

## KARŞILAŞTIRMALI ÜNİVERSİTE YÖNETİMİ

Prof. Dr. Ziya BURSALIOĞLU

Yüksek öğretim sistemlerinin ve onların tipik kurumu olan üniversitelerin karşılaştırılmasında alınacak evrensel boyutlar, diğer sistemlerin karşılaştırılmasında kullanılanlardan çok değişik olmayacaktır. Bu incelemede, üniversitelerin uluslararası düzeyde olduğu kadar, ulusal düzeyde de karşılaştırmaları yapılmıştır. Çünkü ülkemizde bugünün üniversitesi ile on yıl öncesinin üniversitesi, karşılaştırmaya değer farklılıklar yansıtmaktadır.

### Açıklık-Kapalılık

Bu boyutlardan başta gelmesi gereken, kuşkusuz sistemin veya kurumun açıklık kapalılık derecesidir. Demokratik ve otokratik sistemler arasındaki, fark yöneticilerin daha çok danışması veya emretmesi değil; yasaları ve kuralları koyma gücünün üst düzeydeki bir kaç yöneticinin elinde toplanması ile, sistemin her düzeyindeki yöneticiler arasında paylaşılması farkıdır. Diğer bir deyişle, kararlara katılma sürecindeki farktır. Bu süreç, akademik yöneticinin makama gelme prosedürü bakımından önem taşımaktadır. Kuşkusuz yönetimde seçim ve atama süreçlerinin yerleri ayrıdır. Fakat demokratik süreç seçimle başlamaktadır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun çıktığı 1981 yılından beri tartışılan bu konudaki evrensel uygulamalar, değişik kaynaklara göre farklılaşmakla beraber üç grupta toplanabilir:

1. Akademik yöneticilerin doğrudan atanması: Güney Kore, Hindistan, Pakistan, Suudi Arabistan, Irak, Fas, Nijerya, Kuveyt Endonezya, Sovyetler Birliği, Polonya, Macaristan, Bulgaristan gibi.

2. Genellikle üniversite elemanlarından oluşan aday gösterme komitelerinin beliledikleri adayların, belli organlar veya kurullar tarafından seçilmesi veya atanması: ABD, Kanada, İngiltere, İskoçya, Yeni Zelanda, Belçika, İsviçre, Avusturya, Norveç, Avustralya, Japonya Çekoslovakya, Venezuela, Fransa gibi.

3. Öğretim elemanlarından başka, öğrenci veya memur temsilcileri gibi daha geniş katımlı kurullar tarafından seçilmesi ve bazı ülkelerde onanması: Genellikle Kıta Avrupasında bulunan ülkelerden Federal Almanya, İspanya, İtalya, Yunanistan, Danimarka, Finlandiya, İsveç, Portekiz gibi (1, 2, 3).

Bu durumda Türkiye dekan ataması bakımından birinci, rektör ataması bakımından da, YÖK aday gösterme komitesi gibi kabul edilebilirse, ikinci grupta gözükmektedir. Bu konuda süregelen bir çelişki de, YÖK örgütünü savunmak amacıyla yapılan bir yayında bazı batılı ülkelerde aday saptama komitelerine değinilmesine rağmen, yaklaşık 15 değişikliğe uğrayan bugünkü yasada, böyle bir katılıma hâlâ yer verilmemiş olunmasıdır (4, 5, 6). Nitekim, 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu ile, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun karşılaştırılması amacıyla yaklaşık 600 öğretim üyesinin katıldığı bir araştırmada, yönetilenlerin kararlara katılması açısından önceki yasa lehine anlamlı bir fark bulunmuştur (7).

