

Boğaziçi Üniversitesi

Üniversitelerde Yönetim Yapılanması Çalışma Komisyonu Raporu

Kamu Araştırma Üniversitesinin Geleceği: Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliği İlkeleri Temelinde Bir Arayış

Fikret Adaman
Taner Bilgiç
Aslı Doğru
Özgür Döğerlioğlu
Kıvanç İnemen
Zeynep Kadirbeyoğlu
Erol Köroğlu
Nadir Özbek
Elif Ünlü
Senem Yıldız

29 Mart 2021

Güncelleme: 13 Temmuz 2021

KAPSAMLI ÖZET

Kamu Araştırma Üniversitesinin Geleceği:

Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliği İlkeleri Temelinde Bir Arayış

Günümüzde yükseköğretim alanı kurumsal bakımdan çok çeşitli yapıları kapsar. Ancak üniversitenin bu yapılar içerisinde ayrı bir yeri vardır. Üniversite bin yıllık bir tarih ve bu tarih içindeki dönüşüm üzerinden sabit ve özgün bir tanıma ulaşmıştır. Akademik özgürlük ve kurumsal özerklik ilkeleri, bu **sabit üniversite tanımına** dayanarak şekillenirler. **Üniversite, her şeyden önce, araştırma ile öğretimi bir araya getiren bir yükseköğretim kurumudur ve içerdiği akademisyenler üst düzey araştırmaya öncelik vermek durumundadır** . Üniversite, bu bağlamda, bilginin başka hiçbir koşula bağlanmadan sadece bilgi adına geliştirilmesi demek olan bir hakikatin peşindedir. “Üniversite, insanlığın yararına olan bilginin üretimi ve yayılmasına araştırma ve yükseköğretim aracılığıyla katkıda bulunmak üzere toplum ve devlet tarafından kurulmuş veya varlığı onaylanmış bir kurumdur ” (Thorens, 2006, s. 89).

Bu tanım **üniversitenin üç temel işlevini**; araştırma, öğretim ve üretilen bilginin kurum dışıyla paylaşılarak kamuya ulaştırılması olarak belirler. Bu üç işlev, tarih içinde gelişerek günümüzdeki akademik özgürlük ve üniversite özerkliği kavramlarını ortaya çıkartmıştır. 1997 tarihli UNESCO tavsiye metninde ya da 1988 ve 2020 tarihli Magna Charta Univesitatum metinlerinde tartışıldığı üzere, **akademik özgürlük** üniversitedeki araştırmacı, öğretim üyeleri ve öğrencilerin sınırlanma, sansüre uğrama, ceza görme korkusu duymadan eleştirel ve sorgulayıcı bir zihinle istedikleri biçimde araştırma yapma, öğretme, öğrenme ve ürettikleri bilgiyi paylaşma/yayma haklarını belirler. Öte yandan, bu tanım doğrultusunda akademik özgürlük bir hak olmaktan öte, bir görevdir. Araştırılan, öğretilen, öğrenilen ve kamuya aktarılan bilgi, rahatsız edici olsa bile, gereği yerine getirilmelidir.

Akademik özgürlüğün teminatı özerkliktir. **Üniversite özerkliği** bir kurumun niteliğine işaret eder. Özerk bir kurum olan üniversitenin bileşenlerinin (öğrenciler, akademik ve idari personel, mezunlar) akademik özgürlüklerinin olması gerekir. Akademik özgürlük, dünyada

üniversite bileşenlerinin temel haklarından sayılmakta ve yasa ile güvence altına alınmaktadır. Bunu güvence altına alan yasalar bütünü üniversite özerkliğini de tanımlar. Üniversite özerkliği, tüm üniversite bileşenlerinin akademik özgürlük haklarını kullanmalarını sağladığı ölçüde üniversitenin temel işlevlerini başarıyla yerine getirmesini sağlar.

Bu kavramlar, dikkati “kamu” kavramına yöneltir. **Kamu araştırma üniversitesi**, toplum ve devlet arasında bir uzlaşıyla var olur ve yurttaşlardan toplanan vergilerin oluşturduğu kamu fonlarıyla desteklenir. Bugün yaygınlık kazanan “girişimci, yenilikçi, yeni nesil” vb. üniversite tartışmaları çok önemli olmakla birlikte, araştırma üniversitesi için belirleyici değil, ikincil konulardır.

