

Üniversite ve Özerklik

Üniversite Özerkliğinin
Göstergeleri

Sevim ÖZTÜRK



Dr. Öğr. Üyesi Sevim ÖZTÜRK

ÜNİVERSİTE VE ÖZERKLİK Üniversite Özerkliğinin Göstergeleri

ISBN 978-605-241-646-4
DOI 10.14527/9786052416464

Kitap içeriğinin tüm sorumluluğu yazarına aittir.

© 2019, PEGEM AKADEMİ

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Pegem Akademi Yay. Eğt. Dan. Hizm. Tic. AŞ'ye aittir. Anılan kuruluşun izni alınmadan kitabın tümü ya da bölümleri, kapak tasarımı; mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt ya da başka yöntemlerle çoğaltılamaz, basılamaz, dağıtılamaz. Bu kitap T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı bandrolü ile satılmaktadır. Okuyucularımızın bandrolü olmayan kitaplar hakkında yayinevimize bilgi vermesini ve bandrolsüz yayınları satın almamasını diliyoruz.

Pegem Akademi Yayıncılık, 1998 yılından bugüne uluslararası düzeyde düzenli faaliyet yürüten **uluslararası akademik bir yayınev**idir. Yayımladığı kitaplar; Yükseköğretim Kurulunca tanınan yükseköğretim kurumlarının kataloglarında yer almaktadır. Dünyadaki en büyük çevrimiçi kamu erişim kataloğu olan **WorldCat** ve ayrıca Türkiye'de kurulan **Turcademy.com** ve **Pegemindex.net** tarafından yayınları taranmaktadır, indekslenmektedir. Aynı alanda farklı yazarlara ait 1000'in üzerinde yayını bulunmaktadır. Pegem Akademi Yayınları ile ilgili detaylı bilgilere <http://pegem.net> adresinden ulaşılabilir.

I. Baskı: Ekim 2019, Ankara

Yayın-Proje: Şehriban Türüldür
Dizgi-Grafik Tasarım: Ayşe Nur Yıldırım
Kapak Tasarımı: Pegem Akademi

Sonçağ Yayıncılık Matbaacılık Reklam San Tic. Ltd. Şti.
İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı 48/48 İskitler - Ankara
(0312 341 36 67)

Yayıncı Sertifika No: 36306
Matbaa Sertifika No: 25931

İletişim

Karanfil 2 Sokak No: 45 Kızılay / ANKARA
Yayınevi: 0312 430 67 50 - 430 67 51
Dağıtım: 0312 434 54 24 - 434 54 08
Hazırlık Kursları: 0312 419 05 60
İnternet: www.pegem.net
E-ileti: pegem@pegem.net
WhatsApp Hattı: 0538 594 92 40

*Eğitim ve đretim yařantım boyunca,
emeđi geçen tüm deđerli öđretmenlerime
řükran ve saygularımla...*

Dr. Öğr. Üyesi Sevim ÖZTÜRK



1975-1976 Öğretim Yılında Malatya Mustafa Kemal İlköğretmen Okulundan mezun olduktan sonra bu tarihten 1993 yılına kadar Milli Eğitim Bakanlığına bağlı farklı okullarda sınıf öğretmeni ve yöneticilik yapmıştır. Bu görevini sürdürürken 1989-1993 yılları arasında İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Eğitim Yönetimi ve Denetimi (EYD) Anabilim Dalında Lisans Eğitimini tamamlayarak 1993- 1996 yılları arasında Muş ve Malatya illerinde İlköğretim Müfettişliği görevinde bulunmuştur. 1993-1996 yılları arasında İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eğitim Yönetimi ve Denetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans programını tamamlamış, 1996 yılında yine aynı anabilim dalında (EYD) araştırma görevlisi olarak göreve başlamıştır. Bu görevini sürdürürken 1996 yılında Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsünde Eğitim Hukuku Anabilim dalında doktora eğitimine başlamış, bu alandaki ders programından sonra yine aynı Enstitüde Eğitim Planlaması ve Ekonomisi Anabilim Dalında doktora öğrenimine devam ederek 2004 yılında doktora programını bitirmiştir. 2005 yılında İnönü Üniversitesi EYD Anabilim Dalında yardımcı doçent unvanıyla öğretim üyesi olmuştur. Halen bu görevini Dr. Öğr. Üyesi olarak sürdürmektedir

