



türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Üniversiteler üzerindeki sıkıyönetim Türkiye'nin inovasyon performansını nasıl etkiliyor?

Selin Arslanhan
Araştırmacı

Yaprak Kurtsal
Araştırmacı

TEPAV Politika Notu
Aralık 2010

Üniversiteler üzerindeki sıkıyönetim Türkiye'nin inovasyon performansını nasıl etkiliyor?

Artan rekabet ortamında, ülkelerin yenilikçi strateji ihtiyacı beraberinde nitelikli iş gücü ve beşeri sermaye gereksinimini getirmiştir. Bu gereksinim ancak etkin çalışan bir eğitim sistemi ile karşılanabilecektir. Şubat 2008'de hazırlanan "PISA Sonuçları Işığında Türkiye'nin Rekabet Gücünün Değerlendirilmesi"¹ başlıklı TEPAV politika notu eğitim performansı ve rekabet gücü ilişkisini kurarken, geçtiğimiz günlerde OECD tarafından açıklanan PISA 2009 sonuçları da, TEPAV tarafından yayınlanan bir çalışmada PISA 2003 sonuçları ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.² Bu çalışmaların bir devamı olarak, bu notla Türkiye'de yükseköğretim sistemi ve rekabet gücü arasındaki ilişkiye ışık tutmak amaçlanmaktadır.

Son yıllarda sürdürülebilir büyüme, rekabet gücü kazanma ve verimlilik artışının anahtarı inovasyon olarak görülmektedir. İşleyen bir inovasyon ekosistemi için, tüm parçaların işbirliği içerisinde ve etkin çalışıyor olması gereklidir. Bu sistemin en önemli bileşenlerinden biri ise üniversitelerdir. Üniversitelerin eğitim ve araştırma rolleri ile ülkelerin inovasyon performansına katkıları büyük olmakla birlikte, yükseköğretim sistemlerinin yapısı bu katkının seviyesi üzerinde oldukça etkilidir. Yükseköğretim sisteminin yapısı yaygın olarak özerklik kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu çalışmada da, özerklik ve rekabet gücü ilişkisine bakıldıktan sonra, bazı ülke örneklerindeki yükseköğretim sistemlerinin yapıları ile inovasyon performansına katkıları incelenecek ve son olarak da Türkiye'deki duruma ilişkin tespitler yapılacaktır.

Üniversitelerin özerkliği ile rekabet gücü ilişkisi

Üniversitelerin performanslarına ve inovasyon sürecine katkılarına bakıldığında, en önemli faktörlerden biri olarak özerklik karşımıza çıkmaktadır. OECD'nin tanımlamasına göre üniversitelerin özerkliği sekiz faktör ile açıklanmaktadır: Gayri menkul ve diğer

¹

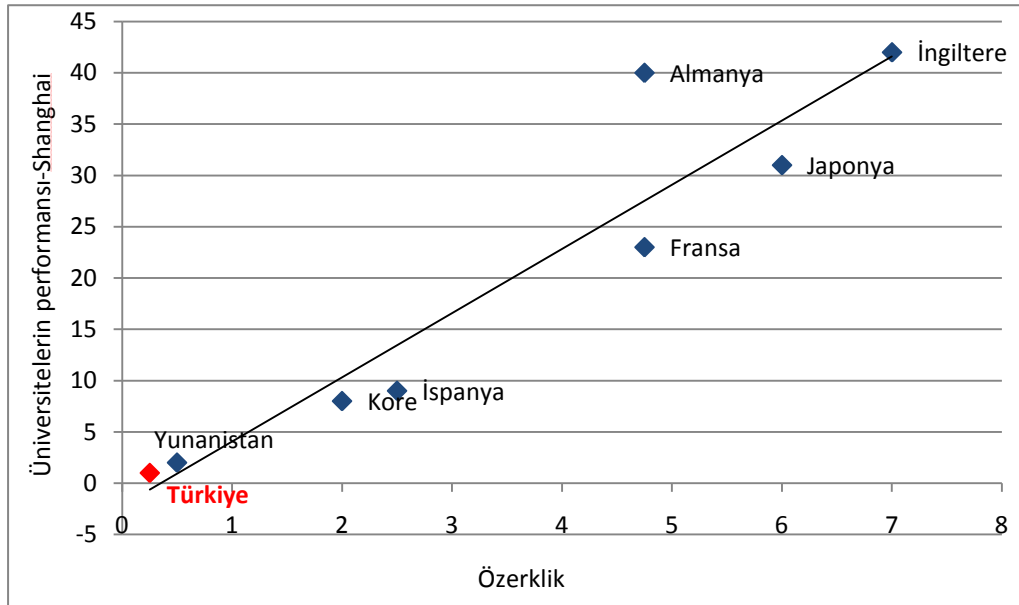
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271251457r2163.PISA_Sonuclari_Isiginda_Turkiye___nin_Rekabet_Gucu_nun_Degerlendirilmesi.pdf

