

# Yükseköğretim Sistemlerinin Yönetimi ve Üniversite Özerkliği: Küresel Eğilimler ve Türkiye Örneği

## The Governance of Higher Education Systems and University Autonomy: Global Trends and the Case of Turkey

Zafer ÇELİK, Bekir S. GÜR

### ÖZ

Yükseköğretim Kurulunun 1981 yılında kuruluşundan itibaren, Türkiye’de üniversite özerkliği ve yükseköğretim sisteminin üst yönetimi tartışmalı bir konu olmuştur. Bu çerçevede, Türkiye’de Yükseköğretim Kurulunun mevcut yetkilerinin azaltılması ve buna paralel olarak üniversitelerin özerkliklerinin artırılması konusunda yaygın bir talep vardır. Yükseköğretim sisteminde reform yapılması konusunda uzlaşma olmasına rağmen, nasıl bir reform yapılması gerektiği yönünde bir uzlaşma yoktur. Bundan dolayı, Türkiye’deki yükseköğretimin mevcut durumu, uluslararası karşılaştırmalı bir perspektifle ortaya koyan bilimsel araştırmalara ihtiyaç hissedilmektedir. Bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak OECD ve Avrupa ülke örneklerinden yola çıkarak karşılaştırmalı bir şekilde, yükseköğretim sistemlerinin üst yönetimleri incelenmiştir. Ardından, yükseköğretim kurumlarının yönetim yapıları ele alınmış ve kurumsal özerkliğin nasıl tanımlandığı incelenmiştir. Son olarak, tarihsel bir perspektifle, Türkiye yükseköğretiminin yönetiminde ne tür değişimler yaşandığı tartışılmıştır. Sonuç bölümünde, uluslararası karşılaştırmalar temelinde, Türkiye’deki reform tartışmalarına katkı yapmak için bazı politika önerileri geliştirilmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Yükseköğretim sistemleri, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Özerklik, Yönetim

### ABSTRACT

Since the establishment of the Council of Higher Education in 1981, university autonomy and the governance of higher education system in Turkey have been contentious topics. There is a public demand for decreasing the power of the Council and increasing the autonomy of universities in Turkey. Notwithstanding the consensus on reforming the higher education system, there is no consensus on the content of the reform. Accordingly, there is a need for scientific studies presenting the state of higher education in Turkey from an internationally comparative perspective. This study includes three parts. The first part investigates the governance of higher education systems based on the examples from the OECD and Europe. The second part discusses the governance of higher education institution and how the institutional autonomy is defined. The third part presents the changes that the governance of higher education system in Turkey underwent from a historical perspective. In the conclusion, based on the international comparisons, some policy recommendations are proposed in order to contribute to the reform discussions in Turkey.

**Keywords:** Higher education systems, Council of Higher Education, Autonomy, Governance

### GİRİŞ

Yükseköğretim sistemlerinin yönetimi, karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde, ülkeler arasında çok önemli farklılıklar ve benzerlikler göze çarpmaktadır. Yükseköğretim sistemlerinin yönetimi, çok katmanlı ve karmaşık bir yapıya sahiptir.

Örneğin hükümetler ve bakanlıklar, üst ya da üniversite ile devlet arasındaki aracı kuruluşlar, kalite güvence ajansları, istatistik ajansları, öğrenci ölçme kurumları, rektörler konferansı, mütevelli heyeti, rektör ve senato gibi kurum ve kişiler yükseköğretimin yönetiminde çeşitli düzeylerde sorumludur.

#### Zafer ÇELİK

Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye  
Yıldırım Beyazıt University, Ankara, Turkey

#### Bekir S. GÜR (✉)

Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye  
Yıldırım Beyazıt University, Ankara, Turkey  
bsgur@ybu.edu.tr

**Geliş Tarihi/Received :** 05. 04. 2014

**Kabul Tarihi/Accepted :** 21. 04. 2014

Bu çok çeşitli yönetim yapılarının hepsi ya da bazıları, bir ülkenin yükseköğretim sisteminin yönetiminde etkilidir. Bu çok katmanlı ve karmaşık yapıdan dolayı, idari, mali ve akademik alanlara ilişkin yetki ve sorumluluğun hangi kurumda/kişilerde olduğu ve olması gerektiği, öteden beri tartışılmaktadır. Zaten yükseköğretim sistemleri incelendiğinde, merkezi otoritenin müdahalesinin sınırları ile aracı kurumların düzenleyici yetkilerinin ve üniversitenin özerkliğinin sınırlarının, ülkeden ülkeye farklılaştığı görülmektedir.

Yükseköğretim sisteminin yönetimini temelde iki kategoriye ayırmak mümkündür: i) bir bütün olarak yükseköğretim sisteminin üst yönetimi; ii) yükseköğretim kurumlarının yönetimi. Yükseköğretim üst yönetimi ile sistemi bir bütün olarak düzenleyen, kurumlara yön gösteren ve kurumlar arası koordinasyon sağlayan şemsiye yapı ve yapılar ifade edilmektedir. Yükseköğretim sisteminin üst yönetimi, Kıta Avrupası ve birçok Asya ülkesinde doğrudan bir bakanlığa bağlıdır. Bir bakanlığın doğrudan yükseköğretim sistemini düzenlemekten sorumlu olmadığı yerlerde ise yükseköğretim sistemi genellikle bir üst kurul ya da aracı kuruluşlar tarafından düzenlenmektedir (Doğramacı, 2007; Gürüz, 2008; Küçükcan & Gür, 2009). Yükseköğretim kurumlarının yönetiminden ise senato, rektörler ve mütevelli heyeti gibi yapılar kastedilmektedir. Oldukça köklü bir geçmişi olan üniversitenin yönetim biçimlerinde son yıllarda önemli değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Bunun sonucu olarak da, yükseköğretim kurumlarının yönetim yapısının nasıl olması gerektiğine ilişkin tartışmalar oldukça artmıştır. Bunun sebepleri olarak, yükseköğretim sistemlerinin büyümesi, böylece çağ nüfusunun üçte birinden fazlasına hizmet sunan kitlesel ve hatta bazı ülkelerde çağ nüfusunun yarısından çoğuna hizmet sunan evrensel bir biçim alması ve daha fazla kaynak ihtiyacının ortaya çıkması; ulus devletlerin kamu yönetimi anlayışında değişimlerin yaşanması, uluslararası rekabetin artması; yükseköğretim kurumları ile devlet, iş dünyası ve toplum ilişkilerinin yeniden tanımlanması ve kalite güvencesine atfedilen önemin artması sayılabilir.

Yükseköğretim Kurulu (YÖK)'nun 1981 yılında kuruluşundan itibaren, Türkiye'de de üniversite özerkliği ve yükseköğretim sisteminin üst yönetimi tartışmalı bir konu olmuştur. Buna ek olarak, Türkiye yükseköğretim sistemi son yıllarda olağanüstü büyümüş ve bu büyüme, mevcut yükseköğretim sisteminin yeni ihtiyaç ve talepleri karşılama performansını tartışılır hale getirmiştir. Bir başka ifadeyle, son yıllarda yaşanan sistemik büyüme, hem yükseköğretim sisteminin hem de yükseköğretim kurumlarının yönetim biçimlerinin değişmesi yönünde ciddi bir baskı oluşturmuştur. Bunun sonucu olarak YÖK'ün rolü, işlevi ve sorumlulukları, yükseköğretim kurumlarının yönetim yapısı, YÖK ve yükseköğretim kurumları arasındaki ilişkiler daha çok tartışılmaya başlanmıştır. Mevcut yükseköğretim sistemi aşırı merkezîyetçi bulunmakta ve bundan dolayı yükseköğretim kurumlarının özerklik düzeyleri sınırlı kabul edilmektedir. Bu çerçevede, YÖK'ün yetkilerinin azaltılması, üniversitelerin özerkliklerinin artırılması ve YÖK'ün eşgüdüm ve planlamadan sorumlu bir üst kurula dönüştürülmesi hususlarında yaygın bir talep, çeşitli kesimlerce dile getirilmektedir (DPT, 2000, 2006; Gür & Çelik, 2011; Gürüz, 2008; Küçükcan & Gür, 2009; TÜSIAD,

2003; World Bank, 2007; YÖK, 2007). Yükseköğretim sistemine ilişkin reform beklentilerine paralel olarak, son yıllarda başta Cumhurbaşkanı Abdullah Gül olmak üzere, Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri ve hatta YÖK Başkanları, yükseköğretim sisteminin yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde beyanlar vermişlerdir. Dahası YÖK, 2011-2013 yılları arasında öğretim üyeleri, rektörler ve sivil toplum kuruluşları dâhil çeşitli paydaşların görüşlerini toplamış ve yeni bir yükseköğretim yasa tasarısı taslağı hazırlığı yapmıştır. Bu taslak, Ocak 2013 tarihinde YÖK tarafından hükümete iletilmiştir (YÖK, 2013). Ancak bu tarihten günümüze değin, taslağın durumunda somut bir gelişme kamuoyuna yansımamış ve söz konusu taslak yasalaşmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmemiştir.

