

YÜKSEKÖĞRETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: SOSYO-EKONOMİK VE POLİTİK ÇEVRELERİN ÜNİVERSİTELERDE KURUMSAL ADAPTASYONA ETKİLERİ^(*)

Yrd. Doç. Dr. Ahmet AYPAY

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü

Bu çalışma Türk Yükseköğretim Sistemini tarihsel, ekonomik, sosyal ve örgütsel yönlerden ele alarak, önümüzdeki yıllarda olması beklenen değişiklikleri tartışmayı amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikle cumhuriyet döneminde üniversiteleri düzenleyen yasaların geçirdiği değişim ele alınmaktadır. Günümüzdeki sorunlar ortaya konmakta ve önümüzdeki on-onbeş yıl içinde Türk Yükseköğretim Sistemi'nin çözüm bulması gereken sorunları irdelenmektedir. Daha sonra, bunlar diğer ülkelerdeki yükseköğretim reformları ile karşılaştırılmaktadır. Son olarak, bu sorunların çözümüne yönelik değişmelerin neler olması gerektiği belirtilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yükseköğretimde yeniden yapılanma, yükseköğretimde reform.

^(*)Bu makale Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi'nin 32. sayısında, 58. Hükümet Programının Eğitim Diliminde yer alan politikaların tartışılmasına ilişkin çağrıya yanıt olarak hazırlanmış ve yayıma kabul edilmiştir.

RESTRUCTURING HIGHER EDUCATION: AFFECTS OF SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL ENVIRONMENT ON INSTITUTIONAL ADAPTATION^(*)

Ahmet AYPAY, Asst. Prof.

Çanakkale Onsekiz Mart University, School of Education, Dept. Of Educational Sciences

This paper aims at providing some conceptual tools for the restructuring efforts in the Turkish Higher Education System. Guided by this purpose, this study briefly reviews historical, socio-economic as well as organizational trends that the System have undergone. The study, secondly, presents an overview on the evolution of the laws that have regulated the Higher Education since its inception. Then, some contemporary challenges are presented and these challenges are compared with the higher education reforms that have taken place around the world. A review of the pressing issues in the Turkish Higher Education System follows. The author concludes by enumerating the likely changes that are required to overcome those challenges the system have faced.

Key words: *Higher education and restructuring, Higher education and reform.*

^(*)This is an invited article, prepared in response to call for papers on educational policies of 58th Government of Turkish Republic.

ahmet aypay

Bu çalışma aşağıdaki sorulara yanıt aramaktadır: Yükseköğretimin ekonomik ve sosyal değişimdeki önemi nedir? Türk Yükseköğretim Sistemi hangi değişiklikleri yaşadı? Üniversitelerin görevi ve fonksiyonu ne olmalıdır? Ülkeler arasında yükseköğretim konusunda politika ve uygulamalar açısından benzerlik ve farklılıklar nelerdir? Bu politikalar yükseköğretimde ne gibi farklılıklar ortaya çıkarmaktadır? Türkiye’de yükseköğretimin gelecek 10-15 yılda karşılaşılabileceği sorunlar nelerdir? Devletin rolü yükseköğretimi biçimlendirmede ne olmalıdır? Hangi yönetim süreçleri yükseköğretim kurumlarının doğasına daha uygundur?

Türkiye’de Yükseköğretim Reformları

Eğitim ile ilgilenen yeni kuşaklar yükseköğretimdeki sorunların YÖK ile başlayıp YÖK değişince son bulacağını düşünebilirler. Konuya biraz tarihsel açıdan yaklaşıncı, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan bu yana geçmiş yükseköğretim yasalarının sorunlara çok uzun süreli çözümler getirmediği görülmektedir. Diğer yandan, yükseköğretim konusu kamuoyunda öncelikli bir sorun olarak sürekli gündemde kalmaktadır. Bu yalnızca Türkiye’ye özgü bir konu değildir. Parsons ve Platt (1973), A.B.D. yükseköğretimini inceledikten sonra, aslında yükseköğretimde süregiden bir “kriz nosyonu” olduğunu ileri sürmüştür. Dünya Bankası da dünya çapında ortaya çıkan finansman güçlükleri nedeniyle 1994 yılında yükseköğretimin “krizde” olduğunu ilan etmiştir (Johnstone, 2001).

Tablo 1’de de görüldüğü gibi Türkiye’de yükseköğretim yasası her on yılda bir köklü değişimlere uğramıştır. Yabancı uzmanların da görüşleri alınarak yapılan bu köklü değişimler 1933 reformu (Akkutay, 1996), 1946 reformu, 1961 Anayasa’sı, 1973 reformu (1750 sayılı yasa) ve 1981 YÖK yasası bu reformlar arasında sayılabilir. Bunların dışındaki diğer değişiklikler de önemli olmakla birlikte, büyük reform içeren değişimler değildir. Burada sormamız gereken sorudur: Neden yaklaşık her on yılda bir yükseköğretim yasa değişikliğine gereksinim duyulmuştur? Buna, Türkiye’nin geçirmiş olduğu sosyal, ekonomik ve politik çevresel değişimler sonucu diye genel bir yanıt verilebilir. Ancak, bu yanıt yeterli olmaz ve bu gereksinimin daha yakından incelenmesi gerekir. Burada temel sorun, üniversitelerin toplumdaki sosyal, ekonomik ve politik etmenlerin yada değişmelerin önünde bulunamamasıdır. Yükseköğretimin toplumdaki değişmelere bağlı olarak değişmekte olduğudur. Oysa, eğitim alanında ortaya çıkan en yeni yaklaşımlardan yeni kurumsalcılık eğitim kurumlarının yalnızca çevrelerinden etkilenmediklerini, çevreyi değiştirerek aktif bir durumda olabildiklerini ileri sürmektedir (Aypay, 2002). Sonuç olarak, bugün bulunduğumuz noktada geçmişte olduğu gibi Türkiye’de üniversitelerin toplumda dinamik ve değişmeyi yönlendiren kurumlar olmadıklarını göstermektedir.

Tablo 1. Cumhuriyet Döneminde Yükseköğretimde Temel Yasal Değişiklikler.