ÖN SÖZ

Bugün bütün dünyada üniversite yönetim anlayışı ve yapısında, yapılanmada, işleyişte, öğretim yöntem ve süreçlerinde olduğu gibi, kalite anlayışında ve ölçümünde, üniversitenin finans yapısında ve finansal sermaye ile olan ilişkilerinde gözlenen yeni arayışlar Türkiye'deki üniversiteleri de etkilemektedir.

Türkiye'de de işlevleri, performansı, işleyişi en çok tartışılan kurumlardan biri üniversitelerdir. Bu, ya üniversitelerden çok şey beklediğinin, ya da bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde üniversitelere daha fazla görev ve sorumluluk düştüğünün bir göstergesidir. Ancak bugün Türkiye'nin üniversiteleri, toplumsal değişimin en yoğun örneklerine sahne olan Türkiye ortamında evrensel işlevlerini yerine getirmeye çalışırken devlet ve sermaye güçlerinin kalıcı birlikteliğine ve piyasa ilişkilerinin yükseköğretimi kısılcasına almasına şahit olmaktayız (Sevük, 1992, 345), Ayrıca, üniversite sistemini, siyasi iktidarların kendi çıkarlarına göre biçimlendirmek istemesi, var olan sorunları daha da arttıran, çözüm yerine çözümsüzlüğü dayatan bir yapıyı karşımıza çıkarmaktadır.

Üniversitelerde sistemin sağlıklı bir şekilde yeniden düzenlenmesi, araştırmalara dayandırılması ve idarenin, bilimselliğin arayışı içinde olması ile mümkündür. Oysa bugüne kadar yapılan üniversite düzenlemeleri, dönemin deneyim ve kanaatlerine göre iktidarca “yasal önlemler” alma veya yabancı ülke modellerinden aktarma yapma şeklinde ortaya çıkmıştır. Üniversite yönetimi ile ilgili düzenlemeler, ülke üst yönetiminin görüşleriyle üniversitelerin dışında yapılmaktadır. Bursalıoğlu, “önemli olan yeniliğin, sistemin yapısından çok, sistem ile ürünü ve sistem ile toplum arasındaki ilişkilerde yer almasıdır” (Bursalıoğlu, Milliyet, 24.12. 1980) tespitiyle, yapısal yeniliklerin, bu ilişkilerde amaçlanan yenilikleri izlemesinin ve değişimin bir gereksinimden kaynaklanmasının daha doğru olacağını vurgulamaktadır.

Türkiye’de her önemli siyasal değişiklikte üniversite yasaları da ya kısmen ya da tümüyle değişikliğe uğramıştır. Gerçek gereksinime ve bilimselliğe dayandırılmayan bu çoğu değişiklikle üniversite tam anlamıyla asıl misyonuna kavuşamamıştır. Bununla birlikte, alt yapısı oluşturulmadan açılan yeni üniversitelerle üniversite kültürü de aşındırılmıştır.

Bütün bunlara rağmen üniversitelerin, üstlendikleri bu görev gereğince, değişen ulusal ve dünya koşullarına cevap verebilmek için gerek yönetim biçimleri gerek finansman modelleri yönünden, kendilerini, yenilemeleri kaçınılmazdır. Üniversiteleri, gelişen ve değişen dünya koşullarına uygun, bilgi toplumunun verilerini günü gününe izleyen, bilimsel bilgi üreten, evrensel bilgiye katkı sağlayan çağdaş bir yapı ve anlayışa kavuşturmak gerekmektedir.

