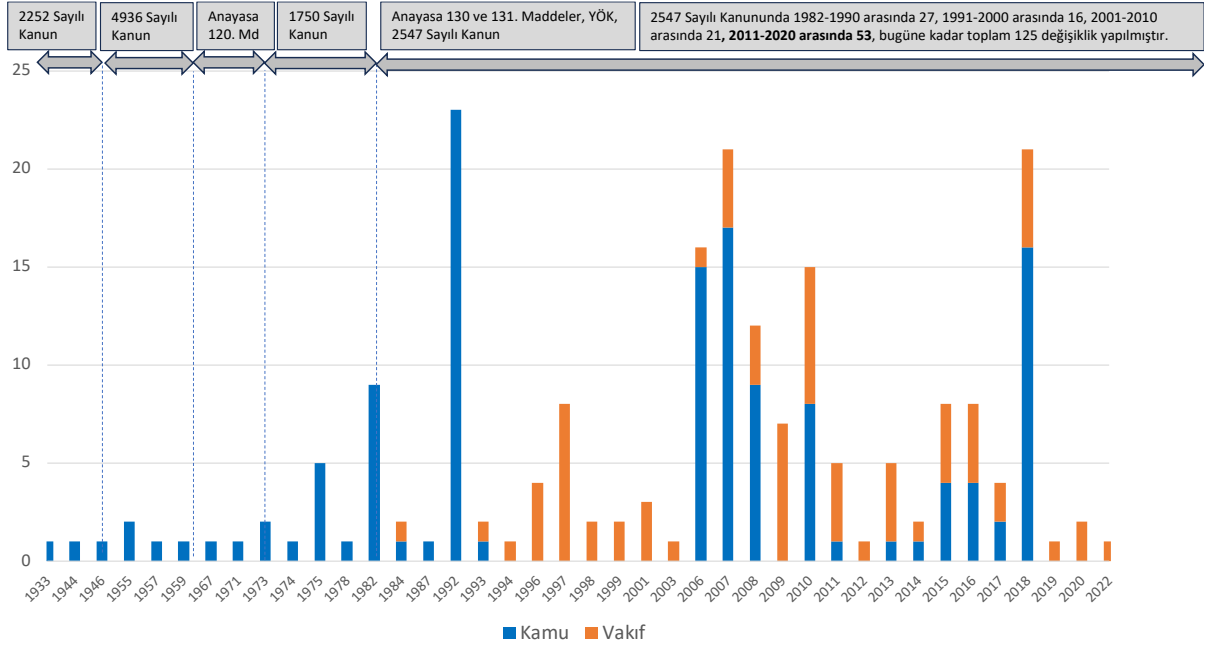


2023 Yılında Türkiye’de Üniversiteler¹

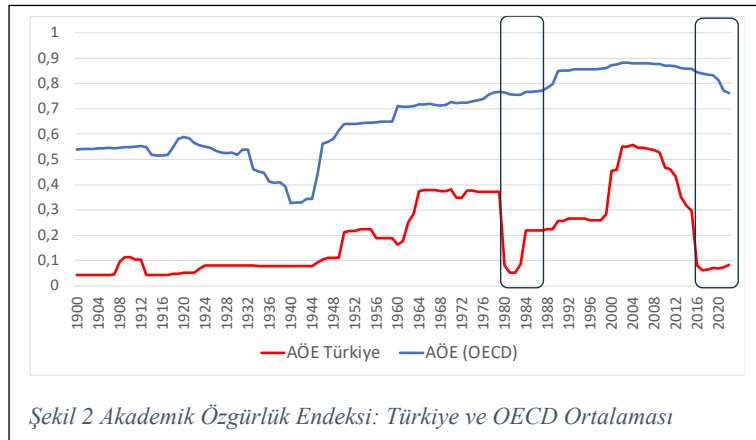
Taner Bilgiç, Boğaziçi Üniversitesi

Cumhuriyetin yüzüncü yılında Türk Yükseköğretim Sisteminin ulaştığı seviyeye çeşitli açılardan bakmak mümkün. Tanzimat döneminden itibaren kurduğu yükseköğretim kurumları için kıta Avrupa üniversitelerini model alan ve cumhuriyetin kurulması ile üniversitelerini bu çizgide geliştirmeye devam eden Türkiye’nin yükseköğretim sistemine temel kavramlar üzerinden ve Avrupa sistemleri ile karşılaştırmalı bakmak yararlı olacaktır.



