

YÜKSEKÖĞRETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Komisyon Raporu

**Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Ankara**

YÜKSEKÖĞRETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ

ÖZET

- I. GİRİŞ: YENİDEN YAPILANDIRMADAN BEKLENTİLER
- II. GENEL İLKELER
- III. ÜNİVERSİTE ÖZERKLİĞİ
- IV. YÜKSEKÖĞRETİMDE AKREDİTASYON, KALİTE GÜVENCESİ, PERFORMANS
ÖLÇÜMÜ VE HESAP VEREBİLİRLİK
- V. ÜNİVERSİTE FİNANSMANI
- VI. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI VE ÜST KURULUŞLARI

SUNUŞ

- Ülkemizde yükseköğretimin yeniden yapılandırılması gündemi, YÖK'ün Şubat 2011'de web sitesinden yaptığı duyuru ile resmiyet kazanmıştır. İlgili duyuruda, yeniden yapılandırma çalışmalarına yol gösterecek 5 temel prensip açıklanmıştır.
- 3 Mart 2011 tarihli YÖK yazısıyla, üniversitelerden konu hakkında görüş bildirmeleri istenmiş ve tüm rektörler 23 Mart'ta İstanbul'da yapılacak toplantıya davet edilmiştir.
- Konu, yazıyı takip eden ilk Üniversite Yönetim Kurulu toplantısında ele alınarak, Yükseköğretim Kurulu'nun 23 Mart 2011 tarihinde düzenlediği rektörler toplantısında bildirilecek görüşleri oluşturmak için bir Komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Komisyon çalışmalarının, katılmak isteyen tüm öğretim üyelerine açık olduğu 10 Mart 2011 tarihinde duyurulmuş ve Komisyon ilk toplantısını 19 Mart 2011 günü yapmıştır.
- Komisyon üyeleri arasında Üniversitemizin akademik yöneticileri de bulunmasına rağmen, Komisyon tarafından hazırlanan raporun yetkili kurullarımızın onayına sunularak resmi üniversite görüşü haline getirilmesi amaçlanmamıştır.
- Komisyonun ön-değerlendirmeleri, 21 Mart 2011 günü Bölüm Başkanlarının katılımıyla yapılan Akademik Yöneticiler toplantısında ele alınmış ve Komisyon'a katılım için davet tekrarlanmıştır. 22 Mart 2011 günü yapılan Senato toplantısında yeniden yapılandırma konusu tartışılmıştır. 23 Mart 2011 günü yapılan rektörler toplantısı hakkında 25 Mart 2011 tarihinde bir e-posta mesajı ile tüm öğretim üyelerine bilgi verilmiştir.
- İstekli öğretim üyelerinin katılımıyla genişleyen Komisyon⁺, Türkiye ve Avrupa ile Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere diğer ülkelerin yükseköğretim ve araştırma sistemlerine ilişkin rapor, mevzuat ve çalışmaları incelemiş ve reform deneyimlerini değerlendirmiştir.
- Komisyon tarafından hazırlanan rapor taslağı 21 Haziran 2011 tarihinde tüm ODTÜ çalışanlarına açık bir toplantıda sunulmuş ve katılımcıların görüşleri alınmıştır.
- Taslak metin, 6-13 Temmuz 2011 tarihlerinde ODTÜ akademik ve idari personelinin görüş ve önerilerine açıldıktan sonra tekrar gözden geçirilerek Üniversite dışındaki ilgililer ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır.
- Bu rapor, Komisyon'un ek çalışmaları ve gelişmeler ışığında ileriki tarihlerde güncellenebilecektir.
- Komisyon çalışmalarında ve Üniversite kamuoyu ile yapılan değerlendirmelerde, yükseköğretim mevzuatı ve politikaları hakkındaki çalışmalara süreklilik kazandırma gereği vurgulanmıştır. Üniversitemizin 2011 – 2016 Stratejik Planı'nda yer alan "ODTÜ Yükseköğretim Çalışmaları Ofisi"nin kurulmasının bu açıdan büyük önem taşıyacağı düşünülmektedir.

ÖZET

- Ülkemizin kalkınması, refah düzeyimiz ve uluslararası rekabet gücümüz, iyi yetişmiş nüfusa sahip, özgün bilgi üreten ve teknoloji geliştiren bir toplum olmamıza bağlıdır. Üniversiteler, gelecek nesilleri yetiştiren, özgün bilgi üreten, yeni teknolojiler geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunan ve bilimsel birikimlerini toplumun sorunlarına çözüm getirmek için kullanan kurumlardır.
- Ülkemizde bu görevleri etkili şekilde yerine getiren üniversitelere sahip olmak için, yükseköğretim yeniden yapılandırılarak üniversitemiz nitelikli insangücüne, yeterli kaynaklara ve özerkliğe kavuşturulmalıdır.
- Yükseköğretim ve araştırma sektöründeki hızlı küreselleşme sonucunda, uluslararası rekabet ve işbirlikleri tüm ülkelerde yükseköğretim kurumlarını daha fazla etkilemekte ve ulusal sınırlar önemini yitirmektedir. Yeniden yapılandırma çalışmalarında, ulusal gündeme kısıtlı kalmadan, üniversitemizin uluslararası rekabet ve işbirliği ağlarında başarıyla yer almalarının koşulları sağlanmalıdır.
- Yeniden yapılandırma çalışmalarında, yurtdışındaki uygulamaların yanı sıra ülkemizin başarılı üniversitelerinin uygulamaları da eşit derecede önemsenmeli ve örnek alınmalıdır.
- Toplumumuzun farklı eğitim, araştırma-geliştirme ve hizmet ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmek ve uluslararası düzeyde rekabet edebilmek için “farklılaşan” ve “uzmanlaşan” yükseköğretim kurumlarına ihtiyacımız vardır. Farklı misyonlara sahip olan “üniversiteler” ile “üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumları” ayrı olarak ele alınmalıdır. Bu kapsamda,
 - Üniversiteler başlığı altında: İleri Araştırma Üniversiteleri (İAÜ); Doktora-Yüksek Lisans Üniversiteleri (DYÜ); Yüksek Lisans ve Lisans Üniversiteleri (YLÜ);
 - Üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumları başlığı altında: Lisans ve Mesleki Eğitim Yükseköğretim Kurumları (LMY) ve Özel İlgi Yükseköğretim Kurumları (ÖİY)

yer almalı ve bu iki kesim ayrı mevzuat ve sektörel yapılanmaya tabi olmalıdır. Bu nedenle, öncelikle “tek tip” devlet üniversitesi anlayışından vazgeçilmeli ve yeniden yapılanmayla devlet üniversitemizin ve üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumlarımızın misyonları paralelinde yapılanmalarına olanak sağlanmalıdır.

- Üniversitelerin ve diğer yükseköğretim kurumlarının misyonlarına dayalı farklılaşmalarının, “prestij” farkı olarak algılanması önlenmelidir. Her türdeki başarılı kurumların, eşit düzeyde prestije, zengin kaynaklara ve iyi olanaklarla çalışan personele sahip olması sağlanmalıdır. Üniversite “kategorileri” arasındaki fark, geçişe kapalı bir fark olmamalıdır. Üniversiteler, talep, kapasite ve gelişme stratejilerine bağlı olarak niteliklerini zaman içinde değiştirebilmelidir.
- Üniversitemizin, toplumun ihtiyaç ve taleplerine daha duyarlı, daha nitelikli ve daha üretken kuruluşlar olmaları için, üniversitelere verilen “özerklik” ve “mali destek” ile “performans/hesap verebilirlik” arasında sürdürülebilir bir denge kurulmalıdır. Üniversitemiz, kendilerine tanınan özerklik ve sağlanan kaynaklar oranında, toplum ve bilim için

yarattıkları değerlerle sorumlu olmalıdırlar. Bu anlamda, “hesap verebilirlik” denildiğinde, üniversitelerin dışarıdan konulmuş kurallara ne kadar iyi uydukları değil, ellerindeki yetki ve kaynakları kullanarak yürüttükleri faaliyetlerin çıktıları ve sonuçları ile sorumlu olmaları anlaşılmalıdır.

- Üniversite özerkliği, üniversitenin “dışarıdan” müdahale olmaksızın kendisinin karar verebildiği konuları yansıtır. Uluslararası karşılaştırmalar, Türkiye’de devlet üniversitelerinin çok düşük özerklik düzeyine sahip olduğunu göstermektedir. Üniversite özerkliğinin dört ana başlığı olan, “teşkilatlanma ve yönetim”, “mali yönetim”, “akademik yönetim” ve “personel seçim ve istihdamı” alanlarında devlet üniversiteleri özerk yapıya kavuşturulmalıdır. Özerkliğin, üniversite başarısını ve özkaynak yaratılmasını desteklediği yurtdışı örneklerden de görülmektedir.
- Üniversitelerde, önceliklerin ve yatırımların toplumun ve bilimin gerekleriyle uyumlu olmasının sağlanması ve üniversitelerin toplum ve bilim için ürettikleriyle sorumlu tutulması gerekir. Bu kapsamda, üniversitelerin “ana stratejilerinin belirlenmesi” ve “performanslarının ölçümü” dış dünyanın (dış paydaşların) beklentileri ile bağlantı olarak yapılmalıdır. Ancak, üniversiteleri “taleplere duyarlı ve üretken kılma” arayışı, üniversitelerin yönetimine doğrudan müdahale noktasına getirilmemelidir.
- Türkiye’de devlet ve vakıf üniversitesi sayılarının ve aralarındaki farkların hızla artması nedeniyle, Yükseköğretim Kurulu yönetme/yönlendirme ve denetim görevlerini yerine getirmekte zorlanmaktadır. Bu nedenle, Yükseköğretim Kurulu’nun yetkilerinin kısmen üniversitelere devredilmesi gündeme gelmiştir. Ancak, bu devrin nasıl yapılacağı tartışılmaktadır.
- Esnek, yenilikçi ve rekabet edebilen devlet üniversiteleri yaratılması için sadece Yükseköğretim Kurulu’nun bazı yetkilerinin devlet üniversitelerine devredilmesi yeterli olmayacaktır. Devlet üniversitelerinin esnekliğini, iş yapma hızını ve verimli kaynak kullanımını çok büyük oranda kısıtlayan satınalma, mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile personel istihdamında kapsamlı düzenlemeler yapılması da gereklidir.
- Üniversite özerkliğini yakından ilgilendiren husus, üniversitelere devredilen yetki ve sorumlulukları kullanacak yönetici ve kurulların nasıl seçileceği/atanacağıdır. Devlet üniversitelerinde üst düzey yönetici ve kurul üyelerinin üniversite dışından ve/veya üniversite bileşenlerinin katılımı olmaksızın atanması halinde, yeni düzenleme “üniversite özerkliği” değil “üniversitelerde yerinden yönetim” modelini getirmiş olacaktır.
- Bu bağlamda bir seçenek olarak, devlet üniversitelerinde “yerel paydaşlar”ın da temsil edileceği “mütevelli heyeti” modeli gündeme gelmektedir. Ödenekleri merkezi yönetimce sağlanan devlet üniversitelerine “yerel” mütevelli heyeti üyesi atayan bir model, “yatırım sahibinin temsilcisi” olarak görev yapan mütevelli heyeti modelinin ruhuna ve işleyişine aykırı olduğu gibi, üniversitelerde gelişmenin “yerel” gündemle kısıtlama riski ve üniversiteleri siyasal müdahalelere açması nedeniyle ülkemiz için uygun değildir.
- Kuruluş aşamasını tamamlamış olan devlet üniversitelerinde, Yükseköğretim Kurulu ve Maliye Bakanlığı’nın kullandığı yönetim ve denetim yetki ve görevlerinin önemli bir kısmını kullanacak, idari ve mali işlerde yetkili üst kurul olarak “Üniversite Konseyi” yapısına gidilmelidir. Akademik konularda yetkili üst kurul olan Senato korunmalıdır.