	Tarih	Yasa Değişikliği	Konusu
1	1933	Üniversite Reformu	Darülfünun İstanbul Üniversitesi'ne dönüştürülmesi.
2	1946	4936 Üniversiteler Kanunu	Üniversite özerkliği, rektör ve dekan seçimleri ve Üniversiteler Arası Kurul oluşturulması.
3	1961	1961 Anayasası	Üniversitelerin özerk ve kamu tüzel kişiliğine sahip olması.
4	1971	Anayasa'nın 120. Maddesi	Öğrenim ve öğretim hürriyetinin tehlikeye düşmesi durumunda hükümetin üniversite yönetimine el koyabilmesi.
5	1973	1750 sayılı Üniversiteler Kanunu	Yüksek Öğretim Kurulu ve Üniversite Denetleme Kurulu kurulması.
6	1975	Anayasa Mahkemesi Kararı	1750 sayılı Üniversiteler Kanun'un Yüksek Öğretim Kurulu'nun kuruluşu ile ilgili maddesinin iptali ve Özel yükseköğretim kurumlarının kapatılması.
7	1981	2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu	YÖK'ün kurulması.
8	1987	301 sayılı KHK	Yüksek Öğretim Kurulu'nun yapısının değişmesi.
9	1990	Rektörlerin önce seçimle belirlenmesi sonra YÖK'ün üç adayı Cumhurbaşkanı'na bildirmesi	Rektörlerin seçimle belirlenmesi, YÖK'ün Cumhurbaşkanı'na atanmak üzere 3 aday belirlemesi.
10	2003	Yapı değişimi

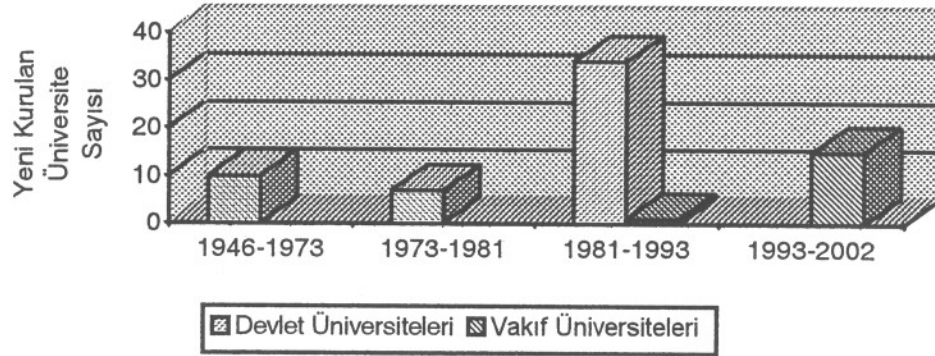
Kaynak: Korkut (2001).

Şimşek (1999) Türkiye'de üniversitelerin genişlemesini 1946-1973 dönemi, 1973-1981 dönemi, ve 1981-1995 dönemi olarak üç evreye ayırmaktadır. Buna özel üniversitelerin sayılarının arttığı dönem olan 1995-2002 arası da eklenebilir.

1946-1995 döneminde üniversiteler sayıca artmışlardır. Bu yıllar yükseköğretimin büyümesi açısından dört döneme ayrılabilir. Birinci büyüme dönemi olarak adlandırılabilir dönem onbir yıl gibi kısa bir sürede beş üniversite kurulmuştur. Bu üniversiteler: Ankara Üniversitesi (1946), Ege Üniversitesi (1955), Karadeniz Teknik Üniversitesi (1955), Ortadoğu Teknik Üniversitesi (1956), Atatürk Üniversitesi (1957). Yükseköğretimde ikinci genişleme dalgasında (1973-1981) on ve üçüncü genişleme dalgası (1981-1995) sırasında da toplam otuzdört üniversite kurulmuştur. Bu üniversitelere ek olarak özel üniversiteler kurulmuştur.

ahmet aypay

Grafik 1. Türkiye'de Üniversitelerin Sayısal Artışı



Grafik 1'de görüldüğü gibi, Türkiye'de üniversite sayılarında belirli reform dönemlerini izleyen yıllarda büyük nicel artışlar meydana gelmiştir. Bunun nedenlerinden birisi üniversitelerin yavaş da olsa toplumdaki değişen koşullara ayak uyduramamaları (örneğin yükseköğretim talebine) olabilir. Bu tüm çağ nüfusuna yükseköğretim olanağı sağlamak olarak algılanmamalıdır. Üniversiteler küçük çapta değişimi kendileri sağlayamamalarının bir sonucu olarak toplumsal, ekonomik ve politik değişimlerden sonra sayısal olarak büyümektedirler.

Türkiye'de Yükseköğretimin Sorunları

Toplumların dengesizlikleri ve eşitsizlikleri önlemek için piyasalara müdahale ettiği yaygın bir görüştür. YÖK'de 1982'de yükseköğretimde kaynak dağıtımını daha iyi bir hale getirmek için kurulmuştur. Ancak, veriler göstermektedir ki gelişmiş ve gelişmekte olan kentlerde (büyük kentlerdeki üniversiteler ve diğer üniversiteler arasında) yapısal maliyet farklılıklar 1990'lara girerken devam etmektedir. En büyük sıkıntı ise öğretim elemanlarının dağılımında yaşanmaktadır. Parasız ya da kamu tarafından sağlanan kaynaklar, üniversiteler arasında kamu kaynaklarının eşit dağılımını sağlayamamaktadır (Erk,1989).

Türkiye'de yükseköğretimin en önemli sorunları: *Finansman* (maliyet, öğrenci harçları, vb.) (Dundar ve Lewis, 1996; Korkut, 2001; Gürüz, 2001; Şimşek, 1999), *öğretim elemanı niteliği ve ihtiyacı* (Adem, 1988; Dundar ve Lewis, 1996; Erk, 1989; Karakütük, 2002; Korkut, 2001; Şimşek, 1999; Uzun, Özel ve Yalçın, 1990), *yükseköğrenim talebi* (Dundar ve Lewis, 1996; Erk, 1989;

ahmet aypay

Korkut, 2001; Maxwell, 1987; Şimşek, 1999; Uzun, Özel ve Yalçın, 1990), *örgütsel ve yönetim sorunları* (Korkut, 2001; Şimşek, 1999), *eğitimin kalitesi* (nitelikli işgücü, istihdam ve uluslararası rekabet) (Korkut, 2001; Şimşek, 1999), *AR-GE aktivitelerinin yetersizliği* (Ayhan, 2002; OECD, 1996), *fiziki kapasite yetersizliği* (araç gereç-darboğazı ve kitap yetersizliği, süreli yayın darboğazı internet erişimi yoluyla kısmen aşılmıştır) (Korkut, 2001).

