

TÜRKİYE'DE ÜNİVERSİTELERİN ÖZERKLİĞİ

AVRUPA ÜNİVERSİTELER BİRLİĞİ
2023 RAPORU



Eğitim İş

www.egitimis.org.tr

TÜRKİYE’DE ÜNİVERSİTELERİN ÖZERKLİĞİ

AVRUPA ÜNİVERSİTELER BİRLİĞİ 2023 RAPORU

Yükseköğretim kurumları ülkelerin özgür biçimde bilimsel üretim yapabildiği, bu konuda gerekli finansmana ulaşabildiği, idari yapının üniversite personelinin iradesiyle belirlendiği özerk kurumlardır. Özerklik, bilimsel üretimin en temel ihtiyacıdır. Bilimsel başarının temel dayanağı kurumların özerkliği olduğu için Avrupa Üniversiteler Birliği tarafından her yıl “Avrupa’da Üniversite Özerkliği” adı altında rapor hazırlanmakta ve ülkelerdeki üniversitelerin bu konudaki performansları yapılan puanlama ile sıralanarak belirlenmektedir.

Devlet ile yükseköğretim kurumları arasındaki ilişki, son on yılda yenilenen ve yoğun tartışma yaratan konular arasındadır. Kurumsal özerklik, modern üniversitelerin kurumsal profiller geliştirilmesi ve misyonlarını etkili bir şekilde yerine getirmesi için önemli bir önkoşul olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle ülkeler arasında üniversitelerin özerkliği konusunda mukayese yapılması, sağlıklı bir akademik üretim sürecine sahip olamayan ülkelerin eksiklerini görebilmeleri ve giderebilmeleri adına önemlidir.

Organizasyonel özerklik; akademik ve idari yapıları, liderliği ve yönetimi kapsamaktadır. Üniversite rektör ya da dekan gibi üst düzey yöneticilerin seçim prosedürü, seçim kriterleri, görevden alınmasının yanında yönetim kademelerine dışardan üyelerin dahil edilmesi ve seçilmesi; akademik yapılara karar verme kapasitesi ve tüzel kişilik oluşturma kapasitesi gibi durumların puanlanmasını içermektedir.

Mali özerklik; fon toplama, bina sahibi olma, borç para alma ve öğrenim ücretlerini kapsamaktadır.

Personel özerkliği; bağımsız olarak işe alma, akademik ve akademik olmayan personeli teşvik etme ve geliştirme becerisi, terfilere karar verme, görevden alınmaya karar verme, maaşlara karar verme dahil özerklik kapsamıdır.

Akademik özerklik; çalışma alanları, öğrenci sayıları, öğrenci seçimi ve derecelerin yapısı ve içeriği, programları tanıtmaya becerisi, eğitim dilini seçebilme durumu, dahil özerklik kapsamıdır.

Dört önemli başlıkta toplanan özerklik karşılaştırması sonucunda ülkelere puanlar verilmektedir. Bu **puanlamaya göre;** %100 ile %81 arası yüksek özerklik, %80 ile %61 orta yüksek özerklik, %60 ile %41 arası orta düşük özerklik ve %40 ile daha altı olanlar düşük özerklik olarak sınıflandırılmaktadır.

ORGANİZASYONEL (ÖRGÜTSEL) ÖZERKLİK

Üniversite içinden yapılan atama ya da dışardan yapılan atama ile rektör seçimlerinin gerçekleşmesi organizasyonel özerkliğin sağlanması açısından en önemli konudur. Bu anlamda Türkiye aslında **2018** yılından beridir iki kategoriye de girmemektedir. Çünkü Türkiye’de rektör atamaları doğrudan cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Bu durumun Avrupa’da başka bir örneği olmadığı için **Türkiye**

en düşük puanı almıştır. Yine Türkiye’de rektörün atanmasında olduğu gibi rektörü görevden alma konusunda da tek yetkili mercii cumhurbaşkanıdır.