Şekil 1 1933 sonrası Türkiye’de Üniversite Sayıları ve Uygulanan Mevzuat

1923’ten 1992’ye kadar 30 üniversitemiz varken bu sayı 1992-2006 arasında 24’ü kamu, 22’si vakıf üniversitesi olmak üzere 46 daha artmış. Bu dönemde Türkiye vakıf üniversiteleri ile tanışmış. 2006 sonrasında yeni açılan üniversiteler ile 129 kamu ve 75 vakıf üniversitesi olarak 204 üniversiteye ulaşmış. Yükseköğretim alanı, 1982’den itibaren Anayasanın 130. ve 131. Maddeleri ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile düzenleniyor (Şekil 1).



Şekil 2 Akademik Özgürlük Endeksi: Türkiye ve OECD Ortalaması

partili döneme ve 12 Eylül 1980 darbe dönemi seviyelerine indiğini gösteriyor. Bilim Akademisinin

Baskı, sansüre uğrama, cezalandırılma korkusu duymadan eleştirel biçimde araştırma, öğretme, öğrenme ve üretilen bilgiyi yayma **hakki** olarak **akademik özgürlük** anayasamızda teminat altına alınmış. Akademik Özgürlük Endeksi¹, 2023 yılında bu konuda Türkiye’deki durumu Şekil 2’deki gibi özetlemiş. Akademik özgürlüklerin 2006 sonrasında başlayan erimesi durumunun tek

¹ Eşme İsa, Doğan Dağdelen (editörler), *Cumhuriyetin 2. Yüzyılı Eğitim Kongresi*, 20-22 Ekim 2023, Eğitim-İş, Ankara, 363-372, Ocak 2024.

2015'ten itibaren her yıl yayımladığı Akademik Özgürlükler Raporları² da bu düşünün nedenleri hakkında önemli değerlendirmeler içeriyor.

Üniversite bileşenlerinin akademik özgürlüklerinin **teminatı özerk üniversitedir**. Bilimsel yenilikçi düşünce ancak özerk üniversitelerde doğuyor ve gelişiyor. Türkiye’de üniversite özerkliğinin 2023’te geldiği seviyeye dışarıdan ve kıyaslamalı olarak bakmak istersek Avrupa Üniversiteler Birliğinin (EUA) 2023 Üniversitelerin Kurumsal Özerklik Raporundan³ faydalanabiliriz. EUA raporları, üniversite özerkliğini dört ana başlık altında değerlendiriyor (Tablo 1).

Tablo 1 Üniversite Özerkliğinin Temel Boyutları

1. Örgütsel özerklik	2. Mali özerklik	3. İstihdam özerkliği	4. Akademik özerklik
Üst yönetici belirleme	Değişik süreli kamu kaynaklarına erişebilme ve bunun süresini belirleyebilme	Akademik ve idari personelini seçme kriterlerini belirleme ve istihdam edebilme.	Öğrenci sayılarını belirleyebilme
Üst yöneticileri belirlerken kullanılacak kriterleri tanımlama	Değişik tür kamu kaynaklarına erişebilme	Akademik ve idari personelin maaşlarını belirleme	Lisans ve lisansüstü öğrencileri seçebilme
Üst yöneticilerin görevden alınması sürecini tanımlama ve uygulama	Gelir fazlasını tutarak kullanabilme	Akademik ve idari personelin atama ve yükseltme süreçlerini belirleme ve uygulama	Lisans ve lisansüstü programları tanımlayabilme + Lisans ve lisansüstü programları kapatabilme
Üst yöneticilerin görev sürelerini belirleyebilme	Borç ve kredi alabilme	Akademik ve idari personelin atama ve yükseltme süreçlerini belirleme ve uygulama	Öğretim dilini belirleyebilme
Yönetim kurullarına üniversite dışından üye belirleyebilme ve atayabilme	Bina ve arazi sahibi olabilme	Akademik ve idari personelin görevden alınma süreçlerini belirleme ve uygulama	Akademik kalite güvence sistemlerini seçebilme
Akademik yönetim yapısını belirleme	Farklı öğrenci grupları için öğrenim harcı belirleme		Akademik kalite güvence sistem sağlayıcılarını seçebilme
Tüzel kişilikli birimler kurabilme			Diploma programlarının içeriğini belirleyebilme

(* ÖLçütlerin Türkçeleri (BÜ ÜYYK, 2021) raporundan alınmıştır. Puanlama hesabına göre mümkün olduğunca eşit değerdeki gruplar halinde yeniden yazılmıştır.