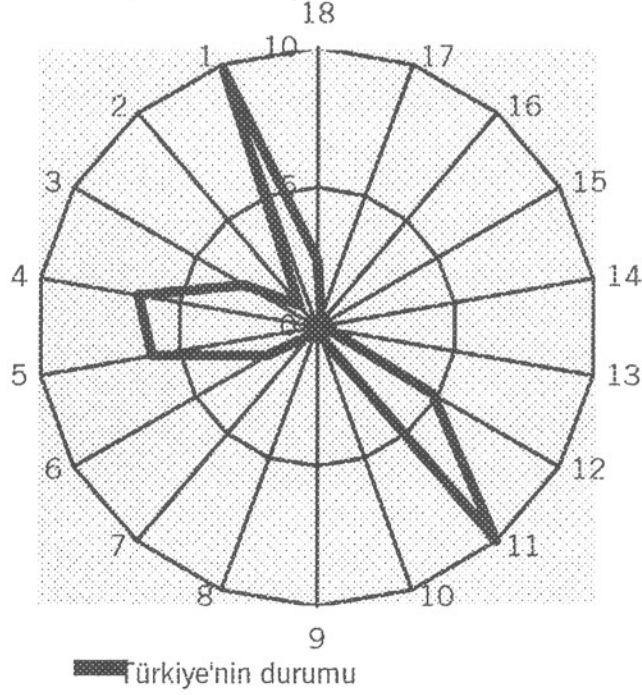
Türkiye’de nüfusun demografik yapısı ya da ekonomik yapısı ve milli gelirden yüksek oranda bir değişme olmadığı sürece aşağıdaki konuların gelecek on-onbeş yıl hükümetleri, politika belirleyicilerini, yöneticileri, öğretim üyelerini ve toplumu meşgul etmeyi sürdürmesi yüksek bir olasılıktır: Yükseköğretimde okullaşma oranı, öğretim üyesi sayısı ve kalitesi, insangücü gereksinimi, maliyet/finansman ve verimlilik sorunu, kalite, rekabet, yönetim (governance) ve organizasyon, eğitim istihdam ilişkisi ve piyasa mekanizmasının yükseköğretime etkisi.

Gelişmekte olan ülke ekonomileri, küreselleşmenin etkisiyle yükseköğretimi yalnızca biçimsel ve işletilme yönlerinden değil amaçları açısından da değiştirecektir. Değişim ve küreselleşme, bilginin üretim sürecindeki vazgeçilemeyecek biçimde artan önemi, işgücünün rekabet gücü gibi etkenlerin birleşik etkilerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu etkenlerin, bizi çözüm için zorlayacağı gibi yükseköğretim sistemi için de olanaklar barındırmaktadır (Salmi, 2002). Eğer bu değişimin dinamikleri iyi analiz edilebilirse, Türkiye yükseköğretim sisteminin oynayacağı kritik rol nedeniyle, uluslararası alanda daha geri değil daha iyi bir konumda olacaktır.

Grafik 2 ve Grafik 3 Türkiye’nin eğitim ile ilgili değişkenler açısından dünyadaki yerini göstermektedir. Grafik 2’de Türkiye’nin eğitim- insan gelişimi ve sermayesi değişkenleri üyesi olmak için aday olduğumuz Avrupa Birliği ülkeleri ve Orta Asya ülkeleriyle karşılaştırılmaktadır. Bu grafiğe göre, Türkiye on yedi değişken arasından yalnızca dördünde orta ve ortalamanın biraz üzerinde yer almıştır. Bu değişkenler insanların yeni değişmelere adaptasyonu, yönetim eğitiminin varlığı, hizmet içi eğitimin kapsamı ve doğan bebeklerin yaşam beklentisi konularındadır. Diğer tüm değişkenlerde ortalamanın çok altındadır. Türkiye yalnızca üç değişkende ortalamanın yarısı kadar gelişmiş durumdadır. Bunlar, insan gelişim endeksi, iyi eğitilmiş işgücünün yurtdışına göç etmemesi ve ulusal kültürün yabancı etkiye açık olması konularındadır. Diğer tüm değişkenlerde Türkiye geliştirilen onlu ölçekte en düşük düzeylerde kalmaktadır. Türkiye’nin çok düşük düzeyde olan değişkenler sırasıyla: AR-GE’de çalışan araştırmacı sayısı, yetişkin okur-yazarlık oranı, ortaöğretimde okullaşma oranı, yükseköğretimde okullaşma oranı, ilköğretimde

ahmet aypay

Grafik 2. Türkiye'nin İnsangücü ve Eğitim Değişkenleri Açısından Avrupa ve Orta Asya Ülkeleri ile Karşılaştırılması.



- 1 Ortalama yıllık GSYİH artışı
- 2 Üniversite eğitimi ekonominin gereksinimlerini karşılamaktadır
- 3 İyi eğitilmiş insangücü yurt dışına göç etmemektedir
- 4 Yönetim eğitiminin yaygınlığı
- 5 Personele verilen hizmet-içi eğitim düzeyi
- 6 Ulusal kültürün yabancı etkiye açık olması
- 7 İlköğretim 8. sınıf fen başarısı
- 8 İlköğretim 8. sınıf matematik başarısı
- 9 Profesyonel ve teknik personel işgücünün % kaçını oluşturur
- 10 Eğitime GSMH'dan ayrılan pay(%)
- 11 Bireylerin yeniliklere adapte olması
- 12 Bebeklerin yaşam beklentisi
- 13 İlköğretimde öğretmen/öğrenci oranı
- 14 Yüksek öğretimde okullaşma oranı
- 15 Orta öğretimde okullaşma oranı
- 16 Yetişkin okur yazarlığı
- 17 AR-GE'de çalışan araştırmacı sayısı
- 18 İnsan gelişimi endeksi

Kaynak: World Bank (2002).

ahmet aypay

öğrenci/öğretmen oranı, GSMH'nin % kaçının eğitime ayrıldığı, işgücünün % kaçının profesyonel ve teknik elemanlardan oluştuğu, ilköğretim son sınıf matematik başarıları, ve üniversite eğitiminin günümüz ekonomisinin gereksinimlerini karşılayıp karşılamadığını ortaya koymaktadır (World Bank, 2002).

Grafik 3 Türkiye'nin durumunu tüm dünya ülkeleri ile karşılaştırmaktadır. Bu karşılaştırmaya göre, Türkiye ortaöğretim ve yüksek öğretimde okullaşma oranı, eğitime ayrılan bütçe, işgücünün niteliği, hizmet içi eğitim, yönetim eğitimi, beyin göçü ve üniversite eğitiminin günümüz ekonomisinin gereksinimi karşılama konularında dünya ortalamasının altında kalmaktadır (World Bank, 2002). Grafik 2 ve Grafik 3 Türkiye'nin hangi konulara öncelik vermesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.