FİNANSAL (MALİ) ÖZERKLİK

Avrupa’da üniversite finansman yöntemleri farklılık göstermektedir. Birçok ülkede blok fon olarak tanımlanabilen (block grant) yöntemle sağlanan finansman belli kısıtlamalar bulursa da fonlarını kendi bünyelerinde kendi ihtiyaçlarına göre bölüp dağıtmakta özgürdür. Ancak **Türkiye**, Kıbrıs, Yunanistan ve Sırbistan’da blok fon finansmanı kullanılmamaktadır. Program (madde kalem/line-item) bütçenin geçerli olduğu bu ekonomilerde üniversite finansmanı önceden parlamento veya bakanlık tarafından tahsis edilir. Bu nedenle kurumlar kendi tercihi ya da gerekliliğe göre başka bir madde için ayrılan fonu daha fazla gerekli olan alana aktaramamaktadır. Finansman katı kurallara tabidir.

PERSONEL ÖZERKLİĞİ

Akademik ve idari personelin işe alımında üniversitelerin karar verme yetkisinin olması ya da olmamasına göre değerlendiren personel özerkliği Türkiye’de, kıdemli akademik personelin ya da üst düzey idari yöneticinin belirlenmesinde üniversiteler karar mercii olmadığı için sağlanamamaktadır.

Kıdemli akademik ve idari personelin işe alımına ilişkin kısıtlamaların olması yani üniversitelerin herhangi bir yetkisinin olmaması, genellikle atamaların dışarıdan onaylanmasını, dışarıdan kontrol edilen bir dizi görevi ve işe alımın bir dış otorite tarafından yürütülmesini içermektedir. Hırvatistan, Kıbrıs, Fransa, Yunanistan, İtalya, Sırbistan ve **Türkiye’de** üst düzey akademik personelin bir kısmının veya tamamının kadro sayısı ve atanması dış otorite tarafından düzenlenmektedir.

AKADEMİK ÖZERKLİK

Akademik özerklik alanında puanlama, üniversitelerin eğitim faaliyetlerine odaklanmaktadır. Öğrenci alımı, programların tanıtılması, eğitim dili, kalite güvencesi ve müfredatın belirlenmesi bu faaliyetler arasındadır. EUA'nın Lizbon Bildirgesi'nde (2007) tanımlandığı şekliyle akademik özerklik, aynı zamanda alan, kapsam, amaçlar ve araştırma yöntemlerine karar verme kapasitesini içerse de, bu yönlerin 2009'daki ilk analizi, üniversitelerin araştırma geliştirmedeki performansının akademik özerklik için temel göstergeler olarak puanlamaya yeterince yansıtılamayabileceğini göstermiştir.

Belirli bir sistemdeki finansman modeliyle de bağlantılı olan toplam öğrenci sayılarına karar verirken ülkelerde farklı yöntemler kullanılmaktadır. Sistemlerin üçte birinden daha azında kurumlar, öğrenci alımlarına karar vermekte tamamen özgürdür ancak Yunanistan, **Türkiye**, Sırbistan’da öğrenci sayıları yalnızca dış yetkililer tarafından belirlenebilmektedir.

TÜRKİYE'NİN ÖZERKLİK PUANLARI

Örgütsel ya da organizasyonel özerklikte Türkiye, 35 ülke arasında **35.** olarak **son sırada** yer almıştır. %39 ile **düşük düzey özerkliğe** sahip grupta yer alan tek ülkedir. Türkiye'deki üniversiteler, kurumsal özerklik alanında Avrupa genelinde en fazla düzenlemeye tabi olan üniversitelerdir. Üstelik Türkiye, rektörün seçimi, atanması ve görevden alınmasının tek başına cumhurbaşkanının elinde olduğu tek sistem olmaya devam etmektedir. **Üniversite yönetişimi üzerindeki bu istisnai etki biçimi, puanlamaya yansıtılabileceklerin ötesinde özerkliğin tüm boyutlarını da etkilemektedir.** Örgütsel özerklikte son on yıldır ilk sırada yer alan ülke İngiltere'dir. Bu özelliğiyle üniversitelerin karar alma kapasitesinin tamamen kendisine bağlı olduğunu göstermektedir. 2023 yılında İngiltere'ye İskoçya'da eklenmiştir (Bu iki ülkenin puanı %100'dür).

