

YÖNETİŞİMİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞI ÖRNEĞİ

Applicability of Governance in Public Institutions: Sample of Head of Higher
Education Committee

Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI*

Geliş Tarihi: 08.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 06.12.2018

Öz

Yönetişim, 1990'lı yıllarda düzenleyici devletin yönetim biçimi olarak kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Söz konusu kavram, Dünya Bankası (DB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ile Avrupa Birliği (AB) tarafından geliştirilip yaygınlaştırılmıştır. AB, yönetim ilkelerini geliştirmiş ve kamu yönetiminin katılım, hesapverebilirlik, şeffaflık, tutarlılık, orantılılık, yerellik ilkelerini hayata geçirmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bu çalışma, yönetim ilkelerinin Türkiye'de kamu yönetiminde fikren gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin Yüksek Öğretim Kurulu örneği ile kurulun günümüzdeki yapısı çerçevesinde ortaya koyulmasını amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için literatür taraması yapılarak betimleyici bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Düzenleyici devlet, YÖK

Abstract

Governance entered the public administration literature in the 1990s as a form of government of the regulatory state. This concept has been developed and disseminated by the World Bank (WB), the Organization for Economic Development and Cooperation (OECD) and the European Union (EU). The EU has developed the principles of governance and argued that public administration should implement principles of participation, accountability, transparency, consistency, proportionality, and locality. This study aims to demonstrate whether the principles of governance are carried out in public administration. The Council for Higher Education was examined to realize this aim. In order to achieve this aim, a descriptive study was conducted by making a literature review.

Keywords: Governance, Regulatory state, The Council for Higher Education.

* Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, skayikci@mehmetakif.edu.tr, ORCID ID:

GİRİŞ

Yönetişim, yönetimden farklı olarak aktörler arasında yatay bir ilişkiyi ifade eden bir kavram olarak 1990'lı yıllarda kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Söz konusu yönetim biçimi, bir yandan kamu yönetiminin kamu politikası oluşturma yetkisini özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşmasını gerektirirken diğer yandan da katılım, hesapverebilirlik, tutarlılık gibi ilkelerin hayata geçirilmesini gerektirir.

Yönetişimin bir yönetim tarzı olarak kamu kurumlarınca benimsenip benimsenmediğini anlamak için, ele alınan kurumun yönetim ilkeleri ve aktörleri açısından incelenmesi gerekir. Bu çalışmanın amacı da yönetişimin kamu yönetiminde uygulanıp uygulanmadığını Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) özelinde incelemektir. Bu amacı gerçekleştirmek için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. YENİ BİR YÖNETİM ANLAYIŞI OLARAK YÖNETİŞİM

Yönetim, yönetenle yönetilenin varlığını ve yönetilenin yönetilmeyi kabulünü gerektiren bir süreci ifade eder. Bu bağlamda, insanlığın ortaya çıkışından bu yana var olduğu söylenebilecek olan yönetimin bilimsel bir bilgi alanı olarak gelişmesi tarihsel olarak Sanayi Devrimi'nin beraberinde getirdiği yönetsel ve örgütsel devrimin bir sonucu olmuştur. Sanayi Devrimi ile zanaatkâr tipi üretimin azalarak fabrikaların çoğalması ve kitlesel üretimin yaygınlaşması (örgütsel devrim), beraberinde bu kitlesel üretimin en çok verimliliği sağlayacak şekilde örgütlenmesi için sermayedar ile yönetici kimliğinin ayrışmasını (yönetsel devrim / profesyonel yöneticilik) getirmiştir (Baransel, 1979). Fiilen yaşanan bu gelişmeler, geleneksel / el yordamı ile yapılan yönetim faaliyetinin bilimsel bilgi haline getirilmesinin de ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç, akademik anlamda Fransa'da Charles Bonnin (1808/1812) ve Auguste Vivien (1845), Amerika'da Woodrow Wilson (1887) tarafından ilk kez dile getirilerek yönetim bilgisinin bilimsel hale gelişinin yolu açılmıştır. Yine Amerika'dan Frederic Taylor'un (1911), Fransa'dan Henri Fayol'un (1916), Almanya'dan sosyolog Max Weber'in çalışmaları (1926) ile işin (Taylor), yönetimin (Fayol), örgütün (Weber) incelenmesi ve rasyonalizasyonu üzerinden yönetim bilgisi birikerek artmıştır. Söz konusu teorisyenlerin oluşturduğu klasik örgüt kuramının incelemelerinde eksik bıraktığı çalışanın sosyo-psikolojik yapısı ve bunun örgüte

etkisi neoklasik örgüt kuramı ile tamamlanmaya çalışılmıştır. Arkadan gelen sistem ve durumsallık yaklaşımları da kendisinden önce gelen kuramların eksik yanları üzerinde durmuş ve bu yaklaşımlarla örgütün çevresinin önemi, örgüt yapısının katı değil değişken olabileceği vurgulanmıştır.

Ele alınan bu bilgi birikiminin ortaya çıkardığı yapı yönetim olarak adlandırılır. Yıllar içinde ortaya çıkan yönetim bilgisi, yönetim sürecini iki temel aktör üzerine kurgulamıştır: yöneten ve yönetilen.

1990'lı yıllarda yönetim literatürüne yeni bir kavram/yönetim şekli girmiştir: yönetişim. Bu yönetim şeklinin teorisyenleri, uzun bir tarihsel süreçle oluşan yönetimin iki aktörlü yapısını eleştirmiş, yönetimin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan çok aktörlü bir yapıda olması gerektiği ifade edilmiştir. Kavramın oluşturucuları tarafından aktörlerin yapısı ve sayısı değiştirilerek yönetim faaliyetinin daha katılımcı ve dolayısıyla daha demokratik olacağı düşünülmüştür.

2. DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ VE YÖNETİŞİM

Yönetişim, yönetsel ve siyasal boyutlarının yanı sıra ekonomik gelişmelerin de etkisiyle ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavramın gündeme gelmesini sağlayan ekonomik koşullar, 1970'li yıllarda gelişmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası ülkelerin toparlanma devresinde ön plana çıkan Keynesyen ekonomi politikaları devlete öncü bir rol yüklemiş ve onu hem oyun kurucu hem de oyuncu haline getirmiştir. Devlet, piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmaya yönelik olarak yeniden dağıtıcı ekonomi politikalarını hayata geçiren “Refah Devleti”¹, “Keynesyen Devlet” veya “Keynesyen Refah Devleti” olarak adlandırılmıştır. Planlayıcı, doğrudan mal ve hizmet üretici ve işveren olarak Refah Devleti, varlığını 1970'li yıllara kadar sürdürebilmiş, 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik kriz ile yerini özelleştirme, serbestleşme, deregülasyon ile karakterize olan düzenleyici devlete bırakmaya başlamıştır (Majone, 1997: 141,143). Düzenleyici devlet yapısında devlet artık sadece oyun kurucu olacak ve sahayı devlet dışı aktörlere bırakacaktır. İdari açıdan yerelleşme, bölgeselleşme, kendi bütçelerine sahip tek amaçlı birimlerin oluşturulması, hizmet

¹ Refah devleti, “bireylere minimum bir geliri garanti ederek, hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı bireylere güvenlik sağlayarak ve bütün vatandaşların sosyal hizmetlerden en iyi şekilde yararlanmalarını sağlayarak siyaset ve yönetim aracılığıyla piyasa güçlerini etkileyen devlet” olarak tanımlanabilir (Briggs, 2006:16).

sunumu için bürokrasi yerine özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara sorumluluk devri, düzenleyici devletin yeni görünümü olacaktır. Tablo 1, kapitalist devletin iki farklı görünümü (Göze, 2010:253) olan refah devleti ile düzenleyici devletin farklarına işaret etmektedir.

Tablo 1: Refah devleti ile düzenleyici devletin farkları (Majone, 1997: 149)

	Müdahaleci Devlet (Refah Devleti)	Düzenleyici devlet
Temel fonksiyonlar	Yeniden dağıtım, makro-ekonomik denge	Piyasa başarısızlıklarını düzeltme
Araçlar	Vergilendirme ve harcama	Kural koyma
Temel siyasal çatışma alanı	Bütçe tahsisi	Kural koymanın kontrolü
Karakteristik kurumlar	Parlamento, bakanlıklar, millileştirilmiş şirketler	Parlamentar komiteler, bağımsız kurum ve komisyonlar
Siyasal hesapverebilirlik	Doğrudan	Dolaylı

Uzmanlaşmış kurum ve komisyonlar, bürokrasiden ajans modeline geçiş (Majone, 1997: 152,155), kurumsal dönüşümü işaret ederken politika alanında gücün yeniden dağılımının bir görünümü olarak yeni aktörlerin ortaya çıkışı da yönetim anlayışında düzenleyici devletin getirdiği yeni bakış açısını yansıtmaktadır yönetim.

3. YÖNETİŞİM KAVRAMININ OLUŞTURUCU AKTÖRLERİ VE TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM

Yönetişim, kavram olarak karşılıklı iletişime bağlı eşitler arası bir yönetim biçimini ifade ettiği gibi yönetmenin yeni bir süreci (Rhodes, 1996, s.652) ve geminin “dümeninde olmak” (Jessop, 1998: 30) anlamında da kullanılmıştır. Frederickson ise yönetişimi yönetime piyasa temelli bir yaklaşım olarak görüp, devlet yönetimine devlet dışı aktörlerin katılımının bu kavramı karakterize ettiğini belirtir (2004: 6). Bevir, yönetişimi, 1980-1990’lı yıllardaki kamu yönetimi reformları ile ortaya çıkan devletin doğasındaki ve rolündeki değişiklikleri ifade eden bir kavram (2009: 3) olarak kullanır.

Yönetişimin yönetim literatürüne ilk girişi, DB'nın Afrika üzerine hazırladığı Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth başlıklı raporunda (1989:60) olmuş, bu raporda DB, Afrika'nın yönetim sorunlarının çözümü olarak yönetişimi sunmuştur. DB, The State in a Changing World (1997: 30,34,110,120) başlıklı raporunda kalkınma için yönetişimin olması gerektiğini vurgulamıştır. DB tarafından kavramsal olarak ortaya atılan yönetişim, OECD ve AB tarafından da tüm yönetsel sorunlar için bir çözüm olarak görülmüş ve bu kurumlar tarafından hazırlanan politika metinleri ile kavramın pek çok ülkeye yayılmasını sağlamıştır. Örneğin OECD (2005: 16), yönetişimin bir unsuru olarak kamu yönetimini ele alırken, AB, iyi yönetişim ilkelerini ortaya koymuştur (White Paper, Commission of the European Communities, 2001: 8,10). AB'nin 2001 yılında hazırladığı Avrupa Yönetişimi başlıklı Beyaz Kitap (White Paper), bir yandan Avrupalıların toplumsal sorunlara çözüm bulma isteğine bir yanıt olarak değerlendirilebileceği gibi bir yandan da insanların kurum ve politikalara karşı artan güvensizliğinin ortadan kaldırılması çabası olarak da görülebilir. Rapora göre, insanlar, politikaların sunumundaki karmaşıklığın yarattığı anlama güçlüğü nedeniyle AB'yi kendilerine uzak ve müdahaleci bir yapı olarak görmeye başlamışlardır. AB, gerek karmaşıklığı ortadan kaldırarak kendi içinde daha sağlam bir duruş sergilemek ve genişlemeye uyum sağlayabilmek gerekse dünyada bir lider olabilmek için yönetişimi kendisine çıkış noktası olarak seçmiştir (White Paper, 2001: 3). Bu doğrultuda da AB politikasını şekillendirme ve uygulamayı mümkün olduğunca çok insan ve örgüte açma, Beyaz Kitap ile önerilmiştir. AB bir yandan politika aktörlerinin yapısını ve sayısını arttırmayı amaçlarken diğer yandan da yönetişimin ilkelerini netleştirmiştir: açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık. AB tarafından geliştirilen bu ilkeler, daha demokratik bir yönetişim gerçekleştirmenin temelini oluşturur. AB'nin yönetişim ilkeleri şöyle açıklanabilir:

Açıklık: Kurumların ne yaptıkları ve kararları nasıl aldıklarına ilişkin olarak halkla aktif bir şekilde iletişim halinde olmalarını ifade eder. Çalışmalarında halkın ulaşabileceği ve anlayabileceği düzeyde bir dil kullanmaları da kurumların açıklığı için gereklidir.

Katılım: AB, politika oluşturmayı kavramlaştırmadan uygulamaya uzanan bir zincir olarak görür ve bu zincirin her aşamasına geniş bir katılımın AB

politikalarının kalite ve verimliliğini arttıracaklarını ileri sürer. Katılım, kurumlara güveni arttıracak gibi, politikaların uygulanmasını da kolaylaştırır.

Hesapverebilirlik: Bu ilke, her kurumun yasal ve uygulama süreçlerindeki rollerinin açık olması ve faaliyetleri konusunda sorumluluk almalarını ifade eder.

Etkililik: Bu ilke, hedeflere uygun faaliyetleri yerine getirerek kurumların politikalarını etkili ve zamanında gerçekleştirmesine yönelik bir ilkedir.

Tutarlılık: Tutarlılık ilkesi, uygulanan politika ve yapılan faaliyetlerin birbiriyle tutarlı ve kolay anlaşılır olmasını gerektirir. Bu ilke, kurumlar arasındaki uyumu sağlayabilmek için güçlü bir liderlik gerektirir.

Orantılılık ve yerellik, bu ilkelerin uygulanmasını güçlendirici ilkeler olarak ele alınır. Orantılılık, hedefe ulaşmak için uygun düzeylerde faaliyetlerin sorumluluğunun verilmesini ve hedeflere uygun araçların seçilmesini ifade eder (White Paper, 2001:10).

AB, bu ilkeleri hayata geçirebilmek için sivil toplumla diyalogun artırılmasını, bölgesel ve yerel aktörlerin beceri ve deneyimlerinin daha fazla kullanılmasını, bilim ve teknolojiye sahip uzmanlardan görüş almayı, AB politika hedeflerinin daha açık bir şekilde tanımlanmasını, hem işletmelerin hem kamunun gözünden olaylara bakabilecek düzenleyici kurumların oluşturulması için koşulların yaratılmasını kendisine görev olarak belirlemiştir (White Paper, 2001: 33).

AB tarafından ilkeleri netleştirilen yönetişimin Türkiye’de kavram olarak yer almaya başlaması 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen İnsan Yerleşmeleri Üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı Habitat II toplantısı ile olmuş ve bu toplantıda yönetişim, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayıcı bir unsur olarak ele alınmıştır (BM,1996: 76-81). Uygulamaya geçmesi ise yerel yönetimlerde Yerel Gündem 21 aracılığı ile daha sonra ise kent konseyleri ile olmuştur. Yerel Gündem 21, 1992 yılında insan-çevre etkileşimini ele alan bir plan olup sürdürülebilir ve gelecek nesillere aktarılabilir bir çevre anlayışını oluşturmayı amaçlar. Bu amacı gerçekleştirmek için kullanılacak araçlardan biri de yönetişimdir (Agenda 21, 1992: 3). Türkiye’de yönetişimin hayata geçmesi genellikle yerel yönetimlerde özellikle Yerel Gündem 21 çalışmaları (Bursa 1996, İzmir 1996, İzmit 1998) ve kent konseyleri ile ön plana çıkarılmış olmakla birlikte, merkezi

yönetim düzeyinde de 1990'lı yıllarda uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurullarından olan Yüksek Çevre Kurulu 1990'lı yıllarda yönetişim tarzı bir yapılanma ile oluşturulmuştur. Yönetişimin merkezi yönetim düzeyindeki diğer yasal görünümüne örnek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan ve 2006'da kurulan Mesleki Yeterlilik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu² verilebilir.