Bu nedenle, üniversitenin kendi yapılanmasında, eylem ve işlemlerinde tam yetkili olmaları durumu olarak ifade edebileceğimiz üniversite özerkliği, düne göre daha fazla önem kazanmıştır.

Bu çalışmada, üniversite, özerklik kavramı ve üniversite özerkliği çeşitli yönleriyle ve literatür bilgileriyle tartışılmaktadır.

Bu çalışma, Prof. Dr. L. Işıl Ünal danışmanlığında yürütmüş olduğum “Türkiye’de Üniversite Özerkliğinin Mali, Akademik Ve Yönetmel Boyutlarıyla Devlet Ve Vakıf Üniversiteleri İçin Betimlenmesi” başlıklı doktora tezinin bir bölümü gözden geçirilerek “Üniversite Ve Özerklik; Üniversite Özerkliği Hangi Göstergelerle Tanımlanmaktadır” adıyla bir Kitaba dönüştürülmüştür.

Dr. Sevim ÖZTÜRK

İÇİNDEKİLER

Ön Söz.....v

1. BÖLÜM

Giriş.....1

2. BÖLÜM

Üniversite ve Yükseköğretim Kavramları.....13

Üniversitelerde Kurumsal Davranış Biçimlerinin Gelişimi.....20

 Kollegyal Davranış Biçimi Modeli21

 Politik Davranış Biçimi Modeli21

 Düzenli Kargaşa (organized anarchy) Davranış Biçimi Modeli22

 Bürokratik Davranış Biçimi Modeli22

Özerklik Kavramı ve Üniversite Özerkliği25

Yükseköğretimin Tarihsel Gelişimi ve Özerklik.....49

Kıta Avrupası ve Anglosakson Ülkeleri Üniversite Yönetim Sistemleri55

Avrupa Birliği Kapsamında Yükseköğretimde Yeniden Yapılanma57

Türkiye'de Yükseköğretimin Gelişimi ve Özerklik.....61

Türkiye'de Vakıf Üniversitelerinin Gelişim Süreci ve Özerklik86

Üniversite Özerkliğinin Yönetmelik, Akademik ve Mali Göstergeleri.....95

Türkiye'deki Devlet ve Vakıf Üniversitelerinin Yönetimi, Öğretim Üyesi ve Öğrencilerinin ; Üniversite Özerkliği ve Kendi Üniversitelerinin Özerklik Durumuna İlişkin Görüşleri135

Katılımcıların, Üniversitenin Diğer Yükseköğretim Kurumlarından Farklı İşlevine İlişkin Görüşleri138

Katılımcıların, Üniversite Özerkliği Konusundaki Görüşleri140

Katılımcıların, Kendi Üniversitelerinin Özerklik Durumuna İlişkin Görüşleri.....181

Sonuç.....190

Kaynakça.....191

1. BÖLÜM

GİRİŞ

21. yüzyılda toplumlar; sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik yönden çok hızlı bir gelişim ve değişim süreci içindedirler. Üniversiteler de bu değişim ve gelişmenin içinde olup, bu sürecin ayrılmaz bir parçasıdır. İnsan sermayesinin, diğer kaynaklara göre, daha fazla önem kazandığı bu dönemde tüm ülkeler, gelecekleri için en önemli kaynağın iyi eğitilmiş, nitelikli insangücü olduğunu görmektedirler. Bu nedenle gelişmiş ülkeler eğitimi, siyasi önceliklerin en başına koyarak bu hızlı değişime ayak uydurmaya çalışmaktadırlar. Çoğunlukla bugünün iş dünyasında aranan ileri düzeyde becerilere sahip insan gücünün yetiştirilmesi yükseköğretim sistemleri sayesinde mümkün olmaktadır. Bu bağlamda, dünyada ve toplumumuzda değişim ve gelişmeleri takip eden bireylerden ziyade değişim ve gelişmelerin yaratıcısı ve başlatıcısı bireylerin eğitim yoluyla yetiştirilmesi daha büyük önem kazanmaktadır.