- Konsey, Üniversitenin stratejik planını ve konsolide bütçe önerisini onaylama; rektör seçim sürecini yürütme; üniversite yönergelerini onaylama ve üniversitenin performans raporunu değerlendirme yetki ve sorumluluğuna sahip olmalıdır.
- Konsey, üniversitenin niteliğine göre belirlenecek oranda iç paydaşların doğrudan seçeceği ve yine iç paydaşlarca dış paydaşlar arasından belirlenen ve Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu (YÜKKUR)’na sunulan adaylar arasından YÜKKUR tarafından seçilen üyelere oluşmalıdır. Kuruluş aşamasında olan üniversiteler, mevcut duruma paralel olarak YÜKKUR’a bağlı olarak yönetilmelidir. Kuruluş aşamasını yeni tamamlayan devlet üniversitelerinde Konsey üyeleri başlangıçta çoğunlukla dışarıdan olabilirse de, süreç içinde bu oran azalmalı ve gelişimini tamamlamış başarılı devlet üniversitelerinde bu oran %30’un altında tutulmalıdır. Aksi takdirde, Üniversite Konseyi ile mütevelli heyeti arasında fark olmayacaktır.
- Yükseköğretim sisteminin tümünü kapsamak üzere, akreditasyon, dış değerlendirme ve kalite güvencesi sağlamaya yönelik bir sistem kurulmalıdır. Bu amaçla, yükseköğretim kurumlarından ve sektör üst kuruluşlarından özerk olarak görev yapacak “Yükseköğretim Değerlendirme ve Kalite Kurumu (YÜDEK)” oluşturulmalıdır. Bu kurumun kendisi değerlendirme yapmamalı; akreditasyon ve dış değerlendirmeye ilgili genel ilke ve kuralları oluşturmalı ve dış değerlendirme-akreditasyon yapacak ulusal ve uluslararası kuruluşları belirlemelidir. YÜDEK’in kendisi de periyodik olarak uluslararası kurum/kuruluşlarca akredite edilmelidir.
- Akreditasyon, dış değerlendirme ve kalite güvencesi sisteminin temelinde yükseköğretim kurumlarının kendi eğitim-araştırma faaliyetlerini ve yöneti(ş)i uygulamalarını iyileştirmeye yönelik öz-değerlendirme (iç değerlendirme) ve kalite güvence sistemleri yer almalıdır. Tüm eğitim programları akreditasyon veya dış değerlendirmeye tabi olmalı; araştırma birimlerinin akreditasyonu/dış değerlendirilmesi için sistem oluşturulmalı ve yükseköğretim kurumu temelinde yöneti(ş)i uygulamalarını iyileştirme/kalite güvencesi sağlama amacıyla dış değerlendirme desteği verilmelidir.
- Tüm akreditasyon-değerlendirme sonuçlarına, yükseköğretim kurumlarının ve YÜDEK’in web sayfalarından erişilebilmelidir. Yükseköğretim kurumlarının performansı, yıllık raporlarında yer alacak niteliksel ve niceliksel verilerin yanı sıra YÜDEK tarafından yönlendirilen akreditasyon/dış değerlendirme sonuçları üzerinden değerlendirilmelidir. Akreditasyon ve dış değerlendirme sonuçlarının, öğrenci adaylarının, hizmet almak isteyen kuruluşların ve sektör üst kuruluşlarının doğru karar verebilmelerine temel teşkil edecek şekilde güvenilirliği sağlanmalıdır.
- Üniversitelerin eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet faaliyetlerini kalite seviyesini düşürmeden sürdürebilmeleri için mali desteğe (sübvansiyona) ihtiyaçları vardır. Bu destek, devlet üniversitelerinde devletten; vakıf üniversitelerinde vakıftan karşılanmak durumundadır. Diğer gelir kaynaklarının (sanayi, bağışlar, işletme gelirleri, vb.) sürekliliği ve oranı diğer ülkelerde de kısıtlı kalmaktadır.
- Bu bağlamda, devlet üniversitelerinde “öğrenim ücretleri” gelir çeşitlenmesinde esas unsur olarak düşünülmemeli ve eğitimin ağırlıklı olarak devletçe desteklenmesine devam edilmelidir. Türkiye gibi genç nüfusa sahip ve gelir dağılımının dengesiz olduğu bir ülkede, gerçek maliyetlerin önemli bir kısmının öğrenci tarafından karşılanması halinde, “burs

ve kredi” sistemlerinin “fırsat eşitliğini” ne oranda sağlayabileceği tartışmalı bir konudur. İngiltere ve Almanya’da, öğrenim ücretlerinin yükseltilmesiyle ortaya çıkan ve Almanya’da ücretlerin tekrar indirilmesine neden olan sorunlar incelenmelidir.

- Devlet üniversitelerine ödenek tahsisinde “ikili sistem” kullanılmalıdır. Üniversitenin temel faaliyetlerini sürdürebilmesi için “çekirdek fon”, gerekli yatırımları yaparak stratejik hedeflerini gerçekleştirebilmesi için “performansa ve rekabete dayalı fon” ile “yenilik fonu”nun sağlandığı bir model kurulmalıdır. Devlet desteği torba bütçe olarak verilmelidir.
- Finansal çeşitliliği sağlamak için, farklı kurumlar tarafından değişik amaçlarla kullanılabilir fon mekanizmaları geliştirilmelidir. Çekirdek ve rekabetçi fonların “Yükseköğretim Fonlama Kurumu (YFK)” tarafından dağıtılması, buna ek olarak farklı kurumlar (TÜBİTAK, Devlet Planlama Teşkilatı/Kalkınma Bakanlığı, vb.) tarafından “projeye dayalı fon” tahsisi, “mükemmellik insiyatifleri” oluşturularak fon tahsisi yapılmalıdır.
- Yeniden yapılandırma, gelişmiş devlet üniversitelerinin daha az kaynak ile daha fazla hizmet üretmelerinin arayışı haline getirilmemelidir. Türkiye’nin, işgücüne uluslararası düzeyde eğitim verecek, öğretim üyesi ve araştırmacı kadrolarını yetiştirecek ve ülkemize Araştırma-Teknoloji Geliştirme ve inovasyon alanında uluslararası rekabete girme olanağı verecek üniversitelerini özellikle desteklemesi gerekmektedir. Almanya ve Fransa gibi gelişmiş ülkelerin “mükemmellik insiyatifi” adını verdikleri destekleme programlarına ülkemizde çok daha fazla ihtiyaç vardır.
- Yükseköğretim üst kuruluşlarının da yeniden yapılandırılmasına ciddi ihtiyaç vardır. Yükseköğretim sektöründe üst kuruluşlar olarak, “Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu (YÜKKUR)”, “Üniversitelerarası Konsey (ÜNK)”, “Yükseköğretim Değerlendirme ve Kalite Kurumu (YÜDEK)” ve “Yükseköğretim Fonlama Kurumu (YFK)” görev yapması önerilmektedir.
- Yükseköğretim Kurulu’nun mevcut yönetme/yönlendirme/denetleme yetkilerinin önemli bir kısmını yükseköğretim kurumlarına devrederek, sektörde ihtiyaç belirleme ve koordinasyondan sorumlu, kurulma aşamasındaki yükseköğretim kurumlarının bağlı olduğu bir kuruluş (YÜKKUR) haline gelmelidir.
- Ülkemizde artan yükseköğretim kurumu sayısı ve çeşitliliği nedeniyle Üniversitelerarası Kurul (ÜAK) işlev yapamaz hale gelmiştir. Yeni düzenlemeyle, farklı nitelikteki üniversitelerin temsilcilerinden oluşan Alt Konseyler oluşturulmalı ve bu Alt Konseylerce seçilen üst kuruluş olarak 40 üyeye sahip Üniversitelerarası Konsey (ÜNK) kurulmalıdır. ÜNK bünyesinde bir Yürütme Kurulu görev yapmalıdır. Üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumlarına ait konseyler ayrıca düzenlenmelidir.
- “Yükseköğretim Değerlendirme ve Kalite Kurumu (YÜDEK)” ve “Yükseköğretim Fonlama Kurumu (YFK)” tüm sektöre hizmet verecek şekilde yapılanmalıdır.
- “Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)”nin ön-lisans ve lisans öğrencilerini yerleştirme fonksiyonu zaman içinde kısmen yükseköğretim kurumlarına devredilmelidir.

I. GİRİŞ

- Ülkemizin kalkınması, refah düzeyimiz ve uluslararası rekabet gücümüz, iyi yetişmiş nüfusa sahip, özgün bilgi üreten ve teknoloji geliştiren bir toplum olmamıza bağlıdır.
- Bu amaçla, uluslararası düzeyde donanımlı mezunlar verecek, özgün bilgi üretecek ve teknoloji geliştirmeye katkıda bulunacak; bilgiyi toplumun öncelikli sorunlarının çözümünde aktif olarak uygulayacak yükseköğretim kuruluşları yaratmamız gerekmektedir. Çünkü, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, nitelikli insan gücünü yetiştiren, bilimsel araştırma faaliyetleri yürüten ve teknoloji geliştirmeye katkıda bulunan kuruluşlar üniversitelerdir.
- Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de üniversitelere zaman zaman yöneltlen genel eleştirisi, (a) toplumun talep ve ihtiyaçlarına yeteri kadar duyarlı olmamaları ve (b) yeterli nitelik ve nicelikte ürün ve hizmet vermemeleridir. İş bulmakta zorlanan mezunların yaşadığı bunalım, sorunlarının çözümünde yeterli destek bulamayan sanayicilerin şikâyetleri ve toplumun öncelikli gündem maddeleriyle ilgili olarak daha fazla inisiyatif ve katkı isteyen kamuoyunun beklentileri üniversitelere yönelik eleştirilere neden olmaktadır. Ülkemizde özellikle yeni kurulan üniversitelerde akademik kadronun yetersizliği, bazı kıdemli öğretim üyelerinin atıl olması ve üniversitelerin iç gündemlerine odaklanmaları bu sorunların kaynağı olarak gösterilmektedir.
- Üniversite mezunlarının iş bulamamasında, üniversite-sanayi işbirliğinin yetersiz kalmasında ve bilimin toplum sorunlarının çözümünde etkili şekilde kullanılmamasında üniversitelerin payına düşen sorumlulukları ve eksiklikleri vardır; ancak, çözüm arayışının doğru ilkelere yola çıkması çok önemlidir.
- Son 10 yıl, yükseköğretim sistemlerinde yaşanan farklı sorunlar nedeniyle, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde yükseköğretim reformları dönemi olmuştur. Bir taraftan toplumların hızla artan ve çeşitlenen yükseköğretim taleplerine cevap verebilmek, diğer taraftan da küreselleşmenin fırsat ve tehditlerini karşılamak amacıyla bu ülkelerde ciddi yasa ve politika değişiklikleri yapılmıştır.
- Yükseköğretim sektöründeki hızlı küreselleşmeyle ortaya çıkan uluslararası rekabet ve işbirlikleri, tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de yükseköğretim ve araştırma kuruluşlarını artan şekilde etkilemektedir. Yükseköğretim ve araştırma kurumlarının işleyişinde, ulusal sınırların önemi azalmaktadır. Bu nedenle, ülkemizdeki yeniden yapılandırma çalışmaları da, ulusal gündemimizle kısıtlı kalmaksızın, yükseköğretim kurumlarımızın uluslararası rekabet ve işbirlikleri ağı içinde yer alabilmesinin gereklerini de düşünmek durumundadır.
- Uluslararası rekabet gücüne sahip üniversiteler yaratmak için yapılması gereken bellidir: üniversitelerimiz nitelikli insangücüne, yeterli mali kaynaklara ve özerk yapıya kavuşturulmalıdır.
- Üniversitelerimizin toplumun farklı eğitim, araştırma-geliştirme ve hizmet ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmek ve uluslararası düzeyde rekabet edebilmek için, “farklılaşma”ya ve “uzmanlaşma”ya ihtiyaçları vardır. Vakıf üniversitelerinin son yıllarda sayı ve kapasite olarak kaydettiği büyümeye rağmen, devlet üniversitelerinin sektör içindeki büyük ağırlığı sürmektedir ve sürecektir. Bu nedenle öncelikle “tek tip” devlet üniversitesi

anlayışından vazgeçilmeli ve yeniden yapılandırmayla devlet üniversitelerimizin misyonlarına uygun şekilde farklılaşabilmelerine olanak sağlanmalıdır.

