

# Yükseköğretimin Yeniden Yapılandırılmasında Temel Bir Karar: Çeşitlilik

Ahmet ACAR

Ortaođu Teknik Üniversitesi Rektörü ve İşletme Bölümü Öğretim Üyesi

## GİRİŞ

Yükseköğretim Kurulu (YÖK), geçen yıl (2011) Şubat ayında web sayfasına koyduğu kısa bir metinle, yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasının gerektiğini ve yapılacak değişikliklere temel olacak 5 prensibi ilan etmiştir. İlgili yasanın (2547) değiştirilmesi, yeniden yapılandırmanın çok önemli bir adımıdır. Bu alanda YÖK tarafından yapılan çalışmaların bazı sonuçları, Eylül 2012’de “Yeni Bir Yükseköğretim Yasasına Doğru” başlıklı metinle kamuoyuna aktarılmıştır.

Bu yazı, söz konusu metnin içeriğine yönelik bir değerlendirme değildir. Türkiye’de yükseköğretimin yeniden yapılandırılması gündeminin geneli hakkında bazı kişisel görüş ve değerlendirmelerimi içermektedir. Yazıda, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) bünyesindeki bir komisyonca hazırlanan rapordan<sup>1</sup> yararlandım. Ancak, bu yazıda yer alan görüşler, Komisyon üyelerinin veya Üniversitenin görüşleri değil, kişisel görüşlerimdir.

## NİÇİN YENİDEN YAPILANDIRMA?

Yükseköğretim (YÖ) sistemimizin önündeki önemli mesele, yükseköğretim olanaklarına erişimi ve okullaşma oranını hızla artırırken, aynı anda kaliteyi yükseltmek ve yenilikçiliği-yaratıcılığı desteklemektir. Hızla büyüyen, kitleselleşen YÖ sistemi içinde “yeniden yapılandırmadan” beklenti, bilime ve topluma verdikleri hizmetlerle daha başarılı, uluslararası düzeyde rekabet edebilen üniversitelerin sayısını artırmaktır.

Üniversitelerin başarısını belirleyen çok sayıda faktör olmakla birlikte, konuyu basitleştirme pahasına, başarılı üniversiteler yaratmanın gerekleri (J. Salmi’nin önerdiği gibi), üç başlığa indirgenebilir: Nitelikli insan gücü, yeterli mali kaynaklar ve iyi yöneti(ş)i m.

Üniversite, öncelikle insan demektir. Üniversitelerin başarısı, herşeyden önce, nitelikli akademik ve idari kadrolara ve öğrencileri bünyesinde tutabilmeye dayanır. Ülkemizde, etkili bir yeniden yapılandırma için nitelikli öğretim üye ve elemanı sayılarının çok hızlı bir şekilde artırılması gerektiği ortadadır. Benzer şekilde, üniversitelerin gelişmesi ve rekabet gücü idari kadrolarının yeterlilik düzeyi ile kısıtlı kalmaktadır. Devlet üniversitelerinin akademik ve idari personel ücret düzeyleri açısından yaşadıkları dezavantaj aşılardan ciddi bir yeniden yapılanma olması mümkün değildir. Üniversitelerin üçüncü insan kaynağı öğrencileridir. Üniversitelere giren öğrencilerin

yükseköğretime ne kadar hazırlıklı olduğu ÖSYM sınav sonuçlarına yansımaktadır. Öğrencilerin, mezuniyet sonrası istihdam beklentilerinin düşüklüğünden kaynaklanan motivasyon eksikliği ile mali olanaklarının ve yaşam koşullarının yetersizliği, başarıyı olumsuz olarak etkilemektedir. Bu sorunların çözümü, yeniden yapılanma çabaları içinde önemli yer tutacak ve sonuçları etkileyecektir.

Ülkemizde öğrenci başına düşen kamu harcaması uluslararası standartlara göre çok düşüktür. Yükseköğretim reformu, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde bile, önemli düzeyde ek kamu kaynakları gerektirmiştir. Ek kaynak yaratmanın yanı sıra, üniversite finansmanının tutarlı bir politika ile yapılması sağlanmalıdır. Mevcut yapıda, devlet üniversitelerinin yatırım ve cari bütçelerinin ve araştırma fonlarının belirlenmesinde YÖK’ün ciddi bir etkisinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Kamu fonları, büyük oranda Maliye Bakanlığı’nın, Kalkınma Bakanlığı’nın ve TÜBİTAK’ın belirlediği politikalar çerçevesinde dağıtılmaktadır.

