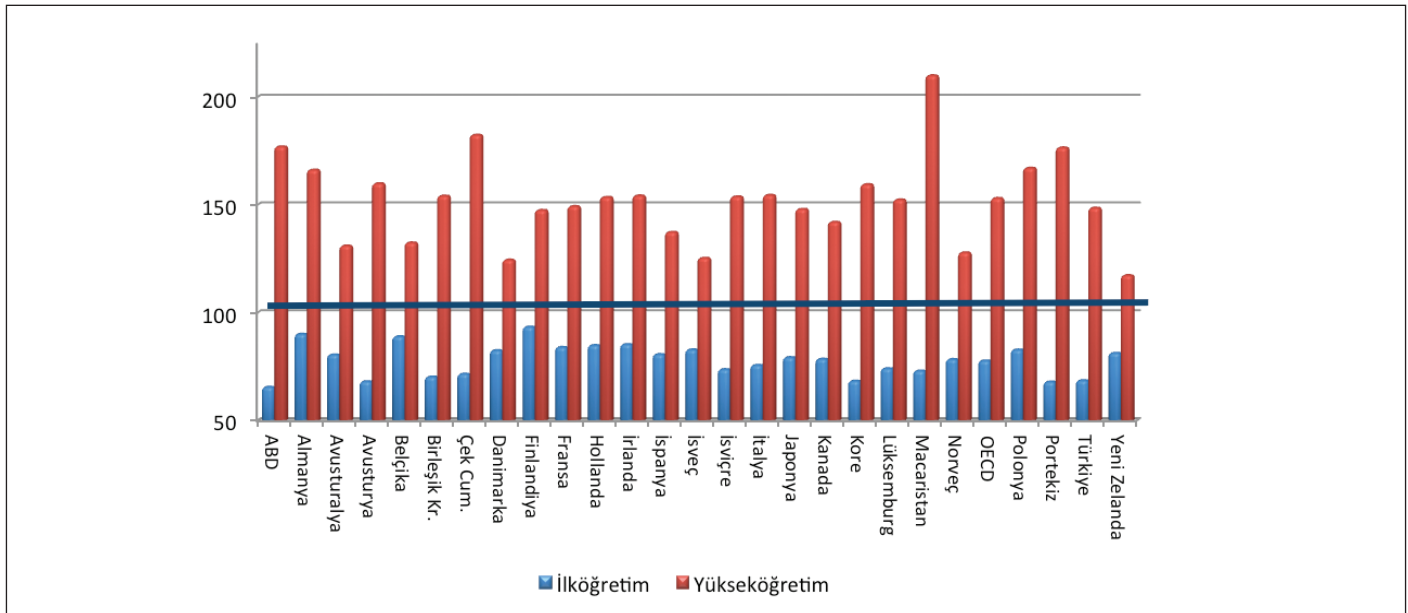
Eğitim düzeyi ile istihdam edilebilirlik ve elde edilen gelir arasındaki ilişki üzerinden yükseköğretimde yaşanan genişlemenin bireysel açıdan yansımaları tespit edilebilir. Buna göre, eğitim düzeyi yükselen bireylerin istihdam edilme oranları ve elde

ettikleri gelir de artmaktadır. Aşağıda OECD ülkeleri temel alınarak hazırlanmış olan grafiklerin incelenmesi, eğitim düzeyi ile istihdam edilebilirlik ve elde edilen gelir arasında yukarıda dile getirilen ilişkinin varlığını doğrulamaktadır. Yükseköğretim düzeyinde eğitim almış bireylerin tüm ülkelerde daha alt düzeyde eğitim alanlara kıyasla kolay iş buldukları ve yüksek gelir elde ettikleri görülmektedir (Yavuz, 2012).

Eğitim ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki üzerinden de yükseköğretimde yaşanan genişlemenin toplumsal açıdan yansımaları izlenebilmektedir. Buna göre, ekonomik büyüme ile eğitim arasındaki ilişki üzerine yapılan çalışmalar "bilgi"nin toplam faktör verimliliği çerçevesinde büyümenin sürükleyici gücü olduğunu ortaya koymuştur. (Tanrıkulu, 2009). Dolayısıyla, bu durum hükümetleri ülkeler arası rekabette geri kalmamak adına toplumun eğitim düzeyinin yükseltilmesine yönelik politikaları yaygınlaştırmaya sevk etmiştir.