Yukarıda sıralanan gelişmelere rağmen, beklenen bir yükseköğretim reformu Türkiye'de halen gerçekleşmemiştir. Böyle bir reform beklentisinin gerçekleşmemesinin önemli bir nedeni, reform yapılması konusunda uzlaşma olması rağmen, nasıl bir reform yapılması gerektiği yönünde bir uzlaşma olmamasıdır. Bundan dolayı, yükseköğretim sisteminin reformunun nasıl olması gerektiğine ilişkin, hem Türkiye'deki mevcut durumu ortaya koyan hem de uluslararası karşılaştırmalar ve eğilimlere dayalı bilimsel araştırmalara ihtiyaç hissedilmektedir. Karşılaştırmalı araştırmalar, dünyadaki çağdaş eğilimleri ortaya koyarak, Türkiye yükseköğretim sisteminin bu eğilimlere ne derece uyduğunu ve nasıl bir reform yapılması gerektiği konularına ışık tutma potansiyeli taşımaktadır. Bu çalışma, böyle bir ihtiyaçtan yola çıkılarak hazırlanmıştır. Çalışmada, üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak OECD ve Avrupa ülke örneklerinden yola çıkarak karşılaştırmalı bir şekilde, yükseköğretim sistemlerinin üst yönetimleri incelenmiştir. Ardından, yükseköğretim kurumlarının yönetim yapıları ele alınmış ve kurumsal özerkliğin nasıl tanımlandığı incelenmiştir. Son olarak, tarihsel bir perspektifle, Türkiye yükseköğretim sisteminin yönetiminde ne tür değişimler yaşandığı tartışılmıştır. Sonuç bölümünde, uluslararası karşılaştırmalar temelinde, Türkiye'deki reform tartışmalarına katkı yapmak için bazı politika önerileri geliştirilmiştir.

## YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMLERİNİN YÖNETİMİ

Bir ülkedeki merkezi otoritenin yükseköğretimin yönetimine müdahalesinin sınırları ve yükseköğretimi düzenleyen üst kurullar ile yükseköğretim kurumlarının temel yetki ve sorumluluk alanlarını yani yükseköğretim sistemini düzenleyen ve yetki dağıtımını belirleyen en temel husus, o ülkenin kamu yönetimi sistemidir. Bir başka ifadeyle, kurumların içinde yer aldığı toplumun kültürü, gelenekleri ve yasaları gibi unsurlar, özerkliğin ve devlet müdahalesinin sınırlarını çizmektedir (Fielden, 2008). Ülkelerin yönetim sistemleri ile ilişkili olarak merkezi otoritelerin bazı yetkileri, alt bir hükümet birimine veya bakanlığa, yerel yönetimlere (eyalet, bölge, vb.), aracı kurumlara (eyalet yöneticiler kurulu, yükseköğretim kurulu, yükseköğretim fon konseyi vb.) veya doğrudan yükseköğretim kurumlarının kendisine devredilmiştir. Tüm bu yetki devirlerine rağmen, merkezi otoriteler, yükseköğretime ilişkin genel strateji ve politikaların belirlenmesindeki hâlâ en temel aktördür. Birçok ülkede, farklı isimler altında örgütlenen, eğitim ve yükseköğretimden sorumlu bakanlıklar yükseköğretim sistemine ilişkin temel strateji ve politikaları belirlemektedir: Yükseköğretim ve Araştırma

Bakanlığı (örn., Fransa), Bilim ve Araştırma Bakanlığı (örn., Avusturya), Eğitim ve Araştırma Bakanlığı (örn., Almanya), Bilim ve Yükseköğretim Bakanlığı (örn., Polonya), Bilim ve Teknoloji Bakanlığı (örn., Japonya). Genel olarak, yükseköğretim sisteminin yönetiminde merkezi hükümetin uhdesindeki yetkiler şöyle özetlenebilir:

1. Yükseköğretime ilişkin bütüncül politikaları belirlemek ve sektörün 'büyüklüğü ve şekli' hakkında karar vermek,
2. Sektöre ilişkin stratejik planlamaları yapmak,
3. Yükseköğretime kaynak sağlamak,
4. Yükseköğretime ilişkin diğer bakanlıklar (Sağlık, Tarım, Bilim) ile koordinasyonu sağlamak (Fielden, 2008).

'Adem-i merkeziyetçi' bir yönetim sistemine sahip ülkelerde (örn., Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Kanada, Almanya ve Belçika) eyalet ya da bölge yönetimleri, yükseköğretim sisteminin yönetiminden ve düzenlenmesinden sorumludur. Bazı ülkelerde yükseköğretime ilişkin temel yetki ve sorumluluk, eyalet ya da bölgesel hükümette olmasına rağmen, bazı temel politika ve stratejiler merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Örneğin, Avustralya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde federal hükümet, finansman ile ilgili kimi konulardaki yetkiyi elinde tutmaktadır. Benzer şekilde, Çin merkezi hükümeti, bazı devlet destekli üniversitelerdeki sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmesine rağmen, koordinasyon işlevini elinde tutmaya ve ulusal stratejileri belirlemeye devam etmektedir. Birçok ülkede merkezi otoritenin yükseköğretim sistemlerinin üst yönetimindeki süreçlere tamamen hâkim olduğu bir yapıdan, aracı kurumların yükseköğretim sisteminde koordinasyonu sağladığı bir yapıya geçilmektedir. Bu bağlamda, hükümet ve yükseköğretim kurumları arasındaki ilişkiyi kurmak, doğrudan devlet tarafından yapılan işleri yürütmek üzere çeşitli aracı kurumlar kurulmuştur (de Boer & File, 2009; Eurydice, 2008; Fielden, 2008).

Yükseköğretim sistemini düzenleyen, üniversitenin hem devlet hem de diğer üniversitelerle ilişkilerini koordine eden aracı kurumların isimleri, yetki ve sorumlulukları, üye yapısı, süresi ve seçim süreci ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bu tür aracı kurumlara, yönetim kurulu ("*governing board*"), mütevelli heyeti ("*board of trustees*") ya da danışma kurulu ("*supervisory board*") gibi isimler verilmektedir (de Boer & File, 2009). Aracı kurullar yükseköğretim ile ilgili olarak stratejik yönetimle meşgul olmakta ve yükseköğretim sistemini düzenleyen en üst yönetim organı olarak hükümete ya da bakanlığa hesap vermektedir. Aracı kurulların yetkileri ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Örneğin, İrlanda, İsveç ve Norveç gibi ülkelerde aracı kurul, üniversite faaliyetlerinin ulusal yasa ve düzenlemelerle uyumuna bakmakta; hesap verebilirlik adına yıllık ve finansal raporlar gibi önemli dokümanları, kurum bütçesini ve stratejik planı onaylamaktadır. Öte yandan, Estonya, İspanya ve Macaristan'da aracı kurullar, devlet ve üniversite arasındaki koordinasyonu sağlamakta, üniversitenin toplumla ilişkisini desteklemekte, toplumun taleplerine daha duyarlı olması konusunda öneriler sunmaktadır. Söz konusu ülkelerdeki kurulların yükseköğretim kurumlarını izleme ve stratejik planla-

rını onaylama yetkisi resmi olarak bulunmamaktadır. İngiltere, Hindistan, Pakistan ve Tanzanya gibi ülkelerde fon sağlama ve operasyonel yönetim gibi yetkiler birden fazla aracı kurula devredilmiştir (Fielden, 2008).