Bununla birlikte, bilim ve teknolojideki dinamizme uyum sağlama, ülkelerin ekonomik gelişmeleri, savunma güçlerinin artması, genel yaşam koşullarının daha da iyileştirilmesi, bilim ve teknolojideki gelişmelerin en çok zarar verdiği çevre ve doğanın korunması için hedefler belirleme ve çözüm önerileri geliştirme açısından ve “bilgi toplumu” na yönelmede üniversiteler önemli görevler üstlenmektedir (Türker, 1997, 23). Bu nedenle, bilim ve üniversite, tüm zamanlarda birbirini tamamlayan hatta birbiri ile eşanlı sayılabilecek kavramlar olmuşlardır. OECD ülkeleri ile diğer gelişmiş ülkelerde yapılan araştırmalarda, bilimin ilerlemesinde üniversitenin katkısının ortalama %75-80 düzeyinde olduğu (Yüce, 1992, 9) tespit edilmiştir.

Üniversiteyi, toplumdan soyut, sırça köşkte sadece bilimsel çalışmalar yapan insanlar topluluğu olarak eleştirenlere karşı Cari Boggs (1993), üniversiteyi, “izole bir öğrenme alanı olduğu mitosunun aksine, siyasetin, çalışma ilişkilerinin, kültürün, hukukun ve hatta aile yaşamının bir kesişme noktası” (Boggs, 1993, 8) olarak tanımlamaktadır.

Üniversitenin diğer kurumlardan farklı olmasını, işlevindeki farklılığında aramak gerektiğine dikkat çeken Kant (1983), “Fakültelerin Tartışması ya da Çekişmesi” adlı yapıtında üniversite kavramını şu sözlerle açıklamaktadır:

Derin bilgiliğin toplamı olan “kamu öğretmenleri”, bilim dallarına göre dağılmış olan profesörler, “derin bilgili kamusal varlığı”; yani üniversiteleri oluştururlar. Fakültelerden oluşan üniversite özerktir; çünkü, derin bilgili kişileri ancak derin bilgili kişiler değerlendirebilir. Üniversite çeşitli bölümlerden oluşan fakülteleri aracılığıyla ve kuralları kendince belirlenen sınavlarla adlarına doktor denen öğretmenler yetiştirir. Yani çalışanlarına herkesçe kabul edilen yöntemlerle unvan verir, onları yaratma hakkına sahiptir (Kula, 1999, 45-46).

1946 yılında Türkiye üniversiteleri hakkında bir rapor yazan Ernest Hirsch ise, yazdığı raporda, özerklik ve üniversite kavramlarını açıklarken üniversite kavramının dünyanın her yerinde kullanılmakla beraber, yapı itibariyle birbirinden çok farklı olan kurumları ifade ettiğini; bazen bir meslek okulunu, bazen bir araştırma enstitüsünü, bazen de her iki işlevi birlikte yürüten bir kültür müessesesi olduğunu (Hirsch, 1950, 166) belirtmektedir.

Hirsch, raporunda; üniversitenin, kişinin kamu hukuku ve devletin kamu hizmeti yükümlülüğü yönünden incelenmesi durumunda üniversite özerkliğinden söz edileceğini vurgulayarak üniversite özerkliğini, öğretim ve öğrenme hürriyetinden ayırmak gerektiğinden söz etmektedir. Hirsch, öğretim özgürlüğünün hem özel hem de kamu üniversiteleri için sözkonusu olduğunu, fakat özerklik konusunun sadece kamu üniversiteleri için düşünülebileceğini savuna-

rak, üniversite özerkliğinin ortaya konması için bir kamu hizmetinin mevcut olması, devletin bir âmme hizmeti lehine bazı haklarından feragat etmesi, o hizmete teknoloji ve arazi sağlaması, hizmetin etkili ve verimli şekilde yürütülmesi amacıyla onlara yerinden yönetim sağlamasının gerekli olduğunu (Hirsch, 1950, 166) öngörmektedir.