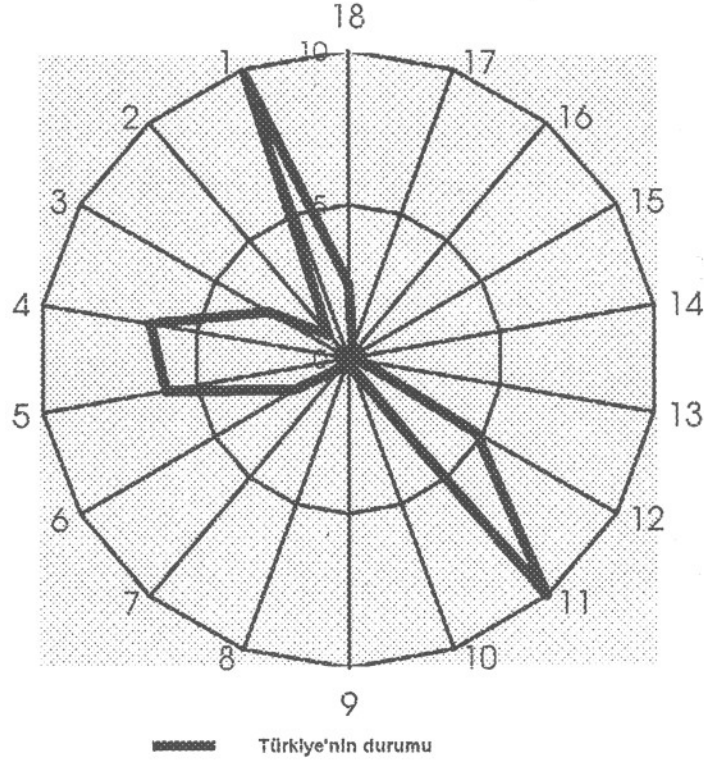
Dünyada Yükseköğretim Reformları

Dünyada 1980'li yıllardan başlayarak 1990'larda da devam eden bir yükseköğretimde reform dalgası ortaya çıkmıştır. Birbirinden çok farklı politik, ekonomik, endüstriyel ve teknolojik gelişme düzeyleri olan ülkelerde girilen yükseköğretim reformları şaşırtıcı sayılabilecek derecede benzerlikler göstermektedir. Yükseköğretim reformlarını tetikleyen temel etmenler şunlardır: Kamu kaynaklarının azalması, kaynakların verimsiz ve etkin kullanılmaması, nicel büyüme sonucu eğitim kalitesinin düşmesi, öğretim elemanı yetersizliği ve nitelik düşüklüğü, fırsat eşitliği, yükseköğretimde talep artışı, üniversitelerin hesap vermesi gerektiği inancının yaygınlaşması, yetkilerin merkezlerde toplanması yada yetkilerin devri, özel yükseköğretim kurumlarının desteklenip desteklenmemesi konusu ve aşırı uzmanlaşma, yönetim ve otorite, hükümet-üniversite ilişkileri, yükseköğretim sistemlerinde entegrasyon ve farklılaşma ve özel üniversiteler gibi konulardır (Altbach, 1981; Brennan ve Shah, 2000; Clark, 1996; Gumpert ve Pusser, 1999; Hardy, 1990; Jeliaskova ve Westerheijden, 2002; Keller, 1983; Johnstone, 2001; Kerr, 1982; Koshal ve Koshal, 1999; Lewis, Hendel, ve Dundar, 2002; Rhoades ve Sporn, 2002; Sebkova ve Benes, 2002; Stensaker ve Norgard, 2001; Sultana, 2001; Şimşek, 1999; Tural, 2002).

Salmi (1992)'ye göre (Aktaran: Johnstone, 2001, s.2), rekabet edebilen bir ekonomi ve teknolojinin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için büyüyen yükseköğretim talebine "en etkili yaklaşım kurumsal bir çeşitlendirme stratejisidir. Böylelikle, yükseköğretime olan sosyal talep çeşitli daha düşük maliyet ile hizmet sunan misyonları, fonksiyonu ve hizmet sunma biçimleri

ahmet aypay

Grafik 3. Türkiye'nin İnsangücü ve Eğitim Değişkenleri Açısından Tüm Dünya Ülkeleri ile Karşılaştırılması.



- 1 Ortalama yıllık GSYİH artışı
- 2 Üniversite eğitimi ekonominin gereksinimlerini karşılamaktadır
- 3 İyi eğitilmiş insangücü yurt dışına göç etmemektedir
- 4 Yönetim eğitiminin yaygınlığı
- 5 Personele verilen hizmet-içi eğitim düzeyi
- 6 Ulusal kültürün yabancı etkiye açık olması
- 7 İlköğretim 8. sınıf fen başarısı
- 8 İlköğretim 8. sınıf matematik başarısı
- 9 Profesyonel ve teknik personel işgücünün % kaçını oluşturur
- 10 Eğitime GSMH'dan ayrılan pay(%)
- 11 Bireylerin yeniliklere adapte olması
- 12 Bebeklerin yaşam beklentisi
- 13 İlköğretimde öğretmen/öğrenci oranı
- 14 Yüksek öğretimde okullaşma oranı
- 15 Orta öğretimde okullaşma oranı
- 16 Yetişkin okur yazarlığı
- 17 AR-GE'de çalışan araştırmacı sayısı
- 18 İnsan gelişimi endeksi

Kaynak: World Bank (2002).

ahmet aypay

farklı kurumlar aracılığıyla yönettirebilir.” Bu bir dereceye kadar örgün eğitim dışında açıköğretim ve MYO’ların yaygınlaştırılması ile sağlanmıştır. Ancak, üniversitelerin de bu konuda adımlar atmaları gerekmektedir.

Gumport ve Pusser (1999), Amerikan üniversitelerinin son dönemdeki azalan kamu kaynakları konusunda yeniden yapılanma çabalarını incelemişlerdir. Bu yazarlara göre, dikkatlerin sadece finansman konularına yönelmesi yeniden yapılanma dinamiklerinin iyi anlaşılabilmesi sonucunu doğurabilir. Üniversiteler içinde buldukları çevresel değişimlere karakter değişimi ile yanıt vermektedirler. Dolayısıyla, yeniden yapılanmayı daha iyi görebilmeye, hem yerel hem ulusal faktörler önem taşımaktadır. Devlet üniversitelerini kavramsallaştırırken kamu yararı sağlayan kurumlar olarak değil, özel yarar sağlayan akademik kapitalizm merkezleri olarak kavramsallaştırmak daha yararlı olabilecektir.

Diğer yandan, yükseköğretimin tamamen bir kamu hizmetinden daha çok bir özel hizmet olduğu ileri sürülmektedir. Bunun nedenleri olarak ise yükseköğretimde: (1) sınırlı arz sonucu rekabet şartlarının oluşması, (2) genellikle bir fiyat karşılığında alınabilmesi sonucu dışta bırakma (excludability), ve (3) herkes tarafından talep edilmemesi sonucu reddetme (rejection) gibi ölçütler temel alındığında, yükseköğretim bir kamu hizmetinden çok, özel bir hizmet tanımına uymaktadır (Johnstone, 2003).

Üniversitelerin çevreye uyumunu inceleyen çalışmalar yöneticilerin rolünün önemini vurgulamakla beraber bunun yönetsel kontrol olmadığını belirtmektedirler. Başarılı kurumsal adaptasyon yöneticiler ve öğretim üyelerinin işbirliği yapmaları durumunda gerçekleşmektedir (Gumport ve Sporn, 1999).