Bu dört ana başlığın üniversite özerkliğini bütünüyle ifade ettiğine dair güçlü bir iddiada bulunmamasına rağmen, rapor bu başlıklar altında yaptığı değerlendirmenin özerklik konusunda yeterince fikir vereceği ve bu değerlendirmenin ülkelerin yükseköğretim sistemlerini birbirleri ile ve zaman içinde kıyaslamakta kullanılabileceği fikrini savunuyor. Bu başlıklar altında kapsanmayan durumları incelemek için ayrıca ülke profilleri yayımlanıyor. Raporun dört ana başlığı altında yer verdiği 30 alt başlığa karşılık gelen ölçütleri ve bunların ölçüldüğü bir “puan kartı” yaklaşımı var⁴.

EUA raporlarının **hukukun üstünlüğü ve güçler ayrımının** var olduğu bir kamu düzeninin varlığını kabul ettiğini belirtelim. Türkiye’de de olduğu gibi kimi ülkelerde akademik özgürlük ve üniversite özerkliği ile ilgili konular anayasa güvencesi altında. Tüm ülkelerde yükseköğretim alanını düzenleyen kanunlar mevcut⁵. Öte yandan, tüm Avrupa üniversitelerinin uymayı taahhüt ettikleri Bologna sürecine uyum, ulusal yeterlilik çerçevesi gibi programlar üniversitenin akademik özerkliğini zedelemeyen uygulamalar olarak kabul ediliyor. İstihdam Özerkliği altında sadece üst düzey akademik ve idari personelin belirlenmesi, atanması ve yükseltilmesi değerlendiriliyor.

Raporun kapsamı anlatılırken hayli karmaşık olan Avrupa yükseköğretim alanının genellikle **kamu üniversiteleri** ve özel üniversitelerden oluştuğu; aralarında Türkiye’nin de bulunduğu az sayıda ülkede vakıf üniversitelerinin varlığından söz ediliyor. Ayrıca “devlet üniversitesi” genellikle eğitim

ile ilgili olmayan bir bakanlığa (örneğin Dışişleri Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı vb.) doğrudan bağlı ve onun güdümünde bir yükseköğretim kurumu olarak tarif ediliyor. Türkiye’de devlet üniversitesi olarak adlandırılan üniversitelerin bu raporda kamu üniversitesi olarak yer aldıklarını ve bunun daha isabetli bir tanım olduğunu vurgulamak isterim. Kâr amacı gütmeyen vakıf ve kâr amaçlı özel⁶ üniversitelerin özerklik alanlarının genellikle daha geniş olduğu raporda ayrıca vurgulanıyor.

2023 Avrupa’da Üniversite Özerklik Raporunun (Pruvot vd., 2023) önsözünde, EUA başkanı M. Murphy küresel sorunlara yanıt bulmakta gittikçe önemli hale gelen kurumlar olan üniversitelerden beklentinin çok arttığını, ancak bu beklentinin üniversitelere çoğu zaman **gereksiz ve orantısız bir müdahale** şeklinde yansıtıldığına dikkat çekiyor.

Raporun girişinde, sonuçların nasıl yorumlanabileceği tartışılırken, Türkiye ile ilgili değerlendirmeler konusunda bir şerh düşülmüş. *“Türkiye hakkındaki sonuçların, özellikle Örgütsel Özerklik başlığında ek açıklamalarla birlikte okunması önerilmektedir. Üniversite yönetimine kamu otoritelerinin yoğun bir şekilde dahil olması Avrupa’da görülmeyen bir istisna olarak karşımıza çıkmaktadır ve Türkiye, rektör belirleme sürecinin üniversitelerin kendilerinin elinde olmadığı tek örnek olarak belirginleşmektedir. Bu durumun Özerklik Puan Kartı tarafından ölçülmesi mümkün değildir. Ancak bu bağlamda ek bilgilerle birlikte okunduğunda özerkliğin diğer boyutlarını bir şekilde tasvir etmeye olanak sağladığı düşünülmüştür. Bu nedenle, kurumsal özerklikte elde edilen sonuçlar ve diğer boyutlardaki puanlar bu bilgi altında değerlendirilmeli ve ele alınmalıdır.”*⁷ Bu istisnai durumun üniversite özerkliğinin tüm boyutlarını etkileyen ve puan kartı sistemi ile ölçülemeyen sonuçları olacağı ayrıca yinelenerek vurgulanmış.