Yükseköğretim sistemleri incelendiğinde çok farklı isim ve yetkiye sahip uzmanlaşmış aracı kurulların mevcut olduğu görülmektedir. Örneğin, ulusal kalite güvence kurumu (Avusturya), istatistik toplama ve yayımlama ajansı (Birleşik Krallık), ulusal yükseköğretim yönetimi ve koordinasyonu ile sorumlu ağlar/ajanslar (Güney Afrika); öğrenci borçlarını, hükümet desteklerini ve geri ödemeleri toplama, denetleme ve yönetme kurulu (Kenya); kurumların öğretimlerini geliştirmeye yardım ve destek sağlayan danışma kurulu (Avustralya) gibi çeşitli aracı kurumlar mevcuttur. Aracı kurulların işlevleri ve sorumlulukları, ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bazı ülkelerde, bazı yetkiler bakanlık ya da yönetim kurulunun bir biriminin sorumluluğu altında iken başka ülkelerde bu iş ve işlemler, özelleşmiş bir kurum tarafından yürütülebilmektedir. Hatta birçok ülkede birden fazla aracı kurul, bu yetkileri paylaşabilmektedir. Bazı ülkelerde birden fazla özelleşmiş aracı kurul ve yönetim kurulu gibi bir yapı bulunmaktadır. Bu kurumların en temel görevi, bakanlık ya da hükümet adına hesap verme mekanizmalarını işleyişe sokarak belirlenen yükseköğretim politikalarının etkinliğini ve verimliliğini denetlemektir. Aracı kurullar, stratejik planlara göre yükseköğretim kurumlarının kaynaklarını nasıl kullandığını denetlemektedir. Böylece bu aracı kurullar, hesap verebilirliği artırmak amacı taşımaktadır. Aracı kurulların denetlemesi, paranın nasıl harcılandığından ziyade, hedeflerin ne kadar gerçekleştirildiğiyle ilişkilidir (Fielden, 2008).

Ülke örnekleri karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde, yükseköğretim kurumlarını düzenleyen üst kurulların (yöneticiler kurulu) üyelerinin çoğunun üniversite dışı kurum ve kuruluşlardan gelen temsilcilerden oluştuğu görülmektedir (OECD, 2003). Örneğin, Avusturya, Hollanda, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da kurul üyeleri sadece üniversite dışı paydaşlardan oluşmaktadır. Avustralya, Danimarka, İngiltere, İtalya, İsveç, İrlanda ve Tanzanya'da kurul üyelerinin çoğu üniversite dışı kişilerden; Litvanya, Pakistan, Portekiz ve Slovenya'da ise üyelerin çoğu üniversite içi kişilerden oluşmaktadır (de Boer & File, 2009). Aracı kurulda yer alan üyelerin toplumsal farklı kesimlerini temsil etmesi esastır. Ticaret ve sanayi alanındaki kişilerin kurullarda yer alması, üniversitenin toplum ve iş dünyası ile ilişkilerini güçlendirme amacı taşımaktadır. Yerel ve bölgesel hükümet temsilcilerin kurulda yer alması, üniversitenin içinde bulunduğu bölge ile sosyal bağını güçlendirme ve bölgenin ekonomik gelişmesine katkı sağlama potansiyeli taşımaktadır. Bundan dolayı, üniversitenin içinde var olduğu toplumu daha etkin bir şekilde temsil edebilmesi ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için kurulların üye yapısının toplumsal çeşitliliği içermesi önem arz etmektedir. Bazı ülkelerin ulusal belgelerinde kurulun toplumsal çeşitliliği temsil etmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Örneğin, Danimarka ve İngiltere'de yönetim kurullarında meslek ve tecrübe olarak dengenin gözetilmesi gerektiği, yükseköğretime düzenleyen belgelerde yer almaktadır. Hollanda'da ise üyelerden en az biri, Avustralya'da ise üyelerden ikisinin finans kökenli olması, İsrail'de ise üyelerin

finans, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarında öne çıkmış olması gerekmektedir (Fielden, 2008).

Yöneticiler kuruluna ilişkin bir diğer husus ise kurul üyelerinin nasıl belirlendiğidir. Kurul üyelerinin seçiminde farklı yöntemler takip edilmektedir. Genel itibariyle, dışarıdan gelen kurul üyeleri, hükümet, bakanlık ya da bölgesel ya da yerel hükümet tarafından atanmaktayken üniversite içi üyeler üniversite tarafından belirlenmektedir (Fielden, 2008). Örneğin, Birleşik Krallık ve İrlanda hariç Avrupa ülkelerinde dışarıdan gelen kurul üyeleri bakan tarafından atanmaktadır. ABD’nde ise eyaletlerin yükseköğretimden sorumlu yönetim kurulu üyeleri çoğunlukla seçilmiş eyalet valisi tarafından atanmaktadır (Doğramacı, 2007). Kanada’da ise bir kısım üye eyaletçe atanmakta, bir kısmı seçilmekte, bir kısmı da üniversite tarafından belirlenmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, yükseköğretim sistemini düzenleyen üst kurulların üyelerinin seçiminde asıl belirleyici unsur üniversite personelinden ziyade, seçilmiş hükümet ya da hükümet organlarıdır. Bununla birlikte, kurul üyeliğinin kompozisyonunda ise toplumun farklı kesimlerinin temsiline dikkat edilmektedir. Bundan dolayı, kurulların toplumsal meşruiyeti oldukça güçlüdür ve bu kurullar, yükseköğretim kurumları ile devlet ve toplum arasında bir aracı rolünü üstlenirler.

### ÜNİVERSİTE YÖNETİMİ VE ÖZERKLİK

Yükseköğretim sistemlerine karşılaştırmalı bir şekilde bakıldığında kamu tarafından finanse edilen yükseköğretim kurumlarının yetki ve sorumluluklarının ülkeden ülkeye farklılaştığı görülmektedir. Genel olarak söylemek gerekirse, yükseköğretim alanına ilişkin yetkiler yükseköğretim kurumu, aracı kurum ve eyalet/devlet arasında paylaştırılmıştır. Yukarıda işaret edildiği gibi hangi yetkilerin doğrudan yükseköğretim kurumuna ait olduğu, hangi yetkilerin bir üst otoriteye (doğrudan devlet ya da

bir aracı kurum) ait olduğu, bir ülkenin kamu yönetimi sistemi ile yakından ilişkilidir. Ayrıca, yükseköğretimin kurumsal özerkliğinin tanımı ve sınırları, doğrudan yasal metinler ile o toplumun tarihi ve kültürel bağlamı ile ilişkilidir. Tüm bu hususlar, yükseköğretim kurumlarının yetkilerinin ve özerkliğinin sınırlarını belirlemektedir. Her ne kadar özerkliğin üzerinde uzlaşılan bir tanımı olmasa da, Avrupa Üniversiteler Birliği (AÜB, 'EUA') ve OECD gibi kurumlar tarafından yapılan özerklik tanımları yaygın kabul görmektedir. Aşağıda bu tanımlar ele alınacaktır.

AÜB tarafından yayınlanan 2007 yılında yayınlanan Lizbon Deklarasyonu, özerkliğe ilişkin dört temel boyutu tanımlanmıştır (European University Association, 2007). AÜB, söz konusu dört boyut temelinde birçok Avrupa üniversitesinin bağlı olduğu yükseköğretim sistemlerini özerklik ölçütleri ekseninde değerlendirmiş ve bir puan cetveli hazırlamıştır. Söz konusu dört boyut şu şekilde özetlenebilir: i. Akademik özgürlük (derece verme; müfredat ve öğretim yöntemlerine karar verme; araştırma alanına, kapsamına, amacına ve yöntemine karar verme); ii. Finansal özerklik (fon bulma ve tahsis etme; öğrenci harçlarına karar verme; artan bütçenin üniversitece kullanımına karar verme); iii. Örgütsel özerklik (üniversitenin yapısını ve mevzuatını belirleme; sözleşme yapma; karar verme organlarını ve kişilerini seçme); iv. İstihdam özerkliği (işe alma, maaşı belirleme ve yükseltme sorumluluğu) (Estermann, Nokkola, & Steinel, 2011). AÜB tarafından üniversitelerin özerkliğini ölçmeye yönelik yapılan çalışmalarda, özerklik dört temel kategori ekseninde ele alınmış ve her bir kategori de birçok göstergeye ayrılmıştır (Tablo 1).