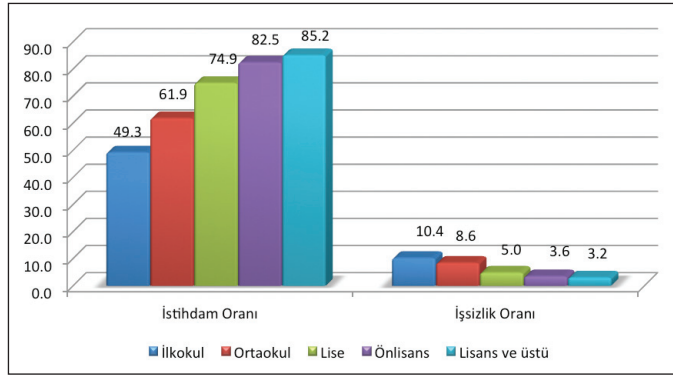
Dünya ölçeğinde yükseköğretimde yaşanan genişlemeyi aşağıdaki grafik ortaya koymaktadır. Buna göre, 1985 yılında dünya genelinde yükseköğretim düzeyinde yaklaşık 20 milyon öğrenci öğrenim görmekte iken, bu sayı 2007 yılına gelindiğinde yaklaşık 150 milyona ulaşmıştır.

Dünya genelinde yaşanan genişleme eğilimi, Türkiye'de 1990'lı yıllarda kendini göstermiş ve 2000'li yıllarla birlikte hem öğrenci



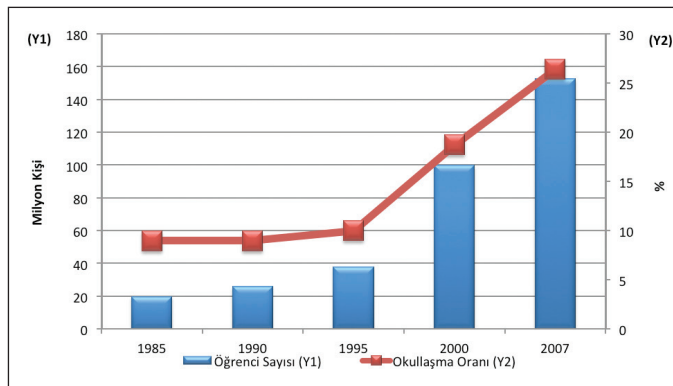
Şekil 1: OECD ülkelerinde yükseköğretimin bireylerin yıllık gelirine etkisi (%)

Kaynak: OECD. Education at a Glance (2010).



Şekil 2: Eğitim kademelerine göre istihdam ve işsizlik oranları (%), OECD ortalaması.

Kaynak: OECD. *Education at a Glance* (2010).



Şekil 3: Dünyada yükseköğretim sistemindeki öğrenci sayıları ve okullaşma oranının gelişimi.

Kaynak: İlyas (2012).

sayısı hem de üniversite sayısı bakımından ivme kazanmıştır. 1984 yılında 28 olan toplam üniversite sayısı, 2000'li yılların ikinci yarısından itibaren açılan devlet ve vakıf üniversiteleriyle birlikte 2011 yılına gelindiğinde 165'e ulaşmıştır. Bu artışa bağlı olarak öğrenci sayılarında da 2000'li yılların ortalarından itibaren önemli bir artış ivmesi yakalanmış ve 1984 yılında yaklaşık 300.000 olan örgün öğretim öğrencisi sayısı 2011 yılına gelindiğinde yaklaşık 2.200.000'a¹ ulaşmıştır (Yavuz, 2012)

Peki, bu genişlemenin Türkiye'ye katkısı ne olmuştur ya da başka bir ifadeyle yükseköğretimin genişlemesi yönünde izlenen politikalar beklentileri karşılamış mıdır? Yukarıda da ifade edildiği üzere "bilgi", toplam faktör verimliliği çerçevesinde büyümenin sürükleyici gücüdür. Bu konu özellikle içsel büyüme modellerinde teorik ve uygulamalı olarak incelenmiş olup, bu modellerde "bilgi"nin kaynağını Ar-Ge ve teknolojik yeniliklere yapılan yatırımlar ile beşeri sermayeye yapılan yatırımlar, başka bir ifadeyle eğitim oluşturmaktadır (Tanrıkulu, 2009). Saygılı ve arkadaşlarının yaptığı eğitim ve sürdürülebilir büyüme açısından ilişkiyi konu edinen çalışma, yükseköğretimde yaşanan genişlemenin toplumsal anlamda beklentileri karşılayıp karşı-