Finansal ya da mali özerklikte Türkiye, 35 ülke arasında **31.** olarak son sıralarda yer almıştır. %37 ile örgütsel özerklikte olduğu gibi finansal özerklikte de **düşük düzey özerkliğe** sahip ülkeler grubunda yer almıştır. Türkiye'de üniversite öğrencilerinden alınan harçların kaldırılması (*Aslında kaldırılmadı sadece devlet öğrenciler adına bu parayı ödemektedir. Ayrıca bu uygulamanın kapsamında yalnızca birinci öğretim ve açık öğretim öğrencileri yer almaktadır. İkinci öğretim ve uzaktan eğitimde harç ödemesi devam etmektedir*) Türkiye'nin puanını düşürmüştür. Ayrıca, Türkiye'de **program (madde-kalem) bütçe uygulaması** ile üniversite finansmanının sağlanması birçok kısıtlamayı beraberinde getirmektedir. Bu kısıtlamalar içinde en önemlisi bütçede belirtilen kalemlere özel ayrılan fonun artması ve başka bir madde için fonun yetersiz kalması halinde fon aktarımı yapılamaması ya da çok zor yapılmasıdır.

Personel özerkliğinde Türkiye, 35 ülke arasında **26.** sırada yer almıştır. %56 ile **orta düşük özerkliğe** sahip ülkeler grubunda yer alan Türkiye'nin 2011 yılından beri bu grupta yer aldığı belirtilmektedir. Üçüncü (**orta düşük**) **gruptaki** ülkelerde faaliyet gösteren üniversiteler, personel göstergelerinin çoğunda ve her iki personel kategorisinde kısıtlamalarla karşı karşıya kalmaktadır ancak yine de akademik ya da idari personel alımlarında bir miktar özerkliğe sahip olduklarını söylemek mümkündür.

Akademik özerklikte Türkiye, 35 ülke arasında **29.** sırada yer almıştır. %46 ile **orta düşük özerkliğe sahip** ülkeler grubunda yer alan Türkiye'de 2011 yılından bu yana istikrarlı bir durum söz konusudur. Lisans üstü programlarda kısmen de olsa özerkliğin bulunduğu bu ekonomilerde lisans için aynı durum söz konusu değildir. Grupta bulunan ülkelerin zorunlu program akreditasyonu vardır. Üniversiteler kısmen kalite güvence sağlayıcılarını seçebilmektedir. Bu grup aynı zamanda üniversitelerin akademik program ve derslerin içeriğini tasarlama konusunda özerk olmadığı üç ülkeyi de içermektedir.

TÜRKİYE'DE ÖZERKLİK DEĞİŞİM DURUMLARI

	Özerklik sırası	Özerklik puanı	Özerklik grubu	Özerklik değişimi
Organizasyonel (örgütsel) özerklik	35.	%39	Düşük	Stabil
Finansal (mali) özerklik	31.	%37	Düşük	Düşüş
Personel özerkliği	26.	%56	Orta düşük	Stabil
Akademik özerklik	29.	%46	Orta düşük	Stabil

35 ülkede bulunan üniversiteler için yapılan mukayeseye göre Türkiye, örgütsel ve mali özerklikte düşük düzey özerkliğe sahip ülkeler grubunda yer alırken personel ve akademik özerklik bakımında orta düşük düzey özerkliğe sahip grupta yer almıştır. Sıralamaya bakıldığında da dört özerklik alanında da sonlarda yer alan Türkiye'de özerklik durumunda önceki rapora göre olumlu yönde herhangi bir gelişme söz konusu olmamıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 35 ülke için EUA tarafından hazırlanan üniversite özerkliği raporuyla Türkiye'de 2023 yılı için özerkliğin sağlanamadığı ve önceki raporda yer alan sonuçlara göre olumlu yönde bir gelişmenin de yaşanmadığı görülmektedir. Ya en düşük özerklik grubunda ya da en düşük özerkliğin bir üstünde yer alan orta düşük özerklik grubunda yer alan Türkiye'nin bilimsel başarıları konusunda da son sıralarda yer alması ya da akademik başarı açısından ilk 500 üniversite içinde üniversitesinin bulunmaması tesadüf değildir.