Bu bağlamda dünyada ve Türkiye’de akademik özgürlük ve kurumsal özerkliği anlamak için, **yükseköğretimde çeşitlilik ve rekabet ortamı** konularını da göz önünde bulundurmak gerekir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yükseköğretim alanında görülen piyasalaşma, rekabet ortamında artan öğrenci sayıları, bunların yükseköğretimle ilgili değişen beklentileri, uluslararasılaşma ve akademik hareketlilik bütün dünyada yükseköğretimde çeşitliliğe, kurumlar arasında bir farklılaşma ve katmanlaşmaya sebep olmuştur. Hızla artan çeşitlenmeyle mesleki alanlarda görülen uzmanlaşma, farklı seviye ve kapsamlarda yüksek öğrenim imkânına erişimi mümkün kılmıştır. Doktora derecelerine odaklanan araştırma üniversiteleri, öğretime odaklanarak lisans derecelerine ağırlık veren üniversiteler, yüksekokullar, açık öğretim kurumları gibi yapılar bu çeşitliliği beslemişlerdir. Ancak bu gelişmeler kurumlara dönük tercih sıralamalarına yol açmış ve bu da üniversitenin akademik özgürlük ve kurumsal özerkliğini sınırlandıran bir gelişme olmuştur.

Her durumda temel vurgu akademik özgürlüğe sahip **özerk bir üniversitenin ortaya çıkaracağı “kamu yararı”**nda olmalıdır. Toplum ve devlet, özerk üniversitenin ürettiği bilgiden, eğittiği öğrenciden kamu yararı sağlar. Üniversite, özgür ve özgün düşünen öğrencileri yurttaş olarak eğitir. Yaratıcı ve yenilikçi fikirler, öğretim üyeleri ve öğrencilerin insanlığı meşgul eden problemler ile üniversitenin özerk ortamında karşılaşmalarından ve bu çatı altında oluşan harikulade sinerjiden ortaya çıkar ve bunlar topluma yarar olarak geri döner.

Üniversitenin tarihsel izlerini antik Yunan’da Plato’nun “Akademi” kavramından Bağdat’taki “Beyt-ül Hikmet”e ve ardından Orta Çağ Avrupa’sında ilk üniversiteler olan

Bologna (1158), Paris (1200) ve Oxford (1214) üniversitelerine kadar izleyebiliriz. Hakikati aramak ve bunun yöntemleri her medeniyetin gündeminde olmuş ve tarihsel süreçte bunu hedefleyen her yapı, kendisine iktidar, dini otorite ya da zengin bir koruyucu tarafından sağlanan özerk bir alanın peşinde olmuştur.

1810'da kurulan **Berlin Üniversitesi**, bugün üniversite olarak tanımladığımız kurumun en güçlü modelidir. **Wilhelm von Humboldt**, Berlin Üniversitesi kurulurken kaleme aldığı memorandumda modern üniversiteyi üç ilke temelinde tanımlamıştı: (i) araştırma ve eğitimin ayrılmaz birlikteliği; (ii) eğitimde özgürlük; (iii) akademik öz-yönetim. Modern Alman üniversitesinin özerk yapısını model alan Amerikan üniversiteleri bunu geliştirdiler. Öte yandan, günümüze yaklaştıkça modern üniversiteyi bir kurum olarak değiştiren bir başka esaslı etken demokrasinin gelişimi oldu. Paris'teki Mayıs 1968 öğrenci olayları ardından ortaya çıkan yükseköğretimde demokratikleşme, aynı zamanda bilginin üretilmesinin de demokratik hale gelmesini sağlayacaktı.