AÜB tarafından hazırlanan özerklik sıralamaları incelendiğinde, örgütsel özerkliğin en geniş şekilde Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Estonya, Almanya-Kuzey Ren Westfalya ve İrlanda’da olduğu görülmektedir. Bu ülkelerdeki yükseköğretim

**Tablo 1:** Avrupa Üniversiteler Birliğine Göre Özerkliğin Boyutları

Örgütsel Özerklik	Finansal Özerklik	İstihdam Özerkliği	Akademik Özerklik
En üst yöneticiyi seçmek	Kamusal fonların tipi ve süresinde belirleyici olmak	İşe alım süreçleri üzerinde karar vermek	Toplam öğrenci sayısını belirlemek
En üst düzey yöneticiyi seçme ölçütlerini belirleme	Üniversitenin artan gelirlerini elde tutabilmek	Tüm personelin ücretlerini belirlemek	Lisans ve lisansüstü öğrencileri seçebilmek
En üst yöneticiyi görevden alma	Borç alabilmek	Personeli işten çıkarmak	Yeni akademik programlar açabilmek
En üst yöneticinin görevde kalma süresini belirleme	Kendi binasına sahip olmak	Yükselme şartlarını belirlemek	Akademik programları sona erdirmek
Yönetim kurullarındaki dış üyeleri seçmek	Harç ücretinin miktarını belirlemek (ulusal ve AB ülkeleri)		Öğrenim dilini belirlemek
Akademik yapılar üzerinde karar verebilme	Harç ücretinin miktarını belirlemek (uluslararası)		Kalite güvence mekanizmalarını ve sağlayıcılarını seçmek
Tüzel kişilik oluşturabilme			Programların müfredatlarını belirlemek

**Kaynak:** Estermann, Nokkola, & Steinel, 2011.

kurumlarının, kendi fakülte ve bölümlerini açma ile kâr amaçlı ya da olmayan tüzel kişilik kurma yetkisine sahip olmaları, yönetim organlarında/kurullarında üniversite dışı üyelerin yer alması, örgütsel özerkliğin genişliğinin göstergesidir. Türkiye yükseköğretim kurumlarının örgütsel özerkliğinin ise Avrupa üniversiteleri ile kıyaslandığında oldukça sınırlı olduğu, sıralamada 28 ülke arasında 27. olduğu görülmektedir. Akademik özerklik açısından bakıldığında, İrlanda, Norveç ve Birleşik Krallık, Estonya, Finlandiya ve İzlanda oldukça yüksek akademik özerklik kategorisinde yer almaktadırlar. Bu ülkelerde üniversiteler öğrenci sayısını belirleme, yüksek lisans ve doktora öğrencilerini seçme gibi akademik işlerle ilgili olarak oldukça geniş bir yetkiye sahiptir. Türkiye ise İtalya, İspanya, Danimarka, Hollanda ve Macaristan gibi ülkelerle birlikte orta-az akademik özerk kategorisinde yer almaktadır. Bu ülkelerde öğrenci sayıları bir üst otorite ile istişare edilmektedir. Bu ülkelerdeki yükseköğretim kurumları lisans programlarına öğrenci alma konusunda daha fazla sınırlama ile karşılaşırken kurumlar, yüksek lisans ve doktora öğrenci seçme ve öğrenci sayısı konusunda daha özerktirler. İstihdam özerkliği ise Estonya, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde hayli yüksektir. Bu ülkelerdeki üniversiteler, personel istihdamında, maaşında, işten çıkarmada ve yükseltmede asıl karar vericilerdir. Türkiye ise Almanya-Branderburg, Slovakya, İtalya, İspanya, Fransa ile birlikte istihdam özerkliğinde orta-az düzeyde yer almaktadır. Bu ülkeler yükseköğretim kurumlarında işe alma, ücret belirleme, işten çıkarma ve yükseltme konularında birçok sınırlama ile karşılaşmaktadırlar. Finansal özerklik, Lüksemburg, Estonya ve Birleşik Krallık'ta hayli geniştir. Tam finansal özerliğe sahip üniversiteler borç alma, kendi binasına sahip olma, harç ücretini belirleme, artan gelirlerini elde tutma ve kamusal fonların süresini belirleme gibi konularda yetkilidirler. Türkiye ise Fransa ile birlikte orta-az finansal özerk kategorisinde yer almaktadır (Estermann, Nokkola, & Steinell, 2011).

OECD'nin özerklik ölçütleri için belirlediği hususlar, AÜB'nin yukarıda aktarılan ölçütleri ile benzerdir. OECD'nin sekiz başlık altında topladığı özerklik ölçütleri şunlardır: Kendi binası ve ekipmanlarına sahip olma, borç alma, bütçeyi kendi hedeflerini gerçekleştirmek için kullanma, akademik yapıları kurma ve müfredatı belirleme, akademik personeli istihdam etme ve işten çıkarma, ücretleri belirleme, öğrenci sayısına karar verme, öğrenci harç miktarını belirleme. OECD'nin 14 ülkeyi kıyaslayarak hazırladığı tabloda genel olarak Avrupa ülkelerindeki üniversitelerin Türkiye ile Japonya ve Kore gibi ülkelerin üniversitelerine göre daha özerk bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Üniversiteler, özellikle mali ve finans ile ilgili konularda genellikle üst bir otoriteye/birime bağlı iken, akademik iş ve işlemler konusunda daha geniş bir özerklik alanına sahiptirler. Daha açık ifade etmek gerekirse, birçok OECD ülkesindeki yükseköğretim kurumları, akademik yapıları ve ders içeriklerini belirleme ile akademik personelin istihdamında geniş bir özerliğe sahiptir. Örneğin, Polonya, Meksika, İsveç, Norveç, Avustralya ve Birleşik Krallıkta, akademik yapıların kurulunda ve ders içeriklerinin belirlenmesinde kurumlar özerktir. Ayrıca, Meksika, Hollanda, Polonya, Avustralya, İrlanda, Birleşik Krallık, Danimarka, İsveç ve Norveç'te kurumlar, akademik personelin istihdamı ve işten çıkarılmasında yetki sahibidir. Finansman ve kurumların kapa-

siteleri ile ilgili konularda ise üniversitelerin özerklikleri daha sınırlıdır. Örneğin, öğrenci öğrenim ücretlerinin belirlenmesinde OECD ülkelerinin çoğunda (örn., Norveç, Finlandiya, İsveç, Japonya, Kore) kurumların yetkileri yok iken Hollanda, Polonya, Avustralya ve İngiltere'de ise kurumların kısmi özerklikleri vardır. Avustralya, İrlanda ve Birleşik Krallık, Meksika, Hollanda ve Polonya'da üniversitelerin özerklik alanı daha genişken, Avusturya ve İskandinav ülkelerinde (Finlandiya, İsveç ve Norveç) ise özerklik daha sınırlıdır (OECD, 2003). Kore, Japonya ve Türkiye'de ise üniversitelerin özerkliği ve yetkileri diğer ülkelere göre çok daha sınırlıdır (Günay, 2008).

Yükseköğretim kurumlarının sahip oldukları özerliğe ilişkin olarak genel olarak söyleyecek olursak, son yıllarda OECD ülkelerinde yapılan yasal düzenlemelerle birlikte yükseköğretim kurumlarının özerklik alanı genişletilmiştir. Örneğin, Norveç'te kurumlar yeni bir ders ya da program açma ya da kapamada kurumsal özerklik kazanmıştır. Buna ilaveten, Avusturya'da 2002'deki yasal düzenleme ile birlikte üniversitelerin özerkliği artmıştır. Dolayısıyla üniversiteler kendi istihdam koşullarını belirleme, akademik programlara karar verme konusunda artık hükümet onayına gerek duymamaktadır. Fakat şunu vurgulamakta fayda vardır ki özerkliğin artışı, genellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının da artması anlamına gelmektedir (OECD, 2003). Gerçekten de, merkezi otoriteler bir yandan yükseköğretim sistemi üzerindeki denetimini artırırken, diğer yandan belli çıktı ve hedeflere ulaşma konusunda yükseköğretim kurumlarına daha fazla esneklik tanımaya ve özerklik vermeye başlamıştır. Bu yeni yönetim anlayışı ile birlikte yükseköğretim kurumlarının yöneticileri daha fazla yetkiye sahip olmuştur. Böylece, kurum yöneticileri, meslektaşları arasındaki birinci rolünden ("*primus inter pares*") ziyade profesyonel bir yönetici ("*CEO*") haline gelmektedir. Senatoların bazı görevleri iş dünyası, kamu sektörü ve siyaset alanından gelen üyelerin de olduğu yeni kurul ve konseylere bırakılmaktadır. Doğrudan devlet denetiminin yerini, üniversite dışı aracı kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik adına 'yükseköğretim kurumlarını denetlemesi' almaktadır. Bu yeni dönemde üniversiteler, gittikçe bilim insanları cumhuriyetinden ("*republic of scholars*") paydaş örgütlenmesine ("*stakeholder organization*") dönüşmektedir (Bleikle & Kogan, 2007).