Hirsch, özerklik kavramını açıklarken de, bir kurumun bağımsızlığının söz konusu olması durumunda, bu kurumun muayyen bir baskıdan bağımsız olması gerektiğini, bu baskının maddi, manevi ve toplumsal türden baskılar olabileceğini vurgulayarak, üniversitenin özerkliği söz konusu olduğunda, bu üç tür baskının da önem kazandığını belirtmektedir. Hirsch, maddi baskının fiziksel etkilerden ziyade mali ve ekonomik yönden olacağını, manevi baskının, üniversitenin bulunduğu ortamın genel kültür seviyesine bağlı olduğunu, toplumsal baskının ise, ülkenin yürürlükteki yasaları ile siyasi iktidarın üniversiteyi, kendi ideolojilerini gerçekleştirmek için bir alet veya araç olarak kullanma konusundaki istek ve niyetlerinden kaynaklanabileceğini (Hirsch, 1950, 176) ifade ederek, bu etkilerden tam anlamıyla arındırılmış bir üniversitenin mevcut olamayacağını, ancak üniversiteye dışarıdan yapılacak müdahalelerin aza indirilmesinin söz konusu olabileceğini (Hirsch, 1950, 176) belirtmektedir.

Tapper ve Şalter (1982) da, Hirsch'e benzer şekilde kurumsal özerkliği, "bir yükseköğretim kurumunun, herhangi bir harici müdahale olmaksızın kendi kendisini yönetmesine izin veren şartlar" (Bolton, 1988,2) olarak tanımlamaktadır.

Genel anlamda özerklik, kendini yönetmek ya da özyönetim demektir. Devletler, kurumlar ya da gruplar ötsel bağımsızlık derecesine sahipse, özerk oldukları söylenebilir (Günlü, 2002, 4).

Özerklik kavramı ile ilgili tanımlara bakıldığında, genel olarak üniversiteye dışarıdan müdahalenin olmaması, özyönetim ve özdenetim gibi konuların vurgulandığı görülmektedir.

UNESCO'nun 1997 yılında kabul ettiği akademik özgürlük ve üniversite özerkliği hakkındaki belgede kurumsal özerklik; "üniver-

sitenin kendi iç örgütlenmesi konusunda devlet müdahalesinden özgür olması, kendi kendisini yönetmesi, finansal kaynaklarının kendisi tarafından yönetilmesi, kamusal nitelik taşımayan kaynaklardan gelir oluşturmaması, kendi personelinin istihdam etmesi, çalışma koşullarını belirlemesi, öğretim ve araştırmanın idamesinde özgür olması” (UNESCO-IAU,1998) şeklinde tanımlanırken (http://www.unesco.org/iau/tfaf_feasibility.html, 1998); 29.11.2002, yine UNESCO’nun 1998 yılında gerçekleştirilen Dünya Yüksek Eğitim Konferansı’nda da kurumsal özerklik, “üniversitenin dahili örgütlenme ve yönetim, finansal kaynakların dahili dağıtımını, kamusal nitelik taşımayan kaynaklardan gelir kazanılması, kendi personelinin kendisinin istihdam etmesi, çalışma koşullarını kendisinin belirlemesi ve öğretim, araştırma ve yürütme özgürlüğü için harici müdahaleden gerekli ölçüde bağımsız olması” (“http://www.unesco.org/iau/tfaf_statement.html.April 1998, 19.08.2002), şeklinde benzer bir tanımlama yapılmaktadır.