Tüm dünyada olduğu gibi, Doğu'da da günümüzdeki anlamı ile üniversitenin gelişimi modernleşme ve demokratikleşme süreçleri ile iç içe gelişmiştir. Orta Çağ'da, çeşitli örnekler üzerinden yaşayıp yayılan medrese düzeni, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yerini modernleşme hareketleri ile birlikte Batı tipi üniversiteye bırakmıştır. 1863'te "bilimler evi" olarak ortaya çıkan **Darülfünun**'un, çeşitli defalar kesintiye uğrayan kurulma macerası, 1900'de Darülfünun-ı Şahane, 1913'ten itibaren İstanbul Darülfünunu ve 1933'te İstanbul Üniversitesi adlarıyla devam etmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren, Türkiye'de üniversite tarihi bitmeyen tasfiyelerle ilerlemiştir. 1933'ün ardından 1946 tarihli 4936 sayılı kanun ve 1961 Anayasası'nın 120. maddesi üniversitelerin özerklik alanını genişletmiş olmakla birlikte, üniversiteler siyasal ortamdan doğrudan etkilenmiş ve dönemin iktidarları tarafından mütemadiyen kapsamlı tasfiyelere maruz kalmışlardır.

GPPI (Global Public Policy Institute-Küresel Kamu Politikaları Enstitüsü) tarafından hazırlanan ve 1900-2019 arası verileriyle oluşturulan **akademik özgürlük endeksine** göre Türkiye en az akademik özgürlük olan ülkelerin olduğu gruba dahildir. Özellikle 2010 yılı sonrasında ciddi bir düşüş trendine giren Türkiye, 2020'de akademik özgürlük açısından 1980 askeri darbesi sonrasındaki seviyelere kadar gerilemiştir

Avrupa Üniversiteler Birliği (EUA), 2009, 2011 ve 2017 yıllarında yayımladığı *Avrupa'da Üniversite Özerkliği* raporlarının ilkinde **üniversite özerkliği**ni dört başlık altında tanımlar: Örgütsel, mali, istihdama dönük ve akademik özerklik. Bu dört başlık altında değerlendirilen Türkiye yükseköğretim sistemi 2011 raporunda örgütsel özerklik alanında 28 ülkeden 27., mali özerklik alanında 28 ülkeden 22., personel özerkliği alanında 28 ülkeden 21., akademik özerklik alanında 28 ülkeden 25. olarak sıralanmıştır. Bu değerlendirme Türkiye'de üniversite özerkliğinin Avrupa yükseköğretim alanının en alt seviyelerinde olduğuna işaret etmektedir. Öte yandan, her üç raporda en üst sıralarda yer alan ülkelerin üniversitelerinin dünyanın en iyileri arasında olması ve değişik sıralamalarda hep en üstlerde olması tesadüf değildir. Üniversite özerkliği, üniversitenin temel işlevlerini hakkıyla ve başarı ile yerine getirmesi için yaşamsaldır.

12 Eylül 1980 darbesinin ardından, askeri cunta döneminde yazılan ve 1981'de kabul edilen **2547 sayılı yasa**, yazıldığı dönemin ruhunu yansıtan biçimde yükseköğretim sistemine tek tipçi ve dikey hiyerarşik bir yapıyı dayatmış, üniversite özerkliği ve akademik özgürlüğe alan bırakmamıştır. Aslında YÖK sistemini değiştirmek amacıyla 1990'ların ortalarından itibaren çeşitli yükseköğretim yasası taslaklarına rağmen, siyasi ve toplumsal bir mutabakat sağlanamadığı için bunlar yasalaştırılamamıştır. Esas hedeflerinden biri okullaşma oranlarını yükseltmek olan YÖK sistemi nitelikten çok niceliği önceliklendirmiş ve buna zemin sağlamak üzere neoliberal bir perspektiften konuya bakan "girişimci üniversite" modelini öne çıkartmıştır.

Bu gelişmelerle paralel olarak, 1990'lı yılların başından itibaren belirli üniversitelerin "**özel statülü devlet üniversitesi**"ne dönüştürülmesinin önerilmesi dikkat çekicidir. 2015 yılında Bilkent Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Koç Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi ve Sabancı Üniversitesi bir deklarasyon metni paylaşarak **Türk Araştırma Üniversiteleri Güçbirliği**'ni (TAÜG) ilan etmişler ve TÜBİTAK ile birlikte 2016 yılında Avrupa Komisyonunu en üst düzeyde ziyaret etmişlerdir. Bunun ardından, 2017 yılında **YÖK Araştırma Üniversiteleri Programı** hayata geçmiştir. Ancak bu program merkezi otoriteler tarafından alınan kararlar ile yürütülen bir programa dönüşmüş ve üniversitelerin idari ve bilimsel özerkliği zedelenmeye başlamıştır . .