Marginson ve Rhoades (2002) karşılaştırmalı yükseköğretim çalışmalarının yeni bir analitik çerçeveye oturtulması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu, bir bakıma Clark’ın (1983) yükseköğretim sistemlerini devlet, akademik bürokrasi ve piyasa üçgeninde sınıflayan yaklaşımını bir adım daha ileriye götürmeye çalışmaktadır. Yeni çerçeve uluslararası bölgelerin (örneğin Avrupa Birliği), ulusal düzeydeki düzenlemelerin ve yerel etmenlerin karşılıklı etkileşimde bulunmakta olduklarını belirtmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma ve ekonomik büyüme kapasite artışına yol açacak yenileşme bir yükseköğretim sistemi olmadan mümkün değildir. Yükseköğretim ile ekonomik gelişme arasında pozitif bir ilişki olduğu bilinmektedir. Bu durum özellikle, düşük gelirli zayıf kurumsal yapısı ve

ahmet aypay

sınırlı insan sermayesi olan ülkeler için geçerlidir (Maxwell, 1994; Salmi, 2002).

Bu konularla Türkiye’de yükseköğretimin sorunları arasında rastlantının ötesinde bir ilişki olduğu açıktır. Özellikle ülkemiz gibi gelişmekte olan ve genç nüfusu çok olan bir ülkede bu sorunların daha şiddetli bir biçimde ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Politika Araçlarının Kullanımı

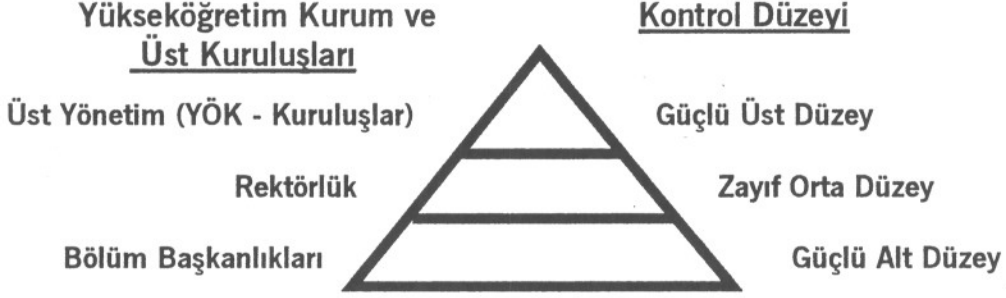
Devletlerin çeşitli alanlarda düzenlemelerde (regulations) bulunmaları önemli bir sorun olmaktadır. Genellikle devletlerin yükseköğretimi düzenlemeye çalışmalarının temelinde üç neden vardır. Bunlar verimlilik, dengeli kaynak dağılımı ve belirlenen sosyal ve kültürel amaçları gerçekleştirilmedir. Devletler düzenlemeyi genelde iki türlü yaparlar: rasyonel model ve öz-düzenleme (self-regulation) modeli (van Vught, 1994). Türkiye’de de 1973-1981 dönemi düzenlenmeyen (unregulated) bir büyüme dönemi olarak tanımlanmaktadır (Şimşek, 1999). Rasyonel model kontrol etmeyi amaçlarken öz düzenleme modelinde kurumların kendilerini değişen şartlara uyumlarını kolaylaştırmayı teşvik edecek araçlar kullanılması tercih edilir. Çizelge 1’de görüldüğü gibi hükümetlerin elinde düzenlemeye yönelik politika araçları gösterilmiştir. Bunlar en katı düzenlemelerden en az müdahaleyi içeren düzenlemelere doğru sıralanmıştır.

Yükseköğretim Kurum ve Üst Kuruluşları Kontrol Düzeyi

Katı devlet kontrolü modeli “kıta Avrupa”sı modeli olarak adlandırılmaktadır ve genellikle devlet bürokrasisi ve akademik kurulların bir karışımı olarak ortaya çıkar.

Devletin sadece gözetim ve denetim yaptığı model ise, Anglo-Sakson modeli ya da Amerikan-İngiliz Modeli olarak adlandırılabilir. Bu modele göre devlet, üniversitelere: Kıta Avrupası modeline göre daha az etkilemeye çalışır. İngiltere’de son yıllarda bu konuda bazı değişimler olmuş ise de, kavramsal olarak bu model, sınırlı devlet etkisini belirtmek için kullanılmaktadır. A.B.D. üniversiteleri şirketler olarak kurulurlar. Bu sistemde müteveli heyetler ve üniversite yöneticileri (president) genellikle stratejik ve finansman

Çizelge 1. Kıta Avrupası Modeli



Kaynak: Clark (1983, s. 127)'tan uyarlanmıştır.

ile ilgili kararları verirler. A.B.D. üniversitelerinde akademisyenler kıta Avrupası sistemi kadar olmasa da önemli güce sahiptirler. Devlet otoritesi üniversiteleri piyasa mekanizmalarına uyum sağlama yeteneklerini artırmaya yöneliktir. Bunun için üniversitelerin ürettikleri belirli göstergelerdeki performansa bağlı olarak bütçe belirlenir (van Vught, 1994).

Anglo-Sakson modelinin üniversite yapısına ve geleneğine daha uygun olduğu söylenebilir. Türkiye'deki reform yasaları genellikle rasyonel planlama ve kontrol amaçlı yapılmıştır. Bu genel kuralın bir istisnası 1961 Anayasasıdır. Bu yasa üniversitelere geniş özerklikler sağlamıştır. Ancak, üniversitelerin kendilerini düzenleyip geliştirebilmesi için özendirme sağlayacak yada onları bu konuda cesaretlendirecek ve toplumla ilişki kurmaları için olanaklar sağlamamıştır.

Çizelge 2. Mitznick' e göre Hükümetin Elindeki Düzenleme Araçları

Yasalarla Düzenleme	Kamu Teşekkülü (En devletçi biçimi) Genel Hukuk Yönetsel Kurallar ve Standartlar
Teşviğe Dayalı Düzenleme	Vergi Teşvikleri Cari/Kullanıcı Ücreti Hükümetçe Para Yardımı Promosyon Kampanyaları Bırakınız Yapsınlar (laissez faire; en serbest biçimi)

Kaynak: van Vught (1994, s. 97) .

Yükseköğretimde Farklılaşma ve Yenileşme (Innovation)

Yükseköğretim sistemleri için çok önemli sonuçları olan iki temel değişmeden birisi uzun süredir devam eden mevcut akademik büyüme ve görece olarak yeni ortaya çıkan yenilikçi üniversite örgütüdür. Birinci temel değişimin sonucunda, bilimsel algıdaki farklılaşma üniversitelerdeki farklılaşmadan kat kat daha büyük olmuştur. Üniversite ve ulusal düzeylerde bölüm ve birim sayısının artması, derslerin, programların ve derecelerin artması, bilimsel derneklerin sayısının artması, bilimsel dergi ve yayınların artması, yeni araştırma alanlarının ortaya çıkması ve bunların ortaya çıkardığı araştırmacı grupları gibi sonuçlar ortaya çıkmış bulunmaktadır (Clark, 1996).