Rapora göre Türkiye'de **örgütsel özerklik yoktur**, hatta rektör atamalarının ve görevden alımlarının cumhurbaşkanı tarafından yapıldığı başka bir ülke örneği olmadığı için en düşük özerklik grubunda **yalnızca Türkiye** yer almaktadır.

Yine raporda mali özerklik anlamında düşük düzey özerk ülkeler grubunda yer alan Türkiye'de program (madde-kalem) bütçesinin geçerli olduğu belirtilmiştir. Bu bütçeleme ile Türkiye'de üniversitelerde hangi kalem için ne kadar finansman ayrılacağı otorite tarafından belirlenmekte, kalemlerden birinde ortaya çıkan fazlalık diğer kalem için ayrılan bütçe yetersiz olsa bile o alana aktarılamamaktadır. Bu da Türkiye'de üniversitelerin mali özerkliğinin olmadığını kanıtlamaktadır. Ayrıca EUA'ya göre otorite tarafından öğrenci harçlarının kaldırılmış olması mali özerklik açısından puan düşüklüğü olarak değerlendirilmiştir. Ancak EUA'nın bu değerlendirmesi doğru bir bakış açısı değildir. **Çünkü eğitim finansmanı öğrenci harçlarından değil doğrudan devlet kaynaklarından karşılanmalı ve finansmanın dağılımına ihtiyaca göre üniversite karar vermelidir.**

Akademik özerklik ve personel özerkliğinde de orta düşük düzey özerk olan ülkeler grubunda yer alan Türkiye’de işe alım karar ve kriterlerinin ya da öğrenci sayılarının belirlenmesi gibi konularda da özerkliğinin kısıtlı olduğu açıktır.

Eğitim-İş üniversite özerkliğinin sağlanması için üniversitelerde rektörlerin üniversite içinde akademik ve idari personelin yanında öğrencilerin de katılımıyla yapılacak seçim sonucunda belirlenmesini ve atanmasını savunmaktadır. Üniversite bütçesi tamamen kamu kaynaklarından karşılanmalı ve fonun dağılımı üniversiteye bırakılmalıdır. Özellikle var olma nedeni araştırma geliştirme olan üniversitelerin bilimsel çalışmalarına gereken fonun ayrılması ancak bu yolla sağlanabilecektir. Unutulmamalıdır ki finansman engeline takılan üniversitelerin önemli bilimsel çalışmalar yapması ve başarı göstermesi mümkün değildir.

EUA raporuna göre bir bölüm öğrenci için harçların kaldırılmış olması özerklik açısından (üniversiteler dışında müdahale ile kaldırılması nedeniyle) olumsuz görülmüştür. Eğitim-İş, üniversite eğitiminin devlet üniversiteleri tarafından tamamen parasız olarak verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu nedenle ticari kurumlara dönüşen vakıf üniversitesi adı altında kurulan özel üniversiteler kapatılmalıdır. Yine personelin işe alınmasında gerekliliğın olup olmadığına üniversite karar vermelidir. İhtiyaç duyulan alanda gerekli personel alımları yapılmalıdır. ***Tüm bunların olabilmesi sonucunda tam özerkliğın sağlanabileceği üniversitelere ulaşmanın yolu da siyasi baskının önünü açan YÖK’ün kaldırılmasıdır.***

Hazırlayan

Araştırma ve Raporlama Uzmanı

Dr. Burcu DOĞAN