Merkezi yönetim düzeyinde kamu hukuku açısından devlet teşkilatı içindeki yeri bakımından tartışmalı olan bölge kalkınma ajansları ve üst kurullar yönetişimin uygulama alanı bulduğu kurumlar olarak ayrıca ele alınabilir. Bölgesel kalkınmayı sağlamak üzere görevlendirilen Bölge Kalkınma Ajansları, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G.: 08.02.2006, 26074) ile yasal altyapıya kavuşmuş ve zaman içinde 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. 5449 sayılı kanuna göre kalkınma ajansları bölgesel kalkınmayı sağlama görevini kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirerek yerine getirecektir (m.1.). Söz konusu işbirliğini gerçekleştirmek üzere Kalkınma ajansları bünyesinde oluşturulacak olan Kalkınma Kurulu aracılığı ile de yönetişim uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de yönetişimin uygulama alanı bulduğu diğer önemli kurumsal yapılanma da üst kurullar olmuştur. Üst Kurullar, kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği olan ve kuruldukları alanlarda düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisi bulunan kurullardır. Türkiye'de ilk üst kurul olarak nitelendirilen Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında kurulmuştur. O tarihten günümüze kadar Radyo ve Televizyon Üst

² 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulan İzleme ve Yönlendirme Komitesinin, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşacak şekilde örgütlenmesi düzenlenmiştir. Bkz. 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G.: 18.05.2007, 26526, m.4,9. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 26. maddesi ile düzenlenen Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, "Bakanın Başkanlığında Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık Bakanlıkları, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından görevlendirilecek birer temsilciden, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü, Özürlüler İdaresi Başkanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin Çalışma Ekonomisi, Sosyal Güvenlik ve/veya İş Hukuku Bilim dallarından seçilecek bir öğretim üyesi, genel kurula üye gönderen kuruluşların başkanları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Dış Hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği başkanlarından, Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinden oluşur." Bkz. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, R.G.: 20.05.2006, 26173, m.26.

Kurulu, Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Bu kurul/kurumlardan Şeker Kurumu, ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (m.73, m.81) ile 2017 yılında kaldırılmıştır. Diğer kurul/kurumların üye yapısı kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluştuğu için bu üst kurullar da yönetişimin yasal olarak uygulandığı yapılar olmuştur.

Türkiye’de önce kurullar, komiteler aracılığıyla kurumsal olarak uygulama-ya koyulan yönetişim, 2011 yılından itibaren de yasal düzenlemelerinde değışiklik yapılarak bakanlıkların çalışma biçimi³ haline getirilmiştir.

4. YÖK VE YÖNETİŞİM

YÖK, 1981 yılında 2547 sayılı yasanın 3/b maddesi⁴ ile bir üst kuruluş olarak düzenlenmiş ve 1982 Anayasası’nın 131. maddesi⁵ ile anayasal güvence-ye kavuşturulmuştur. Söz konusu Kurul, yükseköğretim sisteminde planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, denetleme fonksiyonlarını görmek üzere görevlendirilmiştir. Kurulduğu dönemde YÖK, bütün yükseköğretim kuruluşlarına yönelik uygulamaları gerçekleştirme açısından bir merkezleş-me sağlamıştır. Zaman içerisinde Türkiye’de yükseköğretimde hem okullaşma oranı hem de fiziki olarak üniversite sayısı bakımından nicel bir artış olmuştur. Tablo 2 bu durumu yansıtmaktadır.

³ 2011 yılında Türkiye’de yeni bakanlıklar kurulmuş ve bu bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen kanun hükmünde kararname (633 sayılı KHK, m.24; 634 sayılı KHK, m.29; 641 sayılı KHK, m.25) ile bakanlıklar hizmet sunan değil, politika geliştiren kurumlar olarak örgütlenmiş ve çalışma gruplarının oluşturulmasına yönelik düzenleme ile de yönetişim tarzı çalışma ilişkileri düzenlenmiştir.

⁴ “3/b) Üst Kuruluşlar: Yükseköğretim Kurulu ve Üniversitelerarası Kuruldur”.

⁵ “2. Yükseköğretim üst kuruluşları. MADDE 131- Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim- öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadıyla Yükseköğretim Kurulu kurulur”.

Tablo 2. Türkiye’de Sayılarla Yüksek Öğretim (Tablo, Stratejik Plan, 2015: 4 ve Yüksek Öğretim Dergisi 2018: 65’deki bilgiler derlenerek oluşturulmuştur)

YIL	DEVLET	VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI	VAKIF MYO	TOPLAM
1984	27	1	-	28
1994	53	3	-	56
2004	53	24	-	77
2011	103	62	6	171
2018	128	72		200

Tablonun da ortaya koyduğu gibi 1984 yılında 28 olan üniversite sayısı günümüzde 200 gibi oldukça yüksek bir sayıya ulaşmıştır. Fiziki olarak gerçekleşen bu yayılma durumu, üniversite okuyan kişi sayısında artışı da beraberinde getirmiş görünmektedir. 2018 yılında öğretim elemanı sayısı 158.151’e, öğrenci sayısı ise 3.532.037 (kız), 4.078.927 (erkek) olmak üzere toplam 7.610.964’e (Yüksek Öğretim Dergisi, 2018/09: 65) ulaşmıştır.

Bu sayısal verilerin de ortaya koyduğu gibi yıllar içinde yükseköğretimde büyük bir nicel artış olmuştur. Fakat artık nicel artış yanında nitel gelişme de çağın bir gereği olarak ülkeleri zorlamaktadır. Gelinen noktada yükseköğretimde yaşananlar şu şekilde özetlenebilir (Santiago, vd., 2008: 14,15):

- Yüksek öğretim sistemlerinin genişlemesi: Yüksek öğretime katılan öğrenci sayısı sürekli artmaktadır.
- Yüksek öğretimde çeşitlenme: Yüksek öğretime katılan öğrenci sayısının artması beraberinde çeşitlendirmeyi de getirmektedir. Yeni kurumların oluşması, özel okulların çoğalması vb.
- Öğrencilerin çeşitlenmesi: Kadın öğrenciler ile yaşça olgun öğrencilerin de yüksek öğretime katılımının artması söz konusudur. Sosyoekonomik açıdan, etnik açıdan ve daha önce aldığı eğitim bakımından öğrenciler çeşitlenmektedir.
- Yeni finansman düzenlemeleri: Finansman kaynaklarında çeşitlenme, performans esaslı finansman ve rekabetçi süreçler örnek olarak verilebilir.
- Hesapverebilirlik ve performansın önem kazanması: Yüksek öğretimde resmi kalite güvence sistemleri gelişmektedir. Özellikle 1980

sonrasında yüksek öğretim politikasında kalite önemli bir unsur haline gelmiştir.