Yükseköğretim kurumlarının yönetimi tartışılırken, öne çıkan önemli konulardan biri de, yükseköğretim kurumunun en üst düzeydeki yöneticilerinin belirlenmesine ilişkindir. Dünyada yükseköğretim kurumlarının üst düzey yöneticileri; 'rektör' ("*rector*"), 'başkan' ("*president*") veya 'yardımcı şansölye' ("*vice-chancellor*") olarak tanımlanmaktadır. Üniversite yönetimin en üst düzey temsilcisi olan rektörün belirlenmesinde dünyada farklı yaklaşımlar takip edilmektedir. Birçok OECD ülkesinde rektör devlet başkanı, bakan, mütevellî heyeti, danışma kurulu ya da yöneticiler kurulu tarafından atanmaktadır. Az sayıda ülkede ise rektör iç paydaşların (öğretim üyesi, idari personel, öğrenci) seçimleri ile belirlenmektedir (Tablo 2).

Son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle birlikte bazı Avrupa ve OECD ülkelerinde rektörlerin seçimle iş başına gelmeleri yerine, atama yöntemi benimsenmiştir. Örneğin Avusturya, Danimarka ve Norveç'te 2000'li yıllarda yapılan düzenlemeler-

**Tablo 2:** OECD Ülkelerinde Rektör Belirleme

Atama Yapan Ülkeler		Seçim Yapan Ülkeler	
Ülke	Atamayı Yapanlar	Ülke	Seçime katılanlar
ABD	Eyalet hükümetlerinin (Valinin) üyelerini atadığı Mütevelli Heyeti	Kore	Devamlı statüde öğretim elemanları
Avustralya	Üniversite Konseyi (çoğu dışarıdan üye)	Yunanistan	Öğretim üyeleri, öğrenciler, diğer personel
İrlanda	Yönetim Kurulu (yaklaşık %50 üye dışarıdan)	Slovenya	Öğretim üyeleri, öğrenciler
Hollanda	Danışma Kurulu (beş üye Bakan tarafından atanır.)	Fransa	Kurul veya Konsey üyeleri
İsveç	Yöneticiler Kurulunun önerisi ile hükümet	İsviçre	Senato veya Geçici Komite
İngiltere	Yöneticiler Kurulu (çoğu üye dışarıdan)		
Avusturya (2003)	Senatonun önerdiği üç aday arasından, üyeleri dışarıdan olan Kurul		
Danimarka (2003)	Üyelerinin çoğu dışarıdan olan Kurul		
Norveç (2003)	Dışarıdan üyelere sahip Yürütme Kurulu'nun Bakan'a önerisi ile Bakan tarafından atama		
Japonya (2004)	Rektör Seçme Komitesi		
Finlandiya (2009)	Üyelerinin çoğu dışarıdan olan Kurul		

**Kaynak:** OECD(2003) verileri tarafımızca güncellenmiştir.

le rektörler, artık atama yöntemi ile belirlenmektedir. İngiltere ve Danimarka'da rektörler yöneticiler kurulu ya da konseyi tarafından, Hollanda ve Avusturya'da danışma kurulu tarafından atanmaktadır. Danimarka ve İngiltere'de üniversite başkanını atayan kurulun üyelerinin çoğu dışarıdandır. Avusturya ve Hollanda gibi ülkelerde ise başkanı atayan kurulun tamamı dışarıdandır. ABD gibi mütevelli heyetiyle yönetilen ülkelerde, başkan (rektör) geleneksel olarak bu heyet tarafından atanmaktadır. Bu heyetin üyelerinin çoğu üniversite dışından gelen kişilerden oluşmaktadır. Türkiye gibi az sayıdaki ülkede ise rektör, seçim ile belirlenmektedir. Slovenya'da rektör, öğrenci ve öğretim üyelerinin; Yunanistan'da öğretim üyeleri, personel ve öğrencilerin oyları ile seçilmektedir. Kore'de ise rektör akademik personelin oyları ile seçilmekte; belirlenen isimlerin atanması için son onayı hükümet vermektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse, OECD ülkelerinin neredeyse tamamında rektörün seçimle iş başına gelmesi terkedilmiş, rektörün atamayla gelmesi benimsenmiştir (de Boer & File, 2009; Eurydice, 2008; Fielden, 2008; Küçükcan & Gür, 2009; OECD, 2003).

### TÜRKİYE'DE YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMİNİN YÖNETİMİ

Türkiye'de sürekli tartışılan üniversitenin özerklik sorunu, aslında Türkiye'nin modern üniversite tecrübesiyle ve üniversitelere yapılan müdahalelerle doğrudan ilişkilidir. Bilindiği üzere, 1919 yılında Darülfünun-i Osmanîye'ye ilmi ve idari 'muhtariyet' verilmiştir. Darülfünun Emini (rektör), öğretim üyeleri (müderisler) tarafından seçilmekte ve Maarif Nezareti'nce atanmaktadır. 1924'te Darülfünun mevzuatında yapılan değişikliklerle, Maarif Vekili, Darülfünun'un reisi olarak tanımlanmış ve Maarif Vekili, Darülfünun Emini vasıtasıyla darülfünuna nezaret ettiği belirtilmiştir (Aynî, 2007). Vekâlet (Bakanlık), en çok oy alan iki kişi arasında atama yapma hakkına sahiptir. Üniversite

reformu olarak bilinen 1933 yılında İstanbul Darülfünunu'nun kapatılması ve İstanbul Üniversitesi'nin açılması ile birlikte, üniversitenin özerkliğine yönelik önemli sıkıntılar oluşmuştur. Öncelikli olarak siyasal iktidarın doğrudan müdahalesi sonucu, üniversitenin kurulma sürecinde önemli bir kadro tasfiyesi yaşanmıştır. Dahası, üniversite Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanmış ve idari özerkliğini kaybetmiştir. Buna ilaveten, üniversite kendisini rejimin emrine amade olarak tanımlamıştır. Hatta bu dönemde özerklik üniversite tarafından talep de edilmemiştir (Bilsel, 1943). 1933'ten 1946'ya kadarki dönemde üniversite rektörü, Milli Eğitim Bakanı'nın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı (Doğramacı, 2007). 1946 yılında getirilen Üniversiteler Kanunu ile birlikte üniversiteler özerk hale gelmiş ve böylece öğretim üyelerine yöneticilerini seçme yetkisi verilmiştir. Bu kanunda Milli Eğitim Bakanı, Üniversitelerarası Kurul'un başkanı olarak tanımlanmış; böylece bakanın, üniversiteleri denetleme yetkisi olduğu belirtilmiştir (Oğuzman, 1973; Tekeli, 2010). Kanun sonrasında üniversitelerin özerkliğinin sınırlarının ne olduğu, konusu MEB ile üniversiteler arasında tartışma konusu olmuştur. Bu dönemdeki özerklik tartışması, üniversiteye öğrenci seçiminde yetkinin kime ait olduğu etrafında şekillenmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın yetkinin kendisinde olduğunu belirtmesi ve bu yetkiyi kullanmak istemesi, üniversitelerce özerkliğe müdahale olarak tanımlanmıştır. Öte yandan Ankara Üniversitesi'nden bir grup akademisyenin propaganda yaptıkları ve siyasi telkinlerde buldukları iddiaları ile üniversiteden atılması, özerklik ya da akademik özgürlük bağlamında ele alınmamıştır (Arslan, 2004). Kısacası, bu dönemde özerklik kurumsal özerkliği öne çıkarırken, akademik özgürlüklere müdahaleler özerkliğe ilişkin bir sorun olarak tanımlanmamıştır (Çelik & Gür, 2012; Gür & Çelik, 2011).