- Yükseköğretimi yeniden yapılandırmadaki başarı düzeyimiz, son üç başlıkta özetlenen yapıyı ne oranda gerçekleştirdiğimizle ve sonuçta farklı misyonlara sahip yükseköğretim kuruluşlarımızın beklentileri ne oranda karşılayabildikleri ile ölçülecektir.
- Yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasından istenilen sonuçları sadece yasa-yönetmelik değişiklikleri yaparak elde etmek mümkün değildir. Bir taraftan devletin yükseköğretim ve Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik politikaları ve bu alanlara verilecek önem ve kaynaklar, diğer taraftan özel sektörünün istihdam ve Ar-Ge politikaları da ülkemizde yükseköğretim sektörünün geleceğini önemli derecede etkileyecektir.
- Yükseköğretimin yeniden yapılandırılması sürecinde, üst kuruluşların görev ve sorumluluklarından, devlet üniversitelerinde mali mevzuata kadar kapsamlı değişiklikler yapılması ve yeni kurum/kuruluşların faaliyete geçmesi gerekeceği düşünülmektedir. Bu durumda, yeniden yapılandırmanın bir zaman dilimine yayılacağı ve önemli ek mali kaynak gerektireceği ortadadır.
- Yükseköğretimin yeniden yapılandırılma çalışmalarının, sürecin tüm aşamalarında üniversitelerle paylaşılmasını bekliyor ve bunu gerekli görüyoruz. Üniversitelerimizi çok yakından ilgilendiren bu çalışmaların, üniversitelerimizin aktif katılımının sağlanmasıyla daha sağlıklı ve başarılı şekilde yürütülebileceğine inanıyoruz.

II. GENEL İLKELER

- Üniversiteler, eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet faaliyetleri yürüten ve toplumun geniş kesimlerine hizmet veren kuruluşlardır. Bu nedenle üniversiteler, hızla değişen bilim ve teknolojinin parçası olma, toplumun çeşitlenen taleplerine cevap verme durumunda olan ve çok farklı uzmanlıkları bünyelerinde barındıran kurumlardır. Bu özellikleriyle yönetimbiliminde “karmaşık” (complex) kuruluşlara örnek olarak verilirler. Diğer karmaşık kuruluşlarda olduğu gibi, üniversitelerin yönetimi özel uzmanlık ve özerklik gerektirir; bürokratik/merkezi yönetim modeli üniversite yönetimi için uygun değildir.

Üniversite öncelikle “İnsan”dır.

- Üniversitelerin en önemli kaynağı “insan”dır. Başarılı üniversiteler, bünyesinde nitelikli insan kaynağını – çalışanları ve öğrencileri – barındıran ve onlara öğrenmeleri ve üretmeleri için destekleyici bir ortam sağlayabilen kuruluşlardır. Yeniden yapılandırmada, dış paydaşların (öğrenci aileleri, işverenler, sanayi, toplum kesimleri) beklentileri kadar, üniversite çalışanlarının beklentilerinin karşılanması da önemsenmelidir.
- Üniversiteler, karmaşık kurumlar oldukları kadar, tarihsel gelişimleri sonucu birer ‘komünite’ olarak da şekillenmişlerdir. Yüksek eğitilmiş ve eleştirel, sorgulayan insan topluluklarının üniversite çatısı altında daha katılımcı ve demokratik süreçlerle yönetilmeleri, içsel motivasyonun yüksek tutulabilmesi açısından da gereklidir.
- Üniversitelerin başarısında temel etken, mensuplarının ve öğrencilerin “motivasyon”u ve özellikle “içsel motivasyon”udur. “Dışsal motivasyon”a yönelik yaptırımlar ve maddi ödüller başarılı üniversiteler yaratmak için gerekli ama yeterli değildir. Üniversite başarısını getiren esas etken, akademisyenlerin, idari personelin ve öğrencilerin “içsel motivasyon”udur. Üniversite ortamı, üniversiteyi oluşturan çalışanlara ve öğrencilere “özerk seçimler yapabilme”, “yaptıkları işlerde üstün düzeyde yetkinlik kazanma” ve “koydukları hedefler için çalışabilme” olanağı sağlamalıdır.
- Yükseköğretimde, bilimde ve teknolojiye başarı yeniliklere (inovasyon) dayanır. Yenilikçiliğin önündeki engellerin başında ise merkeziyetçilik ve bürokrasi gelmektedir. Üniversiteler, merkezi olarak konulmuş tekdüze kurallara ve yönetim şablonlarına uyarak çevreye duyarlı, yenilikçi ve üretken kuruluşlar olamazlar. Üniversitelerde “yenilikçilik” ve “mükemmellik” arayışı dışarıdan gelen kurallarla sağlanamaz.

Misyon temelinde farklılaşma: Üniversite çeşitliliği

- Toplumun farklı taleplerine cevap verebilmek için yükseköğretim kuruluşlarının misyon öncelikleri açısından farklılaşmalarına ve uzmanlaşmalarına olanak sağlanmalıdır (2547 sayılı yasanın tüm yükseköğretim kuruluşlarını tek bir mevzuat altında toplaması farklılaşmayı zorlaştırmıştır). Birçok ülkede örnekleri görüldüğü üzere ülkemizde de, farklı misyonları nedeniyle “üniversiteler” ile “üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumları” ayrı olarak ele alınmalıdır. Bu kapsamda,
 - Üniversiteler başlığı altında: İleri Araştırma Üniversiteleri (İAÜ); Doktora-Yüksek Lisans Üniversiteleri (DYÜ); Yüksek Lisans ve Lisans Üniversiteleri (YLÜ) türündeki yükseköğretim kurumlarının;

- Üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumları başlığı altında ise: Lisans ve Mesleki Eğitim Yükseköğretim Kurumları (LMY) ve Özel İlgi Yükseköğretim Kurumları (ÖİY)’nin yer alması önerilmektedir.

Bu iki kesim ayrı mevzuat ve sektörel yapılanmaya tabi olmalıdır. (Önerilen yükseköğretim kurum türleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm VI: Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları.)

- Üniversitelerin misyonlarına dayalı fark, “prestij” farkı olarak algılanmamalıdır. Farklılaşan misyonları doğrultusunda başarılı olan kuruluşlar eşit derecede “prestijli” ve desteklenmeye değer kuruluşlardır. Başarılı “Yüksek Lisans-Lisans üniversiteleri”, başarılı “İleri Araştırma üniversiteleri” kadar prestijli, kaynakları zengin ve çalışanlara iyi olanaklar sağlayan kuruluşlar olabilirler (bunun örnekleri ABD dâhil birçok ülkede görülmektedir).
- Üniversite “kategorileri” arasındaki fark, geçişe kapalı bir fark olmamalıdır. Üniversiteler, talep, kapasite ve gelişme stratejilerine bağlı olarak niteliklerini zaman içinde değiştirebilmelidir. Ancak, iki konuda düzenleme gereklidir: (a) açılacak her düzeydeki eğitim programı için altyapı, insangücü ve diğer kaynakları değerlendiren “yetkilendirme”/“akreditasyon” sistemi hızla devreye girmelidir (bu husus özellikle doktora programları için önemlidir); (b) bir planlama/koordinasyon üst-kuruluşu, farklı disiplin, düzey ve coğrafi bölgelerde ihtiyacı belirlemeli ve üniversitelerin program açma/kontenjan belirleme talepleri bu plana da bağlı olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca, bir üniversite/yükseköğretim kurumunun eğitim/araştırma faaliyetlerindeki tutarlılık ve tamamlayıcılık da göz önüne alınmalıdır. Çünkü, çok farklı türdeki faaliyetlerin (örneğin, ileri araştırma ile mesleki eğitim) birlikte yürütülmesinin akademik ve idari sakıncaları bilinmektedir. Başta akademik atama ve yükseltme kriterleri olmak üzere “kurumsal kalite kültürü ve değerler” ile işgücü, altyapı ve teknik donanım gerekleri açısından “uyumsuz” faaliyetleri bünyesinde barındıran yükseköğretim kurumlarının başarı şansları azalmaktadır.

Başarılı örneklerden yararlanılması

- Yeniden yapılandırma çalışmalarında, doğal olarak, yurtdışındaki uygulamalara bakılacaktır. Yurtdışı düzenlemelerin amaçları, nitelikleri, sonuçları ve ülkemizde uygulama olanakları dikkatli şekilde değerlendirilecektir. Komisyon çalışmalarımızda da yurtdışındaki yükseköğretim sistemleri incelenmiş ve özellikle bazı Avrupa ülkelerinin son yıllarda yaptıkları yükseköğretim reformları değerlendirilmiştir.
- Ancak, yeniden yapılandırma çalışmalarında yurtiçindeki başarılı uygulamalar da dikkatle incelenmelidir. Ülkemizin başarılı üniversitelerinin tecrübeleri ve başarıya yol açtığı düşünülen uygulamaları da eşit derecede önemsenmeli ve örnek alınmalıdır.

Devlet üniversitelerinde eğitimin ücretlendirilmesi

- Sosyal devletin eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetlerini tümüyle özel sektöre devretmesi düşünülemez. Çünkü, vatandaşların bu hizmetlere eşit düzeyde erişebilmesi (fırsat eşitliği) devletin sorumluluğundadır.
- Sağlık hizmetleri gibi, eğitim hizmetleri de “bireysel yarar” yanında önemli ölçüde “kamu yararı” yaratır. Bu nedenle, tüm ülkelerde devlet eğitimi sübvanseder. Bugün, piyasa odaklı uygulamaların öne çıktığı ABD dâhil olmak üzere, tüm ülkeler “parasız” (veya top-

lam maliyeti çok büyük oranda sübvans ederek) ilk ve ortaöğretim hizmeti vermektedir. Ülkemizde mevcut hükümet politikası, ders kitapları dâhil olmak üzere ilk ve ortaöğretim parasız olarak sağlanması şeklindedir.