lamadığı konusunda yorum yapılmasına imkan vermektedir. Buna göre, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya ve İsveç'te toplam faktör verimliliğinin büyümeye katkısının sermaye birikimi ve istihdamın katkısından daha yüksek olduğu; Türkiye'nin ise 1972-2003 döneminde zayıf bir büyüme ve verimlilik artışı performansı sergilediği ve dolayısıyla beşeri sermayenin nitelik olarak geliştirilmesinde Türkiye'nin dünyadaki konumunun oldukça yetersiz kaldığı ortaya konmuştur (Saygılı et al., 2005'den aktaran Tanrıkulu, 2009; bakınız Tablo 1).

2003 yılından günümüze uzanan dönemde Türkiye ekonomisi dünya ortalamasının üzerinde bir büyüme performansı göstermiş olmakla birlikte, bu büyümenin arka planı incelendiğinde, yukarıdaki tablonun ortaya koyduğu tespitlerin olumlu manada değiştiğini ileri sürmek mümkün değildir. Dolayısıyla, yükseköğretimde yaşanan genişlemenin Türkiye açısından (toplumsal getiri boyutunda) beklentileri tam anlamıyla karşılamadığı tespitinde bulunulabilir. Diğer yandan, üniversitelerin toplumla bütünleşme ve başta sanayi olmak üzere üniversite dışı kurumlarla birlikte çalışma konularında yaşanan sıkıntılar, Kalkınma Planı ile Yıllık Programlarda dile getirilen önemli sorun alanları arasında yer almaktadır. Her iki tespit de ortaya koyduğu üzere yükseköğretim düzeyinde yaşanan verimlilik sorununun temelinde, yıllardır gündemde olmasına rağmen hayata geçirilemeyen yükseköğretim reformu olduğu yönünde bir görüş birliğinden bahsetmek mümkündür.

Yükseköğretim reformu bağlamında yürütülen tartışmaların içeriği incelendiğinde, ağırlıklı olarak yönetim konusunun ele alındığı görülmektedir. Bunun sebebinin de yükseköğretim sisteminin problemlerinin kaynağında mevcut yönetim modelinin görülüyor olması yatmaktadır. Nasıl bir yükseköğretim reformu sorusuna cevap vermeden önce mevcut yükseköğretim yönetim modeli hakkında bilgi vermenin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye yükseköğretim sistemi, odağında Yükseköğretim Kurulu'nun (YÖK) yer aldığı bir yönetim modeli ile idare edilmektedir. Model içerisinde sahip olduğu ağırlık nedeniyle, bu yönetim modelinin 'YÖK Modeli' olarak adlandırılması mümkündür. 12 Eylül dönemine ilişkin normalleşme sürecine paralel olarak YÖK, Türkiye gündeminin önemli tartışma başlıklarından biri haline gelmiştir. Bu kapsamda yapılan tartışmaları dönemin Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ile çeşitli sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanan raporlar üzerinden takip etmek mümkündür. Adı geçen politika metinleri ile raporlar incelendiği takdirde, yukarıda YÖK Modeli ile ilgili ifade edilen düşünceler ile bu dokümanlarda dile getirilen düşüncelerin paralellik arz ettiği görülmektedir.

YÖK, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ile ilk defa Kalkınma Planları düzeyinde gündeme alınmış ve ardından gelen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ile Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) da kendine yer bulmuştur. Her üç Kalkınma Planı da YÖK Modeline ilişkin ortak bir görüşe sahiptir. Buna göre, YÖK Modelinin temel sorunu, merkeziyetçi

¹Öğrenci sayısı bilgisi güncellenmiştir. (y.n.)

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde Büyümenin Kaynakları (%)

Ülkeler	Dönem Aralığı	Milli Gelir Artışı	Sermaye Birikiminin Katkısı	İstihdamın Katkısı	Toplam Faktör Verimliliğinin Katkısı
ABD	1970-2000	3,1	33,8	40,5	25,1
Kanada	1970-2000	3,2	30,4	49,0	18,7
Japonya	1970-2000	3,5	62,2	12,2	26,0
Belçika	1970-2000	2,6	36,8	5,8	57,0
Danimarka	1970-2000	2,5	23,5	14,4	61,7
Finlandiya	1970-2000	3,1	30,0	0,4	69,3
Fransa	1970-2000	2,6	44,7	-8,0	63,2
Almanya	1970-2000	1,7	52,7	-15,9	64,2
İtalya	1970-2000	1,6	55,4	9,5	35,3
İsveç	1970-2000	2,2	29,9	4,9	63,5
Türkiye (1)	1972-2000	4,1	69,2	19,5	11,3
	1972-2003	3,9	68,0	17,9	14,1