Raporun sonuna doğru aynı konu tekrar vurgulanmış: *“Türkiye, Avrupa’da kabul edilen yönetim pratikleri bakımından tamamen bir istisna olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu üniversitelerinde üniversite rektörünün belirlenmesinde, üniversite yetkili kurullarının dahil olmadığı tek sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Üniversite öğretim üyelerinin rektör seçimindeki rolü zaten önceki dönemlerde marjinal olarak değerlendirilebilirdi, ancak bu süreç 2018’den bu yana tamamen üniversite dışında belirlenmektedir. Bu uygulama, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yasal çerçeveye oturtulmuş ve Puan Kartı yönteminin kapsamının ötesine geçmektedir. Üniversite rektörlerinin aday gösterilmesini düzenleyen mevcut kurallar ve siyasi motivasyonlu atamalar, kurumsal özerklik ilkesinin açık ihlalleridir.”*

Raporun sonuç bölümünde ise şu değerlendirmede bulunulmuş: *“[Yükseköğretim] reformlarının önemli ve sıkça tartışmalı bir yönü, devlet otoritelerinin üniversite yönetim yapılarına, idari organ üyelerinin atanmasına veya rektör seçimine ne kadar etki ettiği. Üniversite üst düzey yöneticilerinin seçim ve aday gösterme kuralları sistemlere göre farklılık gösterse de, kamu otoritelerinin böyle süreçlere genellikle sadece bir formalite olarak dahil olduğu görülür. Bu bağlamda, Türkiye aşırı bir istisna olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında, üniversite rektörlerinin tümüyle üniversite dışında belirlenip atanması, Avrupa’nın üniversite özerkliği açısından temel standartlarını karşılamaktan uzaktır.”*

Raporda rektör ve üst yönetici belirleme sürecindeki sorunlar nedeniyle Türkiye 38 yükseköğretim sistemini içinde en son sırada yer almış. Bu başlık altında fakülte, bölüm, enstitü gibi akademik yapılanmaları üniversitelerin kendilerinin kurabilmelerinin önemi de vurgulanıyor. Avrupa’nın 21 yükseköğretim sisteminde akademik yapının belirlenmesi tamamen üniversitelerin kendi iç işleyişi çerçevesinde belirleniyor. Aralarında Romanya, İrlanda ve Gürcistan’ın da bulunduğu bir grup ülke ile birlikte Türkiye’de bu konuda ek kısıtlamalar var. Hem YÖK, hem MEB yeni fakülte kurulması konusunda söz sahibi. Fakülteler ve enstitüler YÖK’ün önerisi üzerine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kuruluyor, kapanıyor veya isimleri değiştiriliyor. Raporda bu konuda bir eksiklik söz konusu: fakülte ve enstitü kurulması konusunda Türkiye’de tek yetkilinin YÖK olduğu belirtilmiş.

Türkiye’de olduğu gibi Avrupa’da da kamu üniversitelerinin harcamaları kamu fonları ile karşılanıyor ve temel işlevleri olan eğitim, araştırma, işletme giderleri için kamudan **torba bütçe** usulü ile yıllık ödenek alıyorlar. Bu ödenekleri ihtiyaçları doğrultusunda kullanma konusunda genelde serbestler. Öte yandan, Türkiye’de üniversiteler **katma bütçe rejimine** tabiler ve bütçe kalemleri için ödenek alıyorlar. Bu uygulama Avrupa’da istisnai olarak kullanılıyor. Sadece G.Kıbrıs, Yunanistan, Sırbistan ve Türkiye’de kullanılan bu sistem ile parlamento yıllık üniversite bütçesini kalemler bazında belirleyip üniversiteye ödüyor. En kısıtlı mali rejim olan bu bütçe uygulaması altında üniversitelerin stratejik mali planlama yapması da mümkün olamıyor. Avrupa yükseköğretim sistemlerinin 18’inde üzerinde hiçbir kısıtlama olmayan torba bütçe uygulaması, 13’ünde ise geniş kategoriler arasında ödenek aktarımına izin veren mali sistemler mevcut. Üniversitelerin kredi kullanabilmesi, öz-gelirlerinin harcamadığı bölümünü bütçesinde tutabilmesi alt başlıklarında da Türkiye yükseköğretim sistemi hayli kısıtlayıcı kurallara tabi.