² http://www.tepav.org.tr/upload/files/1291796200-4.PISA_2009_Sonuclarina_Iliskin_Bir_Degerlendirme.pdf

donanımların mülkiyetine sahip olabilmek, borçlanarak fon yaratabilmek, yaratılan kaynakları, kendi amaçları doğrultusunda bağımsız haralayabilmek, akademik program ve ders içeriklerini belirleyebilmek, akademik personelin işe alınmasına ve işten çıkarılmasına karar verebilmek, çalışanların ücretlerini belirleyebilmek, öğrenci kontenjanlarını belirleyebilmek ve öğrenci harçlarını belirleyebilmek.³

Bu kapsamda, aşağıdaki grafiklerde farklı ülkeler ve Türkiye'deki üniversitelerin özerkliği ve inovasyon performansı arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Değerlendirme iki farklı inovasyon endeksi ile yapılmıştır. Birincisi tamamen üniversitelerin performanslarını değerlendiren Shanghai endeksi, diğeri ise ülkenin kamu ve özel olmak üzere toplam inovasyon performansını değerlendirmek üzere oluşturulan "Global Innovation Scoreboard" (GIS)'dir.⁴ Bu iki endeks ile üniversitelerin performansı ve ülkenin genel inovasyon performansı özerklik⁵ ile ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir.

Grafik 1. Üniversitelerin performansı (Shanghai endeksi)⁶ ile özerklik arasındaki ilişki



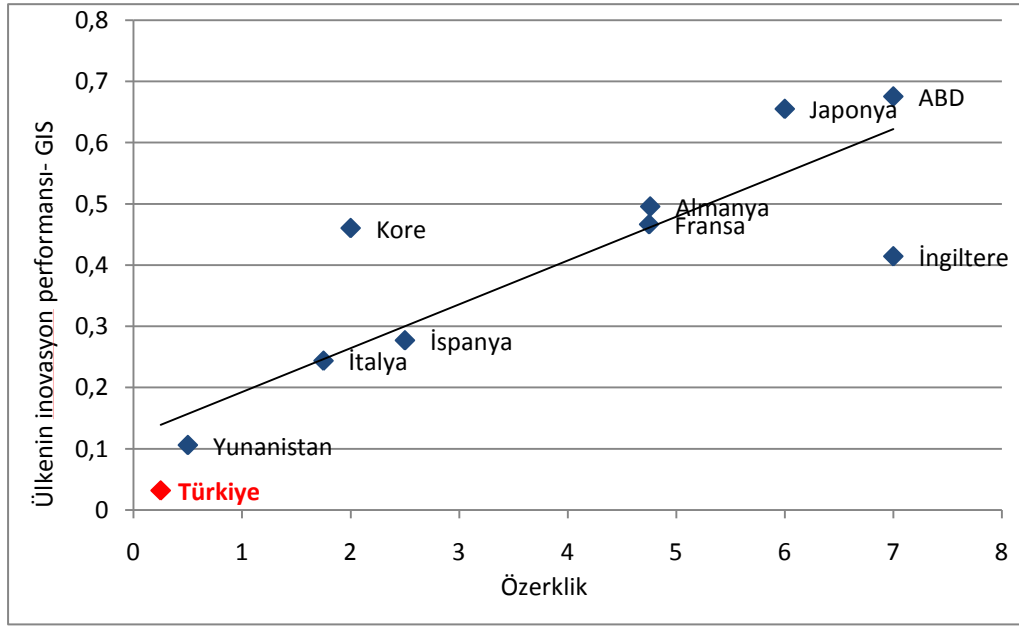
³ OECD, Education Policy Analysis, 2003.