### Yapısal Analiz

Böyle bir karşılaştırmada kullanılabilecek ikinci boyut yapısal analizdir. Yazarın incelediği ABD, Kanada, Avustralya, Federal Almanya, Hollanda gibi ülkelerin üniversiteleri bürokratik yapıları bakımından, aynı ülke içinde farklılıklar göstermektedir. Halbuki, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, ortaöğretimde 20 kadar okul türü bulunan bir ülkenin üniversitelerini, tek bürokratik yapıya sokmuştur. Askerî yönetimden esinlenen böyle yapılar, bilimden çok disiplin, anlaşmadan çok zorlama ile çalışır. Sistem kuramında ilişki türünün, yapının niteliğinden daha önemli olması gibi, bilimsel sistemlerde de yöneten-yönetilen ilişkisi, sistem yapısından daha önemlidir. Böyle sistemlerin çevreleri ile olan ilişkileri de dikkate alınır, tek bürokratik yapıdan kurtulmaları gerekir. Nitekim aynı araştırmada, bugünkü yükseköğretim sistemi yapısının, amaçlara ve görevlere uygunluk derecesi bakımından, eski yasa lehine anlamlı bir fark bulunmuştur.

### Görevsel Analiz

Biçimsel karşılaştırmalar sonucunda yapılacak benzetmeler yanıltıcı olabilir. Herhangi bir ülkenin yükseköğretim sisteminde YÖK gibi bir merkezî organın bulunduğunu ileri sürmek, diğerekinden tümüyle haklı çıkarmak için yeterli değildir. Böyle bir haklılık için her ikisine verilen görevlerin ve bu görevlerin getireceği yetkilerin aynı olması gerekir.

Örneğin, anılan YÖK yayınında, İsveç'te de Üniversiteler ve Yüksek-  
okullar Millî Kurulu (UHA) adıyla merkezî bir yönetim organının bu-  
lunduğu belirtilmiştir. Ancak, bu konuda kendisi ile görüşülen İsveç  
Büyükelçisi Exselans Lennart Dalgard UHA'nın YÖK gibi aşırı merkezî  
görevleri olmadığı, örneğin akademik yükselmeler ile yetkilendirilmedi-  
ğini açıklamıştır.

### Yetki-Sorumluluk Dengesi

Karşılaştırmada yararlı olacak diğer bir boyut da yetki dağılımıdır.  
2547 sayılı yasanın 13. maddesi, rektöre üniversitedeki tüm insan ve  
madde kaynaklarını kullanma yetkisini vermiş bulunmaktadır. Rektör  
bu yetkilerini bazen dekana bile haber vermeden kullanabilmektedir.  
Bunun sonucu olarak, malının sahibi olmadığını gören dekanlar ve böl-  
üm başkanlarının kaynak üretme çabaları azalmaktadır. Bir yüksek-  
öğretim ve üniversite sisteminde yetkiler üst kademede toplandığı oran-  
da, planlama ve programlama insiyatifi kalmayan alt kademelerde, öğ-  
retimin verimi düşecektir. Belki de bu nedenle, başlangıçta YÖK ona-  
yından geçen öğretim programları, daha sonra üniversitelere bırakıl-  
mıştır. Diğer yandan, Kanada'nın bir üniversitesinde, bölüm başkanı zi-  
yaretçi profesör getirebilmekte veya öğretim aracı alabilmektedir, çünkü  
bölümün bir bütçesi bulunmaktadır.

### Kavramsallık

Merkezî organlar veya üniversitelerin yasaları ve yönetmeliklerin-  
de yönetime ilişkin kavramların rastgele kullanılması da, bunların yöne-  
tim uygulamalarını karıştırmaktadır; çünkü, görevler kavramlardan kay-  
naklanmaktadır. Örneğin, koordinasyon yürütme sürecinin öğelerinden  
biridir. 2547 sayılı yasada öngörülen koordinasyon görevi de, YÖK'ün  
bir kadronun bir anabilim dalından diğerine nakli gibi yürütme işlerine  
karışmasına yol açmaktadır. YÖK gibi merkezî bir kuruluşun temel gö-  
revi yükseköğretim bakımından yukarıya doğru *politika öğütleme*, aşağıya doğru *politika saptama* olarak düşünülmelidir. Koordinasyonun en  
etkili aracı bütçedir. Madde ve insan kaynaklarının makro düzeyde da-  
ğılımından sonraki işlemler, yürütme organları olan rektörlükler ve  
dekanlıklara bırakılmalıdır.

