

Türkiye Yükseköğretimi İçin Kalite Güvencesi Konusunda Stratejik Tercihler*

Prof. Dr. Mahmut Özer¹, Yrd. Doç. Dr. Bekir S. Gür², Prof. Dr. Talip Küçükcan³

¹Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Rektörlüğü PK. 67100 Incivez, Zonguldak

²Karabük Üniversitesi Eğitim Bilimleri Bölümü 78050 Karabük

³Marmara Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Enstitüsü, Marmara Üniversitesi Rektörlüğü 34413 Sultanahmet, İstanbul

Özet

Dünyada yükseköğretim kurumları ve öğrenci sayılarında belirgin artışlar başlayınca ve büyüyen yükseköğretim sisteminin finansmanında sıkıntılar baş gösterince, karar alıcılar kalite güvencesine daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Kalite güvencesinin özellikle Avrupa yükseköğretiminde öne çıkması, Türkiye gibi gelişmekte olan bazı ülkelerde yeterli ve yerel analizler yapılmaksızın kalite güvencesi sistemlerini ithal etmeye yönlendirmiştir. Kalitenin anlayış olarak gelişmediği ve kültürel bir pratiğe dönüşmediği ortamlarda, dışarıdan zorlamalarla kalite güvencesinin sağlanması mümkün görünmemektedir. Dünyada kalite güvencesi konusunda karşımıza çıkan en yaygın yaklaşım, yükseköğretim kurumunun bizatihi kendisinin kaliteden sorumlu olmasıdır. Bunun yanında kullanılan dış kalite güvencesi prosedürleri, bir takım bürokratik değerlendirmelere değil, akran/meslektaş değerlendirmelerine dayalıdır. Ayrıca, kalite güvencesinden sorumlu bir takım merkezî kuruluş ve ajansların, yükseköğretim kurumlarının özerkliklerini kısıtlayan bazı bürokratik düzenlemeleri dünyada da tartışma konusudur. Yazarlar şu tezi savunmaktadır: Türkiye'deki yükseköğretim sisteminin mevcut merkezî yapısı, toplumsal talepleri karşılamadaki tarihsel performansı ve yükseköğretimdeki okullaşma oranları dikkate alınmadan, üniversiteler üzerinde yaptırımları olan bir kalite güvence mekanizmasının kurulması, Türkiye'de yükseköğretim kurumlarının zaten sorunlu olan özerkliklerini tehdit etme ve bu kurumlar için ekstra bir bürokratik bir külfet olma riski taşımaktadır. Bildiri, yükseköğretimde kalitenin artırılması ve kalite güvencesi konusunda izlenmesi gereken politikaları, Yükseköğretim Kurulu, hükümet ve üniversiteler çerçevesinde ele almıştır.

Anahtar kelimeler: Yükseköğretim, kalite güvencesi, YÖK.

Giriş

Yükseköğretim, temelde, eğitim ve araştırma ile ilgilidir; eğitim ve araştırma ise bir yönetim tarafından desteklenir. Kalite güvencesi, eğitim, araştırma ve yönetimin kalitesinin geliştirilmesiyle ilgili bir konudur (Schwarz ve Westerheijden, 2007). Dünyada yükseköğretim seçkinlere eğitim vermekten kitle eğitimine doğru evrildikçe, yani yükseköğretim kurumları ve öğrenci sayılarında belirgin artışlar başlayınca karar vericiler kalite güvencesine daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Bu gelişmenin gerisinde merkezî bir denetim mekanizması kurma amacından ziyade, o güne kadar ulaşılan niteliğin korunması kaygısının yattığı görülmektedir. Kalite güvencesinin son yıllarda yaygınlaşmasının en önemli nedenlerinden birisi de özellikle politika yapımcıların, ulusal yükseköğretim kurumlarını, kalite değerlendirmesinin karşılaştırılabilir avantajını kullanarak uluslararası yükseköğretim pazarına taşıma arzularıdır (Dodds, 2005). Yükseköğretimde, başarılı öğrencileri çekme, yetenekli araştırmacı ve öğretim üyelerini istihdam et-

[*] Bu bildiri Özer, Gür ve Küçükcan (2010)'dan kısaltılarak oluşturulmuştur.



me yarışında ön plana çıkabilmenin ilk şartlarından birinin öğretim, araştırma ve yönetim düzeylerinde kaliteyi sağlamak ve bunu ilgili paydaşlara sunmak olduğu görülmektedir.

Her ne kadar yükseköğretim ağırlıklı olarak hâlâ ulusal hükümetlerin sorumluluğunda olsa da, bu süreçte bütün belirsizliğine rağmen “kalite” denen şeyin güvence altına alınması önemli görülmüş, bu konuyla ilgili yeni kuruluşlar kurulmuş, kalite güvencesiyle ilgilenen kuruluşlar için şemsiye görevi gören çok sayıda uluslararası kuruluş ortaya çıkmıştır. Dahası, UNESCO ile Dünya Bankası gibi küresel aktörler de konuyla yakından ilgilenmektedirler (UNESCO, 2004). Bugün gelinen noktada Türkiye’nin sistemine bütünleşmeye çalıştığı Avrupa’da karar alıcılar, kalite güvencesi sistemleri kurmanın zorluklarıyla baş etmeye çalışmaktadırlar. Bu anlamda ortak bir yükseköğretim kültürü ve düzeyi oluşturmaya katkı sağlamak amacıyla oluşturulan “Bologna” ve “Socrates” gibi programlar, Avrupa’da ve küresel düzeyde önemli parola ve slogan kelimeler/kavramlar olmuşlardır (Schwarz ve Westerheijden, 2007).