İkinci temel değişim ise, yenileşmeci (innovative) ya da girişimci (entrepreneurial) üniversite modeli diyebileceğimiz bir üniversite modelinin ortaya çıkmasıdır. Girişimci üniversite örgütsel adaptasyonu, kurumsal karar verme yetkisi, ve küçük çapta ve gittikçe artan bir oranda değişmeyi vurgular. Kıta Avrupası'nda ortaya çıkan ve Japonya'da da görülen bu gelişmeler ile ortaya çıkan girişimci üniversitenin belirleyici özellikleri şunlardır: Birincisi, hırslı sayılabilecek bir vizyondur. İkincisi, bu vizyonu gerçekleştirmek için oluşturulmuş bir örgütsel yapıdır. Bu örgütsel yapı, güçlendirilmiş ve daha iyi entegre edilmiş bir yönetsel çekirdek, örgütün tümü adına hareket eden ve aynı zamanda temel birimlere ulaşabilen bir yada birkaç küçük merkezi gruptan oluşmaktadır. Üçüncüsü, kurumun yetkisine bağlı bazı fonları serbest bırakan bir mali serbestliktir. Bu fonlar devlet bütçesinden gelebilir ancak en güvenilir çözüm özel kaynaklardan ve araştırma projeleriyle elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Üniversite bu fonları kullanarak yeni girişimlerde bulunabilir. Ancak, yalnızca öğretim ve öğrenmeyi vurgulayan girişimci üniversiteler de bulunmaktadır. Dördüncü özellik, gelişimsel çevredir. Gelişimsel çevre, il özel idareleri ve belediyelerle, meslek örgütleri ve işletme ve şirketlerle ilişkileri kurmaktadır. Bu çevrede örgütsel programlar ve belirli işlevsel üniteler çoğunlukla geleneksel bölümlerin dışında ama onlardan tamamen bağımsız değildir. Böylece, üniversite çevre ile kurulan yeni ilişkilerde eski sınırlarının ötesine geçebilecektir (Clark, 1996; Yokoyama, 2002).

Yükseköğretim kurumlarının kendi varlık ve geleneklerini sürdürme yetenekleri en önemli karakteristiklerindedir. Bunun nedenleri ise bilgi üretimi ve uzmanlık ile ilgilidir. İkinci önemli karakteristik ise bilginin örgütsel yapıyı belirlemesidir. Bu bölümler tarafından yapılır ve otonomiyle

sağlanır. Üçüncü temel özellik parçalanmışlıktır (fragmentation). Son olarak, otorite kurum içinde dağıtılmıştır (van Vught, 1994).

Hage ve Aiken (Akt: van Vught, 1994, s. 108) örgütlerde değişimin oranı ile ilgili yedi etmen ortaya koyarlar. Bunlar:

1. Biçimsellik ne kadar yüksek ise örgütsel değişim oranı o kadar düşüktür,
2. Yetkiler ne kadar merkezde toplanmış ise örgütsel değişim oranı o kadar düşüktür,
3. Örgütte ne kadar fazla düzey var ise örgütsel değişim oranı o kadar düşüktür,
4. Örgütte ne kadar çok profesyonelleşme var ise örgütsel değişim oranı o kadar büyüktür,
5. Üretim hızı ne kadar fazla ise örgütsel değişim oranı o kadar düşüktür,
6. Verimlilik ne kadar fazla vurgulanırsa örgütsel değişim oranı o kadar düşüktür,
7. İş doyumu ne kadar yüksek ise örgütsel değişim oranı o kadar yüksektir.

Clark'a göre yükseköğretimde değişim için gerekenler mevcuttur (Aktaran: Van Vught, 1994, s.109): Bir çok gözlemcinin akademik sistemlerin yalnızca dış güçler tarafından baskı yapıldığı zaman değişebildiğine inanmasına karşın, bu sistemler alt düzeylerinde gittikçe artan bir oranda yenileşme ve adaptasyon gösterirler. Buluş ve yayılma bölümler ve buna eşdeğer ünitelerde kurumsallaşmıştır ki bunların içinde disiplinler ve meslekler bulundurulur... Böyle değişimler genellikle yaygın bir biçimde görmezlikten gelinir... Bu işlevsel düzeyde olur... Tabanı ağır bir kurumda, alttan gelen yenileşme değişimin önemli bir biçimidir.

Clark'a göre, ayrıca yükseköğretimde genelde değişimler küçük ayarlamalar biçiminde gerçekleşir ve büyük reformlar genellikle çok yaygın değildir. Yükseköğretimde yönetim ve programla ilgili kapsamlı reformlar genellikle başarısızlıkla sonuçlanır (van Vught, 1994).

Rogers ve Schoemaker (1971, Akt. van Vught, 1994, s.113) 1500'den fazla çalışmayı analiz ettikten sonra bir yenileşmenin başarılı olup olamayacağına ilişkin beş önemli özellik belirlemişlerdir:

ahmet aypay

1. Yeni düşüncenin var olan değerler, geçmiş deneyimler ve değişime tabi olanın ihtiyacı olması ile değişimin kabul edilme hızı arasında pozitif bir ilişki vardır,
2. Yeni düşüncenin görece olarak mevcut olandan daha iyi olarak algılanması ile kabul edilme oranı arasında pozitif bir ilişki vardır,
3. Yenileşmenin karmaşık olması ile kabul edilme hızı ile ilişkili değildir,
4. Yenileşmenin denenebilirliği ile onun kabul edilme oranı arasında pozitif bir ilişki vardır,
5. yenileşmenin gözlenebilir olması ile kabule edilme oranı arasında pozitif yönde bir ilişki vardır.

Clark, yükseköğretimde farklılaşmanın (differentiation) yönetişimin diğer bir adı olması gerektiğini ileri sürmektedir. Diğer konulara ek olarak, yükseköğretimde farklılaşmış yapılar birbiri ile çelişen görevleri yerine getirmede basit yapılara göre daha uygundur. Çünkü, yapısal çeşitlilik statü farklılaşmasına ve sektör çeşitliliğine yol açar ve bunlar da esnekliği ve yenileşmeyi teşvik eder (Van Vught, 1994).

Yükseköğretim kurumlarının tek tip olmadığını daha önce değişik nedenlerle ileri sürenler olmuştur. Birnbaum (1988) ve Bergquist (1992) çoğunlukla üniversite ve yüksekokulların kendi iç dinamiklerini gözleyerek oluşturdukları modeller ortaya koymuşlardır. Üniversitelerde gözlenen bu ve bu konudaki diğer modelleri Aypay (2002)'in çalışmasında daha ayrıntılı olarak tanıtılmaktadır.

