

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN VE
TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME**

**DOKTORA TEZİ
Gonca GÜNGÖR GÖKSU**

Enstitü Anabilim Dalı: Maliye

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR

KASIM – 2017

T.C.
SAKA YA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

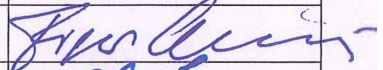
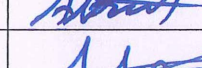
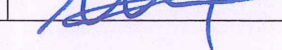
**YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN
VE TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME**

DOKTORA TEZİ

Gonca GÜNGÖR GÖKSU

Enstitü Anabilim Dalı: Maliye

“Bu tez 02/11/2017 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından ~~Oyçokluğu~~/Oybirliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ	İMZA
Prof.Dr.E. GİCEN ALTUĞ	BAŞARILI	
Prof. Dr. Tamer GÜRDAL	BAŞARILI	
Doc.Dr.Tolga DEMİRBAS	BAŞARILI	
Doc. Dr. Ayhan İsmail Koca	BAŞARILI	
Doc.Dr. Mehmet Emin Altındemir	BAŞARILI	



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN VE TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 301 sayfalık kısmına ilişkin *Sakarya Üniversitesi Lisansüstü Yönetmeliği Madde 28* uyarınca aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 20/10/2017 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından şahsıma iletilen *Turnitin* intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 6 ‘tır.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1) Kaynakça hariç
- 2) Alıntılar dahil
- 3) 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Öğrenci

Gonca GÜNGÖR GÖKSU 02/11/2017

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı – Soyadı
Öğrenci Numarası
Ana Bilim Dalı
Programı
Statüsü

:Gonca GÜNGÖR GÖKSU

:D116006002

:Maliye

:Maliye

: ☐ Y. Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

Danışman

Doç. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR, 02/11/2017

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının yazılması ve savunulması aşamalarında beni yönlendiren ve bilimsel bilgi birikimini paylaşan danışman hocam Doç. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR'e şükranlarımı sunarım. Tez komite üyelerinden Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN ve Doç. Dr. Mustafa ÇALIŞIR hocalarıma da değerli katkılarından dolayı teşekkür ederim. Yükseköğretim finansmanı çalışmam konusunda bana öneride bulunan Prof. Dr. N. Tolga SARUÇ'a ve Türkiye'deki mevcut yükseköğretim bütçeleme sistemi ile kalite süreçleri hakkında zaman zaman bilgi birikimine başvurduğum hocalarım Prof. Dr. Kamil TÜĞEN'e, Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN'a ve Yrd. Doç. Dr. Tuğba CANVER KAHVECİ'ye de teşekkür etmek istiyorum.

Anket tasarımı ve analizi konusunda bana yol gösteren Doç. Dr. Aykut Hamit TURAN'a, Sakarya Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanı Cengiz KARADENİZ'e ve Yrd. Doç. Dr. Hakan BEKTAŞ'a değerli katkılarından dolayı minnetlerimi sunarım. Bununla birlikte anketlerin üniversitelerde uygulanması amacıyla izin alma aşamasında yardımlarını esirgemeyen Rektör Yardımcısı Prof. Dr. Musa EKEN hocama da teşekkür etmek istiyorum. Çalışmamın nitel kısmı için mülakat teklifimi kabul eden ve bilgi birikimini benimle paylaşan Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN'a, Muhasebat Genel Müdürü Ertan ERÜZ'e, Prof. Dr. Emine Figen ALTUĞ'a, Prof. Dr. Hasan Engin ŞENER'e, Doç. Dr. Ahmet ÖZEN'e, Doç. Dr. Bekir GÜR'e, Maliye Bakanlığı Program, Performans ve Proje Dairesi Başkanı Hüseyin IŞIK'a, Maliye Uzmanı Sibel YILMAZ'a ve Isparta Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanı Ertan ÇEKİN'e katkılarından dolayı şükranlarımı sunarım. Hem mülakat hem de tezimin yeniden incelenmesi aşamalarında desteğiyle ve pozitif yaklaşımıyla motivasyonumu her daim yüksek tutan Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ'a ayrıca teşekkür etmek istiyorum. Yazım aşamasında tez yazım kuralları ile ilgili zaman zaman doktora tezinden faydalandığım mesai arkadaşım Yrd. Doç. Dr. Işıl AYAS'a, anlatım bozuklukları konusunda beni yönlendiren sevgili arkadaşım Betül Zeynep KILIÇ'a, öğrencilerimiz Sevda DÜDÜKÇÜ'ye ve Şeyma GÖLBAŞI'ya katkılarından dolayı minnetlerimi sunarım.

Önsözün son kısmını aileme ithaf etmek istiyorum. Öncelikle beni gerek özel yaşantımda, gerekse akademik hayatta sürekli destekleyen, başarmam için yüreklendiren, mesleki tecrübesini her daim paylaşan sevgili eşim Alper GÖKSU'ya, beni bugünlere getiren vefakâr annem ile babam Saadet-Yusuf GÜNGÖR'e sonsuz şükranlarımı sunarım. Sadece bu tez çalışması esnasında değil, çocukluğumdan itibaren bana bir anne, bir baba gibi davranan, evlerini açan, beni dördüncü çocukları olarak gören muhterem insanlar anneannem Havva (Necla) ELARSLAN'a ve Dedem Zeki ELARSLAN'a da ne kadar teşekkür etsem azdır. Çocukken pek anlaşılamadığımız, aksine büyüyünce kıymetini anladığım ablam Gamze SATICI'ya, eniştem Mehmet SATICI'ya ve oğlumuzun manevi ananesi Emine BAHAR'a da desteklerinden dolayı şükranlarımı sunarım. Son olarak uğurum, en kıymetlim, canımın canı, cennet kokulu, gül yüzlü oğlum Cenker Zeki'mi çok sevdiğimi söylemek ve annesiz geçirdiği her an için ondan özür dilediğimi belirtmek isterim.