### Süreklilik

Doğudan batıya doğru gidildiğinde, sistemlerin, yöntemlerin ve yö-  
neticilerin sürekliliği veya kalıcılığı dikkati çekerek derecede artmaktadır.

İngilizce'deki "The permanent executives of impermanent ministers" yani "geçici bakanların kalıcı yöneticileri" deyimi de, bu gerçeği ifade etmektedir. Kuşkusuz bu özellik yasalara, yönetmeliklere ve kurallara da yansımaktadır. Yazarın incelediği batı üniversitelerinde bunların sürekliliği dikkati çekmektedir. Diğer yandan, kendisi 15 değişikliğe uğrayan yeni yasaya dayalı yönetmeliklerde aşırı denebilecek sayıda değişiklikler yapılmıştır (8). Özellikle, akademik yükselme mevzuatı da bir çok değişikliklere ve bu yüzden eleştirilere uğramış bulunmaktadır (9, 10). Kuşkusuz, bu konuda, yasal değişikliklerin yapılmasında görüşü alınan, yönetmelikleri hazırlayan, kuralları koyan YÖK'ün üyelik kadrosundaki dalgalanmaların da rolü olmuştur. Örneğin, kuruluş tarihi olan 1981 yılından bugüne kadar atanan 63 üye arasında, en kısa süreli-si 2 ay, en uzun süreli-si 8 yıl kalmıştır YÖK bu arada, bazı üyelerine de, yukarı hareketlilik şansı sağlamış görünmektedir.

### Hukuksallık

En yüksek bilim ve eğitim kurumu olan ve içinde hukuk bilimleri de öğretilen üniversiteleri yöneten yasaların da, hukuksallık düzeyinin en yüksek olması beklenir. Çağdaş ülkelerdeki üniversitelerin kurucuları veya yenileyicileri genellikle bu geleneği sürdürmüşlerdir. Halbuki, bir tepki niteliği yansıtan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, bu açıdan engelli görünmektedir. Her şeyden önce kurulların hacmini ve bunun sonucu olarak yönetime katılmayı azaltmıştır. Ancak şunu belirtmek doğru olur ki, gerek kurulların hacmi, gerekse yöneticilerin yetkileri bakımından, eski ve yeni yasalar bir çizginin iki ucundadır. İkincisi, atama yoluyla gelen yönetim hiyerarşiyi katılaştırmıştır. Kuşkusuz bir ölçüde, seçim yöneticiyi seçmene bağımlı kılar, atama da yöneticinin yönetilene karşı olan duyarlılığını azaltır. Üçüncüsü de, yeni yasa, akademik özgürlük ve yönetici davranışını tartışılabilir duruma sokmuştur. Örneğin Anayasa'nın 25. maddesi "Herkes düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir" ve 26. maddesi de "Herkes düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim ve başka yollarla, tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir" demektir. Yeni yasanın 7. maddesinin 1. fıkrası ise "Bu kanunla belirlenen yükseköğretimin amaç, ana ilkeleri ve öngördüğü düzene aykırı harekette bulunanlar rektörün önerisi üzerine veya doğrudan, normal usulüne göre, yükseköğretim kurumları ile ilişkileri kesilmek veya denenmek üzere başka bir yükseköğretim kurumuna atanır" hükmünü getirmiştir. Anayasa'nın 130. maddesi, "Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır" demektir. Diğer yandan,