Kalite güvencesinin yükseköğretim sistemleri gelişmiş ülkelerde öne çıkması, Türkiye gibi birçok ülkeyi, “kalite güvencesinin çözümü amaçladığı politika problemlerinin sahipsiz bir analizi olmaksızın” (Westerheijden, Stensaker ve Rosa, 2007), kalite güvencesi sistemleri kurmaya özendirilmiş, diğer ülke deneyimleri yeterince analiz edilmeden bu amaçla projeler üretmeye yönlendirmiştir. Oysa yükseköğretimin kaliteli olması gerektiği yönündeki genel uzlaşıya rağmen, kalite güvencesi konusunda atılacak adımların oldukça dikkatli olması gerekir çünkü kalite güvencesi konusu, üniversite özerkliği, milli kültür ve üniversitenin yerel şartlara uygun hareket etmesi gerektiği gibi hususlarla yakından ilgilidir (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009; ENQA, 2007; OECD, 2004).

Bu bildiriye, yazarlar şu tezi savunmaktadır: Türkiye’deki yükseköğretim sisteminin mevcut merkezî yapısı, toplumsal talepleri karşılamadaki tarihsel performansı ve yükseköğretimdeki okullaşma oranları dikkate alınmadan, üniversiteler üzerinde yaptırımları olan bir kalite güvence mekanizmasının kurulması, Türkiye’de yükseköğretim kurumlarının zaten sorunlu olan özerkliklerini tehdit etme ve bu kurumlar için ekstra bir bürokratik bir külfet olma riski taşımaktadır. Bildiri, yükseköğretimde kalitenin artırılması ve kalite güvencesi konusunda izlenmesi gereken politikaları, Yükseköğretim Kurulu, hükümet ve üniversiteler çerçevesinde ele almıştır.

Yükseköğretimde Kalite Güvencesi

Kalite güvencesi, genel olarak kalite standartlarının karşılandığını tespit etmek için bir projenin/hizmetin/kurumun çeşitli yönlerinin sistematik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi olarak tanımlanır. Ancak, yükseköğretim göz önüne alındığında kaliteyi tanımlamak veya kalitenin kabul edilmiş tek bir tanımını bulmak oldukça zordur (Hama-lainen, 2003). Dolayısıyla, özellikle eğitim sistemlerinde kalitenin ne olduğu ve nasıl ölçüleceği konusunda bir uzlaşı yoktur. Bu konuda bir uzlaşı olmamasının temel nedeni, hem genel olarak eğitimin hem de özelde yükseköğretimin oldukça karmaşık bir etkinlik olmasıdır. UNESCO’nun bir raporunda ifade edilen tanım, kalitenin yükseköğretimde ne anlama geldiğinin ne derece karmaşık olduğunu göstermektedir:

Yükseköğretimde kalite, belirli bir sistemin, kuruluşun, programın ya da disiplinin belirli standartlarıyla ilgili olduğu kadar eğitim modelinin durumsal şartları, kurumsal görev ve hedeflerle de ilgili olan çok boyutlu, çok katmanlı ve dinamik bir kavramdır. Bu yüzden kalite, sınırlara bağlı olarak farklı anlamlar barındırabilir: (i) yükseköğretimdeki farklı yararlanıcı ya da paydaşların muhtelif çıkar anlayışları (öğrenci/üniversite disiplini/iş piyasası/toplum/devletin belirlediği kalite gereklilikleri); (ii) kalitenin referansları: girdiler, süreçler, çıktılar, misyonlar, amaçlar, vb.; (iii) akademik dünyanın değerlendirmeye değer nitelik ve özellikleri; (iv) yükseköğretimin gelişimindeki tarihsel dönem (Vlăsceanu vd., 2004, ss. 46-48).

Akademik kalitenin ne olduğuna dair değişik tarifler kullanılmıştır. Aşağıda görüleceği üzere bu tariflerin her birinin avantajları ve dezavantajları vardır ve bunların her biri belli zaman ve/veya ulusal bağlama uygundur (Vlăsceanu vd., 2004): 1. Mükemmeliyet olarak kalite: Bu geleneksel ve seçkin akademik yaklaşıma göre, akademik kalite ancak en iyi standartlar sayesinde ortaya çıkar. 2. Amaç için uygunluk olarak kalite (*fitness for purpose*): Bu kavram, genel olarak kabul edilen standartlara (örn. bir akreditasyon veya kalite güvencesi kuruluşunun standartları) uygunluğu öne çıkarır. 3. Amacın uygunluğu olarak kalite (*fitness of purpose*): Bu kavram, dışsal standartlara uygunluktan ziyade, kurumun kendisi için tayin ettiği hedef ve misyonu yeterli bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceğine odaklanır. 4. İyileştirme olarak kalite: Bu kavram, kalıcı bir iyileştirme çabasının sürekliliğine odaklanır ve yükseköğretim kurumunun kurumsal özerkliğinin en iyi şekilde kullanmasının sorumluluğunu vurgular.

Akreditasyon kuruluşları genellikle, amaç için uygunluk tanımını esas alırlar. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde etkin bir kuruluş olan Yükseköğretim Akreditasyon Konseyi, kaliteyi “amaç için uygunluk” olarak tarif etmektedir (CHEA, 2001).



Kalite güvencesi, yükseköğretim kurumlarının gerek öğretim gerekse araştırma, yayın, etkinlik, akademik başarı, yayın, proje geliştirme vb. diğer etkinliklerinde kullandıkları bütün süreçlerle ilgilenir (ENQA, 2007, 2008). Kalite güvencesi sisteminin oluşturulmasında, iç denetimin yanında ulusal yükseköğretim politikası da önemlidir. Ulusal yükseköğretim politikası, hem ulusal denetimde hangi kalite güvence prosedürlerine ağırlık verileceğinin belirlenmesi, hem de yükseköğretim kurumlarının buna göre iç kalite güvence sistemlerini nasıl oluşturmaları gerektiğinin belirlenmesi açısından en önemli bileşen olarak durmaktadır (Özer, 2010). Değişik ülkelerdeki kalite güvencesi sistemleri, süreç ve amaçlar açısından önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bununla birlikte, ileride de değineceğimiz üzere, son yıllarda, söz konusu güvence sistemleri arasında bir uyumlaştırma çabası gözlenmektedir. (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009).