Üniversitelerin özerkliği tartışmaları açısından, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrası yapılan yasal düzenlemeler oldukça önemlidir. 27 Mayıs sonrasında bir yandan üniversitelerde tasfiye süreci yaşanırken, diğer yandan da ilginç bir şekilde üniversiteler hesap vermez bir özerkliğe sahip olmuştur. 27 Mayıs darbesi sonrasında 114 sayılı kanun ile birçoğu oldukça saygın 147 akademisyen, bilimsel yetersizlik gerekçesi ile üniversiteden uzaklaştırılmıştır. Aynı gün çıkarılan 115 sayılı kanun ile Milli Eğitim Bakanı'nın üniversite senatolarının aldığı kararları onama yetkisi kaldırılmıştır (Çelik & Gür, 2012). Dahası, 1961 Anayasası'nın 120. maddesiyle üniversiteler oldukça geniş bir özerkliğe kavuşmuş ve üniversitelerin ancak kendi seçtikleri kişilerce yönetileceği ve denetleneceği anayasa güvence altına alınmıştır. 1960'lı yıllarda üniversitelerde yaşanan öğrenci olayları ve boykotlar sonrasında, hem Anayasa'da hem de Üniversiteler Kanunu'nda değişiklik yapılmaya ve sınırsız özerklik daraltılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, 1973 yılında hazırlanan 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu ile üniversiteler arası ilişkileri düzenleyecek Yüksek Öğretim Kurulu kurulmuştur. Ancak hem Cumhuriyet Halk Partisi hem de bazı üniversiteler kanunun birçok maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmışlardır. Anayasa Mahkemesi, özerkliğe aykırı olduğu gerekçesi ile Yüksek Öğretim Kurulu ile ilgili maddeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu gibi kararları, yükseköğretim özerkliğini genişleten işlevler görmüştür (Tekeli, 2010). Bu dönemde rektörler, öğretim üyeleri tarafından seçilmektedir. ODTÜ ise ayrı bir kanuna tabi olduğundan mütevelli heyeti tarafından atanan bir rektör tarafından yönetilmektedir (Doğramacı, 2007; Gür & Çelik, 2011).

1960 ile 1980 arası dönemde üniversiteler, öğretim üyeleri tarafından seçilen yöneticiler/rektörler tarafından yönetilmiştir. Seçim yöntemi ile rektör belirleme, üniversitelerde birçok soruna neden olmuştur. İdeolojik kamplaşmaların yoğun olduğu ve aşırı politize olmuş üniversite ortamında rektörlük seçimleri, bazen önemli bir sorun haline gelmiş ve bazı üniversitelerde aylarca rektör seçilememiştir. Buna ilaveten, rektörlük seçimleri var olan ideolojik çatışmaları ve üniversitelerin aşırı politize olmasını pekiştirmiştir (Demir, 2008; Doğramacı, 1985; Szyliowicz, 1994). Ayrıca, bu dönemde seçime dayalı özerklik anlayışı istenildiği gibi çalışmamıştır (Tunçay, 1983) ve böylece üniversiteler, yükseköğretime yönelik toplumsal talepleri görmezden gelmiş ve kontenjanlarını artırmamışlardır. Farklılaşan ve büyüyen yükseköğretim sisteminde bir eşgüdüm sorunu ortaya çıkmıştır. Eşgüdümün olmaması, ülke sathında öğretim üyelerinin dağılımındaki adaletsizlik sorununu büyütüştür. Açıkçası tüm bu sorunlar, 1980'e gelindiğinde yükseköğretim sistemini düzenleyecek ve eşgüdüm sağlayacak, toplumsal talepleri karşılayacak bir yapının oluşturulması gerektiğini göstermiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1979; Doğramacı, 1992; Tekeli, 2010).

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında 6 Kasım 1981 tarihli 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'yla birlikte Yükseköğretim Kurulu (YÖK) kurulmuştur. YÖK, yükseköğretim kurumlarının yönetimi, denetlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu tutulmuştur. Yükseköğretim kurumlarının yönetimine ilişkin önemi değişiklik, rektörlerin eskiden olduğu gibi öğretim üyelerinin seçimi

ile değil, YÖK'ün belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanı'nın seçimi ile atanmasıdır (Doğramacı, 1985). Bu dönemde, birçok öğretim üyesi de üniversiteden uzaklaştırılmıştır. 2547 sayılı kanun ile birlikte, üniversitelerin üzerinde bir üst otorite olarak YÖK'ün kurulması, üniversitelerin özerkliğini kısıtladığı ve YÖK'ün üniversiteleri baskı altına aldığı şeklinde eleştirilere neden olmuştur. YÖK'e yönelik bu eleştirileri Doğramacı (1985) haksız bulmuş ve YÖK'ün üniversiteye yönelik doğrudan siyasal müdahaleyi engellediğini belirtmiştir. Doğramacı, YÖK'ün ABD veya Kanada gibi ülkelerde yükseköğretim sistemini düzenleyen ve yükseköğretim kurumları üzerinde bir üst otorite olan 'Yöneticiler Heyeti' veya 'Mütevelli Heyeti' ile benzer bir tasarıma sahip olduğunu ifade etmiştir. Orijinal haliyle kanunda YÖK, sekizi Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilen profesörlerden; sekizi -tercihen üniversite rektörlerinden veya eski rektörlerden olmak üzere- Cumhurbaşkanı tarafından; sekizi üst düzey memurlardan olmak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından ve biri Genelkurmay Başkanlığı tarafından seçilen 25 kişiden oluşacak şekilde tasarlanmıştır. YÖK Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir; rektörler, YÖK'ün belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

YÖK'e yönelik eleştiriler, kurulduğu günden itibaren yapılmış, bu eleştiriler özellikle ilk yıllarda rektörün Cumhurbaşkanı tarafından atanmasını, özerkliği sınırlayan bir husus olarak tanımlanmıştır. YÖK'e yönelik bu eleştiriler sonrasında YÖK reformu yapmak hemen her hükümet programında yer alan bir ifade haline gelmiştir. Ancak, bu çalışmaların çoğunluğu sonuçsuz kalmıştır. Fakat Temmuz 1992'de kabul edilen 3826 sayılı Kanun ile rektörlerin belirlenmesinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Böylece rektörlerin belirlenmesinin atamayla değil seçimle gerçekleşeceği kabul edilmiş; bu yasa değişikliğinden rahatsız olan dönemin YÖK Başkanı İhsan Doğramacı görevinden istifa etmiştir (Doğramacı, 2007; Gür & Çelik, 2011). 1992'den sonra YÖK reformu, hem kalkınma planlarında hem de hükümet programlarında sürekli olarak yer almış; YÖK aşırı merkezîyetçi bir yapıya sahip olduğu gerekçesi ile eleştirilmiş ve bir koordinasyon kuruluna dönüştürüleceği belirtilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) YÖK'ün aşırı merkezîyetçi, taşra teşkilatının hareket imkânının çok sınırlı ve karar alma sürecinin çok yavaş olduğunu, yükseköğretimin yapılanmasında ve işleyişinde birçok sorunun olduğunu vurgulamış ve böylece YÖK'ün koordinasyon kurulu haline getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (DPT, 1995). Planda belirtilen YÖK'ün bir koordinasyon kurulu haline getirilmesi, 53. ve 54. hükümet programlarında tekrar etmiştir. Ancak, plan döneminde herhangi bir YÖK reformu gerçekleştirilmemiştir. Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005), yükseköğretim sisteminin merkezîyetçi yapıya sahip olduğunu, merkezîyetçi yapının yükseköğretimin kalitesini olumsuz etkilediğini, rekabet kapasitesini engellediğini ve toplumun ihtiyaçlarına cevap vermediğini belirtmiştir. Bundan dolayı Plan, yükseköğretim sistemini bürokratik ve merkezîyetçi yapıdan kurtarmayı, sistemi daha rekabetçi hale getirecek düzenlemeler yapmayı hedeflemiştir. YÖK'ün uzun dönemli planlama ve koordinasyon işlevini yürütecek bir yapıya büründürülmesi planlanmıştır. Bu düzenlemeler ile birlikte üniversitelerin idari, mali ve bilimsel özerkliklerinin güçleneceği, daha şeffaf ve hesap verebilir hale geleceği ve daha rekabetçi olacağı belirtilmiştir (DPT, 2000).