Üst düzey akademik ve idari personelin istihdamında yer alan çok değişik usul ve esas bu başlık altında ölçüm yapmayı karmaşık hale getiriyor. Yürürlükteki iş hukuku her ülkede farklı olabiliyor. En kaba hatları ile üniversite akademik ve idari personelinin kamu görevlisi olduğu veya olmadığı sistemler ayrıştırılabilir. Aralarında Türkiye’nin de olduğu büyük çoğunluk için kamu üniversite çalışanları devlet memuru sayılıyorlar ve iş güvencesine sahipler. Avrupa’nın birçok sisteminde **torba kadro** uygulaması ile kadroların kullanımı üniversitelere bırakılmış.

Toplam öğrenci sayıları, lisans programları seviyesinde sadece Türkiye, Yunanistan ve Sırbistan’da tümüyle dış bir otorite tarafından belirleniyor. Üniversiteye kabul edilme kriterleri (Türkiye’de merkezi sınavdan beklenen puan türü ve ek kriterler) genellikle üniversite ve dış bir düzenleyici kurum tarafından birlikte belirleniyor. Lisansüstü ve ikinci eğitim programlarında daha fazla esneklik var. Türkiye buraya kadar Avrupa’nın orta grubundaki ülkelerle benzeşiyor.

Raporda üniversitelerin sadece eğitim ile ilgili faaliyetleri değerlendirilmiş. Akademik özerklik başlığı altında yer alması beklenen araştırma alanlarını, hedeflerini, amaçlarını ve yöntemlerini belirleme yeteneği kapsam dışında bırakılmış. Gerekçe olarak, üniversitelerin araştırma konusunda Avrupa genelinde yeterince özerk oldukları ve bunun puan kartı yöntemi ile değerlendirilemeyeceği verilmiş. Oysa araştırma alanlarının serbestçe seçilebilmesi bir yandan da o çalışmaların nasıl fonlandığına bağlıdır. Dolayısı ile bu alandaki uygulamalar bir ülkeden ötekine değişiklik gösterebiliyor. Öte yandan, fonlama kısıtlarının ötesinde, Türkiye’de araştırma alanlarının üniversitelerce serbestçe belirlenmesinin gittikçe zorlaşan ve dış aktörlerin artan müdahalesine tabi olduğunu not ederek raporu değerlendirmek gerekiyor.

Sonuç olarak, Türkiye yükseköğretim sisteminin üniversitelere güvenmeyen ve merkezi otorite tarafından daha sıkı kontrol edilen kurumlar haline geldiği, ilgili kurumsal yapının ve mevzuatın da buna izin verdiği görülüyor. 2022 yılında yayımladığımız çalıştay sonuç raporunda⁸ Türkiye yükseköğretim alanının **akademik özgürlük ve üniversite özerkliği temelinde yeniden yapılandırılması için yeni bir çerçeve yasaya** ihtiyaç olduğunu, bu çerçevenin genel ilke ve hedeflerinin; (i) laik, demokratik, eşitlikçi ve her türlü ayrımcılıktan uzak bir yapılanma; (ii) özerk, tüzel kişiliğe sahip üniversite ve fakülte; (iii) meslektaşlar arası yatay karar alma süreçleri; ve (iv) hesap verebilirlik, saydam bütçe olarak özetlemiştik. Cumhuriyetin yeni yüzyılında bu ideale ulaşmak için hep birlikte sebat ve ısrarla çalışmaya devam etmemiz gerekiyor.

Notlar

¹Friedrich-Alexander Üniversitesi, V-Dem Enstitüsü, Risk Altındaki Bilim İnsanları Ağı ve Küresel Kamu Politikaları Enstitüsü araştırmacılarının 2,000 civarında ülke uzmanına danışarak hazırladıkları, 175 ülkeyi içeren Akademik Özgürlük Endeksini hazırlıyorlar. Akademik özgürlük endeksi uzmanlar tarafından kodlanan 5 göstergeden oluşuyor: araştırma ve öğretim özgürlüğü, akademik iletişim ve yayın özgürlüğü, kurumsal otonomi, kampüs bütünlüğü ve güvenliği, akademik ve kültürel ifade özgürlüğü. (Kinzelbach vd., 2023).

² Bilim Akademisi, Akademik Özgürlükler Raporları. <https://bilimakademisi.org/yillik-akademik-ozgurluk-raporlari/> Erişim: 2 Ekim 2023.