27 Aralık 1987 yılında çıkan 301 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, YÖK'ün örgüt yapısını; Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulu olarak üçe bölmüştür. Genel Kurul da yetkilerinin bir kısmını ve dekan seçimini 9 üyeden oluşan yürütme Kuruluna bırakmıştır. Böylece, hem sistemin kapalılık derecesi artmış, hem de bazı hukukçuların değerlendirilmesine göre, akademik yönetim işlerinden birinin Anayasa'ya uygunluğu tartışılabilir duruma düşmüştür. Anayasa'nın 125. maddesi "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" demektedir. YÖK tarafından çıkarılan Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 47. maddesi ise, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna başvurma hakkını kaldırmış; fakat bu madde 1987 yılında Danıştayca iptal edilmiştir. Bu ve benzeri örnekler, yükseköğretim sistemimizin hukuksallık niteliğine gölge düşürmektedir.

### Değerlendirme

ABD ve Kanada gibi bazı ülkelerde, üniversitelerin değerlendirilmesi bölgesel akademik kuruluşlar tarafından yapılır. Böyle bir kuruluşa katılmayı kabul eden o bölgedeki üniversitelere, madde ve insan kaynaklarının değerlendirilmesini kapsayan ortak ölçütler, öğretim programlarının açılması için konulmuş koşullar uygulanır. Böylece, kredilendirme, denklik, geçiş işlemleri de kolaylaştırılmış olur. Kıt'a Avrupasında değerlendirme daha çok oto-kontrol kavramı içinde algılanmış ve bu kavramın uygulamadaki etkisizliği, hükümetlerin üniversite reform programlarını yeğlemesine yol açmıştır. Ülkemizde, eski yasada da bulunan, fakat hiç işletilmeyen Yüksek Öğretim Denetleme Kurulu, yeni yasa ile tekrar getirilmiştir. YÖK'ün oluşumuna oranla daha üniversite kadrolanmasına rağmen bu kurul, belki de yürütmenin istemi yönünde, biçimsel işlemler ötesinde gerçek bir değerlendirme çemberi kuramamıştır. Değerlendirme süreci değerlendiren ile değerlendirilen arasında ortak bir işlemidir ve bunu gerçekleştirecek ilkelere başta geleni de açıklıktır. Kuşkusuz bu ilke, sistemin açıklık-kapalılık derecesine göre değişir. Ancak, değerlendirme sürecinin esnekliği, yöneticinin takdir hakkıyla beraber, yönetime olan baskıyı da artırır ve müesseseseleşmeyi azaltır. Sonuçta, başarılı ve başarısız yönetici arasındaki performans çizgisi de bulanıklaşır. Belki de bu nedenle, sözü edilen araştırmada, yöneti-

ci performansının değerlendirilmesi açısından eski yasa lehine önemli bir fark bulunmuştur. Çünkü, seçim sürecinin doğal bir sonucu olarak, yönetici performansı yönetilenler tarafından değerlendiriliyor ve açıklık ilkesine uyulmuş oluyordu.

### Standartlar

1950'lerde, ABD'nin orta-batı bölgesindeki 10 büyük üniversiteden biri olan Illionis Üniversitesi, Ankara Maarif Koleji fen bölümü mezunlarından lisans programlarına kaydolanlara bazı derslerden denklik veriyordu. Sonraları bu denklik kaldırılmış, daha sonra da, fen fakültesi mezunu olup lisans üstü programa kaydolanlara, bazı lisans dersleri aldırılmaya başlanmıştır.

Başarıyı artırma yollarından en zahmetsiz olanı standartların düşürülmesidir. Batıdaki üniversitelerin, istisnaları da bulunmakla beraber, standartlar konusunda titiz davrandıkları bilinmektedir. Yeni yüksek-öğretim yasasının başlangıcında da böyle davranılmıştır. Ancak, daha sonra birbirini izleyen üç parlamenter af ve yönetsel kararlar, öğrenci başarı standartlarını düşürmüş bulunmaktadır. Öğretim üyesi sayısını artırmakta amaçlanan başarı da; yardımcı doçentliği maddi teşvik yerine coğrafi deplasmana bağlamak, doçentlikte bekleme süresi ve tez zorunluluğunu kaldırmak, profesörlüğe yükselme yollarını çeşitlendirme gibi, akademik standartları tartışmalı durumlara itmiştir.