ve bürokratik yapısıdır. Aynı dönemde çeşitli sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanan raporlarda da Kalkınma Planlarında ortaya konan tespitlere benzer tespitlerde bulunmaktadır. Bu durumun bir adım ötesinde YÖK Başkanlığı tarafından hazırlanan 'Yükseköğretim Stratejisi' isimli çalışmada, YÖK'ün kendisi de benzer tespitleri dile getirmektedir.

Netice itibarıyla, YÖK Modelinin mevcut durumuna ilişkin yapılan değerlendirmeleri ortaklaştırmak ve buradan hareketle maddeler halinde özetlemek mümkündür. Buna göre;

- Mevcut yükseköğretim sisteminin yönetimi, merkeziyetçi ve bürokratik bir yapıya sahiptir.
- Merkeziyetçi ve bürokratik yapının ortaya çıkış sebebi, YÖK'ün üniversitelerin günlük işleyişine kadar müdahale etmesine imkan veren geniş yetkilere sahip olmasıdır.
- Merkeziyetçi ve bürokratik yapı, hantal bir yönetime yol açmaktadır.
- Hantal bir yönetim ise, yükseköğretim sisteminin çağın gelişmelerine aynı hızla adapte olamaması sonucunu doğurmaktadır.

Nasıl Bir Yükseköğretim Reformu

Bu soruyu cevaplayabilmek için öncelikle bilgi toplumuna geçiş sürecinde tüm toplumsal kurumlarda olduğu gibi üniversite kurumunda da yaşanan dönüşümün ve bu kapsamda son dönemde yükseköğretim alanında dünyanın çeşitli ülkelerinde yapılan reformların analiz edilmesi gerekmektedir. İlgili yazında üniversite kurumunun yaşadığı dönüşüm, "modern üniversiteden girişimci üniversiteye" geçiş olarak adlandırılmaktadır.

Bilgi toplumunun üniversitesi olarak adlandırılan girişimci üniversitenin sanayi toplumunun üniversitesi olarak adlandırılan modern üniversiteden;

- Üniversite kurumunun misyonu,
- Üniversite ile devlet arasındaki ilişkiler,

- Üniversite ile sanayi arasındaki ilişkiler,
- Üniversite kurumunun örgütlenmesi,

olmak üzere dört temel alanda farklılaştığı tespit edilmektedir (Magrath, 2000; Kwiek, 2001; Lazzeroni & Piccaluga, 2003; Schulte, 2004; Gibert&Zaharia, 2005; Wissema, 2009).

Modern üniversitenin misyonu, eğitim ve araştırma faaliyeti ile sınırlı olup, bu faaliyetler neticesinde elde edilen bilginin kullanımına ilişkin süreçlerde aktif bir şekilde rol almamıştır. Girişimci üniversitenin ise, bu durumun tersine ürettiği bilgiyi kullanan ve buradan kendine gelir kaynağı yaratan bir üniversite olması gerektiğinin altı çizilmektedir. Modern üniversite ile devlet arasındaki ilişkiler doğrudan mekanizmalar (kaynak, kadro tahsisleri, tertip bazlı bütçe sistemi, onay mekanizmaları) üzerinden kurulmakta ve buna bağlı olarak üniversite kurumu kamu yönetimi bütünlüğü içerisinde yer almaktadır. Girişimci üniversitenin devlet ile dolaylı mekanizmalar üzerinden ilişki kurması ve bunun sonucu olarak da devlete karşı özerkliğinin artırılması hedeflenmektedir. Modern üniversiteye kıyasla girişimci üniversite, sanayi ile bilginin üretim öncesi ve sonrası aşamalarında gelir çeşitliliği yaratma amacını ön planda tutan bir işbirliği içerisinde. Diğer yandan, fakülte-bölüm bazında merkezi olarak tüm üniversitelere dayatılan örgütlenmenin yerini disiplinler arası çalışmalara imkan verecek tarzda her üniversite özgü esnek örgütlenme modelleri, girişimci üniversitenin bir diğer ayırt edici özelliği olarak dikkati çekmektedir.