- İlköğretimden lisansüstü eğitime doğru giderken, devlet sübvansiyon oranının ne olacağı yine bir politika konusudur. ABD’de eyalet hükümetleri eyalet üniversitelerini ve vakıflar da vakıf üniversitelerini sübvans etmektedir. Gelişmişlik düzeyi gibi kıstaslar açısından birbirine yakın profildeki Avrupa ülkelerinde yükseköğretimin sübvansiye edilmesinde önemli politika farklılıkları görülebilmektedir (örneğin, Avusturya, Finlandiya yüksek oranda; Almanya, İsveç düşük oranda sübvansiyon vermektedir). Bugün devlet üniversitelerimizde katkı payı (öğrenim ücreti) ödenmekle birlikte, maliyetin büyük oranda sübvans edildiği bilinmektedir.
- Dolayısıyla anlamlı tartışma konusu, devlet üniversitelerinin “ücretli-ücretsiz” olması değil, devlet üniversitelerinde öğrenimin ne oranda sübvans edileceği konusudur. Türkiye gibi genç nüfusa sahip ve gelir dağılımının dengesiz olduğu bir ülkede, gerçek maliyetlerin önemli bir kısmının öğrenci tarafından karşılanması halinde, “burs ve kredi” sistemlerinin “fırsat eşitliğini” ne oranda sağlayabileceği tartışmalı bir konudur. Mezuniyet sonrası gelir beklentisinin daha düşük olduğu (beşeri veya temel bilimler gibi) alanlara öğrenci çekebilmek için sübvansiyon oranının yüksek tutulması kaçınılmaz olacaktır. Buna karşılık, sübvansiyon oranının daha düşük olacağı (tıp, mühendislik, idari bilimler gibi) alanlarda, gelir düzeyi düşük öğrencilere verilecek “bursların” veya “kredilerin” ne oranda fırsat eşitliği sağlayabileceği belirsizdir. Sonuçta, verilen bursların yeterli olmaması ve gelir seviyesi düşük öğrencilerin yüksek maliyetli disiplinler için gerekli kredi borcunun altına girmeyi göze alamamaları durumunda, düşük gelire sahip kesimlerin yüksek maliyetli alanlardan dışlanmaları sonucu ortaya çıkacaktır.
- Devlet (veya vakıf) tarafından verilen sübvansiyon düzeyinin düşmesi halinde, bazı öğrencilerin yükseköğrenim için borçlanması gerekecektir. Öğrencilerin borçlanması prensibine dayalı sistem, kültürel yapıya bağlı olarak borçlanmaya karşı psikolojik engeller ve maddi imkânları az olan öğrencilerin borçlanma konusundaki isteksizliği nedeniyle eşitlik ilkesinin bozulması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygun finansman sisteminin kurulamaması, borçların geri dönüş riskinin yüksek olması gibi nedenlerle uygun görülmemektedir. Söz konusu borçlanma sistemi, piyasaların gelişmişlik ilkesine dayanmakla birlikte, belirsizlik ortamının yarattığı piyasa riskini, uzun vadede sistemin devlet için daha maliyetli olabileceği olasılığını ve yükseköğretim kurumlarının “ana fonksiyonları” ile yarattığı kamu yararını göz ardı etmektedir.
- Nitekim, son dönemde, İngiltere ve Almanya’da yükseköğretim maliyetinin daha büyük oranda öğrencilerce karşılanması yönündeki politika değişikliği, istenilen sonuçları (mali yükün devlet üzerinden kaldırılması) yaratmadığı gibi, istenilmeyen sosyal tepkilere ve kalite sorunlarına neden olmuştur. İngiltere’de oluşturulan kredi sisteminin yarattığı borç portföyünün devlete büyük bir mali yük oluşturduğu görülmüş ve Alman eyaletleri de öğrenim ücretlerini aşağıya çekmeye başlamışlardır.

Üniversiteler arası rekabet

- Ülkemizde, son 25 yıl içinde, yükseköğretim sektörünün kapasitesini artırmak ve özel sektör yatırımını sektöre çekmek amacıyla vakıf üniversitelerinin kurulmasına izin veril-

miştir. Buradaki beklenti, “kâr amacı gütmeyen” vakıfların yükseköğretim sektörüne yatırım yapmaları ve yükseköğretimi sübvansiyon etmeleridir. Nitekim, bazı vakıf üniversitelerinin öğrencilerine önemli oranda sübvansiyon sağladıkları bilinmektedir.

- Yeniden yapılandırma tartışmalarında, kâr amacı güden “özel üniversite” ve “uluslararası üniversite”lere izin verilmesi halinde öğrencilerin “tam maliyet+kâr” ödeyerek eğitim alması gündeme getirilmiştir. Bu tercihin, bazı öğrenciler için verilen sübvansiyonun sıfırlanmasına veya bu statüdeki yükseköğretim kurumlarına da devlet sübvansiyonu verilmesi taleplerine yol açacağı anlaşılmaktadır.
- Üniversiteler arasındaki rekabet, devlet üniversitelerinin de dâhil olduğu bir “fiyat” rekabetine dönüşmemelidir. Devlet üniversiteleri arasında öğrenim ücretleri açısından önemli farklılıkların oluşması, “sübvansiyon edilmeyen” eğitimin yukarıda bahsedilen sorunlarını devlet üniversitelerine de taşıyacaktır. Bu durumda, farklı disiplinlerin tüm gelir gruplarındaki öğrenciler için eşit derecede “erişilebilir” olmaması riskine ek olarak, bazı devlet üniversitelerinin düşük gelir kesimleri için eşit derecede “erişilebilir” olmaması riski de ortaya çıkacaktır.
- Devlet üniversiteleri, akademik ve idari personel ücretlerinde, fiziksel altyapı (yurt, vb.) ve yönetsel özerklik alanındaki dezavantajları nedeniyle, vakıf ve diğer türdeki üniversitelerle rekabette eşit olanaklara sahip değildir. Fransa ve diğer birçok ülkede görüldüğü gibi, yeniden yapılandırma ile birlikte, yerleşik devlet üniversiteleri de dâhil olmak üzere, devlet üniversitelerimize büyük ölçekte yatırım yapılması gerekecektir. Ancak, son dönemde çok sayıda yeni devlet üniversitesinin kurulduğu ülkemizde, yeniden yapılandırma ile birlikte gereken ek yatırımların nasıl karşılanacağı önemli bir sorudur. Bu nedenle, uzun bir döneme yayılan ve önemli mali destek sağlanan bir geçiş süreci öngörülmeden sistemi “tam rekabetçi” bir düzene zorlamak kaosa neden olacağı gibi, ülkenin önemli bir özvarlığını oluşturan kamu üniversitelerinin değer kaybına ve tahribatına da yol açabilecektir.
- Yeniden yapılanmanın basit bir formüle indirgenerek gelişmiş devlet üniversitelerinin daha az kaynak ile daha fazla hizmet üretmeleri arayışı haline gelmemesi gerekir. Türkiye’nin, uluslararası nitelikte işgücünü eğitecek, ülkenin gereksinim duyduğu öğretim üyesi ve araştırmacı kadrolarını yetiştirecek, Araştırma-Teknoloji Geliştirme ve inovasyon alanında uluslararası rekabete girme olanağı verecek üniversitelerini özellikle desteklemesi gerekmektedir. Almanya ve Fransa gibi gelişmiş ülkelerin bile “mükemmellik inisiyatifi” adını verdikleri büyük destekleme programlarına gereksinim duyduğu uluslararası yarışma ortamında, ülkemizde bu konu doğal akışına bırakılarak gelişmiş üniversitelerimizin kendi yarattıkları fonlarla bu rekabete girmeleri beklenemez.

Merkezi yetkilerin üniversitelere aktarılması ve üniversite özerkliği

- Yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasında üç ana yönetim kavramının ayrı tutulması gerekmektedir. Bu kavramlar: (a) üniversitelerin önceliklerinin ve yatırımlarının toplumun ve bilimin gerekleriyle uyumlu olması; (b) üniversitelerin bu hedeflere yönelik olarak hizmet üretme süreci ve (c) üniversitelerin toplum ve bilim için ürettikleriyle sorumlu tutulmasıdır. Bu kapsamda, üniversitelerin “ana stratejilerinin belirlenmesi” ve “performanslarının ölçümü” dış dünyanın beklentileri ile bağlantı olarak yapılmalıdır. Daha somut olarak, üniversitelerin stratejik planlarının hazırlanmasında ve kaynak kullanımına yönelik ana kararlarında “dış paydaşların” katılımı öngörülebilir. Benzer şekilde, üniversite-

telerin eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet alanında ne ürettiklerinin nicelik ve nitelik olarak ölçümü yine “dış paydaşların” katılımıyla yapılmalıdır.

- Ancak, üniversiteleri “taleplere duyarlı ve üretken kılma” arayışı, üniversitelerin yönetimine doğrudan müdahale noktasına getirilmemelidir. Bu anlamda, “strateji belirleme” ve “performans ölçümü” ile “hizmet üretme süreci”nin ayrı kavramlar olduğu hatırlanmalıdır. Belirlenen hedeflere yönelik olarak hizmet üretebilmeleri için üniversitelere özerklik verilmelidir. Aşağıdaki tartışmalarda açıklandığı üzere, üniversite özerkliği kavramı üniversitelerin hesap verebilirliği ile, yani hedeflere yönelik olarak ürettikleri hizmetlerle sorumlu tutulmaları kavramıyla, çelişkili değildir. Bunun tam aksine olmak üzere, ilk iki kavramın yaşama geçirilmesiyle, özerklik daha gerekli ve tutarlı duruma gelecektir. “Hesap verebilirliğin” üniversite yönetim süreçlerine dış müdahalenin gereği olarak anlaşılması durumunda ise, yeniden yapılandırmanın anlamlı bir fark yaratması beklenmemelidir. Çünkü, üniversitelerin hedeflenen hizmetleri üretme sürecindeki akademik, teşkilatlanma-idari, mali ve personel seçme ve istihdam etme kararlarına yapılacak dış müdahaleler, daha etkili, yenilikçi ve verimli üniversiteler değil; daha atıl ve bürokratik üniversiteler yaratacaktır.
- Yükseköğretim Kurulu, merkezi yönetim adına devlet üniversitelerini yönetmek/yönlendirmek ve denetlemekten sorumlu kuruluştur. Vakıf üniversitelerinde ise, Yükseköğretim Kurulu’nun yetkilerinin önemli kısmını yatırımcı vakfın temsilcisi olan mütevelli heyetleri kullanmaktadır. Türkiye’de devlet ve vakıf üniversitesi sayılarının ve aralarındaki farkların hızla artması nedeniyle, Yükseköğretim Kurulu yönetme/ yönlendirme ve denetim görevlerini yerine getirmekte zorlanmaktadır. Bu nedenle, Yükseköğretim Kurulu’nun yetkilerinin kısmen üniversitelere devredilmesi gündeme gelmiştir. Ancak, bu devrin nasıl yapılacağı tartışılmaktadır.
- Bu kapsamda iki nokta önem kazanmaktadır. Birinci nokta, devredilecek yetkilerin kapsamıdır. Yeniden yapılandırmanın anlamlı olabilmesi için, sadece Yükseköğretim Kurulu’nun bazı yetkilerinin devlet üniversitelerinin yönetimlerine devredilmesi yeterli olmayacaktır. Çünkü, akademik ve özellikle idari personel istihdamını ilgilendiren bazı önemli kararlar Maliye Bakanlığı’nın; ödenek tahsisi ve kullanımı (bütçeleme) ile ilgili kararlar Maliye Bakanlığı ve DPT’nin yetkisindedir. Bu alanlardaki yetkilerin de üniversite yönetimlerine devredilmesi yönünde kapsamlı bir düzenleme yapılmadan, esnek, yenilikçi ve rekabet edebilen devlet üniversitelerinin yaratılması mümkün olmayacaktır. Devlet üniversitelerinin esnekliğini, iş yapma hızını ve verimli kaynak kullanımını çok büyük oranda kısıtlayan satınalma, mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile personel istihdamında kapsamlı düzenlemeler yapılması da önemli bir gerekliliktir.
- Yetkilerin kısmen üniversitelere devredilmesinde ikinci önemli nokta ise, devredilen yetki ve sorumlulukları kullanacak yönetici ve kurulların nasıl seçileceği/atanacağı konusudur. Devlet üniversitelerinde üst düzey yönetici ve kurul üyelerinin üniversite dışından ve/veya üniversite bileşenlerinin katılımı olmaksızın atanması halinde, yeni düzenleme “üniversite özerkliği” değil “üniversitelerde yerinden yönetim” modelini getirmiş olacaktır. Bu durumda da, gerçek yetki odağı yine üniversitenin dışında kalacaktır. Aradaki fark, mevcut durumda Yükseköğretim Kurulu ve Maliye Bakanlığı tarafından merkezi olarak kullanılan yetkilerin, merkezi yönetimin her üniversite için ayrı olarak atadığı temsilcilerinin eliyle kullanılması olacaktır.