Atılan adımın başarıya ulaşması için esas gereklerden biri olan **idari özerkliğin gerçekleştirilmesinin önemli koşullarından olan rektörün ilgili üniversitenin bileşenleri**

tarafından, şeffaf bir süreç sonunda belirlenmesi, bir yöntem olarak hayata geçirilememiştir. Hatta gelişen siyasi çalkantıların da bir yansıması olarak, aday belirleme yoluyla üniversitelerin sürece katılması imkânı tamamen ortadan kaldırılmış, rektör ataması saydamlıktan uzak bir şekilde uygulanan bir yüksek bürokrat tayini halini almıştır. Neticede, günümüzdeki rektörlük ataması süreci akademiden kopuk, ilgili üniversitenin hiçbir girdisinin olmadığı bir biçime evrilmiştir.

Rektörün bir görev tanımı vardır ve bu liyakat temelinde, yetkinlik ölçütlerine göre belirlenmelidir. Rektör belirlenirken üniversite bileşenlerinin (tam ya da kısmi) bir rol oynaması beklenir. Bu ilke, üniversite özerkliğinin önemli bir parçası olup; güçlü ve meşru bir yönetimi mümkün kılar. Ayrıca özerklik kamusal düzlemde **hesap verebilirlikle** bir arada değerlendirilmelidir. Bağlantılı olarak, rektörün görev süresi de tanımlanmalıdır. Genel uygulamada 4 ya da 5 yıllık süreler için görev üstlenme söz konusu olmakta ve akabinde en fazla bir kez daha aynı kişi belirlenebilmektedir. Kimi uygulamalarda ise daha uzun süreli (örneğin 6 yıl) görev süresi tercih edilmekte, ancak bu durumda ikinci bir görev süresi için aday olma imkânı verilmemektedir. Üst yöneticinin, tam zamanlı öğretim elemanlarının (örneğin nitelikli) çoğunluğunun oyu ile görevden alınma olasılığı mevcut olmalıdır ve bu sürecin de baştan tanımlanmış olması gereklidir. Keza, özellikle uzun dönemli görev sürelerinde, üst yöneticinin dönemi esnasında (tercihan orta noktasında) bir güven oylamasına tabi olması istenebilir.

Böylesi bir yapıda, **üniversite iç işleyişinde aşağıdan yukarıya doğru karar alan bir yönetim modeli** uygulanacaktır. Dolayısıyla, üniversite genelinde belirlenmiş ana ilkeler ışığında, alt birimlerin (bölüm/fakülte/enstitü/yüksekokul) demokratik ve katılımcı mekanizmalar neticesinde aldığı kararlar rektörlükçe temel alınacaktır. Üst birimler elbette genel akademik ve özlük ilkelerinin uygunluğunu denetleyecek, üniversitenin genel gidişatına dair patikaların oluşturulmasını sağlayacak ve genel anlamda üniversite içinde koordinasyonu temin edecektir. Böylesi bir yapıda bölüm, yüksekokul ve enstitüler kendi başkan ve müdürlerini kendi belirledikleri sisteme göre, oylama ya da dönüşüm uzlaşması aracılığıyla seçer. Dekanlar ve makama bağlı olmayan senatörler de ilgili birimler tarafından seçilmelidir. Aynı yöntem, üniversite yönetiminde görüş üretecek komisyon üyelerinin belirlenmesinde de kullanılmalıdır. Tüm bu konuların görev süresinin tanımlanmış olması ve görevi yapan kişinin birden fazla kere aynı konumda bulunup bulunamayacağını önceden belirlenmiş

olması gerekir. Ayrıca, dekanlık gibi kimi konumlarda geri çağırma mekanizmasının ihdas edilip edilmeyeceğinin ve edilecekse bunun mekanizmasının de önceden netleştirilmesi gereklidir.