Üniversite kurumunda yaşanan dönüşüme paralel olarak zamanın ruhuna ayak uydurmak adına yükseköğretim alanında son 20 yıllık dönemde başta Avrupa ülkeleri olmak üzere Japonya ve Güney Kore'de önemli reformların hayata geçirildiği/geçirilmekte olduğu görülmektedir. Bu reformlar incelendiği takdirde, odaklandıkları noktanın ortak olduğunu ileri sürmek mümkündür. Buna göre, yapılan reformlar ile üniversitelerin idari, mali ve akademik özerkliklerinin artırılması suretiyle kendi kendilerini yönetme kapasitelerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bundan maksat ise, üniversitelerin uluslararası arenada reka-

bet edebilirliklerini artırarak daha nitelikli akademisyenler ile öğrencileri çekmelerini ve böylece bilgi üretiminde avantajlı bir konum elde etmelerini sağlamaktır.

2010 yılında yayımlanan bir çalışmanın² ortaya koyduğu sonuçlar, yükseköğretim alanında yapılan reformların bilimsel gerekçesini oluşturur niteliktedir. Çalışma kapsamında üniversitelerin verimliliği ile özerklik ve rekabetçi bir ortam arasındaki ilişki araştırılmıştır. Buna göre, daha özerk ve kaynak bulma konusunda daha fazla rekabetle karşılaşan üniversitelerin daha verimli olduğu ortaya konmuştur. Başka bir ifadeyle, kendi kendini yönetme kapasitesi yüksek olan üniversiteler, kaynakların rekabeti esas alan bir temelde tahsis edildiği ortamlarda daha verimli olmaktadır. Bu tespit, üniversite özerkliğinin artırılması kadar kaynakların tahsisinde rekabetçi bir ortamı yaratmanın önemine de işaret etmektedir.

Yükseköğretim alanında yapılan reformlarda ana eğilimin üniversite özerkliğinin artırılması olduğunu söyleyebiliriz. Peki, üniversite özerkliği kavramı nasıl somutlaştırılabilir ya da başka bir ifadeyle üniversite özerkliği nasıl kavranmalıdır? Bu konuda gelişkin bir literatürün varlığından bahsetmek mümkündür. Burada OECD ile Avrupa Üniversiteler Birliği'nin (EUA) üniversite özerkliği konusunda geliştirdikleri kriter setleri oldukça aydınlatıcı niteliktedir.

OECD, 2003 yılında yayımladığı "Education Policy Analysis" isimli çalışmada, üniversite özerkliğini;

- Kendi binalarına sahip olma,
- Kredi kuruluşlarından ödünç kredi alma,
- Bütçesini hedeflerine göre kullanma,
- Akademik yapı ve ders içeriğini oluşturma,
- Personel istihdamı ve işten çıkarma hakkı,
- Personelin maaşlarını belirleme,
- Öğrenci kontenjanını belirleme,
- Harç ücretlerini belirme,

olmak üzere sekiz kriter temelinde ele almıştır. Bu çalışmada aynı zamanda Türkiye'nin de aralarında bulunduğu OECD ülkeleri, sekiz kriter temelinde değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda, Türkiye'de devlet üniversitelerinin sadece üç kriteri (akademik yapı ve ders içeriğini oluşturma-personel istihdamı ve işten çıkarma hakkı-öğrenci kontenjanını belirleme) kısmi düzeyde karşıladığı ortaya çıkmıştır. Bu ise, Türkiye'de devlet üniversitelerinin sahip olduğu özerkliğinin OECD ortalamasının oldukça altında olduğunu göstermektedir.

EUA, 2009 ve 2011 yıllarında yayımladığı "University Autonomy in Europe I" ve "University Autonomy in Europe II" isimli çalışmalarda üniversite özerkliğini ele almıştır. Bu çalışmalarda üniversite özerkliği;

- örgütsel özerklik,
- finansal (mali) özerklik,
- personel alımında özerklik,
- akademik (bilimsel) özerklik,

olmak üzere dört temel başlık altında ele almaktadır. Her bir özerklik alanı için ülkeler arası karşılaştırmalara imkan veren kriter setleri hazırlanarak aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 26 Avrupa ülkesindeki 28 yükseköğretim sistemi³ üniversite özerkliği bakımından değerlendirilmiştir. Türkiye yükseköğretim sistemi, 28 yükseköğretim sistemi içerisinde örgütsel özerklik sıralamasında 27., finansal özerklik sıralamasında 22., personel alımında özerklik sıralamasında 21., ve akademik özerklik sıralamasında ise 25. sırada yer almıştır. Bu sonuçlar, Türkiye üniversitelerinin Avrupa'nın özerklik düzeyi en düşük üniversiteleri olduğunu ortaya koymaktadır.