## YENİDEN YAPILANDIRMA ve YASAL DÜZENLEME

Yükseköğretim yasası tartışması, üniversite sisteminin yönet(iş) im boyutu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, hatırlanması gereken nokta, yeniden yapılanmanın yasal düzenlemesi için sadece 2547 sayılı yasanın değiştirilmesi değil, üniversitelerin işleyişini etkileyen çok sayıda diğer mevzuatta da (mali, idari, personel, vb.) değişiklik gerektirdiğidir. İkinci bir nokta ise, yasal düzenlemelerin etkili olabilmesi için, yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasını destekleyecek tutarlı ulusal/bölgesel strateji ve politikalara ihtiyaç olduğudur. Yeniden yapılandırma vizyonu içinde, 2547’nin değiştirilmesine paralel olarak diğer mevzuat değişikliklerinin ve strateji-politikaların da tartışmaya açılması yararlı olacaktır.

### a. 2547 sayılı yasa ve son 30 yıl

Yükseköğretim Kanunu (2547), az sayıda (27) ve daha türdeş (homojen) sayılabilecek üniversitelerden oluşan bir sistemde yürürlüğe girmiştir. Kanun, üniversiteleri ağırlıklı olarak “lisans eğitimi veren” kurumlar olarak görmüş ve lisansüstü eğitimi yürüten “enstitüler” yasaya daha sonra eklenmiştir. Kanunun üç hedefi olduğu söylenebilir: yükseköğretim kurumları arasında çok çeşitlilik var, standarta sokalım; çok serbestlik ve başı-bozukluklar var, kontrol altına alalım; üretkenlik ve kalite sorunu var, iyileştirelim.

<sup>1</sup>“Yükseköğretimin Yeniden Yapılandırılması: Görüş ve Öneriler”, ODTÜ, Temmuz 2011. ([http://www.metu.edu.tr/sites/default/files/ODTU\\_Komisyon\\_Raporu\\_18Tem.pdf](http://www.metu.edu.tr/sites/default/files/ODTU_Komisyon_Raporu_18Tem.pdf))

Son 30 yıl içinde yasayı ve yönetmelikleri esnetmeye yönelik çok sayıda düzenleme yapılmış; 1982'de öngörülen çerçeveye kıyasla daha özerk ve çeşitlenmiş üniversitelere olanak sağlanmıştır. Mevcut yasal çerçeve, son 4-5 sene içinde yeni üniversitelerin katılımıyla hızla genişleyen kurumsal yelpazeyi bir arada tutmaya yeterli değildir. Bunun nedenlerinden bir tanesi yükseköğretim sistemimizin ölçeğinin (üniversite, öğrenci, öğretim elemanı, vb.) çok büyümesi, diğeri ise üniversitelerin çok farklı profillere ulaşmış olmalarıdır. Mevcut durumda üniversitelerimiz, ölçek farklılıklarının dışında da, çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Bazı üniversitelerimizde öğrencilerin çok önemli oranı meslek yüksek okullarında eğitim görürken, bazı üniversitelerimizde ise lisansüstü öğrenci oranı %50'ye yaklaşmaktadır. Üniversitelerimizin yaş, öğrenci-öğretim üyesi sayısı, yerel/bölgesel nitelikleri, fiziki altyapıları, disiplinler açısından kompozisyonları, eğitim-araştırma faaliyetlerinin ağırlıkları, kurum kültürü, atama-yükseltme süreçleri, ödül uygulamaları gibi kıstaslar açısından yansıtıkları gerçek farklılıklar karşısında, sistemi kurumsal çeşitliliğe izin vermeyen bir mevzuatla ve merkezleşmiş kararlarla yönetmenin sorunları katlanmıştır. Diğer taraftan da, kitleselleşmeye devam eden yükseköğretim sektörünün çok daha farklı talepler ve değişken etkilerle daha da fazla kurumsal çeşitlenmeyi gerekli kılacağı da bilinmektedir. Benzer şekilde, Üniversitelerarası Kurul gibi çok önemli bir yapı da, üye sayısının çok artması ve üniversitelerimizin ilgilerinin farklılaşması nedenleriyle görevlerini yerine getirmekte etkisiz kalmaktadır.

### b. 2012 yılında yeni yasal düzenleme gündemi

YÖK, yeniden yapılandırmanın temel ilkelerini; "Çeşitlilik", "Kurumsal özerklik-hesap verebilirlik", "Performans değerlendirilmesi ve rekabet", "Mali esneklik ve çok kaynaklı gelir yapısı" ve "Kalite güvencesi" olarak belirlemiştir.