### Planlama

Örgütlerde yeniliklerin uzmanlar tarafından önerilmesi; yöneticiler tarafından da, şayet direnmezlerse, gerçekleştirilmesi olağandır. Yazarın çağdaş üniversite yöneticileri ile yaptığı temaslarda, gelişmeyi sağlayan süreçlerden başta gelenlerin, kaynakların üretilmesi, planlanması ve işletilmesi olduğu tekrarlanmıştır. Belki de bu amaçla, yeni yasanın 23. maddesinde, eğitim ve öğretim planlarının kullanılması öngörülmüştür. Ancak, üniversitelerimizde bu anlamda birimlerin kurulduğunu ve uzmanların istihdam edildiğini söylemek zordu. Aynı eksiklik, hizmet içi eğitim bakımından da gözlenebilir. Temel iki görevi eğitim ve yönetim olan ve uzmanlaşmayı yansıtmaya gereken YÖK'e bile, bugüne kadar bir eğitim bilimci ve yönetim bilimci atanmamış görünmektedir. Birinci durumda, böyle bir formasyon almamış da olsa, her öğreticinin aynı zamanda bir eğitim uzmanı olduğu yarılgısının payı bulunmaktadır. İkinciye ise, yönetimin kitabı ve okulu olmadığı gibi genellemelerin

alışkanlığı hakkı çıkarmaktadır. Halbuki, bilime yönetim ne kadar gerekli ise, yönetime de bilim o kadar gereklidir.

### Akademik Özerklik

Örgüt yapısı ve yönetim biçimi nasıl olursa olsun, çağdaş üniversitenin temelinde bulunan bu kavramın kurumsal ve kişisel, fakat birbirine bağımlı iki tanımı yapılmıştır. Birincisi, "Bir üniversitenin veya yükseköğretim kurumunun bir bütün olarak, yani tüzel kişilik olarak, izleyeceği ve uygulayacağı hususları herhangi bir dış makam veya merciin denetimine tabi olmadan yürütülebilmesidir." Bu anlamda üniversite özerkliği, 1961 Anayasası'nın 120. maddesinde "Üniversiteler, Devletin gözetimi ve denetimi altında, kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir" ifadesinde yer almaktadır. İkincisi ise, "Bir Üniversite veya yükseköğretim kurumu üyesinin gerçek olduğuna inandığı bir hususu içinde görev yaptığı müessesedeki akademik üstlerinin veya üniversite dışındaki herhangi bir makam veya merciin kendisini görevinden uzaklaştıracağı veya sorumlu tutacağı korkusundan azade olarak söyleyebilmesi, yazabilmesi veya yayımlayabilmesidir." (11).

Üniversite yönetiminin en tartışmalı boyutu, her ülkede ve her dönemde, akademik özerklik olmuştur. Ancak, akademik özerkliğin toplumun demokratlaşma düzeyi ile düz oranla olduğu da unutulmamalıdır. Bu düzeyin yetersiz olduğu bir toplumda, otoritenin kontrol edemediği olayları üniversiteye yüklemesi ve kamuoyunun dikkatini de bu yöne kaydırması kolay olmaktadır. Bunun sonucunda, kurumsal yaptırımlar anayasal hakları sınırlamaktadır. Bazı batı ülkelerinin üniversitelerinde de sınırlı görünen akademik özerliğe karşın, üniversite elemanlarının sendikal hakları bulunmaktadır. Böylece, akademik özerkliğin kötüye kullanıldığı bahanesiyle, yönetimin baskı veya disiplin girişimleri önlenmiş olmaktadır.