Özerkliğin bizzat amaç değil, sadece bir araç olduğunu belirten Hirsch, üniversite veya fakülte ünvanını taşıyan kurumlarda bilimsel hava ve akademik ruh olmadıkça, özerkliğin tehlikeli, hatta sakıncalı olacağını vurgulamaktadır. Hirsch, üniversitenin devlet yönetimi içerisinde az çok bağımsız kılınmasının gereğini de, bilimsel çalışmanın karakterine (Hirsch, 1950, 188) bağlarken, akademik özgürlüğün, üniversite özerkliğini zorunlu kıldığını vurgulayan Wisconsin Üniversitesi Rektörü Robert M. O’Neil ise “eğer kurum özgür değilse, akademik topluluk içindeki bireyler de öğretmede ve öğrenmede özgür olmazlar” (Hurtubise and Rowat, 1970, 68), şeklinde yaptığı saptamayla akademik özgürlük için kurumsal özerkliğin önemini belirtmektedir.

Aslında üniversiteye özerklik vermek, devlet için o kadar zor olmamakla birlikte, özerkliğin amaca uygun bir şekilde kullanmak, üniversite için bir o kadar güçtür. Zira üniversitenin iyi veya kötü yönetimi, özerkliğinin düzeyi, esas itibarıyla örgütlenme ve yasalar-

dan çok, onları uygulamakla görevli insanların olgunluk, yetenek, bilgi, ahlâk ve kişilik derecesine bağlıdır (Hirsch, 1950,188).

Üniversitenin kurumsal özerkliği tartışılırken, üniversitenin kendi iç örgütlenmesi konusunda devlet müdahalesinden özgür olması, kendi kendisini yönetmesi ve finansal kaynaklarının kendisi tarafından yönetilmesi gibi konular gündeme gelmektedir. Buna karşılık, bir tezat gibi görünse de, özerkliğin suistimalini önlemek için gerekli önlemleri almanın ve bir devlet kurumu olan üniversiteleri destekleyip korumanın da yine devletin sorumluluğu olduğu (Hirsch, 1950, 188) ifade edilmektedir. Ancak, çoğu ülkede devlet, yükseköğretim konusunda üstlendiği sorumluluğu, daha çok yetki kullanma şekline dönüştürmekte ve sorumlu olduğu bir konuda yetkili olmasının da doğal olduğunu savunmaktadır. Ne var ki bu yetki kullanımı çoğu zaman devletin, özellikle de hükümetlerin, müdahalesine dönüşmektedir (Phillipson, 1983; Leverhulme Report 1983).

Devlet, üniversiteler üzerindeki müdahalesinde üç tür yol izlemektedir: Bunlardan birincisi, doğrudan müdahale şeklinde olan düzenleme veya zorlayıcı kararlar şeklinde görülür. Bunlar genellikle üniversitelere alınacak öğrenci sayılarının arttırılması, meslek programlarının türleri ve sayılarının belirlenmesi, derslerin tekrarlanması gibi israf görülen uygulamaların kısıtlanması, diğer yükseköğretim kurumlarıyla birleştirme veya bölme, kadro tahsislerinde ve personel seçiminde ölçütler ve şartlar getirilmesi gibi alanlarda ortaya çıkan doğrudan müdahalelerdir (Clarke, Hough and Stewart, 1984, 39-42; OECD, 1987).

İkinci tür müdahale, çeşitli kamu kaynak kullanımı ilke ve ölçütleriyle, üniversitelerin, dolaylı şekilde yönlendirilmesidir. Bunlardan bazıları şöyledir: Meslek kuruluşlarının meslek programları ve niteliği konusunda baskılarının artması karşısında (OECD,1986, 5), öğrenci kalitesini sorgulayan ve kaynakları buna göre yöneten pek çok makam çıkmıştır. Üniversiteleri dolaylı yoldan ve objektif ölçütlerle yönlendirmek için kullanılan “başarı göstergeleri” (performan-