Buraya kadar anlatılanlardan hareketle, nasıl bir yükseköğretim reformu sorusunu şu şekilde cevaplamak mümkündür; Yükseköğretim reformunun;

- Üniversiteyi idari, mali ve akademik açılardan daha özerk kılan,
- Üniversiteler arası farklılaşmalara imkan veren,
- Üniversitelerin ihtisaslaşmasını teşvik eden,
- Kamu kaynağının rasyonel ve rekabetçi bir zeminde tahsis edilmesini sağlayan,

bir yasal zemini hazırlaması gerekmektedir. Böyle bir reform YÖK Modelinin tasfiyesi anlamına gelmektedir. YÖK'ün merkeziyetçi ve bürokratik yapısının, koordinasyon işlevini ön planda tutan ve bunu da uzmanlık temelinde gerçekleştiren bir yapıya dönüşmesi gerekmektedir. Bu durum, üniversitelerin özerkliklerinin artmasının doğal bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Diğer yandan, üniversite özerkliğinden beklenen faydanın elde edilebilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilebilmesi ve sistemin tutarlılığı açılarından hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkeleri üniversite özerkliği kadar önemlidir. Başka bir ifadeyle, üniversite özerkliği ile hesap verilebilirlik ve saydamlık birbirlerini dengeleyecek ve tamamlayacak tarzda reformun özünü oluşturmalıdır.

Son olarak, üniversitelerin neredeyse tamamen kamu kaynaklarıyla finanse edildiği dikkate alınırsa, kaynak transfer sürecinin rasyonelasyonu bir diğer önemli konu başlığıdır. Reformla birlikte uzmanlık temelinde yeniden yapılandırılması önerilen YÖK'ün, kaynak transfer sürecinde söz sahibi olması ve bu sürecin de üniversiteler arası farklılaşmalar ile ihtisaslaşmayı teşvik edecek tarzda rekabetçi bir temelde tasarlanması önem arz etmektedir.

²Philippe A. et al. *The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US, Economic Policy, January 2010, 7-59.*

³Değerlendirmede Almanya 3 eyaletiyle temsil edilmiş ve her bir eyalet farklı yükseköğretim sistemleri olarak kabul edilmiştir. (y.n.)

KAYNAKLAR

- Philippe A., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A., Sapir A. "The Governance and Performance of Universities: Evidence From Europe and the US", *Economic Policy*, 2010,.7-59.
- Thomas E., Nokkala T. *University Autonomy in Europe I*, EUA, Brussels, 2009.
- Thomas E., Nokkala T., Steinel M. *University Autonomy in Europe II*, EUA, Brussels, 2011.
- Gibert E., Zaharia S. The Entrepreneurial University in the Knowledge Society, *Higher Education in Europe*, 30(1), 2005, 31-40.
- İlyas E. *Yükseköğretim Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2012.
- Kwiek M. "Globalization and Higher Education", *Higher Education in Europe*, 26(1), 2001, 27-38.
- Lazzeroni M., Piccaluga A. Towards The Entrepreneurial University, *Local Economy*, 18(1), 2003, 38-48.
- Magrath P. Globalization and its Effects on Higher Education Beyond the Nation-state, *Higher Education in Europe*, 25(2), 2000, 251-258.
- OECD, *Education Policy Analysis*, Paris, 2003.
- OECD, *Education At a Glance 2010*, Paris, 2010.
- Schulte P. The Entrepreneurial University: a strategy for institutional development, *Higher Education in Europe*, 29(2), 2004, 187-191.
- Tanrıkulu D. *Yükseköğretime Erişimin Arz ve Giriş Koşulları Açısından Değerlendirilmesi ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *9. Kalkınma Planı*, Ankara, 2006.
- Wissema J.G., *Üçüncü Kuşak Üniversitelere Doğru* (çev. Devrim N, Belge T), Özyeğin Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.
- Yavuz M. *Yükseköğretim Yönetiminde Yaşanan Dönüşüm ve Türkiye için Alternatif Yönetim Modeli Önerisi*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2012.
- YÖK, *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi*, Ankara, 2007.