YÖK'ün üniversitelerimizde çeşitliliği bir sorun kaynağı olarak değil, tam aksine bir gerek/hedef olarak gördüğünü ilan etmesi çok olumludur. Bu yaklaşım, birçok ülkede gördüğümüz yükseköğretimde çeşitliliği destekleyen arayışlarla da uyumludur. İlan edilen ilkelere bakıldığında, ifade edilen bakış açısı: "170+ üniversite tek bir bedene sığmıyor, tek bir modele uymuyor, çeşitliliğe ortam hazırlayalım; kalite sorunu var, iyileştirelim; tek merkezden yönetilemiyor, daha adem-i merkezîyetçi olalım" şeklinde okunabilir. Gerçekten de, toplumun tüm kesimlerinde daha adem-i merkezîyetçi bir yönetim anlayışı yerleşecekse, daha fazla demokrasi, daha fazla katılım isteniyorsa, yükseköğretim sisteminde de daha fazla çeşitlilik ve daha özerk üniversiteler amaçlanması gerekir. 2547 sayılı yasanın, yükseköğretim kurumları arasında "yakınsama" ve "tektipleşme" arayan yaklaşımı ile devam edilemez.

### YENİ BİR YÖNETİ(Şİ)M ANLAYIŞI

Ölçeği daha da büyüyecek olan yükseköğretim sistemimizde, çeşitliliği koruyabilmek için yeni bir yöneti(şim) anlayışına ihtiyaç vardır. Anlayışın farkını tartışmak için, yöneti(şim) sürecinin üç aşaması birbirinden ayrı düşünülmelidir: (a) üniversitenin hedef ve stratejilerinin doğru şekilde belirlenmesi; (b) hedeflere ulaşmak için doğru adımların atılması; (c) çıktı ve sonuç-

ların doğru şekilde değerlendirilmesi. Bu tartışmayı, devlet üniversiteleri özeline ele alarak genişletmek istiyorum.

Üniversitelerin misyon (fonksiyon) ve strateji çeşitliliğine sahip olması istenilen ve gerçekten de kaçınılmaz bir sonuçtur. Zaten, üniversitelerin misyon önceliklerini ve stratejilerini belirleme aşamasında söz sahibi olmaları, "üniversite özerkliği"nin en önemli boyutudur. Devlet üniversitelerinde de misyon öncelikleri, atılacak stratejik adımlar ve yatırımlar belirlenirken "dış paydaşların" görüş ve katkılarının alınması doğal ve gereklidir. Mevcut durumda, devlet üniversitelerinin bu tercihleri dolaylı olarak YÖK, Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı arasında parçalanmış şekilde izlenilmeye çalışılmaktadır. Üniversitelere veya rektörlere, misyon öncelikleri, stratejileri ciddi bir şekilde sorulmamaktadır (Stratejik Planlama ve Performans Programı kavramları yeni yeni kullanıma girmektedir).

Farklı misyon önceliklerine ve stratejilere sahip üniversitelerin (a) akademik kararlarında, (b) akademik-idari teşkilatlanma ve yönetim süreçlerinde, (c) mali yapılarında (d) personel profillerinde de çeşitlenmeye ihtiyaçları olacaktır. Yönetim yapı-süreçlerinin ve kurumsal profillerin ne kadar çeşitlenebileceği ise bir bakış açısıyla "kurumsal çeşitlilik", diğer bakış açısıyla da "üniversite özerkliği" konusudur. Çünkü, esas olarak üniversite özerkliği dediğimiz şey, dışarıdan müdahale olmadan üniversitenin karar verebileceği konuların çerçevesidir. Çeşitlilik mevzuat veya merkezi kararlarla daraldığında, daha kısıtlı özerklik resmi de ortaya çıkmaktadır. Etkili misyon (fonksiyon) çeşitliliği için kurumsal çeşitlilik, kurumsal çeşitlilik için ise özerklik gerekir. Özerkliğin ise farklı nedenlerle her zaman çeşitlilik getirdiğini biliyoruz; ancak, yazıda bu konuya girmeyeceğim.

Üniversiteler kullandıkları yetki ve kaynaklarla, bilime ve topluma katkı/değer (eğitim-araştırma-toplumsal hizmet olarak) yaratırlar. YÖ sisteminde sadece girdi ve süreçler kontrol edilerek, kalite ve performans güvencesi sağlanamaz. Çünkü, kalite herşeyden önce kurum değerlerinin/kurum kültürünün bir ürünüdür. Üniversitelerin değerlendirilmesi ve denetimi, ağırlıklı olarak çıktı ve sonuçlara dayanmalıdır. Değerlendirme ve denetimde çıktı ve sonuçlara ağırlık verilmesi, kamu yönetiminde başlı başına önemli bir anlayış dönüşümü ve gelişmiş bir kurumsal altyapı gerektirir.