Yükseköğretimde kalitenin net bir tanımı olmasa da, yükseköğretimde kalitenin nasıl ölçülmesi gerektiği konusunda dünyada genel bir örüntü ve model söz konusudur. (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009). Bu model, yükseköğretimin kendi içinden çıkan anlayış ve kültüre dayalı, üniversite özerkliğine ve bilimsel düşünce ve ifade hürriyetine zarar vermeyen akran değerlendirmesine (*peer review*) dayanmaktadır.

İç denetim ve yükseköğretim politikalarıyla birlikte kalite güvencesinin önemli bir bileşeni olan dış denetim, genellikle ulusal kalite güvence ajansları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kalite güvence ajansları, biçimsel statülerindeki değişikliklere rağmen meşruiyetleri, fonlanmaları ve işlemsel kaynakları açısından hükümetlere bağımlıdır (El-Khawas, 2001). Dış kalite güvence prosedürü aşağıdakilerden birisi olabilir (ENQA, 2008, s. 7):

- Bir dersin değerlendirilmesi
- Bir programın değerlendirilmesi
- Bir kurumun değerlendirilmesi
- Bir temanın değerlendirilmesi
- Denetim
- Akreditasyon süreci
- Karşılaştırma

Aşağıda değineceğimiz üzere, yükseköğretim sistemlerinin dünya çapında önemli derecede büyümesi, devletin yükseköğretimdeki rolünün değişmesi ve yükseköğretimde artan uluslararasılaşma gibi değişik faktörler yükseköğretimde kalite güvencesi konusunu öne çıkarmıştır. Kalite güvencesi mekanizmalarındaki artış, yükseköğretim kurumları için artan bürokrasi gibi çeşitli sorunları da beraber getirmiştir.

Yükseköğretimde Büyüme ve Devletin Değişen Rolü

Batı ülkelerinde özellikle 1980'lerden itibaren kalite güvencesi konusuna olan ilgi artmıştır. Bu ilginin artmasında, artan öğrenci sayısı dolayısıyla giderek büyüyen harcamaların yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı önemli bir yer işgal etmiştir (Westerheijden, Stensaker ve Rosa, 2007). Her ne kadar Avrupa ülkelerinde devlet, hala yükseköğretimin en büyük finansörü olsa da, son yıllarda yükseköğretimin tek finansörü olmaktan çıkmak istemekte ve yükseköğretim kurumlarına gittikçe daha fazla özerklik sağlamaktadır. Buna karşın, kurumlardan daha fazla "şeffaflık" ve "hesap verebilirlik" talep etmektedir (Orsingher, 2006, s. 1).

Kalite güvence sistemi yükseköğretim kurumlarının talepleri neticesinde ortaya çıkmış bir sistem değildir, bir üst düzenlemedir. Kalite güvence sisteminin oluşturulmasıyla yükseköğretim kurumları ve hükümet/devlet arasındaki ilişki değişmeye başlamıştır (El-Khawas, 2001). Artık, yükseköğretim kurumlarının kalitesi, kalite ajansları tarafından belirlenmektedir. Yükseköğretim sistemlerinin geleneksel yapısına göre, yükseköğretim kurumlarının kalite güvence ajanslarını algılama biçimleri farklılaşmaktadır. Örneğin, İngiltere'de ulusal kalite güvence ajansı, hükümetin yükseköğretim sektörünün kamuya hesap verebilirliğini artırmak için yapabileceği müdahaleler ile kalite güvence ajansının yapacağı müdahalelerinin özerklikleri üzerindeki etkileri karşılaştırıldığında kötünün iyisi olarak algılanmaktadır (Dodds, 2005). Fransa'da ise yükseköğretim kurumları ulusal kalite güvence ajansını, devletin düzenlemelerinin azalması ve dolayısıyla yükseköğretim kurumlarının özerkliklerini artırmanın bir yöntemi olarak değerlendirmektedir.

Kalite geçmişte daha çok ilgili bakanlığın düzenleme ve denetlemesi ile güvence altına alınıyordu. Buna karşın, bu yaklaşımdan uzaklaşmakta ve performans değerlendirmesi ön plana çıkmaktadır (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009). Benzer şekilde, kalite bir süreç olarak görüldüğü için, koordinasyondan sorumlu bakanlıkların veyahut resmi kalite güvencesi kurumlarının temel rolü, yükseköğretim kurumlarının kaliteyi bir süreç olarak yönetebilecek mekanizmalarının olup olmadığını onaylamaya kaymıştır. Dahası, aşağıda açıklanacağı üzere dünyadaki genel yaklaşım, memurların veya bürokratların değerlendirmelerinden ziyade, *akran değerlendirmesine* dayanır.