- Bu bağlamda bir seçenek olarak, devlet üniversitelerinde “yerel paydaşlar”ın da temsil edileceği “mütevelli heyeti” modeli gündeme getirilmektedir. Ancak, mütevelli heyeti modeli birkaç nedenle Türkiye’de devlet üniversiteleri için uygun değildir. Bunlardan birincisi, ülkemizde devlet üniversitelerinin finansman modelidir. Finansmanı merkezi yönetimce karşılanan devlet üniversitelerinde, mütevelli heyeti olarak “yerel paydaş temsilcilerinin” görev alması “yatırım sahibinin temsilcisi olan mütevelli heyeti” modelinin ruhuna aykırıdır.
- Devlet üniversitelerine “yerel” nitelikte mütevelli heyetlerinin atanmasıyla ilgili ikinci sorun, bu kompozisyonun ilgili üniversitenin vizyon ve gündemini “yerelleştirmesi” etkisidir. Bu etki özellikle küçük kentlerdeki üniversitelerde küçümsenemeyecek kadar ciddi sorunlar yaratabilecektir.
- Mütevelli heyet üyelerinin hangi merci tarafından, hangi kıstaslara uygun olarak atanacağına bağlı olmak üzere; mütevelli heyeti modelinin üçüncü sakıncası, devlet üniversitelerinin doğrudan siyasi iktidarların kontrolü altına girmesi tehlikesidir. Türkiye’de devlet üniversitesi olarak mütevelli heyetiyle yönetilme deneyimine sahip tek üniversite ODTÜ’dür. Üniversitemizde mütevelli heyetlerinin çok uyumlu çalıştığı dönemler olduğu gibi; farklı hükümetler tarafından atanan üyelerin kendi aralarında uyum sağlayamadıkları ve ayrıca üniversite ile ciddi kopukluk ve sorunların yaşandığı dönemler de olmuştur.
- Mütevelli heyeti modeli, ülkemizde devlet üniversitelerini siyasi etki altına sokması riskinin yanı sıra, beklentinin aksine yönetimde ciddi verimsizliklere ve sorunlara da neden olabilecektir. Geçmişte de olduğu gibi, günümüzde de bazı mütevelli üyelerinin kişisel ilgi ve gündemlerini üniversiteye talep olarak getirebildikleri de gözlenmektedir. KKTC’de de, mütevelli heyetlerinin siyasi partiler tarafından atandığı üniversitelerde yaşanan ciddi yönetim sorunları ve mali krizler bilinmektedir.

Özerklik, finansman, hesap verebilirlik

- Üniversitelerimizin, toplumun ihtiyaç ve taleplerine daha duyarlı, daha nitelikli ve daha üretken kuruluşlar olmaları için, üniversitelere verilen “özerklik” ve “mali destek” ile “performans/hesap verebilirlik” arasında sürdürülebilir bir denge kurulmalıdır.
- Üniversitelerimiz, toplumun taleplerine ve bilim-teknolojideki gelişmelere hızla cevap vermek, gerekli yenilikleri getirmek, ulusal ve uluslararası rekabet ortamında başarılı olmak için misyon farklılaşmasına gitmelidir. Üniversiteler, misyon öncelikleriyle uyumlu eğitim, araştırma ve hizmet stratejilerini başarıyla uygulayabilmek için akademik ve idari teşkilatlanmada, bütçeleme ve kaynak kullanımında, istihdam politikalarında ve yönetim süreçlerinde esnekliğe sahip olmalıdır.
- Bu raporun III, IV ve V başlıklı kısımları, bu dengeyi oluşturmaya yönelik görüş ve önerileri kapsamaktadır.
- Yükseköğretim Kurulu, Şubat 2011’de yeniden yapılandırma çalışmalarına temel olacak 5 prensibi açıklamıştır. “Çeşitlilik”, “Kurumsal özerklik ve hesap verebilirlik”, “Performans değerlendirmesi ve rekabet”, “Mali esneklik ve çok kaynaklı gelir yapısı” ve “Kalite güvencesi” olarak tanımlanan bu prensipler, yukarıda ele alındığı anlamda, çıkış noktası olarak uygun görülmektedir. Ancak, bu temel prensiplerin yaşama nasıl geçirileceği üniversitelerimizin ve ülkemizin geleceği için çok önemlidir. Yükseköğretimin yeniden yapılandır-

rılmasında Yükseköğretim Kurulu tarafından açıklanan bu temel prensiplerin, yukarıda özetlediğimiz Genel İlkeler çerçevesinde kullanılması gerektiğini düşünüyoruz.

III. ÜNİVERSİTE ÖZERKLİĞİ

- Özerklik, yükseköğretim kurumunun “dışarıdan” müdahale olmaksızın kendisinin karar verebildiği konuları yansıtır. Üniversite özerkliği, öğretim üyelerinin eğitim ve araştırma faaliyetlerinde, bilimsel ve akademik kurallar dışındaki tüm müdahalelerden korunmaları anlamına gelen “akademik özgürlüğün” tesisi için çok önemlidir. Buna ek olarak, toplumun ve bilimin taleplerine daha iyi cevap verebilen, daha esnek, etkili ve verimli çalışan rekabetçi devlet üniversitelerinin yaratılması için de üniversite özerkliği gereklidir.
- Mevcut yapıda üniversitelerin işleyişini etkileyen en temel karar ve tercihler, yasa ve yönetmeliklerle düzenlenerek bazı devlet kurumlarının izin/onayına tabi kılınmıştır. Uluslararası karşılaştırmalar, Türkiye’de devlet üniversitelerinin çok düşük özerklik düzeyine sahip olduğunu göstermektedir.
- Üniversite özerkliğinin dört ana başlığı olan
 - “teşkilatlanma ve yönetim” alanındaki kararlar, yasa ile düzenlenerek Yükseköğretim Kurulu ve Maliye Bakanlığı’nın;
 - “mali yönetim” alanındaki kararlar, Maliye Bakanlığı, DPT ve Sayıştay’ın;
 - “akademik” kararlar, Yükseköğretim Kurulu ve Üniversitelerarası Kurul’un;
 - “personel seçim ve istihdamı” alanındaki kararlar, Yükseköğretim Kurulu, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi’ninonay/iznine tabidir.
- Devlet üniversitelerinin işleyişine getirilen dış müdahale ve bürokratik kısıtlamalardan vazgeçilerek, Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu iznine tabi olan aşağıdaki konular başta olmak üzere üniversitelere daha fazla özerklik tanınmalıdır.

○ Teşkilatlanma ve yönetim özerkliği:

- Üniversite kurulları, oluşturulmaları, yetki ve görevleri: Mevcut yapıda, akademik konularda Senato ve idari konularda Üniversite Yönetim Kurulu en üst düzeyde yetkili üniversite kurullardır. Yeni yapılandırmada da ikili sistem korunmalıdır. Akademik konulardan sorumlu olan Senato yapısı devam etmelidir. Ancak, Senato’nun üye sayı ve kompozisyonu sadece çerçeve kurallarla belirlenmeli, üniversitelerin yapılarına uygun olacak farklılıklara olanak tanınmalıdır.

Kuruluş aşamasını tamamlamış devlet üniversitelerinde idari ve mali konularda yetkili üst kurul olarak “Üniversite Konseyi” oluşturulmalıdır. Mevcut durumda yasa/yönetmelikle düzenlenmiş olan ve/veya Yükseköğretim Kurulu ve Maliye Bakanlığı’nın kullandıkları yönetim ve denetim yetki ve görevlerinin önemli bir kısmı, Üniversite Konseyi’ne devredilmelidir.

Üniversite Konseyi, üniversite içinden ve dışından seçilecek ve üniversitenin ölçek ve niteliğine göre sayısı 11-19 arasında değişebilecek üyeden oluşmalıdır.

Konsey, üniversitenin niteliğine göre belirlenecek oranda iç paydaşların doğrudan seçeceği ve yine iç paydaşlarca dış paydaşlar arasından belirlenen ve Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu (YÜKKUR)’na sunulan adaylar arasından YÜKKUR tarafından seçilen üyelerden oluşur. Önerilen yapıda Üniversite Konseyi:

- Üniversitenin stratejik planını ve konsolide bütçe önerisini üniversite kurulları ile birlikte geliştirir ve onaylar.
- Üniversitelerde rektör seçim sürecini yürütür ve üniversitede yapılan seçimlerin ardından rektör ataması yapar.
- Üniversite kurullarınca önerilen yönetmelik ve yönergeleri onaylar.
- Üniversitenin performans raporunu değerlendirir.

İçeriden ve dışarıdan gelecek üyelerde aranacak nitelikler çerçeve yasayla düzenlenmelidir. Dışarıdan seçilecek üyelerin toplam içindeki oranı, devlet üniversitesinin “kurumsal gelişim” düzeyi ile ilişkilendirilmelidir. Bu oran üniversitenin: (a) kuruluş aşamasını (yoğun yatırım dönemini) tamamlamasına/ özgelirinin toplam harcamalar içindeki oranına; (b) yöneti (şi)mde kurumsallaştığını gösteren kurumsal (kalite) değerlendirmelerinden geçmesine; (c) eğitim programlarının akredite olma oranına; (d) genel başarı düzeyine ve benzeri diğer faktörlere bağlı olarak değişmelidir. Kuruluş aşamasını yeni tamamlayan devlet üniversitelerinde Konsey üyeleri başlangıçta çoğunlukla dışarıdan olabilir de, süreç içinde bu oran azalmalı ve gelişimini tamamlamış başarılı devlet üniversitelerinde %30’un altında tutulmalıdır. Aksi takdirde, Üniversite Konseyi ile müteveli heyeti arasında fark kalmayacaktır.

Kuruluş aşamasındaki devlet üniversiteleri ile üniversitelerin dışındaki devlet yükseköğretim kurumlarında Üniversite Konseyi yerine, Danışma Kurulu oluşturulması ve bu kurumların YÜKKUR’a bağlı olarak çalışmaları önerilmektedir (bkz. Bölüm VI: Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları).

- Üst düzey yöneticilerin seçimi/atanması: Rektör dâhil olmak üzere tüm akademik ve idari yöneticilerin seçimi ve ataması üniversiteye bırakılmalıdır. Rektör, Konsey tarafından onaylanan adaylar arasından Üniversite tarafından seçilmeli ve Üniversite Konseyi tarafından atanmalıdır. Rektör ve diğer akademik yöneticilerde aranacak nitelikler; yetki ve sorumlulukları; görev süreleri; yeniden atanma ve görevden alınma koşulları çerçeve yasa ve yönetmeliklerle düzenlenmelidir.
- İdari teşkilatlanma: İdari teşkilatlanma, üniversite misyonunun, stratejilerinin ve faaliyet yelpazesinin gerektirdiği şekilde farklılaşabilmelidir. Mevcut yasada, tüm devlet üniversitelerinin aynı idari teşkilatlanmayla faaliyet göstermeye zorlanması ve akademik, idari ve mali açıdan farklılaşmalarına olanak sağlayacak idari birimler kuramamaları yenilikleri önlemekte, etkisizliğe, yavaşlığa ve hantallığa neden olmaktadır. Üniversitenin gelişme stratejisine uygun idari birimleri oluşturabilme esnekliği üniversitelerin başarısı için zorunludur.

○ Akademik özerklik:

- Tutarlı kurumsal gelişme stratejisi oluşturulması: Üniversitelerin hizmet ve gelişme stratejilerine uygun olarak eğitim, araştırma ve toplum hizmet faaliyetleri karmasını belirleme yetkisine sahip olması, akademik özerklik için gerekli ancak yeterli değildir. Bu tercihleri uygulamaya koyabilmek için, akademik ve idari teşkilatlanma ve yönetim mekanizmasını oluşturma, yatırım yapma ve personel istihdamı konularında esnekliğe ihtiyaç vardır.