## SONUÇ

Sekizinci Kalkınma Planı ile benzer şekilde Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ve Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) da yükseköğretim sistemine ilişkin aynı sorunları tanımlamış ve benzer önerilerde bulunmuştur (DPT, 2006; Kalkınma Bakanlığı, 2013). Onuncu Kalkınma Planında akademik, idari ve mali açıdan özerk üniversite anlayışının oluşturulacağı; bunun da hesap verebilirlik, performans, ihtisaslaşma ve çeşitlilik ilkeleri çerçevesinde gerçekleşeceği ifade edilmiştir.

Kasım 2002'de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, yükseköğretim reformu yapacağını hem hükümet programında hem de Ocak 2003'de yayımlanan 'Acil Eylem Planı'nda belirtmiştir. YÖK'ün üniversiteler arasında koordinasyon sağlayan, standartlar belirleyen bir yapıya kavuşturulması ve üniversitelerin idari ve akademik özerkliği olan, öğretim elemanları ve öğrencilerin serbestçe bilimsel faaliyette bulunduğu, araştırma ve öğretim kurumları düzeyine çıkarılması hedeflenmiştir (58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2003; 58. Hükümet Programı, 2002). 58 ve 59. Hükümet dönemlerinde YÖK reformu konusunda çalışmalar başlamış, YÖK ve üniversiteler ile hükümet arasındaki sorunlar nedeniyle çalışmalar oldukça tartışmalı devam etmiştir. Son olarak, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 13 Mayıs 2004 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen yeni yükseköğretim kanununu veto etmesi üzerine sonuçsuz kalmıştır (Gür & Çelik, 2011). Bunun üzerine, yükseköğretim reformu tartışmaları, 2004 sonrası dönemde azalmıştır. 2007 yılında YÖK tarafından yayınlanan *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi* başlıklı belgede de, yükseköğretimdeki reform ihtiyacı vurgulanmıştır (YÖK, 2007). Ancak dönemin YÖK yönetimi ile hükümet arasındaki diyalogsuzluk dolayısıyla, herhangi bir somut reform çabası söz konusu olmamıştır. Ancak Yusuf Ziya Özcan'ın YÖK başkanlığı döneminde (2007-2011), YÖK reformu yeniden kamuoyunun gündemine gelmiştir. 10 Mart 2011 tarihinde bir basın açıklaması yapan YÖK, yükseköğretim sisteminin yeniden yapılandırılması ihtiyacını açıkça vurgulamıştır (YÖK, 2011). Bu açıklamada YÖK yeniden yapılandırmada yükseköğretim kurumlarının çeşitlenmesi ve etkin bir kurumsal özerklik ve hesap verebilirlik mekanizmasının kurulması gerektiğini belirtmiştir. 12 Haziran 2011 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimleri sonrasında Temmuz 2011'de kurulan yeni Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, hükümet programında YÖK reformunu tekrar gündemine taşımıştır. 61. Hükümet programında YÖK'ün üniversiteler arasında koordinasyon, akreditasyon sağlayan ve kalite standartları belirleyen bir kurum haline dönüştürüleceği belirtilmiştir (61. Hükümet Programı, 2011). Hükümet programında da bir hedef olarak belirlenen YÖK reformu, YÖK Başkanı Gökhan Çetinsaya ile birlikte 2012 yılında yeniden yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. YÖK, yükseköğretim reformunun kapsamını belirlemek üzere üniversiteler, akademisyenler, sivil toplum örgütlerinin katıldığı birçok çalıştay düzenlemiştir. Eylül 2012'de taslağın temel ilkeleri ortaya çıkmış ve Kasım 2012'de ilk kanun taslağı kamuoyu ile paylaşılmıştır. Kanun taslağına yönelik üniversiteler, akademisyenler, sivil toplum örgütleri görüşlerini iletmiştir. Bu görüşler sonrasında Ocak 2013'de taslağa son şekli verilmiş ve Milli Eğitim Bakanlığı'na gönderilmiştir. Özetle ifade etmek gerekirse, yükseköğretim reformu hususunda toplumun çeşitli kesimlerinde geniş bir uzlaşma olmasına ve birçok reform çalışması yürütülmesine rağmen YÖK reformu halen gerçekleştirilememiştir.

Yükseköğretim sisteminin üst yönetimi ve üniversite yönetimi-ne ilişkin tartışmayı genel hatlarıyla toparlamak gerekirse, uluslararası kıyaslamalarla yükseköğretim sistemlerinin yönetimi ve eğilimleri incelendiğinde bazı ortak temalar görülmektedir:

- Hükümetler, yükseköğretim sisteminin doğrudan yönetim ve denetim süreçlerinden çekilmektedir.
- Hükümetler, bu alana ilişkin yetki ve sorumluluklarını aracı kuruluşlara ya da üst kurullara devretmektedir.
- Yükseköğretim sistemini düzenleyen, denetleyen veya danışmanlık yapan aracı kuruluşlar ya da üst kurulların üyeleri tamamen ya da çoğunlukla üniversite dışı paydaşlardan oluşmaktadır. Bu, yükseköğretim sisteminin yönetiminde üniversite içi unsurların etkisinin azaldığını göstermektedir.
- Rektörler öğretim üyelerinin seçimiyle değil, seçilmiş siyasi otorite ya da bu otorite tarafından üyeleri belirlenen bir konsey tarafından seçilerek/atanarak belirlenmektedir.
- Yönetim alanında yaşanan bu değişim ile birlikte kurumların özerklikleri genişlemekte, rektörlerin yetki ve sorumlulukları artmaktadır. Buna paralel olarak da kurumlar, daha fazla hesap verme ile karşı karşıyadırlar (de Boer & File, 2009; Fielden, 2008).

Diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir şekilde Türkiye yükseköğretim sistemini değerlendirecek olursak, yükseköğretim sisteminin üst yönetimi açısından dikkati çeken ilk husus, YÖK gibi üniversite ile devlet arasında aracı (tampon) kuruluşların çeşitli ülkelerde yaygın olduğudur. Daha önce de işaret edildiği üzere YÖK, başta ABD eyaletleri olmak üzere dünya örnekleri dikkate alınarak bir tür milli yöneticiler kurulu ya da mütevelli heyeti olarak tasarlanmıştır (Doğramacı, 2007; Gürüz, 2008). Öte yandan, özeld YÖK'ün genelde ise yükseköğretim sisteminin toplumsal taleplere daha etkin bir şekilde cevap vermesi, daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya bürünmesi gerekliliği yaygın olarak ifade edilmektedir. YÖK'ün şu ana kadar olan yapısı ile ABD eyaletlerindeki yükseköğretim üst yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu yöneticiler kurulu arasında temel bazı farklar söz konusudur. Örneğin, şu ana kadar YÖK'ün üyelerinin sadece üçte biri halk tarafından seçilmiş bir otorite (Bakanlar Kurulu) tarafından doğrudan belirlenirken, ABD eyaletlerinin çoğunda yöneticiler kurulu üyelerinin neredeyse tamamı, çoğunlukla seçilmiş vali ve seçilmiş meclis/senato üyeleri tarafından atanmaktadır (Gür & Çelik, 2011). Bilindiği üzere, Türkiye'de 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bundan sonra artık Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilecektir. Dolayısıyla hiçbir reform yapılmasa bile, yükseköğretimin üst yönetiminin mevcut yapısı dünya örnekleriyle daha uyumlu hale gelecektir. Bununla birlikte, rektör ve senato temsilcilerinden oluşan Üniversitelerarası Kurulun, kendilerini denetleme konumunda olan YÖK'e üye seçmeleri, incelenen dünya örnekleriyle uyumlu görünmemektedir. Buna ek olarak, yine dünya örnekleriyle daha uyumlu olması için, yükseköğretim sistemini düzenleyen üst yönetimin (YÖK), sadece üst düzey kamu yöneticiliği yapmış kişilerden ya da profesörlerden oluşmaması; buna ilaveten, toplumun çeşitli kesimlerinden temsilcileri içermesi gerekmektedir.