Avrupa’da yükseköğretimde görülen bütün uluslararasılaşma çabalarına rağmen, yükseköğretim hâlâ ağırlıklı olarak ulus-devletlerin kontrolindedir ve dolayısıyla bir yükseköğretim kurumundan verilen bir derecenin kalite güvencesi konusu hâlâ ağırlıklı olarak devletlerin sorumluluğundadır (Schwarz ve Westerheijden, 2007). Devletin yükseköğretimdeki sorumluluğunun hâlâ baskın olması normaldir çünkü Avrupa’da yükseköğretim kurumlarının çoğu ya kamuya aittir ya da kamu tarafından finanse edilmektedir (Schwarz ve Westerheijden, 2007). Kamu kaynaklarını kullanan yükseköğretim kurumlarının bu kaynakları nasıl kullandığının ve eğitim, öğretim, araştırma, yönetim vb. alanlarda sürdürülen etkinliklerin kalitesinin denetlenmesi normal görülmele birlikte özellikle 1980’lerden sonra devletler yükseköğretim kurumları üzerindeki doğrudan kalite güvencesi denetleme işlevlerini gönüllü bir şekilde yarı-devlet (*quasi-governmental*) kuruluşlarına devretmişlerdir (Schwarz ve Westerheijden, 2007). Bu kuruluşlar “değerlendirme komitesi”, “akreditasyon konseyi”, “kalite güvencesi ajansı” vb. isimlerle anılmaktadır.

Uluslararasılaşma

Yükseköğretimde uluslararası öğrenci hareketliliği artış eğiliminde olduğu için, ülkeler için diğer ülkelerdeki programların kalitesinden emin olmak gittikçe daha fazla önem arz etmektedir (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009). Öğrencilere sahte diploma, yükseköğretim kurumlarına ise sahte akreditasyon satmak isteyen kurumlar çok sayıda ülkede faaliyet göstermektedirler. Uluslararasılaşmanın doğurduğu bu risklerin ortadan kaldırılması, diğer ülkelerden alınan diplomaların denkliklerinin tanınmasına yönelik sorunların giderilmesi gibi kaygılar yükseköğretimde kalite değerlendirmesini gerekli kılan faktörler arasında görülmektedir. He ne kadar, özellikle akran değerlendirmesine dayalı yükseköğretimde kalite güvencesinin teminine yönelik çalışmalar yapılması ve kurumsal yapılar oluşturulmasına olumlu bakılsa da yeterlilikleri (*qualifications*) değerlendirme çalışmaları Avrupa’da oldukça yenidir ve yaygın değildir (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009).

Yükseköğretimde küresel ve bölgesel rekabetin hızlandığı günümüzde öğrenci, araştırmacı ve öğretim üyelerinin en yetenekli ve birikimlerini çekmek ve büyük araştırma fonlarını kurumlarına kazandırmak isteyen yükseköğretim kurumları kamuyonu etkileyen bir başka yarışın içinde yer almaktadır. O da her yıl çeşitli kurumların yayınladığı en iyi, en kaliteli vb üniversite sıralamalarıdır. Uluslararası bir sertifikasyonun yokluğunda, üniversite sıralamaları oldukça popüler olmuşlardır. Sıralamalar her ne kadar kalite sıralaması olarak savunulmasa da, sıralamada iyi bir skor elde etmemek kalite yokluğuyla ilişkilendirilmektedir (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009).

Bürokratikleşme ve Diğer Sorunlar

Yukarıda işaret edilen sayısal artış (öğrenci, öğretim üyesi, üniversite), uluslararası hareketlilik, piyasanın baskısı sonucu oluşan programlardaki çeşitlilik nitelik sorununun ortaya çıkmasına neden olmuş, bütün bu gelişmeler yükseköğretim kurumlarını rekabet yarışına girmeye zorlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, kamu kaynaklarının doğru, verimli ve etkin biçimde harcanıp harcanmadığı konusunda bütün kurumlar gibi üniversitelerin de saydamlık ve hesap verebilirlik kültürüne açık olmaları, kurumsal ve bilimsel özerkliklerini zedelemeyecek biçimde kapılarını kapılarını kalite denetimine açmaları beklentileri dile getirilmiştir. Ancak yukarıda da işaret edildiği gibi yükseköğretim kurumlarının ve sistemlerinin yeknesak olmayışı, bir ülke içinde bile geniş çeşitlilik göstermesi söz konusu kalite güvencesi denetimi için gerekli ilkeler ve prosedürlerin genel-geçer biçimde ortaya konmasını zorlaştırmakta hatta imkânsılaştırmaktadır. Kuşkusuz böyle bir zorluk üniversitelerin denetimsiz, başına buyruk, saydamlık ve hesap vermeye kapalı kurumlar olarak kalmasını gerektirmez.

Bolonya Süreciyle birlikte Almanya ve Hollanda gibi birçok ülkede yeni lisans ve yüksek lisans programları açıldı ve bu programlar için yeni akreditasyon kuralları getirildi. Ayrıca İngiltere gibi bazı ülkelerde kalite güvencesi konusunda birkaç kez köklü politika değişikliğine gidildi. Bu değişiklikler dolayısıyla sözkonusu ülkeler dâhil çok sayıda ülke, çok ciddi bir fazla iş yükü ile karşı karşıyadırlar (Hussey ve Smith, 2010; Schwarz ve Westerheijden, 2007). Bununla beraber sorgulayan bireyler yetiştirme, bilgi üretme, kültür ve uygarlık mirasını yeniden yorumlama gibi işlevleri de olan yükseköğretim kurumlarını, kalite güvencesinin sağlanması adına yeni bürokrasilerle karşı karşıya getirme, kaliteyi artırma garantisine sağlamadığı gibi yükseköğretim kurumları arasındaki ve kurum içindeki farklılıkları da olumsuz etkileme riski taşımaktadır.

Türkiye’de Yükseköğretim ve Kalite Güvencesi

Bu bölümde Türkiye’deki yükseköğretim sistemi ve kalite denetim mekanizmaları kısaca ele alınacaktır.