- Akademik birim/program açılması ve kapatılması: Fakülte açma – kapatma kararı yasa konusu olmaktan çıkarılmalıdır. Akademik birim/program açma kararında üniversitelere daha fazla inisiyatif verilmeli, ancak yükseköğretim kuruluşlarınca sunulan tüm eğitim programları akademik dış değerlendirme ve akreditasyona tabi olmalıdır. Bu değerlendirmelerde yeterli görülmeyen birim/programların durdurulması veya kapatılması bağımsız değerlendirme kuruluşlarının önerisi ile olmalıdır (bkz. Bölüm IV: Yükseköğretimde Akreditasyon, Kalite Güvencesi, Performans Ölçümü ve Hesap Verebilirlik). Buna ek olarak devlet üniversitelerinin akademik birim/program açma-kapatma talebi ülkesel/bölgesel ihtiyaç temelinde değerlendirilmelidir (bkz. Bölüm VI: Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları).
- Öğrenci kontenjanları: Üniversitelerin akredite olan kapasiteleri içinde önerdikleri öğrenci kontenjanları üst kuruluş (Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu) ile görüşülerek belirlenmelidir.
- Öğrenci kabul yöntemi: Üniversitenin kendi öğrencisini seçmesi, uluslararası tanımlarda “akademik özerkliğin” önemli bir başlığıdır. Mevcut sistemde, lisans (ve ön-lisans) programı öğrencileri ÖSYM tarafından üniversitelere yerleştirilmektedir. Lisansüstü programlarda ise, üniversiteler ALES puanını kullanarak kendi öğrencilerini seçebilmektedir; ancak, yeni ÖYP düzenlemesiyle doktora öğrencileri Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilerek üniversitelere yerleştirilmektedir. Sonuç olarak, Türk öğrencilerin seçiminde üniversitelerin kısıtlı ve giderek azalan özerkliği söz konusudur. Diğer taraftan, son yıllarda boş kalan lisans kontenjanlarının da etkisiyle, YÖS sınavı kaldırılarak yabancı uyruklu öğrencilerin seçimi üniversitelere bırakılmıştır. Bu uygulama, genel olarak öğrenci kabulünde üniversitelere verilecek özerkliğin artırılmasında önemli bir adım olmuştur.

Akademik özerkliğin artırılarak, üniversitelerin sundukları eğitim programlarının niteliklerine uygun öğrenci seçebilmelerine olanak sağlanmalıdır. Lisansüstü programlara öğrenci kabulüne dışarıdan bir müdahale olmamalıdır. Bazı ülkelerde örnekleri olduğu gibi, üniversitelerin ön-lisans/lisans kontenjanlarının bir kısmına kendi sistemleriyle seçecekleri öğrencileri kabul etmelerine (“üniversite kontenjanı”), diğer kısmına ise merkezi sistemle öğrenci yerleştirilmesine (“merkezi kontenjan”) olanak sağlanmalıdır. “Üniversite kontenjanı” küçük bir oranla başlatılıp, zaman içinde yükseltilebilir.

○ **Mali özerklik:**

- Devlet üniversitelerinin tabi oldukları mali mevzuatta önemli iyileştirmeler yapılmaması halinde, diğer özerklik başlıklarında yapılan değişikliklerin performansa etkisi kısıtlı kalacaktır. Üniversitelerin, menkul ve gayrimenkul kaynaklarını etkili şekilde kullanabilmek için mali özerkliğe gereksinimi vardır. Ayrıca, araştırma ürünlerinin ve fikri mülkiyet haklarının ekonomik değere dönüştürülmesi, sanayi ile etkili işbirliği, hizmet gelirlerinin çeşitlendirilmesi gibi yollarla özkaynak yeterliğinin artırılması mali özerkliğin genişlemesi ile mümkün olabilecektir.
- Devlet üniversitelerinde Üniversite Konseyi’nce onaylanan torba bütçe uygulamasına geçilmesi verimlilik ve performansın artması için gereklidir. Bu kapsamda, mevcut satın alma ve ihale mevzuatı, kullanılmayan hazine yardımının bir sonraki yıla

devri, döner sermaye uygulamaları gibi konuların üniversitelere mali özerklik verilmesi ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Mevcut bütçe yapısından torba bütçeye geçişte, üniversitelerin idari ve mali yönetim altyapısının geliştirilmesi ve akreditasyonu sağlanmalıdır.

- Devlet üniversitelerinin finansmanında “formüle bağlı fonlar”, “performans sözleşmesi”, “projeyle ilgili kaynak tahsisi” mekanizmaları kullanılarak eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet faaliyetleri desteklenmelidir (bkz. Bölüm V: Üniversite Finansmanı)

○ **Personel seçme ve istihdam özerkliği:**

- Devlet üniversitelerinin performansını ve rekabet gücünü zayıflatan en önemli faktör, personel seçim ve istihdam kararlarını kısıtlayan kurallardır. Mevcut yapı içinde, akademik kadroların sayısı ve kompozisyonu Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenmekte ve boş akademik kadroların kullanımı Yükseköğretim Kurulu izniyle mümkün olmaktadır. Çok sayıda devlet üniversitesinin kadro (kullanım) taleplerini onaylayan Yükseköğretim Kurulu’nun, gerçek ihtiyaçları değerlendirmesi mümkün olamamaktadır.
- Devlet üniversitelerinin, akademik ve idari kadro ihtiyaçlarının ve önceliklerinin belirlemede çok daha fazla özerkliğe ihtiyaçları vardır. Bu kapsamda, kadrolu ve sözleşmeli akademik ve idari pozisyonların oluşturulmasında, maaş skalalarının ve torba bütçe içinde personel ödemelerine ayrılacak oranların belirlenmesinde üniversitelere geniş bir karar alanı bırakılmalıdır.
- Devlet üniversitelerinde akademik ve idari çalışanların düşük maaş/ücret düzeyi, performansın artırılmasında, ulusal ve özellikle uluslararası rekabette ana dezavantajdır. Devlet üniversitelerinin de vakıf veya özel sektör kurumlarına eşdeğer nitelikte işgücü istihdam edebilmesi, özellikle idari kadrolarda çalışan personelin özlük haklarının ve maaş/ücretlerinin cazip ve rekabet edebilir düzeyi getirilmesi gerekmektedir.
- İdari kadroların sayı ve kompozisyonunun, yıllar içinde değişen ihtiyaç ve koşullara uygun olarak değiştirilmesi de sağlanamamaktadır. İdari personelin KPSS sınavı ile seçilmesi ve görevde yükseltilmede kullanılan mevcut mekanizmalar ihtiyacı karşılamamakta ve liyakata dayalı bir sistemin oluşturulmasını önlemektedir. Kadrolu/sözleşmeli idari personel sayılarının kısıtlanarak, bazı hizmetlerin “taşere” edilmesi şeklindeki mevcut uygulama hizmet iyileştirilmesini sağlamadığı gibi, bazı ciddi yasal sorunları da birlikte getirmektedir.
- Devlet üniversitelerinde çalışanların maaş/ücret düzeyleri ve yıllık maaş/ücret artış oranı, üniversitenin toplam performansı ile ilintilendirilmelidir. Üniversitelerde “kişi temelinde” başarıya verilecek ödül mekanizmaları oluşturulmalı, ancak kişisel ödüllendirmeye ek olarak, çalışanların tümünün veya belirlenecek alt-grupların maaş/ücret seviyesinin ve yıllık artış oranının üniversitenin toplam performansına bağlanması sağlanmalıdır. Bu uygulama, toplam olarak üniversitenin performansını yükseltmek ve “özerklik” ile “hesap verebilirlik” arasındaki dengeyi kurmak açısından en az “kişisel ödüllendirme” kadar etkili olacaktır.

IV. YÜKSEKÖĞRETİMDE AKREDİTASYON, KALİTE GÜVENCESİ, PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE HESAP VEREBİLİRLİK

- Yükseköğretimde akreditasyon, değerlendirme, performans ölçümü ve hesap verebilirlik yapılanmasının amaçları:
 - yükseköğretim kurumlarında eğitimin kalitesini güvence altına almak,
 - üniversitelerin araştırma kapasitesini arttırmak,
 - daha iyi yönetilen ve verimli çalışan yükseköğretim kurumları yaratmak ve
 - sınırlı kamu kaynaklarını amaçlara uygun olarak etkin şekilde harcanmasını desteklemek olmalıdır.
- Sistemin tasarlanmasında, öğrenciler ve işverenler başta olmak üzere toplum kesimleri ile yükseköğretim üst kuruluşlarının ve kaynak sağlayan yetkili kuruluşların zamanında ve doğru olarak bilgilendirilme gereksinimleri düşünülmelidir. Bu amaçla, yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerinin girdi, çıktı ve sonuçları hakkında niceliksel ve niteliksel bilgi ve değerlendirme sunan bir sistem geliştirilmelidir.
- Yükseköğretim sisteminin tümünü kapsayacak yapılanmada, “Yükseköğretim Değerlendirme ve Kalite Kurumu (YÜDEK)” olarak adlandırılan bir üst kurum, yükseköğretim kurumlarından ve sektörü düzenleyen üst kuruluşlardan özerk olarak görev yapmalıdır. Bu kurumun kendisi ölçüm ve değerlendirme yapmamalı; akreditasyon ve dış değerlendirmeyle ilgili genel ilkeleri ve kuralları oluşturmanın yanında, yükseköğretim kurumlarının dış değerlendirmesini ve akreditasyonunu yapabilecek kuruluşları (ulusal ve uluslararası) belirlemelidir.
- Bu kuruluşun kendisi ve akreditasyon-dış değerlendirme çalışmalarını yürütecek kuruluşlar, uluslararası kurum/kuruluşlarca akredite edilmeli; bu çerçevede, kuruluşun uygulamaları uluslararası kuruluşlar tarafından periyodik olarak değerlendirilmelidir.
- Akreditasyon, dış değerlendirme ve kalite güvencesi sisteminin temelinde, kurumların kendi eğitim-araştırma faaliyetlerini ve yöneti(şi)m uygulamalarını iyileştirmeye yönelik öz-değerlendirme (iç değerlendirme) ve kalite güvencesi sistemleri yer almalıdır. Bu çalışmalara ve yükseköğretim kurumlarının kendi istekleriyle girecekleri dış değerlendirme süreçlerine öğrenciler, üniversite çalışanları, işverenler ve mezunlar dâhil edilmelidirler.
- Yükseköğretim kurumlarına; mali ve idari yöneti(şi)mde yetkinlik kazanmaları ve kurum-sallaşmaları, iç değerlendirme ve kalite güvencesi sistemlerini geliştirmeleri, dış değerlendirme ve akreditasyon uygulamalarına hazırlanmaları için yeterli uzman destek ve mali kaynak sağlanmalıdır.
- Eğitim ve araştırma faaliyetlerine yönelik dış değerlendirme “program” temelinde yapılırken, yöneti(şi)m kalitesine (kalite güvence sistemlerine) yönelik dış değerlendirme “kurum” temelinde yapılmalıdır.
- Eğitim programları temelinde yapılacak dış değerlendirme iki farklı şekilde olmalıdır. Mühendislik, hukuk, tıp gibi “mesleki” alanlarda “akreditasyon” amaçlı dış değerlendirme yapılmalıdır (ABET veya MÜDEK gibi kuruluşlarca). Akreditasyona başvuru, üniversite-

lerin tercihine bırakılmalıdır. Akreditasyon kazanan programlar için ayrıca başka bir dış değerlendirmeye gerek olmamalıdır.

Akreditasyon uygulaması olmayan disiplinlerdeki eğitim programları için dış değerlendirme, program “kalitesi”nin farklı boyutlarda değerlendirilmesine yönelik olmalıdır (örneğin, İngiliz TQA sistemindeki değerlendirmeler). Bu tür dış değerlendirme, henüz akreditasyon almamış mesleki programlar için de uygulanmalıdır.

- Araştırma faaliyetlerine yönelik dış değerlendirme, akademik birim veya araştırma merkezi kapsamında olmalıdır. Bu değerlendirme, araştırma faaliyetinin niceliğinin (proje sayısı ve bütçesi, yayın, patent, atıf sayısı gibi) yanı sıra niteliğini (uluslararası işbirlikleri ve tanınırlık, araştırma sonuçlarının bilime ve topluma katkısı, sanayi işbirliği gibi) de göz önüne almalıdır.