- Kurumsal yönetim: Akademik liderlik ve karar verme yapısını düzenlemede yeni bir bakış açısı olarak yönetim gelişmiştir. Bu bakış açısında akademik lider hem yönetici hem koalisyon oluşturucu hem de girişimci olarak görülür.
- Küresel ağ, hareketlilik ve işbirliği: Yüksek öğretim giderek uluslararasılaşmakta ve bu durum, kurumlar, öğrenciler ve sanayi arasında iletişim kurmayı ve işbirliğini zorunlu hale getirmektedir.

Yüksek öğretimde yaşanan gelişmeler taleplerde hem nicel hem de nitel bir artış olmasını ve yeni politikalar geliştirme ihtiyacını doğurmaktadır. Fakat bu ihtiyaçlar, Tablo 3'te görülen zorlukları beraberinde getirmektedir.

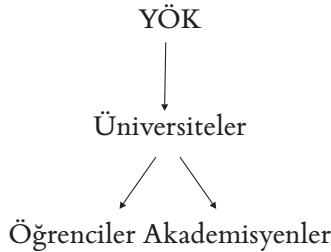
Tablo 3. Yüksek Öğretimdeki Temel Zorluklar (Santiago, vd., 2008:16)

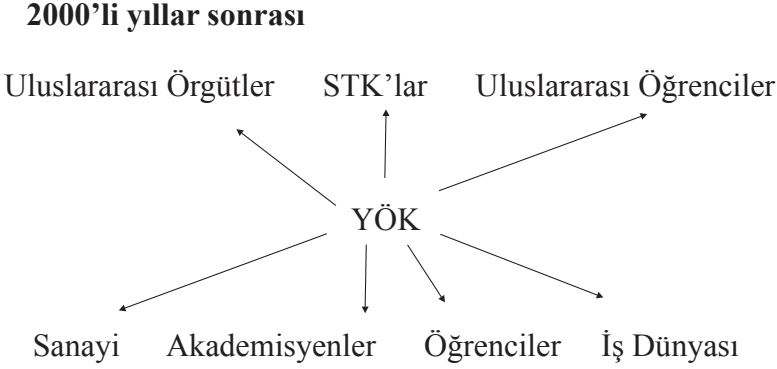
İlgi alanı	Temel zorluklar
Yüksek öğretim yönetimi (dümen tutma)	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretim sistemine ilişkin ulusal beklentileri karşılamak • Ulusun ekonomik ve sosyal hedefleri ile bireysel kurumların önceliklerini düzenlemek • Ahenkli bir yükseköğretim sistemi oluşturma • Hükümet yönlendirmesi ile kurumsal özerklik arasında uygun bir denge bulmak • Dış beklentileri karşılamak için kurumsal yönetim düzenlemelerini gerçekleştirme.
Yüksek öğretim finansmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretimin uzun vadeli mali sürdürülebilirliğini sağlamak • Yüksek öğretim sisteminin hedefleri ile uyumlu finansman stratejilerini oluşturmak • Kamu kaynaklarını etkili bir şekilde kullanmak
Yüksek öğretimin kalitesi	<ul style="list-style-type: none"> • Hesapverebilirlik açısından kalite güvence mekanizmalarını geliştirmek • Kalite ve şeffaflık kültürünü oluşturmak • Öneri türlerine kalite güvenceyi uyumlaştırmak

Yüksek öğretimde eşitlik	<ul style="list-style-type: none"> • Fırsat eşitliğini sağlamak • Fırsat eşitliğine zarar vermeyecek maliyet paylaşımı düzenlemelerini geliştirmek • En az temsil edilen grupların katılımını geliştirmek
Araştırma ve geliştirmede Yüksek öğretimin rolü	<ul style="list-style-type: none"> • Araştırma mükemmelliğini ve uygunluğunu teşvik etmek • Diğer araştırma örgütleri, özel sektör ve sanayi ile bağlantı kurmak • Yüksek öğretimin oluşturduğu bilgiyi yayma yeteneğini geliştirmek
Akademik kariyer	<ul style="list-style-type: none"> • Yeterince akademisyen arzı sağlama • İnsan kaynakları yönetiminde esnekliği arttırma • Yeni taleplerle başa çıkmada akademisyenlere yardımcı olma
İşgücü piyasası ile bağlantı	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretim politikasında işgücü piyasası bakış açılarını içermek • Mezun işgücü piyasasına kurumların sorumluluğunu sağlama • Esnek çalışma için çalışma fırsatları sağlamak
Yüksek öğretimin uluslararasılaşması	<ul style="list-style-type: none"> • Ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda kapsamlı bir uluslararasılaşma stratejisi oluşturma • Sınırlararası kaliteyi sağlama • Yüksek öğretimin uluslararası rekabet edebilirliğini geliştirmek

Yükseköğretimde yaşanan gelişmeler ve ortaya çıkan zorluklar yeni aktörleri ön plana çıkarmaktadır. Önceki yılların hiyerarşik yapısı yerini ağlar arası bir ilişki biçimine, yönetişime, bırakmıştır. Şekil 1, YÖK özelinde bu değişimi ifade etmektedir.