Türkiye’deki mevcut yükseköğretim sistemi, 1981 yılında çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 1982 Anayasası tarafından belirlenmiştir. Yükseköğretim sistemi son otuz yılda muhtelif değişiklikler geçirmiş olsa da, sis-



temin 1981 yeniden yapılanmasındaki orijinal halini koruduğu söylenebilir. Bu orijinal halin en önemli özelliği, merkeziyetçi yapılanmadır (Küçükcan ve Gür, 2009). 1981 yılında bütün üniversiteler Yükseköğretim Kurulu (YÖK)'na bağlanmıştır. Yükseköğretim Kanunu, üniversiteyi önce indoktrinasyon yapılan bir kurum, ardından araştırma ve eğitim kurumu olarak tanımlamaktadır. Kanun, YÖK'ün oluşumunda ve rektör atanmasında Cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler tanımıştır. Benzer şekilde, YÖK ve rektörler oldukça geniş yetkilere haizdirler.

Yükseköğretim sistemindeki katılık ve merkeziyetçilik dolayısıyla, yükseköğretim kurumları arasında farklılaşma çok azdır (World Bank, 2008). Bütün devlet üniversiteleri (ve hatta önemli oranda da vakıf üniversiteleri), tek bir model esas alarak çalışmaktadırlar. Kurumlar arası çeşitlilik olmadığı için, yeni ve farklı amaçlara hizmet etmede sorun yaşanmaktadır (Küçükcan ve Gür, 2009). Aşırı merkeziyetçi, bürokratik, özerk olmayan bir akademik ve yönetsel anlayış, üniversiteleri içinden çıkılmaz yapısal sorunlarla baş başa bırakmıştır (DPT, 2007). Bu anlayışın getirdiği düzenlemelere göre, fakülte kurullarının karar alma yetkisi yoktur; öte yandan, YÖK ve rektörler kendilerinin de zaman zaman ifade ettiği gibi gereğinden fazla yetkiye sahiptir.

Türkiye'de yükseköğretim sistemi, mevcut haliyle, aşırı merkeziyetçi ve katı olduğu için, toplumun ve ekonominin ihtiyaçlarına cevap verememektedir (World Bank, 2008). Özellikle yükseköğrenimin toplumun az bir kesiminden geniş bir kesimine ulaştırılması hedefi ve toplumun ve ekonominin ihtiyaçlarına hızlı bir şekilde cevap vermenin önemi göz önüne alındığında, Türkiye'de üniversitelerin kurumsal özerkliğinin artırılması ve merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılması, bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. YÖK'ün yetkilerinin azaltılması, eşgüdüm ve planlamadan sorumlu bir üst kurula dönüştürülmesi hususunda da önemli bir toplumsal mutabakat bulunmaktadır (Küçükcan ve Gür, 2009).

YÖK'ün kalite denetim amacıyla kullandığı en önemli araç, bölüm ve program açma ile öğrenci alımının YÖK'ün onayına tabi olmasıdır. Bir programın başlayabilmesine belli ölçütler çerçevesinde izin verme, dünyada bir tür ön-akreditasyon olarak düşünülmektedir.^[1]

Türkiye Yükseköğretimi İçin Stratejik Tercihler

Bu bölümde, Türkiye'de yükseköğretimin kalitesini artırırken dikkate alınması gereken parametreler ele alınmıştır.

Büyüme ve Çeşitlenme mi, Standartlaşma ve Bürokrasi mi?

Dünyada kalite güvencesi konusunda belli mesafeler almış ülkelerin en tipik özelliği, yükseköğretim kurum sayılarının ve okullaşma oranlarının fazla olmasıdır. Levine'nin (2001) işaret ettiği gibi, Amerika'da özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda yükseköğretime devletin siyasal ve finansal desteğinin azalması (ve dolayısıyla denetim mekanizmalarının artmasının) temel nedeni, Amerikan yükseköğretiminin bir "olgun/gelişmiş endüstri"ye dönüşmesidir. Yirminci yüzyılın büyük çoğunluğunda Amerikan yükseköğretimi bir "büyüme endüstrisi" olmuştur ve her gelen hükümet için yükseköğretime olan desteğin artırılması bir norm olmuştur. Bu dönemde hem kamu yükseköğretim kurumlarının sayısı hem de özel yükseköğretim kurumlarının sayısı, devlet destekleriyle artırılmıştır. Devlet, olgun endüstrileri daha fazla "düzenlenmekte" ve "denetlenmekte"dir (Levine, 2001, s. 39). Avrupa'da da özellikle İngiltere, Almanya ve Fransa gibi nüfusu büyük ülkelerde hükümetler 1960 ve 1970'li yıllarda yükseköğretimde genişleme politikası yürütmüş, bu yıllarda çok sayıda üniversite kurulmuştur. Hatta İngiltere Hükümeti, 1992 yılında aldığı bir kararla (*Further and Higher Education Act*), yükseköğretim alanını genişletmek amacıyla, ortaöğretim sonrasında dört yıllık eğitim veren 30 mesleki ve teknik kolej ile 35 politeknik'in tümünü üniversiteye dönüştürmüştür.

Yukarıdaki örneklerde, önce yükseköğretimde büyüme ve çeşitlenme sağlanmış, buna paralel olarak ve bunun akabinde, kalite ve nitelik konuları gündeme alınmaya başlanmıştır.

Türkiye'de yükseköğretim, her yönüyle, hâlâ bir büyüme endüstrisi olarak ele alınmalıdır. Çünkü yükseköğretimde okullaşma oranları hâlâ, yüzde 60'ların çok altındadır. Son yıllarda, hükümetler yükseköğretime önem vermektedir. Yükseköğretim kurumları istenen düzeyde çeşitlilik göstermemektedir. Dolayısıyla olgun endüstrilerde karşımıza çıkan kalite güvence mekanizmalarını, büyüme ve gelişme eğiliminde olan yükseköğretimimize uygulamak oldukça sorunludur. Ayrıca, olgun endüstrilerde yaygın olan kalite güvence sistemlerinin, yerel ihtiyaç ve durumlar gözetilmeden özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yükseköğretim sistemlerince kopyalanması, bu ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarının geliştirilmesine katkısı olmayan bir sürece dönüşebilir (Altbach, Reisberg ve Rumbley, 2009).