Araştırma hizmeti alan kuruluşların ve araştırma fonu veren kurumların bilgilendirilmesi için, araştırma merkezleri temelinde “akreditasyon” amaçlı dış değerlendirme de yapılmalıdır (TÜRKAK akreditasyonu gibi). Bu durumda “akreditasyon”, araştırma biriminin alt-yapı ve personel olanakları ile yönetim sisteminin yöneti(şi)m standartlarına (ISO, vb.) uygunluğunu değerlendirecektir.

- Yükseköğretim kurumu temelinde yapılacak dış değerlendirmenin, iyileştirmeye ve kalite güvencesine yönelik olması gerekir (EUA kurumsal değerlendirmesi gibi).
- Tüm akreditasyon-dış değerlendirme sonuçlarına, yükseköğretim kurumlarının ve YÜDEK’in web sayfalarından erişilebilmelidir.
- Yükseköğretim kurumlarının faaliyetleri, yıllık raporlarında yer alacak niteliksel ve niceliksel verilerin yanı sıra akreditasyon/dış değerlendirme sonuçları üzerinden değerlendirilmelidir. Kurumun eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet faaliyetleri hakkındaki sayısal bilgiler (bütçe, kadro, öğrenci ve mezun sayıları, proje sayı ve gelirleri, yayın ve atıf sayıları, toplumsal hizmet projeleri, vb.) ile dış değerlendirme (akreditasyon, program ve kurum temelinde değerlendirme) sonuçları birlikte raporlanmalıdır. Ülkemizin yükseköğretim sisteminde bugüne kadar etkili bir şekilde kullanılmayan akreditasyon ve dış değerlendirme sonuçları, kurumların gerçek performansını daha sağlıklı ve dengeli olarak yansıtacaktır.
- Bu tür raporlama ile eğitim ve araştırma faaliyetlerinin etkililik düzeyi program temelinde görülebilecektir. Ayrıca, kurum temelinde eğitim, araştırma, toplumsal hizmet faaliyetlerinin toplamı ile yöneti(şi)m kalitesinin değerlendirmesi yapılabilecektir. Bu uygulama ile yükseköğretim kurumlarının hesap verebilirliğinde, “süreçler” değil “sonuçlar” öne çıkabilecek, “süreç denetimi” değil “sonuç denetimi” yapılması mümkün olabilecektir. Sonuçlara ağırlık veren bu değerlendirme, süreçler konusunda üniversitelere özerklik verilmesini kolaylaştıracaktır. Bu bağlamda, performansın değerlendirilmesiyle ilgili kıstaslar paydaşlarla birlikte oluşturulurken, üniversiteler tanımlanan performansa ulaşmak için izleyecekleri süreçlerin şekillendirilmesinde ve yönetiminde özerk olabileceklerdir.
- Kurulacak yapı içerisinde, yükseköğretim kurumunun toplam performansının değerlendirilmesinde:
 - uluslararası kabul gören ortak kıstas ve yöntemleri kullanmanın yanı sıra,

- çeşitlenmeyi sürekli kılacak şekilde, misyona dayalı farklılaşmayı dikkate alan kıstaslar ve değerlendirme kriterleri kullanılmalı,
 - performans değerlendirme süreçleri şeffaf olmalıdır.
- Bu kapsamda:
- İleri Araştırma Üniversitelerinde; araştırma ve eğitim ile ilgili kıstaslar kullanılmalı, araştırma ve özellikle doktora eğitimine ilişkin kıstaslar ağırlıklı olmalıdır.
 - Doktora-Yüksek Lisans Üniversitelerinde; araştırma ve eğitim ile ilgili kıstaslar kullanılmalı, ancak eğitime ilişkin kıstaslar ağırlıklı olmalıdır.
 - Yüksek Lisans ve Lisans Üniversitelerinde; eğitime ilişkin kıstaslar kullanılmalı, lisans eğitimine ilişkin kıstaslar ağırlıklı olmalıdır.
 - Üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumlarında; mesleğe yönelik eğitime ilişkin ve özel ilgi alanlarına uygun kıstaslar kullanılmalıdır.
- Dönemsel olarak (3-5 yılda bir) yapılan akreditasyon ve dış değerlendirme sonuçlarını içeren yıllık faaliyet raporları:
- “Yükseköğretim Fonlama Kurumu” tarafından; devlet yükseköğretim kurumlarına tahsis edilecek kaynağın belirlenmesinde,
 - “Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu” tarafından; mevcut eğitim programları için öğrenci kontenjanlarının belirlenmesinde ve yeni eğitim programı açma ya da mevcutların durdurulması/kapatılması konularında karar verilmesinde,
 - Öğrenci adayları tarafından; kurum ve program seçmek amacıyla,
 - Yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarca; ilgili program ve kurumdan hizmet alma veya işbirliği yapma konusunda karar verilmesinde,
 - İlgili yükseköğretim kurumu tarafından; süreçlerinin değerlendirilmesinde, öğretim üyesi alımı ve benzeri konulardaki politikalarının uygulanmasında
- kullanılacaktır (bkz. “Bölüm V: Üniversite Finansmanı” ve “Bölüm VI: Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları”). Akreditasyon ve dış değerlendirme sonuçlarının, ilgili kişi ve kuruluşların doğru karar verebilmelerine temel teşkil edecek şekilde güvenilirliği sağlanmalıdır.

V. ÜNİVERSİTE FİNANSMANI

- Üniversitelerin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması için çok kaynaklı bir gelir yapısına sahip olmaları gerekmektedir. Devlet üniversitelerin finansal sürdürülebilirliği için en önemli bileşen, doğal olarak, devletin tahsis ettiği kaynaklardır. Avrupa’da devlet kaynakları, üniversitelerin toplam bütçesinin yaklaşık %70-75’ini oluşturmaktadır. Avrupa üniversitelerinde gelir kaynaklarının çeşitliliğini araştırmak amacıyla gerçekleştirilmiş olan EUDIS projesi sonucunda, yükseköğretim kurumlarının gelirlerinin çeşitlendirilmesi konusunda en önemli aktörün devlet olduğu, devletin etkin yasal düzenlemeler ve teşvik sistemleri oluşturarak, yükseköğretim kurumlarının finansal sürekliliğini sağlayabileceği belirtilmiştir. Üniversitelere daha fazla mali ve idari özerklik sağlanması, fonlama mekanizmalarının basitleştirilmesi ve kaynak aktarımının “gerçek maliyetlere” göre yapılandırılması önerilmektedir.
- Üniversitelerin eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet ile ilgili faaliyetlerini kalite seviyesini düşürmeden sürdürebilmeleri için mali desteğe (sübvansiyona) ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu destek, devlet üniversitelerinde devletten; vakıf üniversitelerinde vakıftan karşılanmak durumundadır. Gelirin sağlanabileceği diğer kaynaklar (sanayi, bağışlar, işletme gelirleri, vb.) pek çok faktöre duyarlı olduğundan ve ülke koşullarının değişimine bağlı olarak zaman içinde değişkenlik gösterebileceğinden sürekli gelir kaynağı olarak düşünülemez ve toplam gelirlerin ancak küçük bir kısmını karşılayabilir.
- Devlet üniversitelerinde “öğrenim ücretleri” gelir çeşitlenmesinde esas unsur olarak düşünülmemelidir (bkz. Bölüm II: Genel İlkeler/Devlet Üniversitelerinde eğitimin ücretlendirilmesi).
- Araştırma ile ilgili fonların üniversiteler tarafından öncelikle sanayiden sağlamasına dayalı bir sistem öngörülmesi, yükseköğretim kurumlarının yalnızca uygulamalı araştırma ve teknoloji geliştirme faaliyetlerine yönelerek, temel bilimlerde yeterince gelişmemeleri ve diğer temel fonksiyonların (eğitim ve toplumsal hizmet) yeterince yerine getirilememesi sonucunu yaratabilir. Sanayinin kısa-vadeli problemlerini çözmeye ve yalnızca teknoloji geliştirmeye odaklı bir araştırma üniversitesinde; temel bilimlerin, uzun vadeli çıktılara yönelen, bilimsel merak-kaynaklı (curiosity-driven research) araştırmanın zayıflaması üniversitenin üretmesi beklenen yeniliklerin ve buluşların önündeki en büyük engel olacaktır.
- Yeniden yapılandırma ile birlikte üniversite finansman modelleri de yeniden tasarlanmalı; kitle eğitimi yapacak devlet üniversitelerine verilecek mali desteğe ek olarak: (a) Eğitim üniversitelerinin uluslararası alanda rekabet edebilmeleri; (b) araştırma ve doktora eğitimi altyapısının desteklenmesi; (c) araştırmada mükemmeliyet merkezlerinin kurulması (d) yenilikçiliğin desteklenmesi amacıyla sürekli ve yeterli fonlar ayrılmalıdır.
- Üniversitelerin mali özerkliğe sahip olduğu ülkelerde olduğu gibi, devlet desteği torba bütçe (Block Grant) olarak verilmelidir. Torba bütçe olarak verilen fonlar üniversiteler tarafından misyon ve önceliklerine göre, kendi belirleyecekleri alanlarda (eğitim, araştırma, toplumsal hizmet vb.) ve kalemlerde kullanılabilir. Pek çok ülkede örneği olduğu gibi, devlet kaynağının dağıtımında “ikili sistem” kullanılmalıdır. “İkili sistem” hem üniversitenin temel faaliyetlerini sürdürebileceği kadar “çekirdek fon” (core funding), hem de gerekli yatırımları yaparak stratejik hedeflerini gerçekleştirebileceği kadar “performansa ve

rekabete dayalı fon” (competitive funding) sağlanması prensibine dayanmalıdır. Üniversitelere “çekirdek” ve “rekabetçi” fon tahsisinde “formüller” kullanılmalıdır. Yükseköğretim kurumlarındaki misyon çeşitliliğine göre belirlenecek “formüller”e göre dağıtılacak fonlar aracılığıyla üniversitelere stratejik seçimlerine uygun performans göstergeleri kullanılarak ve performansları ölçüsünde kaynak tahsisi mümkün olmalıdır. Formüllerde hem “girdi ile ilgili parametreler” (öğrenci sayıları, vb.), hem de “çıktılar” (yayın sayısı, vb.) ve akreditasyon/dış değerlendirme sonuçları dikkate alınmalıdır. Ayrıca, üniversitelerin misyonlarına uygun olarak belirleyecekleri bazı yatırım ve faaliyetlerinin teşvik edilmesi (sanayi ile işbirliği, uluslararası araştırma ortaklıkları vb.) gereklidir. Önerilen finansman sistemiyle, üniversitelerin misyonlarına bağlı olarak çeşitlenmesi ve performansları ölçüsünde desteklenmesi mümkün olacaktır.