### ÇEŞİTLİLİK: NİÇİN? NE TÜR? NE KADAR? NASIL?

Bu yazıda, "çeşitlilik" kavramı üzerinde yoğunlaşmak istiyorum. Yükseköğretim sistemi kitleselleşen her ülkede öğrenci profillerinde artan çeşitlenme yaşanmaktadır. Öğrenci talepleri, sosyal hareketlilik, iş piyasasının ihtiyaçları, paydaş beklentileri farklı tür eğitim ihtiyaçları karşısında üniversitelerin misyon (fonksiyon) farklılaşmasına gitmesi sistemin başarısının artırmak, farklı modelleri deneyebilmek ve yaratıcılığı-yenilikçiliği desteklemek için gerekli görülmektedir. Bu çeşitliliğe koşut olarak, öğrenci profili, eğitim program türleri, idari-akademik yapı, kalite standartları, personel profili, gelir-gider kalemleri, süreçler/işlemler, karar süreçleri, ödüllendirme uygulamaları gibi birçok boyutta kurumsal çeşitlilik ortaya çıkabilecektir. Sistemin, bu çeşitlenmelerden hangilerine ne şekilde izin vereceği ve hangi mekanizmalarla destekleyeceği/önleyeceği kritik bir

tasarım konusudur. Doğal olarak, gerçekte ortaya çıkacak çeşitlilik düzeyi, yasal düzenlemelerle ve başta finansman olmak üzere politika kararlarıyla belirlenecektir.

Yükseköğretim sisteminde çeşitlilik olacaksa, çeşitliliğin tasarımında: (a) kendi içinde yeteri kadar “türdeş” olacak üniversite kategorileri belirleyerek, yasal düzenleme ile her kategori için “ortak profilin” diğer kategorilerden nasıl farklı olacağını tasarlayarak çeşitliliği düzenlemek ve/veya (b) her kategoriye kendi içinde kurumsal düzeyde ek çeşitlenme için özerklik vermek ve/veya (c) hiçbir kategori öngörmeden tüm kurumlara kendi çeşitliliklerini yaratabilmeleri için geniş özerklik vermek seçenekleri düşünülebilir. Son seçenek, 2547’den en farklı yaklaşımdır. Yükseköğretim sistemimizin mevcut yapısı ve yöneti(ş)im alışkanlıklarımız çerçevesinde belki de en sağlıklı yaklaşım (b) seçeneği olacaktır.

Hatırlanması gereken nokta, akademik dünyada mevcut değerlerin ve bazı sektörel etkilerin yükseköğretim kurumları arasında fonksiyon/misyon açısından “yakınsama” etkisi yaratmıştır. Kalite-akreditasyon süreçleri, finansman modelleri, uluslararası standartlara uyum gereği, üniversite sıralamaları, ulusal “tanınırlığın” kaynakları, ortak akademik atama-yükseltme kriterleri, akademik değerler-başarı tanımları, vb. üniversiteleri ortak bir profile doğru çekmektedir. Bu faktörlerin çekimi/baskısıyla, üniversitelerin “genel” (uzmanlaşmayan, çok sayıda disiplini bünyesinde barındıran), “temel araştırmaya ağırlık veren”, “doktora programları olan”, “orta/büyük ölçekli” (40.000+ öğrencili) üniversite yapısına doğru yakınsamaları beklenmelidir. Üniversitelerin bölgesel/yerel taleplere ve etkilere cevap vermesi de çeşitliliği yeteri kadar artırmayabilecektir. Bu “yakınsama” hedef değilse ve/veya devlet üniversitelerinin bu yakınsamasını destekleyecek mali kaynaklar sağlanamayacaksa, bir taraftan çeşitliliği destekleyecek mekanizmalar (finansman türleri, ücret politikaları, personel rejimi, vb.) gerekecek, diğer taraftan da yakınsamayı engelleyecek kısıtlamalar (kontenjan, kadro, program onayı, vb.) gündeme gelecektir.

### KURUMSAL ÖZERKLİK ve ÇEŞİTLİLİK

Yasa tartışmaları içinde “çeşitlilik” konusunun ele alınışı, üniversite özerkliğinin çerçevesini de belirleyecektir. Kurumsal çeşitlilik yasada dar anlamda tanımlanır ve üniversitelerin kararına bırakılan hususlar da uygulamada YÖK (veya benzer bir üst kurulun) belirleyeceği “standart/ilke/esas-usullerle” sıkı sıkıya bağlanırsa, sonuçta çeşitlilik yerine yine “yakınsama” eğilimleri ağır basacaktır.