SONUÇ

Yükseköğretimdeki sorunların temelinden en önemli sorun genellikle yaygın kanı olan finansman konusu değildir. Kuşkusuz finansman önemli bir sorundur. Ana sorun yönetim ve örgütsel yapıdır. Dünyadaki örneklerde görüldüğü gibi iyi yönetim üniversitelerin transformasyonunda öncelikli belirleyicidir. İyi bir yönetim sistemi örgütsel yapıları değiştirerek kendisini girişimci üniversite modeline dönüştürebilmektedir. Uygulamalar göstermektedir ki, iyi yönetim üniversitelerin finansman sorunları da dahil olmak üzere bir çok sorunu çözebilmektedir.

İyi yönetim için gerekli olanlar güçlü üniversite merkez örgütü ve bu yapıyı destekleyen birimler gereklidir. Buna paralel olarak, bölümlerin ve araştırma ve uygulama merkezlerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir. Yükseköğretim kurulunun yetkileri azaltılırken rektörlüklerin ve bölümlerin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Üniversite yönetimlerini merkezi planlama ve kontrole dayalı planlama yerine belirli performansa dayalı finansman modellerine geçilmelidir. Bu genel çerçeve içinde aşağıdakiler yapılabilir:

1. Üniversiteler arasında farklılaşma olmalıdır. Gelişmişlik düzeylerine göre üniversiteler üç gruba ayrılabilir. Yalnızca lisans eğitimi verenler, lisans eğitimi yanında yüksek lisans eğitimi verenler ve biraz araştırma yapanlar, lisansüstü ve araştırma eğitimi veren üniversiteler. Bu sınıflama verilen doktora dereceleri, öğretim üyesi sayıları, yayınlanan makale sayıları, lisans ve lisansüstü öğrenci sayıları, kaynakları, araştırmaya ayrılan kaynaklar ve kütüphane kapasiteleri gibi bir takım ölçütlere bağlı olarak belirlenebilir.
2. Halihazırda var olan birbirinden hem olanaklar hem de taşıdıkları yük bakımından farklı olan 53 devlet ve 22 vakıf üniversitelerine tek bir standarda uymaya zorlamak iyi sonuç vermemektedir. Türkiye bu yıl Avrupa Topluluğu Altıncı Çerçeve Programı finansmanı için 200 Milyon € kaynak aktarmıştır. Bu kaynağın bir kısmını araştırma projeleriyle geri alabilme Türkiye'deki üniversitelerin araştırma projesi üretmelerine bağlıdır. Uluslararası alanda yarışabilecek üniversitelere gereksinim vardır. Bu farklılaşma ayrıca tüm ülke çapında tek bir okul fiyatı belirlemek yerine niteliğe göre öğrenci katkı paylarının belirlenmesi ki bu başarılı öğrencilere kredi sağlanması koşuluyla sağlanabilir.
3. İkinci kısım üniversiteler orta düzeydeki üniversiteleri olarak tanımlarsak, genelde yüksek lisans diploması (belki sınırlı sayıda doktora derecesi) veren ve aynı zamanda belirli oranda araştırma yapan üniversiteler. Bunlar bölgesel üniversiteler olarak tanımlanabilir.
4. Üçüncü kısımda gelişmekte olan üniversiteler yer alabilir. Bu kurumlar, öğretim elemanı ve altyapı açısından yeterli düzeye gelememiş kurumlardır. Bu kurumlar fazla öğrenci alabilir ve gelirinin çoğunu öğrenci harçlarından sağlayan (devletten fert başına harç kredisi ya da kaynak alabilirler) kurumlar olarak düşünülebilir. Öğretim elemanlarının ağır ders yükü altında rekabet etmelerini beklemek haksızlık olacaktır.

ahmet aypay

Bu farklılaşma kaynakların daha rasyonel kullanımını getirecek ve kaynak sıkıntısı görelî olarak azalabilecektir. Bu kurumlar daha fazla üretken hale gelebilecektir. Ekonomik, sosyal ve politik gelişmeler (örn: Avrupa Topluluğu ve küreselleşme) bunları zorunlu hale getirmektedir.

Bu çerçevede üniversitelerde yönetim, örgütsel yapılar, öğretim elemanlarının yükselmesi farklılaşacaktır. Örneğin, ülke çapında tek bir doçentlik kriteri uygulamak yerine farklı gruplara göre kriterler belirlemek gerekmektedir. İyi öğretim yapan öğretim elemanlarına da yükselebilmek olanağı sağlanmalıdır. Ancak, gelişmekte olan bir üniversitede doçent olan bir öğretim üyesi gelişmiş bir üniversiteye geçmek isterse yeniden gelişmiş üniversitelerde istenen doçentlik sınavını başarma koşulu aranabilir.

Bu değişimler sonucunda devlet, akademik bürokrasi, ve piyasa mekanizmaları arasında bugün yükseköğretim kurumlarında mevcut olmayan bir denge kurulması sağlanabilecektir. Bu tür bir gelişme, YÖK gibi bir kurulu tüm yükseköğretim kurumlarına aynı koşulları yerine getirmelerini istemeyecektir. Bu kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayacaktır. Üniversitelerin kendi koşullarına göre kendi grubundaki kurumlarla rekabet edebilmelerine olanak sağlayabilecektir. Meslek örgütleri temsilcilerinin de olduğu akademik ve yönetsel kurullar, sivil toplum örgütü temsilcilerinin olduğu kurullar üniversitelerin çevre ile ilişkilerini geliştirebilir. Bunlar akademik konularda değil, üniversitelerin genel misyonuyla ilgili konularda tavsiyelerde bulunabilirler.

KAYNAKÇA

- Adem, M. (1988). **Yükseköğretimde Planlama Ve Koordinasyon. Yükseköğretimde Değişmeler.** Ankara: TED Yayınları.
- Akkutay, Ü. (1996). **Millî Eğitimde Yabancı Uzman Raporları: Atatürk Dönemi.** Ankara: Avni Akyol Ümit Kültür Ve Eğitim Vakfı. Yayın No: 2.
- Altbach, P. G. Ve Behrdal, R. O. (1981). **Higher Education In American Society.** Buffalo, NY: Prometheus Books.
- Ayhan, A. (2002). **Dünden Bugüne Türkiye'de Bilim Teknoloji ve Geleceğin Teknolojileri.** İstanbul: Beta Basım Yayım Ve Dağıtım.
- Aypay, A. (2002). "Üniversitelerin Yönetiminde Gözlenen Örgütsel Modeller". **Eğitim Araştırmaları**, 7:1-10.
- Bergquist, W.H. (1992). **The Four Cultures Of The Academy.** San Francisco: Jossey Bass.