- “Formüle göre” dağıtılan çekirdek ve rekabetçi fonlar dışında, başarı ve performansı destekleyecek, farklı finansman kanal ve modelleri (performans sözleşmeleri, projeye dayalı, vb.) de kullanılmalıdır. Sadece mevcut faaliyetleri sürdürmeye yönelik değil, yenilikleri de destekleyecek “yenilik fonları” (innovation funds) oluşturulmalıdır.
- Finansal çeşitliliği sağlamak için, üniversitelere sağlanacak olan fonların tek bir kaynaktan aktarılması yerine, farklı kurumlar tarafından değişik amaçlarla kullanılabilecek fon mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Çekirdek ve rekabetçi fonların Yükseköğretim Fonlama Kurumu (YFK) (bkz. Bölüm VI: Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları) tarafından dağıtılması, buna ek olarak, farklı kurumlar tarafından (TÜBİTAK vb.) “projeye dayalı fon” tahsisi, “mükemmellik insiyatifleri” oluşturularak kurumun çeşitli alanlardaki araştırma performansına göre “mükemmeliyet merkezleri” kurulması ve işletilmesi için ayrı bir kurum tarafından (Devlet Planlama Teşkilatı/Kalkınma Bakanlığı vb.) fon tahsisi yapılması önemlidir. Ayrıca, Almanya ve başka ülkelerdeki örnekleri görüldüğü ve ülkemizde de uygulamaları başladığı gibi (Örneğin, Enerji Bakanlığı EN-AR programı), sektörel temel ve uygulamalı araştırma ve teknoloji geliştirme çalışmalarını destekleyen fonların gelişmesine çok ihtiyaç vardır. Formüllere göre çekirdek fon veren ve rekabetçi fonları tahsis eden kurumlar ile mükemmeliyeti destekleyen ve araştırma projelerini fonlayan kurumların farklı olması, finansman kanallarının çeşitlendirilmesi gerekmektedir.
- Performansa dayalı kaynak aktarım sisteminin etkili olarak çalışabilmesi için mali ve idari özerklik sağlanması gereklidir. Mali ve idari özerklik arttıkça, gelir çeşitliliğinin de arttığını gösteren çok sayıda araştırma vardır. Üniversitelerin fikri mülkiyet haklarını değere dönüştürmek başta olmak üzere, özgelirlerini artırmalarını destekleyecek mali özerklik ve uygun mevzuat mutlaka sağlanmalıdır.
- Ayrıca, gelir çeşitliliğinin sağlanması ve üniversitelerin rekabet ortamında belirli bir performansı gösterebilmeleri için üniversiteler içinde gerekli idari yapılar kurulmalı ve uzman personel kadroları (örneğin Ar-Ge proje geliştirme ve yönetimi, sanayi ile ilişkiler, teknoloji transferi vb. konularda uzmanlaşmış idari birimler ve uzmanlar) geliştirilmelidir.
- Finansmana temel olacak performans ölçüm ve değerlendirmesinin, formüllere göre kaynak dağıtımı ve denetiminin “özerk” kuruluşlarca, uluslararası geçerliği olan kıstas ve yöntemler kullanılarak yapılması sağlanmalıdır. Performans ölçme ve değerlendirme mekanizmasının kendisinin de uluslararası kuruluşlarca akredite olması gerekmektedir (bkz. Bölüm IV: Akreditasyon, Kalite Güvencesi, Performans Ölçümü ve Hesap Verebilirlik).

VI. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI VE ÜST KURULUŞLARI

YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI

- Yükseköğretim sisteminde faaliyet gösteren “üniversiteler” ile “üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumlarının” farklı yapılanmaya ve mevzuata tabi olmaları önerilmektedir. (Kamu kaynaklarının tahsis şekline ilişkin öneriler devlet üniversiteleri için geçerlidir).

ÜNİVERSİTELER

- İLERİ ARAŞTIRMA ÜNİVERSİTELERİ (İAÜ): Etkinlikleri araştırma ağırlıklıdır. Bu işlevi destekleyecek şekilde, öğrencilerin kompozisyonunda lisansüstü öğrenciler önemli bir yer tutar. Ön lisans programları ve lisans eğitiminde ikinci eğitim programları bulunmaz. Lisans eğitimi veren bölümlerinin araştırma doktorası verecek dallarının tümünde, Doktora (araştırma doktorası) ve Yüksek Lisans programları bulunur. Teşkilatlanma-yönetim, mali, akademik ve personel istihdamında özerklikleri vardır. Bütçelerini kısmen yarattıkları özkaynaklardan karşılarlar. Performansları, özellikle araştırma etkinlikleri, temel alınarak çalışmalarının evrensel bilime ve ekonomiye olan katkısı ile değerlendirilir. Üniversite Konseyince yönetilirler.
- DOKTORA-YÜKSEK LİSANS ÜNİVERSİTELERİ (DYÜ): Etkinliklerinde araştırma ve eğitim dengelidir. Ön lisans eğitim programları bulunmaz. Lisans eğitimi veren programlarının en az yarısında Doktora ve Yüksek Lisans programları bulunur. Teşkilatlanma-yönetim, mali, akademik ve personel istihdamında özerklikleri vardır. Bütçelerini kısmen, İAÜ’lerden daha düşük oranda, yarattıkları özkaynaklardan karşılarlar. Performansları özellikle Doktora eğitim etkinlikleri temel alınarak değerlendirilir. Performans değerlendirmesinde araştırma etkinlikleri de göz önüne alınır. Üniversite Konseyince yönetilirler.
- YÜKSEK LİSANS VE LİSANS ÜNİVERSİTELERİ (YLÜ): Etkinlikleri eğitim ağırlıklıdır, uygulamalı araştırma projeleri yürütürler. Bir İAÜ veya DYÜ ile birlikte yürüttükleri kısıtlı sayıda Doktora programları bulunabilir. Teşkilatlanma-yönetim, mali, akademik ve personel istihdamında özerklikleri vardır. Bütçelerini, kısmen ve DYÜ’den daha düşük oranda yarattıkları özkaynaklardan karşılarlar. Performans değerlendirmelerinde özellikle Yüksek Lisans eğitimleri başta olmak üzere tüm eğitim etkinlikleri göz önüne alınır. Üniversite Konseyince yönetilirler.

ÜNİVERSİTELER DIŞINDAKİ YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI

- LİSANS VE MESLEKİ EĞİTİM YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI (LMY): Etkinlikleri lisans, mesleki eğitim ve ön lisans ağırlıklıdır. Kısıtlı sayıda Yüksek Lisans programları bulunur. Eğitim bütçelerinin tümü kamu kaynaklarından karşılanır. Performans değerlendirmelerinde eğitim etkinlikleri göz önüne alınır. Danışma kurullarının yönlendirmesiyle Yükseköğretim Koordinasyon Kurulu (YÜKKUR)’a bağlı olarak çalışırlar.
- ÖZEL İLGİ YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLAR (ÖİY): Etkinlikleri lisans eğitimi ağırlıklıdır. Lisansüstü (Doktora ve Yüksek Lisans) eğitim programlarını sadece bir İAÜ veya DYÜ ile birlikte ve program temelinde yürütürler. Eğitim bütçelerinin tümü

kamu kaynaklarından karşılanır. Performans değerlendirmelerinde eğitim etkinlikleri göz önüne alınır. Danışma Kurullarının yönlendirmesiyle YÜKKUR'a bağlı olarak çalışırlar.

YÜKSEKÖĞRETİM ÜST KURULUŞLARI

- Komisyon çalışmasında ilk önce yükseköğretim kurumlarının (üniversite ve üniversite dışı) yönetim modeline karar verilmesi, daha sonra üst kuruluşların yetki ve sorumluluklarının ve yapılarının tartışılması yaklaşımı benimsenmiştir.
- Yukarıda belirtilen üniversite yönetim modeli benimsendiğinde, şu anda Yükseköğretim Kurulu'nun kullandığı yetkiler kısmen üniversite yönetimlerine devredilecektir.
- Üniversite sayısının hızla artması ve üniversiteler arasındaki önemli farklar, Üniversitelerarası Kurul'u (ÜAK) çalışamaz duruma getirmiştir. Bu nedenle, ÜAK'nın da yeniden yapılandırılması zorunludur.
- ÖSYM'nin ön-lisans ve lisans öğrencilerini yerleştirme fonksiyonu zaman içinde kısmen üniversitelere devredilmelidir.

○ YÜKSEKÖĞRETİM KOORDİNASYON KURULU (YÜKKUR)

- Mevcut YÖK'ün görev ve yetkilerini kısmen üstlenecek olan kuruldur. Ülkenin yükseköğretim gereksinimlerini değerlendirmek, bu gereksinimlerin karşılanmasına yönelik planlama yapmak bu kurulun asli görevleridir. Bunların yanı sıra;
 - + Üniversite, Yüksek Okul, Fakülte ve Program açma kistaslarına karar vermek ve başvuruları onaylamak;
 - + Kuruluş aşamasındaki devlet üniversitelerinde ve üniversiteler dışındaki yükseköğretim kurumlarında Üniversite Konseyi'nin görevlerini üstlenmek;
 - + Üniversite Konseylerinin dış paydaşlarının atamasını onaylamakbu kurulun görevleri arasındadır.

○ ÜNİVERSİTELERARASI KONSEY (ÜNK)

- Akademik konuların koordinasyonundan sorumlu üst kuruldur; mevcut Üniversitelerarası Kurul'un görev ve yetkilerini kısmen üstlenir. Mevcut ÜAK'daki üye sayısının yüksek olmasından kaynaklanan sıkıntıları ortadan kaldırmak için ve kurulun üniversite çeşitliliğinin gereksinimlerine göre daha etkin çalışabilmesi amacıyla ÜNK Genel Kurulu yükseköğretim kurumlarının çeşitliliğine göre yapılan Alt Konseylerce seçilecek 40 üyeden oluşur.
- Alt Konseyler; İAÜ Rektörler Konseyi, DYÜ Rektörler Konseyi, YLÜ Rektörler Konseyi, LMY Rektörler Konseyi'dir. Alt Konseyler, ilgili konuların görüşüldüğü bir platform oluştururlar. Her konsey ÜNK'ya 10 temsilci seçer. Bu seçimde kurumların büyüklükleri göz önüne alınır.
- Ayrıca, ÜNK Genel Kurulu tarafından seçilen ÜNK Yürütme Kurulu oluşturulur.

○ YÜKSEKÖĞRETİM DEĞERLENDİRME VE KALİTE KURULUŞU (YÜDEK)

- Bu kurum, yükseköğretim kurumları dâhil her yerden bağımsız ulusal bir kuruluş olmalıdır. Temel görevleri şu şekilde tanımlanabilir:
 - Üniversitelerin ve diğer yükseköğretim kurumlarının dış değerlendirilmesi ve akreditasyonlarıyla ilgili genel ilkeleri ve kuralları belirlemek;
 - Üniversitelerin ve diğer yükseköğretim kurumlarının dış değerlendirilmelerini yapabilecek, bu kurumların eğitim ve araştırma programlarını akredite edebilecek ulusal ve uluslararası kuruluşları belirlemek.
- Kurumun kendisinin doğrudan dış değerlendirme yapması ya da programları akredite etmesi beklenmemelidir. Ancak, kurum bünyesinde, istenildiğinde yükseköğretim kurumlarının dış değerlendirmesini yapabilecek, evrensel kıstaslar kullanan, siyasi iktidardan bağımsız özerk bir değerlendirme kurulu oluşturabilmelidir.
- Yükseköğretim kurumları dış değerlendirme ve akreditasyonu, YÜDEK'in belirlediği kuruluşlardan istediğine yaptırabilmelidir.
- Bu kurum uluslararası kurum ve kuruluşlarca akredite edilmeli ve kurumun uygulamaları periyodik olarak uluslararası kuruluşlarca değerlendirilmelidir (YÜDEK hakkında daha ayrıntılı bilgi için Bölüm IV'e bakınız).

○ YÜKSEKÖĞRETİM FONLAMA KURUMU (YFK)

- YÜDEK tarafından yapılan akreditasyon ve dış değerlendirme sonuçlarını esas alarak devlet tarafından sağlanan eğitim (ön-lisans, mesleki, lisans, yüksek lisans ve doktora), araştırma ve toplumsal hizmet amaçlı kaynakları devlet üniversitelerine ve yükseköğretim kurumlarına dağıtır.

⁺ Komisyon üyeleri:

Sürekli Üyeler: Ahmet Acar, Meliha Altunışık, Semra Aşçıgil, Reyhan Bilgiç, Cüneyt Can, Zaffer Dursunkaya, Çiğdem Erçelebi, Güney Özcebe, Yaşar Özden, Canan Özgen, H. Nevzat Özgüven, Eyüp Özveren, İrem Dikmen Toker, Deniz Zeyrek.

Bazı Toplantılara Katılan Üyeler: İnci Batmaz, Sibel Kalaycıoğlu, Bülent Karasözen, Süha Oral, Haluk Pamir, Mehmet Zeyrek.