⁴ Shanghai Endeksi, Nobel ödüllü öğretim üyesi ve fakülte sayısı, yayın sayısı ve atıf sayısı faktörlerine göre üniversitelerin sıralanması ve ülkelerin ilk 500'e giren üniversitelerinin sayısının belirlenmesine göre oluşturulmaktadır. GIS ise üçlü patent sayısı, özel sektör ve kamu Ar-Ge harcaması, bilim ve teknoloji alanında yükseköğretim oranı, toplam iş gücünde üniversite mezunlarının payı, Ar-Ge personeli sayısı, yayın sayısı ve bilişim teknolojileri harcamalarından oluşur.

⁵ Özerklik endeksi, OECD'nin tanımladığı sekiz faktöre göre OECD, Education Policy Analysis (2003) ve EUA University Autonomy in Europe (2009) çalışmalarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

⁶ Shanghai Jiao Tong University, "Academic Ranking of World Universities". Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University.

Grafik 2. Ülkelerin inovasyon performansı⁷ ile özerklik arasındaki ilişki



Başarılı ülke örneklerinden dersler

Yukarıdaki her iki grafikte de özerklik ile inovasyon performansı arasındaki pozitif ilişki göze çarpmaktadır. Yalnızca üniversite performansını değerlendiren ilk grafikte ABD'nin dahil edilmemesinin sebebi, ABD'nin Shanghai Endeksi değerlerinin tüm diğer ülkelerin oldukça üzerinde olmasıdır. İkinci grafikte ise ABD yine hem özerklik hem de inovasyon performansı açısından diğer ülkelerin önündedir. Bu başarının sebepleri incelendiğinde, yüksek öğretim sistemindeki çeşitli noktalar ön plana çıkmaktadır:

- Öncelikle, ABD'de merkezi bir yükseköğretim yapısının mevcut olmadığı dikkati çekmektedir.
- Hem kamu hem de özel üniversiteler mütevelli heyeti tarafından yönetilmekte ve karar alma aşamasında bakanlıktan onay alınması gerekmemektedir.
- Yüksek öğretim harcamalarında kamu finansmanının azalıyor olması ise, üniversiteler arasında araştırma fonlarına ve iyi öğretim görevlilerine sahip olmak adına önemli bir rekabeti beraberinde getirmektedir. Bu da üniversitelerde fonların etkin kullanımını ve verimliliği arttırmaktadır.

⁷ The Global Innovation Scoreboard.

- Tek tip üniversite yapısından, üniversite çeşitliliğine doğru oldukça önemli bir yol kat etmiş olan ABD, endüstriye yönelik kurulan üniversiteler ile birlikte de, üniversite-sanayi işbirliğinin çarpıcı örneklerinden birini oluşturmaktadır.

Hem özerklik hem de inovasyon endeksi açısından iyi bir konumda bulunan bir diğer ülke de İngiltere'dir. İngiltere örneği incelendiğinde, sistemin yapısına dair dikkat çeken unsurlar şöyle özetlenebilir:

- Her üniversite, kısmi farklılıklar olmasına karşın bir tür müteveli heyeti tarafından yönetilmektedir ve kararlar konusunda devlet onayına ihtiyaç duyulmamaktadır. İngiltere'de karar organı yüksek öğretim kurumlarının kendileridir.
- İngiltere'de, ABD'nin aksine, üniversitelerin finansmanının yüzde 70'e yakını kamu tarafından sağlanmaktadır. Ancak, sadece finansman konusunda devlete bağlı olan üniversiteler, diğer pek çok konuda yüksek oranda özerkliğe sahiptirler.
- İngiltere'de, kamu tarafından finanse edilse de üniversitelerin çoğu özel üniversite statüsündedir ve özellikle 2005 yılından itibaren kar amacı güden üniversitelerin kurulması teşvik edilmiş ve bununla birlikte bu üniversitelerinin sayısı da giderek artmaya başlamıştır. Kar amacı güden üniversiteler özellikle Ar-Ge'nin ticarileştirilmesine büyük oranda katkı sağlarken; özel sektör firmaları ile de işbirliği içinde çalışma eğilimi göstermektedirler.
- Bunlara ek olarak, son yıllarda önemi giderek artan ve öncelikli olarak enerji, tıp, internet teknolojileri ve işletme gibi konularda "tek bir alan üzerinde uzmanlaşmış üniversite kampüsleri" İngiltere'de 2006 yılından sonra giderek artmaya başlamıştır. Bahsi geçen tüm bu özelliklerin, İngiltere'nin inovasyon performansı üzerinde önemli etkileri olduğu söylenebilir.