³ Avrupa Üniversiteler Birliği (EUA) 2009 yılından itibaren Üniversitelerin Kurumsal Özerklik Raporunu yayımlamaktadır (Estermann & Nokkola, 2009). 2011 yılından itibaren ise yükseköğretim sistemleri puan kartı yöntemi ile ölçülmeye başlamıştır (Estermann vd., 2011; Pruvot & Estermann, 2017; Pruvot vd., 2023). 2017 raporuna veri sağlamayarak katılmayan Türkiye, 2009'daki ilk raporda yer almış, 2011'de puan kartı sisteminin ilk kez kullanıldığı ikinci raporda da yer almış ancak Çekya, G. Kıbrıs ve Yunanistan ile birlikte, veri sağlamadığı için 2017'deki üçüncü raporda yer almamış. 2023'deki dördüncü rapora Çekya, G. Kıbrıs ve Yunanistan ile birlikte veri sağlayarak katılmış ve değerlendirmede yer almış. Gürcistan, Romanya ve İskoçya da 2023 raporunda ilk kez yer almışlar. EUA'da Türkiye'den 38 üniversite tam üye, 12 üniversite aday üye ve YÖK ise şemsiye kurul statüsünde tam üye olarak yer almaktadır.

⁴ Her ölçütten alınan puanlar ağırlıklarla çarpılıyor ve toplam puan elde ediliyor. Her ölçüt "eksiltme" yöntemi ile ölçülüyor. Örneğin, Akademik Özerklik altındaki başlıklardan "öğrenci sayılarını belirleyebilme" %100 puan ile başlıyor. Eğer bu karar tümüyle üniversitenin yetkisinde ise %0 eksiltme ile bu başlıktan tam puan alınıyor (bu kararda tam özerklik). Eğer öğrenci sayılarını belirleme kararını üniversite ve bir dış otorite karşılıklı müzakere ederek belirliyorsa puan %40 eksiltiliyor. Eğer kararı tümüyle dış otorite veriyorsa %100 eksiltme ile bu ölçütten sıfır puan alınıyor (bu kararda hiç özerklik yok). Eksiltilen puan oranları, ölçütlerin ağırlıkları Avrupa Üniversiteler Birliği üyesi üniversitelerin rektörleri tarafından doldurulan bir anket ve yapılan mülakatlar sonucu belirlenmiş. Belirlenen oranlar yıllar içinde sabit kaldığı sürece görece kıyaslama için tutarlı bir çerçeveye sunuyor.

⁵ Raporun Ek 4'ünde (s. 111-115) akademik özgürlük ve ilgili yasal düzenlemelerin her ülkede hangi seviyede yapıldığının bir listesi mevcut.

⁶ Türkiye'de özel, yani kâr amacı güden üniversite kurulması anayasaya göre mümkün değildir.

⁷ (Pruvot vd., 2023, Bölüm 4.2, s.17)

⁸ *Türkiye Yükseköğretim Alanının Yeniden Yapılandırılması Çalıştayı Sonuç Raporu.* (2023). https://univ-forum.org/images/pdf/Calistay_Sonuc_Raporu_Digital.pdf

Kaynakça

- BÜ ÜYYK. (2021). *Kamu Araştırma Üniversitesinin Geleceği: Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliği İlkeleri Temelinde Bir Arayış* (Boğaziçi Üniversitesi Üniversitelerde Yönetim Yapılanması Çalışma Komisyonu Raporu). Boğaziçi Üniversitesi. <https://univ-forum.org/EkDosyalar/UYYKRapor-Digital-vers-30.01.2022.pdf>
- Estermann, T., ve Nokkola, T. (2009). *University Autonomy Report in Europe I Exploratory Study*. European University Association. <https://eua.eu/resources/publications/408:university-autonomy-in-europe-i-exploratory-study.html>
- Estermann, T., Nokkola, T., ve Steinel, M. (2011). *University Autonomy Report in Europe II The Scorecard*. European University Association. <https://eua.eu/resources/publications/401:university-autonomy-in-europe-ii-the-scorecard.html>
- Kinzelbach, K., Lindberg, S. I., Pelke, L., ve Spannagel, J. (2023). *Academic Freedom Index 2023 Update*. FAU Erlangen-Nürnberg ve V-Dem Institute. <https://doi.org/10.25593/opus4-fau-21630>
- Pruvot, E. B., ve Estermann, T. (2017). *University Autonomy Report in Europe III The Scorecard 2017*. European University Association. <https://www.university-autonomy.eu/about/>
- Pruvot, E. B., Estermann, T., ve Popkhadze, N. (2023). *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. European University Association. <https://eua.eu/resources/publications/1061:university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html>