Yükseköğretim yasası tartışmalarında seçenekler değerlendirilirken, üniversite özerkliğine ne kadar alan açıldığına bakılmasında yarar olacaktır. Bu kapsamda, “akademik özerklik” başlığı altında kurum stratejisi (eğitim, araştırma, toplum hizmeti karması ve uygulamaya yönelik seçimler), akademik profil (akademik birim-program açma), öğrenci kontenjanı ve kabul yöntemi

konularının ne oranda üniversitelerce belirlendiği izlenmelidir. “Teşkilatlanma ve yönetsel özerklik” başlığı altında ise, akademik ve idari birimlerin yapısı, karar verici/yetkili kurulların kompozisyonu ve seçimi, rektör-dekan-daire başkanı gibi üst düzey yöneticilerin seçimi ve görev tanımları gibi başlıklar önem taşıyacaktır. “Mali özerklik”, öncelikle bütçenin türü (klasik bütçe-torba bütçe), kamu fonlarını dağıtan kuruluşlar ve dağıtım şekli, mali sorumluluk ve hesap verme mekanizmaları, hizmetlerin fiyatlandırılması, satınalma mevzuatı gibi konulardaki esnekliklerle çerçevesizdir. Son olarak, “personel seçme ve istihdam özerkliği”, akademik ve idari personelin seçimi, atama ve yükseltme süreçleri, çalışanların statüsü, ücret skalası ve bütçe içinde personel giderlerinin oranı gibi konularda kullanılacak özerklikler sonucu personel profilinin çeşitlenebilmesi üniversitelerin başarısında kritik önem taşıyacaktır.

### ÜNİVERSİTE – ÜST KURULUŞ İLİŞKİLERİ

Mevcut yasal çerçeve içinde YÖK, devlet üniversitelerinin mali konular dışındaki tüm konulardaki kararlarını kısıtlayan yetkilere sahiptir. 2547’nin Bölüm III’te belirtilen “tek tip” üniversite yaklaşımı ve yerleşen yönetim alışkanlıkları nedeniyle, son yıllarda da YÖK kararları çeşitlilikten daha çok yakınsamayı/türdeşleşmeyi getiren etki yaratmaktadır. Bu etki, YÖK’ün sektörde koordinasyon ve izleme görevini öne çıkaracak, ancak yürütme süreçlerine birinci elden müdahil olmayacağı bir görev tanımı benimsenmediği sürece devam edecektir. Diğer bir deyişle YÖK, Bölüm IV’te özetlenen yöneti(ş)im anlayışı çerçevesinde, (devlet) üniversitelerinin(misyon ve hedef belirleme süreçlerini izleyen ve program önerilerini ülke ihtiyaçları açısından değerlendiren; ancak, eğitim-araştırma-toplumsal hizmet ürünlerinin üretim süreçlerine en az düzeyde müdahil olan; bağımsız kuruluşlar tarafından yapılan objektif performans değerlendirmelerini kullanarak onay ve kaynak tahsisi kararlarını veren kurul olmalıdır. Bu yaklaşım, hedeflediğimiz şekilde daha çok çeşitliliğe-özerkliğe sahip, daha başarılı, uluslararası düzeyde rekabet edebilen, daha yenilikçi-yaratıcı bir yükseköğretim sistemi yaratılmasının önünü açacaktır.

### SONUÇ

Yükseköğretimin yeniden yapılandırılması gerçekten karmaşık ve zor bir süreçtir. Yasa değişikliği, atılması gereken adımlar arasında önemli bir başlıktır. Yeni yasal çerçevenin uygulamaya girmesi ve yükseköğretim yasası dışındaki diğer adımların atılması kısa olmayan bir süreye yayılabilecektir. Yasa düzenlemelerinin, başta üniversitelerin katılımını sağlayarak, geniş kesimlerin görüş ve önerilerini alarak, aceleye getirilmeden yapılması çok önemlidir. Yeniden yapılandırma ile ilgili diğer adımlar atılırken de, aynı şekilde, anlamlı katılımın sağlanması başarı şansını arttıracaktır. Yeniden yapılandırma sürecine ilişkin olarak bu yazıda ele almadığım konularda görüş ve öneriler ODTÜ Komisyon Raporu’nda yer almaktadır.