Grafiklerde göze çarpan bir başka nokta da, G. Kore ve Japonya'nın ilk grafikte, üniversitelerin performansını ortaya koyan Shanghai endeksine göre değerlerinin düşük olmasına karşın, ikinci grafikte, tüm ülkenin inovasyon performansını gösteren GIS endeksine göre daha yüksek değerlere sahip olmalarıdır. Bunun sebebinin, her iki ülkede de, özel sektörün Ar-Ge faaliyetlerinde ve inovasyonda olan önemli ve giderek artan rolü olduğu söylenebilir:

- G. Kore’de, Ar-Ge içerisinde özel sektörün payı incelendiğinde, 1970’lerde yüzde 30’larda olan bu payın, günümüze gelindiğinde yüzde 75’e kadar çıktığı göze çarpmaktadır.⁸ Japonya’da ise bu pay yüzde 74’tür⁹. Bu da iki endeks arasındaki farklılığı açıklamaktadır. Japonya’nın yükseköğretim sisteminde de üniversitelerin büyük çoğunluğu özel üniversitelerden oluşmakta ve bu üniversiteler tıpkı şirketler gibi yönetilmektedirler.
- Japonya’da özel üniversitelerin özerkliklerinin oldukça yüksek olmasının yanı sıra, pek de fazla özerkliğe sahip olmayan devlet üniversitelerinin de özerkliğinin arttırılması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle 1999 yılında, devlete bağlı olan yükseköğretim kurumlarının bazılarının devletten ayrılarak özerkliklerini arttırmaları sağlanmış, ardından ise 2003 yılında yürürlüğe giren “Ulusal Üniversiteler Şirket Kanunu” (National University Corporation Law) ve bu kanuna eşlik eden bir takım düzenlemeler ile birlikte bu üniversitelerin anonim şirket haline getirilerek hukuksal kimliğe sahip olmaları sağlanmıştır.¹⁰

İngiltere, ABD, Almanya, Japonya, Fransa gibi ülkelerde Türkiye’dekine benzer bir Yükseköğretim Kurulu bulunmamaktadır. Özerkliğin yüksek olduğu ülkelerde üniversiteler kendi kendilerinin yönetiminden sorumlu olduklarından dolayı bu ülkelerde Türkiye’deki gibi bir kurul, üniversitelerin üzerinde yer almamaktadır. Diğer ülkelerde bu tür yapılar genellikle üniversitelere dağıtılan fonların yönetiminden ve fon için performans kriterlerinin belirlenmesinden ve izlenmesinden sorumludur. Ayrıca fon ile ilgili kurullar ile birlikte çalışan kalite değerlendirme yapıları vardır. Türkiye’de ise üniversitelere araştırma fonları TÜBİTAK tarafından dağıtılmakta ve böylece diğer ülkelerden farklı olarak üniversitelerin yönetim, fon dağıtımı ve kalite değerlendirme otoriteleri birbirinden ayrı şekilde çalışmaktadır.

Farklı ülkelerde de görüldüğü gibi ülkenin inovasyon performansı için üniversitelerin özerkliği ve etkin çalışması oldukça önemli fakat yeterli değildir. Kurumsal yapılanma, özel sektör ile işbirliği, ihtiyaç ve odaklar doğrultusunda etkin Ar-Ge süreçlerinin

⁸ Arslanhan, S. ve Kurtal, Y., Güney Kore İnovasyondaki Başarısını Nelere Borçlu? Türkiye için Çıkarımlar. TEPAV Politika Notu, Eylül 2010.

⁹ Eurostat, Science, Technology and Innovation Data

¹⁰ Oba, J. Higher Education in Japan, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, Japan, 2005.

yürütülmesi ve ticarileştirmenin sağlanarak katma değer elde edilmesi büyük önem taşımakta ve ülkelerin inovasyon performansında rol oynamaktadır.