2000’li yıllar öncesi



Şekil 1: Aktörler bazında YÖK’de Yaşanan Değişim

Şekil 1’de görüldüğü üzere YÖK, 2000’li yıllar öncesinde temelde üniversiteler, öğrenciler ve akademisyenler üzerinden bir politika oluşturucu ve uygulayıcı iken 2000’li yıllar sonrasında bu aktörlerin yanı sıra uluslararası örgütler, uluslararası öğrenciler, sanayi ve iş dünyası da denkleme dahil olmuştur. Örneğin Erasmus Programı, hem öğrencilerin hem de akademisyenlerin öğrenme hareketliliğini sağlamakta ve böylece Avrupa Birliği Komisyonu yükseköğretimde politika belirleyici bir aktör haline gelmektedir. YÖK’ün üniversite-sanayi işbirliğinin daha koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi için “Daimi Üniversite-Sanayi İşbirliği Komisyonu”nu kurmuş ve komisyonun ilk toplantısı 2015 yılında gerçekleşmiştir. Nu doğrultuda 2017 yılında YÖK ile ASELSAN A.Ş. arasında bir protokol imzalanmış ve ASELSAN personelinin Gazi Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Gebze Teknik ve İstanbul Teknik Üniversitesi’nde savunma sanayi ile ilgili lisansüstü tez çalışmaları yapması konusunda işbirliğine gidilmiştir (http://yok.gov.tr/web/guest/icerik/-/journal_content/56_INSTANCE_rEHF8BIsfYR_x/10279/38140173).

5. YÖNETİŞİM İLKELERİ VE AKTÖRLERİ AÇISINDAN YÖK

Bir kurumda yönetim tarzı bir yönetim biçiminin olduğunu söyleyebilmek için o kurumun, yönetim ilkeleri ve aktörler üzerinden incelenmesi gerekir. AB tarafından yönetim ilkeleri net bir şekilde ortaya koyulmuştur: Açıklık, katılım, hesapverebilirlik, etkililik, tutarlılık, orantılılık ve yerellik. Yönetişim, daha önce de ifade edildiği gibi düzenleyici devletin yönetim

tarzıdır. Bu çalışmaya konu olan YÖK, stratejik planında kurumun 1. amacı⁶ olarak uygulayıcı değil dümen tutan bir kurul olmayı hedeflediğini belirtmiştir. Ayrıca, YÖK, yükseköğretimde ön plana çıkardığı temel değerler arasında katılımcılık, hesapverebilirlik ve şeffaflığı koyarak yönetim tarzı bir çalışma biçimi yürüteceğini ifade etmiş olmaktadır. Bu ilkelerle beraber AB tarafından ayrıntılandırılan diğer yönetim ilkelerine uygun çalışmaların varlığı açısından YÖK'ü değerlendirmek söz konusu kurumun yönetişimi düşünsel olarak hayata geçirip geçiremediğini ortaya koyacaktır.

Katılım ve YÖK: YÖK, paydaş olarak nitelendirdiği aktörleri⁷ ilgilendiren bir konu hakkında düzenleme yapacağı zaman bunu ilgili taraflara resmi olarak yazılı bir şekilde sorabildiği gibi, internet sayfası üzerinden “YÖK as-kıda”⁸ duyurusu ile bilgi/görüş toplamaktadır. Böylece ilgili tarafların katılım kanallarını açmaktadır. YÖK'ün katılıma önem verdiğinin göstergelerinden biri de YÖK üyelerinin, yükseköğretim kurumlarını düzenli bir şekilde ziyaret ederek görüş toplamaları ve sorun tespiti yapmalarıdır (<http://www.yok.gov.tr/universite-ziyaretleri-necmettin-erbakan-universitesi>).

Hesapverebilirlik ve Şeffaflık: YÖK'ün eğitim öğretim faaliyetlerine ilişkin istatistikleri elektronik ortamda paylaşması, stratejik planı ile yaptığı ve yapacağı faaliyetlerini açıklaması, Yükseköğretim Kalite Kurulunun web sitesi üzerinden yükseköğretim kurumlarının hazırlamış olduğu iç ve dış değerlendirme raporlarına ulaşılabilmesi kurumun hesapverebilirlik ve şeffaflık yolunda önemli adımlar attığının göstergesidir. Bunun yanı sıra YÖK, veri paylaşımının dijital ortamda açık ve şeffaf olması yönünde adımlar atarak bunu sağlamak için YÖK Atlas (üniversite adaylarının tercih yaparken yararlanmaları için), YÖK Akademik (Akademisyenlerin bilgisine ve akademik çalışmalara ulaşılabilmesi için) ve Ulusal Tez Merkezi portallarını oluşturmuştur.

⁶ “Stratejik Amaç- 1 Yükseköğretimi Nitelik Ve Nicelik Olarak Ulusal Ve Uluslararası Standartlara Uygun Etkin Ve Etkili Olarak Planlamak Ve Yönetmek; Stratejik Amaç- 2 Yükseköğretim Kurulunun Kurumsal Kapasitesini Ve İşleyişini Geliştirmek; Stratejik Amaç- 3 Yükseköğretim Denetim Sistemini Daha Etkin Ve Etkili Hale Getirmek; Stratejik Amaç- 4 Üniversitelerarası Kurulun Kurumsal Kapasitesinin İşleyişini Geliştirmek” (Stratejik Plan, 2015:23).

⁷ Paydaş aktörlere ilişkin EK 1'e bakınız.

⁸ “Askıya Çıkardık. Yükseköğretim Kurulunca eğitim-öğretimin niteliğini yükseltecek faaliyetler çerçevesinde yüksek lisans ve doktora programları açma kriterlerinin güncellenmesine ilişkin bir çalışma başlatılmıştır” şeklindeki duyuru buna örnek verilebilir. Bkz. http://www.yok.gov.tr/web/guest/anasayfa/-/asset_publisher/64ZMbZPZLSI4/content/id/12519816, Erişim: 01.11.2018.