### İklim

Yasal yapıları aynı olan örgütlerin iklimi veya havasının farklı olabileceği tartışılmaz bir gerçektir. Bu farkın büyük bir kısmı yönetici davranışından, bir kısmı yönetilen davranışından, bir kısmı da örgütün içinde bulunduğu çevreden kaynaklanır. Özgür bir bilimsel ortam açısından bakıldığında eğitimimizin ve üniversitelerimizin durumu tartışmaya açılmış bulunmaktadır (12, 13). Tüm çabaları batıya dönük bir ülke ve yönetimin, üniversitelerinde de batılı bir iklim yaratması beklenmektedir.

## SONUÇ

Üniversitenin temel amaçları arasında kültürü yaymak, meslekî öğretim yapmak, bilim üretmek, bilimsel araştırmalarda bulunmak gibi eylemler yer almaktadır. Ancak, bir çok ülkelerde değişik zamanlarda yapılan üniversite reformu adı altındaki uygulamalarda, merkezden yönetim yoluyla devlet kontrolünün artması hedeflendiğinden veya böyle düşünülmemiş bile olsa böyle sonuçlandığından, üniversitenin yukarıda sayılan amaçlarından sadece birine ağırlık verilmiş ve bir felsefe merkezi niteliğini kaybeden üniversite, salt öğretim merkezine dönüşmüştür. Bu dönüşüme paralel olarak da, devlet kontrolü ile meslekleşme düzeyi genellikle ters oranlı işlediğinden, öğretim üyelerinin meslekî niteliğinde de memuriyet özelliği ağır basmaya başlamıştır.

Uluslararası karşılaştırmalar dışında, ulusal düzeyde de eski ve yeni yasa arasında çeşitli ve çelişkili karşılaştırmalar yapılmış bulunmaktadır. Ancak bunlar yapılırken, bir olasılık da unutulmamalıdır. Eğer eski yasa on yıl daha yaşasaydı, belki de deneysel düzeltmeler ile, şimdikinden çok daha iyi bir üniversite yasası olabilirdi.

## KAYNAKLAR

1. İkinci Uluslararası Yükseköğretim Konferansı, *Üniversite Yönetimi*, Meteksan Matbaası, Ankara, 1989, ss. 29-140.
2. Hüseyin Korkut. *ABD ve İngiltere Üniversiteleri*, YÖK Matbaası, Ankara, 1990, ss. 47-52.
3. 1986-1990 yılları arasında okutulan Karşılaştırmalı Eğitim Yönetimi Doktora dersi dökümanları.
4. *Türkiye'de Yükseköğretimin Dünü ve Bugünü*, Yükseköğretim Kurulu, Ankara, 1989, s. 34.
5. Aynı kaynak.
6. Milli Eğitim Bakan Sayın Avni Akyol'un üniversite rektörlüklerine gönderdiği 5.2.1990 tarihli ve 322 sayılı yazı.
7. Gülsün Baskan. "1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu İle, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Örgüt Yapısı ve Yönetim Süreçleri Açısından Karşılaştırılması" basılmamış doktora tezi araştırması, Ankara, 1990.
8. "YÖK'ün Yönetmelikleri Yaz Boz Tahtasına Döndü", *Cumhuriyet*, 30 Nisan 1985.
9. "Profesörlük Güçleşiyor, Bu Kez Amerikan Sistemi Gündemde", *Milliyet*, 3 Ağustos 1990.
10. Yahya Kemal Kaya, "3455 Sayılı Kanun Ne getirdi Ne Götürdü" *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 1989.
11. Vakur Versan "Tarihsel Gelişim İçinde Üniversite veya Yükseköğretim Kavramı", *Yükseköğretimde Değişmeler*, TED Yayınları, 1989, ss. 8-9.
12. "Bakan Güzel Sistemin Tartışmaya ve Bilimsel Meraka İmkan Vermediğini Söyledi, YÖK Cici Öğrenci Yetiştiriyor", *Milliyet*, 1 Kasım 1988.
13. Yavuz Donat, "Üniversitenin Sancısı", *Tercüman*, 27 Temmuz 1985.