[1] Bu ölçütler ayrıntılı bir şekilde Özer, Gür ve Küçükcan (2010)'da yer almaktadır.



YÖK, zaten gelişmiş yükseköğretim sistemlerine sahip ülkelerdeki kalite güvencesi mekanizmalarından daha fazla yetkiye ve hareket esnekliğine sahiptir. Yükseköğretim kurumları zaten çok temel işlemlerinde (program açmak, öğrenci kabul etmek, vb.), YÖK'ün denetimi altındadırlar. YÖK dışında bir akreditasyon kurumunun da yükseköğretim kurumları üzerinde yetkilendirilmesi, hem yetki karmaşasına sebebiyet verme hem de yükseköğretim kurumları üzerindeki bürokrasinin artması riski taşımaktadır.

Akreditasyon mu, Kalite Geliştirme Süreci mi?

Yükseköğretim tartışmalarında zaman zaman dile getirilen bir husus, yükseköğretim kurumlarının akredite edilmesi amacıyla bir akreditasyon kurumu kurulması önerisidir (örneğin Ergüder, Şahin, Terzioğlu ve Vardar, 2009). Buna ek olarak, YÖK dışında bir akreditasyon kurumu veya derneği kurulması konusunda bazı çalışmaların olduğu bilinmektedir.

Türkiye'de üniversiteler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı yasanın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ile kurulmaktadır. Üniversiteler, meşruiyetlerini, yasadan almaktadır. Bir akreditasyon kurumunun bir kamu yükseköğretim kurumunu akredite etmemesi, her haliyle tuhaf bir durum oluşturacaktır. Nihayetinde sosyal bir devlette vatandaşlar, devletin açtığı bir okulun kalitesinden veya diplomasının taşıdığı haklardan emin olmalıdırlar. Bundan dolayı, Türkiye yükseköğretiminin esas olması gereken şey, akreditasyondan ziyade, belli yükseköğretim kurumlarının eksiklerinin kapatılması ve kalitelerinin geliştirilmesi için, hükümet ve kamu kurumlarının üniversitelere desteklerini artırmalarıdır.

Türkiye yükseköğretiminin yapısal olarak önemli sorunlarından birisi, yükseköğretim kurumlarının topluma karşı hesap verebilirlik mekanizmalarının yokluğudur. Üniversitelerin topluma değil de YÖK benzeri yeni bir sivil ya da kamu akreditasyon kurumuna hesap vermesinin, üniversitelerin toplumla ilişkilerinin güçlenmelerine ne derece hizmet edeceği de belirsizdir. Akreditasyon kurumunda, daha çok öğretim üyelerinin seçtiği kişilerin yer alması, üniversitelerin toplumdaki uzak olmaları şeklindeki kronik sorunu çözmek adına bir anlam taşımayacaktır.

YÖK Benzeri Yeni Bir Kurum mu, YÖK'ün Yeniden Yapılandırılması mı?

YÖK'ün geniş yetkileri ve YÖK'ün yeniden yapılandırılması talepleri dikkate alındığında, kalite güvencesi ve akreditasyon konusunda üniversiteler üzerinde yetki ve sorumluluk sahibi yeni bir kurum kurmanın sakıncaları açıktır. Kalite güvencesi ile ilgili yaygın kullanılan prosedürler, değerlendirme, denetim ve akreditasyondur. Türkiye yükseköğretim kurumları için, akreditasyondan ve değerlendirmeden ziyade kalite denetiminin (ve yükseltilmesinin) uygun bir seçenek olduğu söylenebilir. Yükseköğretim sistemleri bizdekine benzer özellikler taşıyan İsveç ve Finlandiya gibi çok sayıda ülkede de kamu yükseköğretim kurumlarının akreditasyonu yerine, kalite güvence sistemlerinin denetimi ile etkileşime dayalı bir şekilde kalitenin artırılmasına önem verilmektedir.^[2] İsveç ve Finlandiya deneyimi, kalite güvence sistemi denetiminin kamu kurumu tarafından yapılabilir olduğuna yönelik örnekler oluşturmaktadır. Ayrıca, YÖK bünyesinde veyahut dışında kalite güvencesi ve akreditasyondan sorumlu bağımsız bir yapının kurulması, özerk bir yapının içinde veya dışında başka bir özerk yapının oluşturulması gibi, sorumluluk alanlarının karışması oldukça muhtemel iki kurumlu tuhaf bir duruma yol açacaktır.

YÖK bir yandan bazı yetkilerini üniversitelere devrederken, öte yandan YÖK bünyesindeki denetleme mekanizmalarını kademeli olarak artırabilir. Ayrıca, YÖK, kaliteyi artırma adına kurumsal bazda denetim yapabilir. Bunun dışında, yükseköğretim kurumları gönüllü bir şekilde bazı özel akreditasyon kuruluşlarına başvurmakta serbesttirler. Kalite güvence konusunda çalışacak kurulların oluşturulması ile yükseköğretim kurumlarının kalite güvencesi ile ilgili temel değerlendirme ölçütlerinin, göstergelerinin, kalite güvence prosedürlerinin ve uzman panel kompozisyonunun ana hatları ile tanımlanması gereklidir. Bu konuda uluslararası örnekler de göz önüne alınabilir. Öğrenci temsilcileri ve endüstri veya iş piyasası temsilcilerinden uzman panellerinde yararlanılmalıdır.