Dünyadaki mevcut uygulamalarda üst yönetici belirleme yöntemleri farklılaşmaktadır. Kamu üniversitelerini hem mali hem idari hem de akademik anlamda denetleyip düzenleyen merkezi bir birimin mevcudiyeti altında, üst yönetici ya üniversite bileşenlerinin doğrudan oy kullanmaları (doğrudan seçim) ya da bileşenlerin belirlediği bir komisyonun üst yöneticiyi seçmesi (dolaylı seçim) yoluyla belirlenmektedir. Her iki durumda da adaylar üniversite içinden ya da dışından olabilir. Burada bileşenlerin kimlerden oluşacağı ve süreçte alacakları ağırlığın belirlenmesi önemlidir. Bu iki yaklaşımın bileşiminden oluşan karma yapılar da tasarlanabilir.

Kamu üniversitelerini idari ve akademik anlamda denetleyip düzenleyen merkezi bir birimin olmadığı ama üniversitenin mali denetiminin teknik anlamda mevcut kamu yönetimi organları tarafından yapıldığı durumda, üst yönetici üniversite bileşen temsilcileri ağırlıklı olmakla birlikte farklı kamu/sivil toplum temsilcilerinin de bulunduğu bir heyet tarafından belirlenmesi bir diğer yaklaşımdır. Böylesi bir heyette üniversite bileşenlerinin temsili dışında, başta eğitim, teknoloji, sosyal sorumluluk vb. açılardan kamu yönetimi, sendikal yapılar ve sivil toplumu temsil edenler geniş anlamda kamusal çıkarları gözetirler. Bu ek temsillerin sayısı şüphesiz önemlidir; her durumda akademik özerklik ilkesi açısından üniversite bileşenlerinin çoğunlukta olması tercih edilmelidir. Dolayısıyla ek temsilcilerin kimlerden oluşması gerektiği ve bu kişilerin hangi yöntemle seçilecekleri/belirlenecekleri önemli olacaktır.

Farklı modellerin artı ve eksilerini dikkate almak yararlı olur. Doğrudan seçim sistemi, bileşenlerin doğrudan sürece dahil olması anlamına gelir ve dolayısıyla seçim sonucunun meşruluğu yüksektir. Ancak, adaylarla bileşenler arasında bir müzakere süreci gerçekleşme ortamı bulunmamaktadır. Ayrıca, seçim sürecinde adayların kimi kişilere/gruplara oy karşılığında üniversitenin genel çıkarlarıyla çelişebilecek vaatlerde bulunması durumunda üniversitenin çıkarları zedelenebilir. Diğer taraftan, bir heyetin devrede olması, beraberinde adaylarla heyet arasında bir müzakere sürecini olanaklı kılar. Ancak, bu sistemin de genel anlamda bileşenler açısından meşruluğu sorgulanmaya açıktır. **Karma yapılar** işlem maliyeti getirirse de, her iki sistemin artılarını bünyelerinde barındıracaklardır.

Yukarıdaki sınıflamanın hangi kademesi uygulanacak olursa olsun, bileşenlerden başlayarak sürece dahil olan herkesin izleyip katkıda bulunabileceği **şeffaflık** temel özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Akademik özgürlük ve kurumsal özerklik doğrultusunda ortaya çıkacak bir kamu araştırma üniversitesi için bundan daha tatminkâr bir olasılık görünmemektedir.

Öte yandan, mevcut yükseköğretim kanunu burada vurgulanan ilkeler temel alınarak baştan sona yeniden oluşturulmadan bir sonuca varmak mümkün olamaz. Böyle bir yenilemenin YÖK ve/veya siyasi otorite tarafından başlatılmasını beklemek her zaman olduğu gibi, hüsrana yol açabilir. Böyle bir kanunun modern ve evrensel üniversiteye yakışır bir taslağını oluşturmaya başlamak, doğrudan doğruya üniversite kurumunun bileşenlerinin hak ve sorumluluğunda olmalıdır. Dolayısıyla, artık gecikmeksizin **yeni bir yükseköğretim kanun taslağı hazırlığına** girişilmesi gerektiği vurgulanmalıdır. Hakikat peşindeki köklü bir kurum olarak üniversite bundan daha azıyla yetinmemelidir.

Raporun tümüne erişmek için bu [bağlantıyı](#) kullanınız.