Gerek dünyadaki eğilimler dikkate alındığında, gerekse de Türkiye'deki tecrübeler dikkate alındığında daha etkin bir üniversite yönetimi için, rektörlerin seçimle değil de atama yöntemi ile belirlenmesi uygun olacaktır. Gerçekten de Türkiye tecrübesi, seçim dolayısıyla üniversitelerdeki akademik hayatın zaman zaman işlemez hale geldiğinin örnekleriyle doludur. Rektörün, öğretim üyeleri tarafından seçimi usulünün, yükseköğretim kurumlarında birçok soruna neden olduğu, geçmişte de bugün de dile getirilen bir husustur (Günay & Kılıç, 2011; Szyliowicz, 1994). Seçim süreçlerinde ve sonrasında öğretim üyeleri üzerinde büyük bir baskı söz konusu olmaktadır. Seçim usulünün, üniversitelerde kutuplaşmaya neden olduğu, rektör adaylarının akademik değerleri ve ölçütleri zedeleyen tutumlar sergiledikleri eleştirileri yapılmaktadır. Buna ilaveten, seçim nedeniyle kadro dağıtımının adaletsiz işlediği, rektör adaylarının kendisini desteklemeyenlerin özlük haklarına yönelik olumsuz tedbirler aldıkları, liyakat ve ehliyeti ihmal eden bir tutum sergiledikleri ifade edilmektedir. Seçim usulü, güç-çıkarcı ilişkisi bağlamında popülist bir üniversite yönetimi anlayışına neden olmaktadır. Bu sorun, temelde rektörlerin yetkilerinin fazlalığı ve hesap verebilir bir yapıya sahip olmamaları ile ilişkilidir (Günay & Kılıç, 2011). Buna ek olarak, yükseköğretim kurumlarının özerkliklerinin artırılması ve buna paralel olarak hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi gereklidir. Şu ana kadar yapılan tartışmalar ışığında geliştirilen öneriler aşağıda özetlenmiştir:

1. Büyüyen yükseköğretim sisteminin koordinasyonundan sorumlu ve hem yükseköğretim kurumları arasındaki, hem de bu kurumlar ile devlet arasındaki ilişkileri kolaylaştıracak tampon/aracı kurum ya da kurumlara ihtiyaç vardır.
2. Tampon/aracı kurum ya da kurumlar yalnızca üniversite-içi paydaşlar tarafından temsil edilmemelidir. Dünya eğilimleri dikkate alınarak, bu kurum/ların kompozisyonunun en az yarısının üniversite-dışı isimlerden oluşması gerekmektedir. Tampon kurum/ların, toplumun çeşitli kesimlerini temsil etmesi önem arz etmektedir.
3. Diğer ülkelerdeki mukabil kurumlara göre, özerklik düzeyi düşük olan Türkiye'de yükseköğretim kurumlarının özerklikleri artırılmalıdır. Ayrıca, yükseköğretim kurumlarının daha şeffaf ve topluma hesap verebilir olması gerekmektedir. Bundan dolayı, yükseköğretim kurumlarının özerkliklerinin artırılmasıyla aynı anda, şeffaflık ve hesap verebilirliğin de geliştirilmesi gereklidir.
4. Rektör belirlenmesinde, dünya eğilimleri ve Türkiye'de uygulamada yaşanan sıkıntılar dikkate alınarak, seçim yöntemi yerine atama yöntemi benimsenmelidir. Dünya örnekleri dikkate alınarak atama yapacak otorite ya da yapıların, meşruiyetini toplumdaki alan kişi ya da kişiler olması ya da bu kişiler tarafından belirlenmesi, önem arz etmektedir.

#### KAYNAKLAR

58. Hükümet Acil Eylem Planı. (2003). *T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı*. Retrieved from <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>
58. Hükümet Programı. (2002). *58. Abdullah Gül Hükümeti Programı*. Retrieved from [http://www.yerelsecim.com/58\\_hukümet.htm](http://www.yerelsecim.com/58_hukümet.htm)

61. Hükümet Programı. (2011). *61. Hükümet Programı*. Retrieved from <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgGovProgramme.aspx>
- Arslan, A. (2004). *Kısr döngü: Türkiye'de üniversite ve siyaset (1969-2004)*. İstanbul: Truva.
- Aynî, M. A. (2007). *Darülfünun tarihi*. İstanbul: Kitabevi.
- Bilsel, C. (1943). *İstanbul Üniversitesi tarihi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Bleikle, I. & Kogan, M. (2007). Organization and governance of universities. *Higher Education Policy*, 20, 477-493. doi:10.1057/palgrave.hep.8300167
- Çelik, Z. & Gür, B. S. (2012). Akademik özgürlüğe kör bir üniversite özerkliği. *Eğitime Bakış: Eğitim-Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi*, 8(23), 28-31.
- De Boer, H. & File, J. (2009). *Higher education governance reforms across Europe*. Brussels: ESU.
- Demir, R. (2008). *Üniversitenin bugünü ve yarını* (3. Baskı). Ankara: Palme Yayınları.
- Doğramacı, İ. (1985). *The higher education reform in Turkey: results after three years*. (LA948.D64 1985) Bilkent Üniversitesi Kütüphanesi: Ankara.
- Doğramacı, İ. (1992). *Yükseköğretimdeki gelişmeler: Özet*. (LA948.D647 1992) Bilkent Üniversitesi Kütüphanesi: Ankara.
- Doğramacı, İ. (2007). *Türkiye'de ve dünyada yükseköğretim yönetimi*. Ankara: Meteksan Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü beş yıllık kalkınma planı (1979-1983)*. Ankara: DPT. Retrieved from <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996-2000)*. Retrieved from <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı. Yükseköğretim özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara. Retrieved from <http://ekutup.dpt.gov.tr/egitim/oik550.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013)*. Ankara. Retrieved from <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>
- Estermann, T., Nokkola, T., & Steinel, M. (2011). *University autonomy in Europe II: The scorecard*. Brussels: European University Association.
- European University Association. (2007). *The Lisbon declaration. Europe's universities beyond 2010: diversity with a common purpose*. Brussels: European University Association. Retrieved from [http://www.eua.be/fileadmin/user\\_upload/files/news-letter/Lisbon\\_declaration.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/news-letter/Lisbon_declaration.pdf)
- Eurydice (2008). *Higher education governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice.
- Fielden, J. (2008). *Global trends in university governance* (No. 44244) (pp. 1-70). Washington, DC: The World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/03/9567235/global-trends-university-governance>
- Günay, D. (2008). Vakıf üniversitesi statüsü ile kalite güvencesi ve akreditasyon ilişkisi. Bircan İ. (Ed.), *Türkiye'nin 2023 vizyonunda vakıf üniversiteleri içinde*. Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları. ss.264-275.

- Günay, D. & Kılıç, M. (2011). Cumhuriyet dönemi Türk yükseköğretiminde rektör seçimi ve atamaları. *Yükseköğretim Dergisi*, 1(1), 34-44.
- Gür, B.S. & Çelik, Z. (2011). *YÖK'ün 30 yılı*. Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Gürüz, K. (2008). *Yirmi birinci yüzyılın başında Türk milli eğitim sistemi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Küçükcan, T. & Gür, B.S. (2009). *Türkiye'de yükseköğretim: Karşılaştırmalı bir analiz*. Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2003). *Education policy analysis*. Paris: OECD. Retrieved from Nisan 2013, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/20/35747684.pdf>
- Oğuzman, K. (1973). Üniversite döneminde İstanbul Üniversitesi (1933-1973). *Cumhuriyetin 50. yılında İstanbul Üniversitesi içinde* (ss. 151-176). İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.
- Szyliowicz, J. S. (1994). Education and political development. M. Heper & A. Evin (Ed.), *Politics in the third Turkish republic* içinde (ss.147-159). Boulder, CO: Westview.
- Tekeli, İ. (2010). *Tarihsel bağlamı içinde Türkiye'de yükseköğretim ve YÖK'ün tarihi*. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tunçay, M. (1983). YÖK. *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi, cilt III*, içinde (ss. 680-688). İstanbul: İletişim Yayınları.
- TÜSİAD (Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği). (2003). *Yükseköğretimin yeniden yapılandırılması: temel ilkeler*. İstanbul: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayınları.
- World Bank. (2007). *Turkey: Higher education policy study, Volume 1. Strategic directions for higher education in Turkey* (Report no: 39674). Washington, DC: The World Bank.
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu). (2007). *Türkiye'nin yükseköğretim stratejisi*. Ankara: T. C. Yükseköğretim Kurulu Yayınları.
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu). (2011). Yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasına dair açıklama. Retrieved from <http://yeni.yasa.yok.gov.tr/?page=yazi&i=103>
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu). (2013). *Yeni yasa taslağı önerisi*. Retrieved from <http://yeni.yasa.yok.gov.tr/?page=yazi&c=90&i=120>