Etkililik: YÖK, stratejik plan hazırlayarak hedeflerini koymakta ve bu hedeflere ulaşma derecesini stratejik plan aracılığı ile tespit edebilmektedir. Ayrıca YÖK’ün faaliyetlerindeki etkililik göstergelerinden biri olarak 2016 yılında YÖK ile ilgili Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayet başvurularının % 7.32 iken (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 88), 2017 yılında % 4.64’e gerilemesi (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018: 126) kullanılabilir. YÖK’ün yapmış olduğu çalışmaların sonuçlarını değerlendirme bakımından kullandığı bir yöntem de anket yapmaktır. YÖK, bir süredir karşılaşılan yükseköğretimde kontenjan doluluk oranlarındaki düşüşün nedenlerini ortaya koymak için 180 puanı geçmiş ama tercih yapmamış adaylara yönelik olarak 2018 Kasım ayında anket çalışması yaparak durum tespitini gerçekleştirmiştir.

Tutarlılık: Kurumun stratejik planının kalkınma planı hedefleri ile uyumlu (YÖK Stratejik Planı, 2015:17) hale getirilme çabası YÖK’ün uyguladığı politikaların tutarlılığını sağlamaya dönük olarak değerlendirilebilir. YÖK bir yandan yükseköğretimde kaliteyi kendisine bir misyon olarak belirlemiş diğer yandan da kaliteyi sağlama araçlarından biri olan yükseköğretimde “norm kadro” uygulamasını hayata geçirmiştir. YÖK’ün politika belirlemede tutarlı davrandığının göstergelerinden biri de stratejik planında belirttiği stratejik amaç ve stratejik hedefleri⁹ arasındaki uyumdur. Bu uyumu destekleyici çalışmalar da yürütülmektedir. Bu çalışmalardan birine örnek olarak 2017 yılında hazırlanan Yükseköğretimde Uluslararasılaşma Strateji Belgesi¹⁰ gösterilebilir. Bu belge ile stratejik amaç 1’i destekleyici çerçevede uluslararasılaşma çerçevesinde ülkemizin güçlü ve zayıf yönleri tespit edilerek yükseköğretimin uluslararasılaşmasında geliştirilecek politikanın amaçları daha somut ve ölçülebilir bir şekilde belirlenmiştir.

Orantılılık ve Yerellik: YÖK, amaç/araç orantılılığı sağlamak açısından kaliteyi ön plana çıkarmış ve bu hedef doğrultusunda Yükseköğretim Kalite Kurulunu oluşturmuştur.

⁹ YÖK’ün 1. stratejik amacı, “yükseköğretimi nitelik ve nicelik olarak ulusal ve uluslararası standartlara uygun etkin ve etkili olarak planlamak ve yönetmek”tir. Bu amaç doğrultusunda belirlenen stratejik hedef 1 şöyledir: “Yükseköğretim kurumlarının, birimlerinin ve programlarının açılması, açılan bu programlara öğrenci alınması taleplerini ülke ve bölge planları ile iş dünyasının ihtiyaçlarını ve küresel eğilimleri dikkate alarak bununla ilişkili karar alma süreçlerini geliştirmek” (Stratejik Plan, 2015: 25).

¹⁰ <http://www.yok.gov.tr/web/guest/yuksekogretimde-uluslararasilasma-strateji-belgesi-2018-2022>, (Erişim Tarihi: 08.10.2018)

Yönetişimi geliştirmeyi sağlayacak ilkelerden sonuncusu yerelliktir. YÖK, yerelliği sağlamak açısından, tematik üniversite uygulaması yapmak için bölgesinde bazı üniversitelerin pilot üniversite olarak belirli alanlarda çalışmalarını yoğunlaştırmasını sağlamış ve desteklemiştir. Bir başka yerellik örneği olarak norm kadro çalışması gösterilebilir. YÖK, 2018 yılında çıkarılan yönetmelikle (m.4, m.5), yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanı istihdamına ilişkin kadro planlamasını yapmak ve sahip olduğu norm kadroların kullanımı konusunda yetkilendirilmiştir.

Aktörler ve YÖK: Yönetişimin görünürlüğünün bir yüzünü ilkeler oluştururken diğerini yönetimde karar alma yetkisini paylaşan aktörlerin kimler olduğu belirler. YÖK, yönetim ilkelerine izlediği değerler içinde yer vererek düşünsel anlamda yetkisini paylaşacağını ifade etmiş olmaktadır. Bu durumun kurumsal olarak görünümünü ise Yükseköğretim Kalite Kurulu'nu oluşturan üyelerin yapısı ortaya koymaktadır. Yükseköğretim Kalite Kurulu, kamu ve özel sektör temsilcilerini barındıracak şekilde oluşturulmuştur. 2015 tarihli Yükseköğretim Kalite Güvencesi Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre Yükseköğretim Kalite Kurulu;

- a) "Yükseköğretim kurumlarını temsilen Genel Kurul tarafından seçilen beş,
- b) Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilen dört,
- c) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını temsilen bir,
- ç) Kalkınma Bakanlığını temsilen bir,
- d) Maliye Bakanlığını temsilen bir,
- e) Millî Eğitim Bakanlığını temsilen bir,
- f) Sağlık Bakanlığını temsilen bir,
- g) Türkiye Bilimler Akademisini temsilen bir,
- ğ) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunu temsilen bir,
- h) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığını temsilen bir,
- ı) Mesleki Yeterlilik Kurumunu temsilen bir,
- i) Türk Akreditasyon Kurumunu temsilen bir,
- j) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğini temsilen bir,

k) Öğrenci Temsilcisi” üyesinden oluşur.