Türkiye’deki duruma bakış ve tespitler

Türkiye’nin grafiklerdeki konumu incelediğinde ise durum pek de iç açıcı gözükmemektedir. Türkiye’de özerklik oldukça düşük, hatta neredeyse var olmamakta iken, Türkiye’nin Shanghai ve GIS endekslerine bakıldığında inovasyon performansının da oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Türkiye’de hem devlet hem vakıf üniversitelerinde YÖK, üniversitelerin öğretim görevlisi ve araştırma görevlisi kadrolarını belirlemektedir. Devlet üniversitelerinde atamalar rektör tarafından yapılırken, vakıf üniversitelerinde ise öğretim elemanlarının seçimi, değerlendirilmesi ve seçilenlerin uygun görülen akademik ünvanlarla görevlendirilmesi, üniversitelerin akademik organlarınca yapılmaktadır. Öğretim elemanlarının atamalarında ve çalışma esaslarında ise hem devlet üniversiteleri hem de vakıf üniversiteleri için kanunda belirtilen şartlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Üniversiteler içinde fakülte, enstitü veya bölüm açılması ya da belirlenmesi ise, YÖK’ün önerilerini MEB’e bildirmesi ile gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, eğitim/öğretim programları, asgari ders saatleri, süreleri, öğrenci yatak ve dikey geçişleri, öğrenci harçları ve kontenjanı gibi konular da YÖK tarafından belirlenmekte ve kanun ile düzenlenmektedir. Rektör seçiminde ise, devlet üniversitelerinde öğretim üyeleri arasından seçilen 6 aday arasından üç adayı YÖK seçerek tavsiyede bulunurken, Cumhurbaşkanı da bu 3 aday içinden uygun gördüğünü seçmektedir. Bu sistem ile ilgili pek çok tartışma söz konusudur ve tartışmalar da devam edecek gibi gözükmektedir. Vakıf üniversitelerinde ise mütevelli heyeti adayı seçebilmekte ancak YÖK’ün olumlu görüşüne ihtiyaç duyulmaktadır.

Ayrıca Türkiye, üniversitelere ödeme yöntemi olarak harcama kalemlili bütçeyi (line-item budgets) kullanan sadece birkaç ülkeden birisidir. Birçok ülkede bütçenin üniversite tarafından harcama kalemlerine dağıtımı sağlanmaktadır. Ayrıca üniversitelerin bütçeden artan tutarı ayrı bir fon kurarak araştırma faaliyetleri gibi farklı amaçlarda kullanmalarına izin verilmektedir. Türkiye’de böyle bir durum söz konusu değildir. Bu

faktörleri de kapsayan OECD özerklik puanlamasına göre bakıldığında da, Türkiye'nin, özerkliğin en düşük olduğu ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir.

Diğer bir durum ise, Türkiye'de yükseköğretim konusunun anayasa hükümlerinde yer almasıdır. Bu maddeler ile birlikte, kar amacı güden üniversitelerin kurulması önlenmekte; rektörlerin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi ve vakıf üniversitelerinin de akademik yapılanma, çalışmalar, öğretim üyeleri konularında devlet üniversiteleri ile aynı hükümlere tabi tutulmaları sağlanmaktadır.

Dünyada tek tip üniversite yapısından uzaklaşma ve üniversitelerin kendi kendilerini yönetmesine doğru bir trend varken Türkiye bunun farkında olmalıdır. Özerklik ile inovasyon arasındaki pozitif korelasyon, gelişmiş ülkeler dışında Çin, Hindistan gibi hızla yükselen ülkeler tarafından da fark edilmiş olup üniversitelerde özerkliğin arttırılmasına yönelik politikalar geliştirilmektedir. Türkiye'nin de mevcut büyüme ve sanayi stratejisinde değişim gereksinimi açıktır. Gerek orta gelir tuzağı etkisinden kurtulabilmek gerekse rekabet gücü kazanabilmek için işleyen bir inovasyon ekosistemine ihtiyacı vardır. Üniversiteler ise bu ekosistemin en önemli parçalarındandır. Etkin çalışan bir sistem için üniversitelerin araştırma rollerinin ön plana çıkarılması, verimliliklerinin arttırılması ve Ar-Ge zincirindeki kopuklukların giderilerek hızla ticarileştirmeye giden yolda engellerin ortadan kaldırılması oldukça önemlidir. Bütün bunlara yönelik olarak ise yükseköğretim sisteminin ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.