- Birnbaum, R. (1988). **How Colleges Work: The Cybernetics Of Academic Organization**. San Francisco: Jossey Bass.
- Brennan, J. Ve Shah, T. (2000). **Managing Quality In Higher Education: An International Perspective On Institutional Assessment And Change**. Buckingham: The Society For Research Into Higher Education And Open University Press.
- Clark, B.R. (1983). **The Higher Education System**. Berkeley: The University Of California Press.
- Clark, B.R. (1998). **Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways To Transformation**. Oxford: International Association Of Universities Press And Pergamon.
- Clark, B.R. (1996). "Substantive Growth And Innovative Organization: New Categories For Higher Education Research". **Higher Education**, 32: 417-430.
- Erk, N. (1989). "The Economics Of Higher Education And Tests Of Equity Criteria In Turkey". **Higher Education**, 18: 137-147.
- Gumport, P. J. Ve Sporn, B. (1999). "Institutional Adaptation: Demands For Management Reform And University Administration". Smart, J. (Ed.). **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, XIV. NY: Agathon.
- Gumport, P. J. Ve Pusser, B. (1999). "University Restructuring: The Role Of Economic And Political Contexts". Smart, J. C. (Ed.). **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, XIV. NY: Agathon.
- Gürüz, K. (2001). **Dünyada Ve Türkiye'de Yükseköğretim: Tarihçe Ve Bugünkü Sevk Ve İdare Sistemleri**. Ankara: ÖSYM Yayınları: 2001-4.
- Hardy, C. (1990). "Putting Power Into University Governance". J. C. Smart (Ed.), **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, XI. NY: Agathon.
- Jeliazkova, M. Ve Westerheijden, D. F. (2002). "Systemic Adaptation To A Changing Environment: Towards A Next Generation Of Quality Assurance Models". **Higher Education**, 44: 433-448.
- Johnstone, B. (2003). "The Financing And Management Of Higher Education: A Status Report On Worldwide Reforms. Available": [online]. [http:// www.gse.buffalo.edu/fas/johnston/readings.htm](http://www.gse.buffalo.edu/fas/johnston/readings.htm)
- Johnstone, B. Ve Bain, O. (2001). "Universities in Transition: Privatization, Decentralization, And Institutional Autonomy As National Policy With Special Reference To The Russian Federation. Available": [http:// www.gse.buffalo.edu/fas/johnston/readings.htm](http://www.gse.buffalo.edu/fas/johnston/readings.htm)

- Karakütük, K. (2002). "Lisansüstü Öğretimin Sorunları". **Eğitim Araştırmaları**, 7: 65-75.
- Kerr, C.(1982).**The Uses Of The University**. (Third Ed.). Cambridge, MA: Harvard Univer. Press.
- Korkut, H. (2001). **Sorgulanan Yükseköğretim**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Koshal,R. K. Ve Koshal, M. (1999). "Economies Of Scale And Scope İn Higher Education: A Case Of Comprehensive Universities". **Economics Of Education Review**, 18: 269-277.
- Lewis, D. R. Ve Dundar, H. (1999). "Costs And Productivity İn Higher Education: Theory, Evidence, And Policy Implications". J. C. Smart (Ed.), **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, XIV. NY: Agathon.
- Lewis, D., Hendel, S. D., Ve Dundar, H. (2002). "Wither Private Higher Education İn Transition". European Association Fore Institutional Research Derneğinin 24. Yıllık Forumunda Sunulan Bildiri. 8-11 Eylül, Prag, Çek Cumhuriyeti.
- Marginson, S. Ve Rhoades, G. (2002). Beyond National States, Markets, And Systems Of Higher Education. *Higher Education*, 43: 281-309.
- Maxwell, W. E. (1987). "The Expansion Of Higher Educaiton Enrollments İn Agrarian And Developing World." J. C. Smart (Ed.), **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, III. NY: Agathon.
- OECD. (1996). **Türkiye Ulusal Bilim Ve Teknoloji Politikası Raporu**. (Çev. TÜBİTAK). Ankara.
- Parsons, T. Ve Platt, G. M. (1973). **The American University**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhoades, G. Ve Sporn, B. (2002). "Quality Assurance İn Europe And The U.S. Professional And Political Economic Framing Of Higher Education Policy". **Higher Education**, 43: 355-390.
- Salmi, J. (2002). "Constructing Knowledge Societies: New Challenges For Tertiary Education". This Paper Is Presented As The Executive Summary Of The World Bank Report On Tertiary Education At The International Conference On Globalization: What Issues At Stake Fro Universities. Université Laval, Québec, Canada.
- Sebkova, H. Ve Benes, J. (2002). "Analysis Of Czech National System Of Governance İn Higher Education." European Association For Institutional Research Derneğinin 24. Yıllık Forumunda Sunulan Bildiri. 8-11 Eylül, Prag, Çek Cumhuriyeti.

ahmet aypay

- Stensaker, B. Ve Norgard, J. D. (2001). " Innovation And Isomorphism: A Case Study Of University Identity Struggle 1969-1999". **Higher Education**, 42: 473-492.
- Sultana, R. G. (2001). "Educational Innovation İn The Context Of Challenge And Change: A Euro-Mediterranean Perspective". R.G: Sultana (Ed.). **Challenge And Change İn The Euro-Mediterranean Region: Case Studies İn Educaitonal Innovation**. New York: Peter Lang, Inc.
- Şimşek, H. (1999). "The Turkish Higher Education System İn The 1990s". **Mediterranean Journal Of Educational Studies**, 4, 2, 133-153.
- Tural, N. K. (2002). "Küreselleşmenin Üniversite Üzerine Etkisi". **Eğitim Araştırmaları**, 6: 99-120.
- Uzun A., Özel, M.E., Yalçın, C. (1990). "Main Trends İn Graduate Study İn Basic Sciences İn Turkish Universities: A Quantitative Overview". **Higher Education**, 20, 485-497.
- Van Vught, F. A. (1994). "Policy Models And Policy Instruments İn Higher Education: The Effects Of Governmental Policy-Making On The Innovative Behavior Of Higher Education Institutions". J. C. Smart (Ed.), **Higher Education: Handbook Of Theory And Research**, X. NY: Agathon.
- World Bank. (2002). [Online] www.worldbank.org
- Yokoyama, K. (2002). " Entrepreneurialism İn Japanese And The UK Universities: Governance, Management, Leadership, And Funding". European Association For Institutional Research Derneğinin 24. Yıllık Forumunda Sunulan Bildiri. 8-11 Eylül, Prag, Çek Cumhuriyeti.
- YÖK. (2001). **Türk Yükseköğretiminin Bugünkü Durumu**. Ankara: YÖK Yayınları.