Yükseköğretim Kalite Güvencesi Yönetmeliği ile belirlenen Yükseköğretim Kalite Kurulu üyelerinin yapısı, nitelik itibarıyla yönetişimin unsurlarını içerir görünmektedir. Üyelerden 12 üye kamu kurumu temsilcisi iken 1 üye özel sektör mesleki üst kuruluşu temsilcisi olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’dir. Yönetişim tarzı yönetim biçiminin unsurlarından biri olan STK’ların temsilcisinin kurulda bulunmaması, bu yönetim biçiminin görünür yüzü olan Yükseköğretim Kalite Kurulu açısından bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bu durum görünürdeki bir eksiklik olduğu gibi aynı zamanda temsil edilen kurumların sayısal eşitsizliği de yönetişim ile sağlanmak istenen katılım ruhunu zedeler görünmektedir.

SONUÇ

Yönetişim, yönetime göre daha katılımcı bir yönetim tarzı olarak DB, OECD, AB gibi ulus üstü/uluslararası kuruluşlarca geliştirilerek kamu yönetimi literatürüne sokulmuş ve o yıllardan günümüze kadar olumlu/olumsuz pek çok açıdan ele alınmıştır. Ekonomik gelişmelerin de etkisiyle görünüm değiştiren devlet, bu kez düzenleyici bir rol üstlenmiş ve bu rolü yerine getirebilmek için de yeni aktörlere ihtiyaç duymuştur: özel sektör ve STK’lar. Düzenleyici devletin yönetim biçimi olarak yönetişim, önce yerel yönetimlerde ağırlıklı olarak uygulanmış, yıllar içerisinde bu anlayış merkezi yönetim kurumlarında da yasal olarak yer bulmuştur. Burada “yasal olarak” ifadesi ile anlatılmak istenilen ilkenin yasalarla düzenlenmesine karşılık uygulamada her zaman gerçekleştirilemediği konusuna vurgu yapmaktır. Woodrow Wilson “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesinde anayasaları yapmak uygulamaktan daha kolaydır (1887: 200) demiştir. Bu çalışma, tam da bu noktada günümüzde YÖK örneğinde yönetişimin benimsenip benimsenmediğini ortaya koymayı amaçlamıştır. Yönetişimin uygulamada hayata geçip geçmediğini belirlemek için çalışmada iki boyut ele alınmış ve örneklendirilmiştir: yönetişim ilkeleri ve aktörleri. Yapılan çalışma sonucunda YÖK’ün yönetişim tarzı çalışma yapısını yasal, yönetsel (eksiklikleri olmakla birlikte) ve düşünsel olarak hayata geçirdiği görülmüştür.

EK 1. Yükseköğretim Kurulu Paydaşları (Stratejik Plan,2015:7)

Paydaş Grubu	Paydaşlar
Yakın ilişkide olduğu kişi, kurum ve kuruluşlar	<ul style="list-style-type: none"> • Yükseköğretim kurumları • Türk ve yabancı uyruklu öğrenciler • Mezunlar • Yurtdışında yüksek lisans ve doktorasını tamamlamış olanlar • İş dünyası • STK'lar • Araştırma Kurumları
Çalışanlar	<ul style="list-style-type: none"> • Kadrolu personel • Sözleşmeli Personel • 2457 sayılı Kanun 38. Madde ile görevli personel • 2914 sayılı Kanun 18. Madde ile görevli personel
İş Paydaşı	<ul style="list-style-type: none"> • İlgili Bakanlıklar • Uluslararası kurum ve kuruluşlar
Toplumsal ve Sektörel Paydaşlar	<ul style="list-style-type: none"> • Yükseköğretim kurumları • İş dünyası • STK'lar • Yerel Yönetimler • Araştırma kurum ve kuruluşları • Kamu kurum ve kuruluşları
Tedarikçiler	<ul style="list-style-type: none"> • Cihaz, mal ve hizmet alımı yapılan firmalar

KAYNAKÇA

- AGENDA 21 (1992). United Nations Conference on Environment&Development, Rio de Janerio, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2014).
- BARANSEL, Atila (1979). **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi Klasik ve Neo Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Enstitüsü, İstanbul.
- BEVİR, Mark, (2009). **Key Concepts in Governance**, Sage Publication, India.
- BM (1996). İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, (İstanbul).
- BRİGGS, Asa (2006). “The Welfare State in Historical Perspective” Pierson, Christopher ve Francis G. Castles (Ed.) **The Welfare State: Reader**, USA: 16-28.
- Commission of the European Communities (2001). European Governance – A White Paper, COM 428, <http://eurlex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1399360618888>, (Erişim Tarihi: 02.02.2014).
- Devlet Yükseköğretim Kurumlarında Öğretim Elemanı Norm Kadrolarının Belirlenmesine ve Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik, R.G.: 02.11.2018, Sayı:30583.
- FREDERİCKSON, George H. (2004). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere, Working Paper, <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Fileupload,47649,en.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.02.2014).
- Governance and Development, COM (2003). 615 final, s.3, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0615&from=EN>, (Erişim Tarihi: 02.02.2014).
- GÖZE, Ayferi (2010). **Liberal Marxiste Faşist Nasyonel Sosyalist ve Sosyal Devlet**, Beta Yayınları, İstanbul.
- JESSOP, Bob (1998). “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, **International Social Science Journal**, 50 (155): 29-45.