Dış kalite güvence prosedürlerinde iki önemli aşama bulunmaktadır. Birincisi uzman grubu veya panelinin üyelerini hangi organların önereceği ve hangi organların onaylayacağıdır. İkincisi ise denetim raporları üzerinde nihai kararı hangi organın vereceğidir. Daha önce ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, her iki konu ile ilgili Avrupa'da ülkeler arasında çok farklı uygulamalar bulunmaktadır. Üniversiteler ve fakülteler kanunla kurulabildiği, ancak programlar YÖK izni ile açıldığı için mevcut yapıda kurumsal denetim raporunun nihai kararında kesinlikle hükümet (Millî Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT vs.) bir taraf olarak bulunmalıdır.

[2] Çeşitli ülke örneklerinin ayrıntılı bir analizi için bkz. Özer, Gür ve Küçükcan (2010).



Sonuç ve Öneriler

Kalite güvence sistemi ve denetimi, yükseköğretim kurumlarının kendi belirledikleri kalite güvence sistemlerinin denetimi ile ilgili bir süreç olup uluslararası tanınırlık/akreditasyonla bir ilişkisi yoktur. Ayrıca, kalite güvencesi, bir üniversitenin kendi sorumluluğundadır. Kalite güvencesi, yükseköğretim kurumlarının amaçları ve stratejilerine ulaşmak için ölçmeye dayalı bir iç denetim sistemi sağlamaktadır. Kalite güvence sisteminin uygulanmasının yükseköğretim kurumlarında kaliteyi tek başına artırması beklenemez. Kaliteyi artırmak için yükseköğretim kurumlarında düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmalı, yapısal sorunların çözülmesi için adımlar atılmalıdır. Örneğin yükseköğretim kurumlarının personel ve fiziki altyapısı güçlendirilmelidir. Ayrıca öğretim elemanlarının özlük haklarında iyileştirilmesi yapılması, akademisyenliği daha cazip kılacaktır. Bu gibi etmenler, kalitenin artmasına yardımcı olacaktır.

Genel olarak değerlendirildiğinde kalite güvence sisteminin algılanmasından, uygulanmasına kadar ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bir başka deyişle, kalite güvencesinin uygulanmasıyla yükseköğretimde ulusal hedefin/varılmak istenen noktanın ne olduğu çok önemli bir boyut olup, bu boyut, hangi kalite güvence prosedürlerinin uygulanacağından ulusal ajansların konumu, işlevi ve kompozisyonuna kadar her şeyi belirlemektedir (Özer, 2010). Örneğin Avusturya'da devlet üniversitelerine akreditasyon uygulanmazken özel üniversitelerin akredite olmaları istenmektedir. Benzer şekilde İsveç'te Ulusal Yükseköğretim Ajansı, akreditasyona önem vermemekte, daha ziyade yükseköğretim kurumlarının iç kalite güvence sistemlerini denetlemekte ve yükseköğretim kurumlarıyla karşılıklı etkileşimi vurgulayan bir sistem uygulamaktadır. Bazı ülkelerde dış denetimin sonucu bir yaptırım uygulanmazken bazı ülkelerde denetim sonuçları, yükseköğretim kurumunun derece verme yetkisini ve/veya devletten alacağı finansal desteği etkilemektedir. Ülke örnekleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde ortaya çıkan sonuç, yükseköğretimde uygulanacak olan kalite güvencesi mekanizmalarının, ülkenin genel yükseköğretim politikaları ve yükseköğretim sistemiyle uyumlu olması gerektiğidir.

Örneğin, Amerika'da ve İngiltere'de isteyen herkes yükseköğretim kurumu açabilir. Bu ülkelerde hiçbir üst kurumdan onay alınması gerekmez. Serbest piyasanın belirleyici olduğu bu sistemlerde, akredite olma anlamlıdır çünkü başka hiçbir denetim mekanizması söz konusu değildir. Oysa Türkiye'de zaten yükseköğretim kurumu açmaktan program açmaya kadar olan süreçler, oldukça katı kurallara bağlanmıştır ve ilgili kuruluşlardan izin almaksızın eğitim hiçbir surette verilemez. Oldukça bürokratik bir yapı arz eden bu tip bir yükseköğretim sisteminde, mevcut düzenlemelerin üstüne bir de akreditasyon uygulamak, yükseköğretim bürokrasisini daha da artıracaktır.

Kalite güvencesi kuruluşlarıyla ilgili önemli tartışmalardan biri, söz konusu kuruluşların bağımsızlığıyla ilgilidir. Bağımsızlık, yaygın olarak algılandığı gibi, sadece devletten/ hükümetten veya daha genel olarak dış paydaşlardan bağımsız olma sorunu değildir. ENQA (2008) tarafından yapılan kalite güvencesi kuruluşlarının tarama çalışmaları sonuçlarına göre, bu mümkün de değildir çünkü değerlendirme panellerinde yer alan uzmanlar yükseköğretim kurumları dâhil paydaşlar arasından seçilmektedir. Ayrıca birçok ajansın yönetim kurulunda hükümet temsilcileri yer almaktadır. Varsayılanın/genel kabulün aksine kalite güvence denetimleri, İsveç ve Finlandiya örneklerinde görüldüğü gibi Eğitim Bakanlığına bağlı kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Yunanistan'da kalite güvence ajansının başkanı, Yunanistan parlamentosu tarafından seçilmektedir. Bu örnekler, bağımsızlığın ajansın yapısı ve nasıl kurulduğu ile ilgili bir problem olmadığını, daha ziyade kullanılan prosedürlerin ve yöntemlerin bağımsızlığı ve işlem ve süreçlerin şeffaf olması ile ilişkili bir durum olduğunu göstermektedir.

Önerilerimiz şu şekilde sıralanabilir:

1. Türkiye yükseköğretimindeki mevcut büyüme eğilimi sürdürülmelidir çünkü yükseköğretim hâlâ toplumsal talebe cevap üretememektedir. Kalite konusundaki çalışmalar bu büyümeyi destekleyecek şekilde kurulmalıdır.
2. Türkiye'de üniversiteler kanunla kurulduğu için, bu kurumların daha sonraki kurumsal denetim süreçlerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisini temsilen hükümet (Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT, vs.) paydaş olarak yer almalıdır.
3. Türkiye'nin öncelikleri ve mevcut durumu bilinmeden, kalite güvencesi konusunda atılacak adımların, üniversiteler üzerinde yeni bir bürokratik yük oluşturma riski vardır. Avrupa yükseköğretiminde de oldukça tartışmalı bir konu olan kalite güvencesi konusunda atılacak adımların, dikkatli ve yavaş olmasında fayda vardır. İngiltere'de kalite güvencesi konusunda son yirmi yılda birkaç kez köklü politika değişikliğine gidilmiştir.
4. Yükseköğretim kurumları, kaliteden sorumlu olması gereken kuruluşlardır. Bu kurumlar, mevcut programlarının kalitesini artırmak adına, mezunlarını izlemeli ve ilgili sektörden deneyimli insanlardan eğitim süresince faydalanmalıdır.



5. YÖK ön lisans, lisans ve lisansüstü programların açılmasına için kaliteye yönelik bir dizi ölçütler belirlemiş olmasına rağmen, bu ölçütlerin çok sağlıklı bir şekilde filtre vazifesi gördüğü söylenemez. YÖK'ün programın açılmasından sonra programın performansını değerlendirmeye yönelik ciddi bir denetim mekanizmasına sahip değildir. Bu nedenle ön lisans, lisans ve lisansüstü programlarla ilgili belirli aralıklarla performans değerlendirmeleri yapılmalı, ihdas edilen ölçütleri sağlamayan programlara eksikliklerini tamamlamaları için ek süre verilmeli, bu süre sonunda da iyileşme sağlanmazsa yaptırımlar uygulanmalıdır.
6. YÖK'ün program başvurularını ve programları denetimi, memurların yürüttüğü bir değerlendirmeden ziyade, akademisyenlerin değerlendirmesi olarak işlemelidir. YÖK'ün koyduğu ölçütlerin ilgili programlarda sağlanıp sağlanmadığının tespiti, akademisyenler tarafından tespit edilmelidir. Bir başka ifadeyle, yükseköğretim kurumlarının program açma ölçütlerini sağlayıp sağlamadığının denetimi, bürokratik denetimden çok, akran değerlendirmesine dayalı bir süreç olarak işlemelidir.

Kaynaklar

- Altbach, P.G., Reisberg, L. ve Rumbley, L.E. (2009). Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO.
- CHEA. (2001), Glossary of Key Terms in Quality Assurance and Accreditation, Council For Higher Education Accreditation, 26 Mayıs 2010 tarihinde erişilmiştir: http://www.chea.org/international/inter_glossary01.html
- Dodds, A. (2005). British and French evaluation of international higher education issues: An identical political reality? *European Journal of Education*, 40(2):155-172.
- DPT. (2007). Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013). Yükseköğretim özel ihtisas komisyonu raporu. Basılmamış taslak rapor.
- El-Khawas, E. (2001). Who's in charge of quality? The governance issues in quality assurance, *Tertiary Education and Management*, 7, 111-119.
- ENQA. (2007). Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area. Helsinki: ENQA.
- ENQA. (2008), Quality procedures in the European higher education area and beyond: Second ENQA survey. Helsinki: ENQA.
- Ergüder, Ü., Şahin, M., Terzioğlu, T. ve Vardar, Ö. (2009). Neden yeni bir yükseköğretim vizyonu? İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi.
- Hamalainen, K. (2003). Common standards for programme evaluations and accreditation?, *European Journal of Education*, 38(3), 291-300.
- Hussey, T. ve Smith, P. (2010). The trouble with higher education: A critical examination of our universities. London: Routledge.
- Küçükcan, T. ve Gür, B.S. (2009). Türkiye'de yükseköğretim: Karşılaştırmalı bir analiz. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı: Ankara.
- Levine, A. (2001). Higher education as a mature industry. In Altbach, P., Gumport, P.J. ve Johnstone, D. B. (ed.), *In defense of American higher education içinde* (ss. 38-58). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Orsingher, C. (2006). Introduction. C. Orsingher (Ed.), *Assessing quality in European higher education institutions: Dissemination, methods and procedures içinde* (ss. 1-3). Heidelberg: Physica-Verlag.
- Özer, M. (2010, 18 Haziran). Yükseköğretimde kalite güvencesi üzerine. *Cumhuriyet Bilim Teknoloji* 1213/18.
- Özer, M., Gür, B. S. ve Küçükcan, T. (2010). Yükseköğretimde kalite güvencesi. Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Schwarz, S. ve Westerheijden, D.F. (2007). Preface. S. Schwarz ve D. F. Westerheijden (Ed.), *Accreditation and evaluation in the European higher education area içinde* (ss. ix-xii). Springer.
- UNESCO. (2004) Higher Education in a Globalized Society: UNESCO Education Position Paper. Paris: UNESCO. 26 Mayıs 2010 tarihinde erişilmiştir: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247e.pdf>
- Vlăsceanu, L., Grünberg, L., and Pârlea, D., 2004, Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions. Bucharest: UNESCO-CEPES. 26 Mayıs 2010 tarihinde erişilmiştir: <http://www.cepes.ro/publications/pdf/QA&A%20Glossary.pdf>
- Westerheijden, D.F., Stensaker, B. ve Rosa, M.R. (2007). Introduction. D.F. Westerheijden, B. Stensaker ve M.R. Rosa, *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation içinde* (ss. 1-11). Springer.
- World Bank. (2008). Turkey-Higher education policy study. Volume 1: Strategic directions for higher education in Turkey. (Report No: 39674 – TU). Washington, DC: World Bank.