Gonca GÜNGÖR GÖKSU

02.11.2017

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vi
ŞEKİL LİSTESİ.....	vii
GRAFİK LİSTESİ	viii
TABLO LİSTESİ	ix
ÖZET.....	xiii
SUMMARY	xiv

GİRİŞ	1
-------------	---

BÖLÜM 1: YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETİNİN VE FİNANSMANININ

TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ	10
---------------------------------	----

1.1. Yükseköğretim Hizmeti ve Fonksiyonları	10
---	----

1.1.1. Yükseköğretim Hizmeti Hakkında Genel Bilgiler	10
--	----

1.1.2. Yükseköğretimin Amacı ve Nitelikleri	12
---	----

1.1.3. Yükseköğretimin Faydaları	13
--	----

1.1.4. Yükseköğretimin Maliyetleri	16
--	----

1.2. Yükseköğretim Finansmanı ve Yükseköğretimde Kaynakların Optimum Tahsisi..	19
--	----

1.3. Yükseköğretim Finansmanına Yönelik Görüşler	20
--	----

1.3.1. Yükseköğretim Finansmanında Kamu Kesiminin Müdahalesini	
--	--

Savunan Görüşler	21
------------------------	----

1.3.2. Yükseköğretim Finansmanında Özel Kesimi Savunan Görüşler	24
---	----

1.4. Yükseköğretim Finansmanında Yaşanan Değişimler	27
---	----

1.4.1. Yükseköğretim Finansmanında Maliyet Paylaşımı Yaklaşımı	29
--	----

1.4.2. Maliyet Paylaşımı Yaklaşımına Yönelik Eleştiriler	33
--	----

1.5. Yükseköğretim Finansman Yöntemleri	34
---	----

1.5.1. Öğrenci Kredisi ya da Öğrenci Borçlanma Yöntemi	35
1.5.1.1. Sabit Programlanmış veya Geleneksel Mortgage (İpotek) Tipi Kredi Yöntemi	38
1.5.1.2. Gelire Bağlı Kredi Yöntemi	39
1.5.2. Yükseköğretimin Öğrenci Harçları Tarafından Finansmanı	41
1.5.3. Kamu Kaynakları Aracılığıyla Yükseköğretim Finansman Yöntemleri ...	43
1.5.3.1. Planlı, Girdi Esaslı Finansman Yöntemi	44
1.5.3.2. Performans Esaslı Finansman Yöntemi	47
1.5.3.3. Özel Amaçlı Satın Almaya Dayalı Finansman Yöntemi.....	48
1.5.3.4. Öğrenciler (Müşteriler) Aracılığıyla Talebe Dayalı ve Girdi Esaslı Finansman Yöntemi (Kupon Yöntemi)	49

BÖLÜM 2: YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI

FİNANSMANININ TEORİSİ VE ÜLKE UYGULAMALARI	52
2.1. Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansmanın Teorik Çerçevesi	52
2.2. Kamu Kaynaklarının Performans Esaslı Finansman Mekanizmaları ile Tahsisi	61
2.2.1. Performans Taahhütnameleri	62
2.2.2. Doğrudan Performansa Bağlı Finansman	64
2.2.3. Rekabetçi Finansman	67
2.2.4. Sonuçlara Göre Ödemeler	68
2.2.5. Performans Esaslı Finansman Mekanizmaların Güçlü ve Zayıf Yönleri	70
2.3. Performans Esaslı Finansmanın Avantajları	71
2.4. Performans Esaslı Finansmanın Dezavantajları ve Muhtemel Çözüm Önerileri	73

2.5. Performans Esaslı Finansman Kapsamında Kullanılan Performans	
Göstergelerinin Teorik Çerçevesi	77
2.5.1. Performans Göstergeleri Belirlenirken Dikkat Edilmesi	
Gereken Hususlar	81
2.5.2. Performans Göstergelerine Yönelik Eleştiriler	83
2.5.3. Literatürde Yer Alan Performans Gösterge Türlerinden Örnekler	84
2.6. Performans Göstergelerini Denetlemek Amacıyla Başvurulan Modeller	87
2.6.1. Kurum Karnesi Yöntemi	88
2.6.2. EFQM Mükemmellik Modeli	89
2.6.3. Gösterge Tablosu	92
2.6.4. Birleşik Performans Göstergeleri Modeli	93
2.7. Performans Esaslı Finansman Uygulamasının Diğer Finansman Yöntemleri	
ile Karşılaştırılması	94
2.7.1. Performans Esaslı Finansman ve Performans Esaslı	
Bütçeleme Yöntemlerinin Karşılaştırılması	94
2.7.2. Performans Esaslı Finansman ile Formül Finansman	
Yöntemlerinin Karşılaştırılması	99
2.8. Avrupa Ülkelerinde Performans Esaslı Finansman Uygulama Örnekleri	105
2.9. Performans Esaslı Finansmanın Diğer Ülkelerdeki Uygulamaları	123
2.9.1. Avustralya’da Performans Esaslı Finansman Uygulaması	124
2.9.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Performans Esaslı Finansman	
Uygulaması	128
2.9.3. Rusya’da Performans Esaslı Finansman Uygulaması	139

2.9.4. Japonya’da Performans Esaslı Finansman Uygulaması	141
2.10. İncelenen Ülkelerde Performans Esaslı Finansman Uygulamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi	143

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE YÜKSEKÖĞRETİM FİNANSMANI VE

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN ANALİZİ 148

3.1. Türkiye’de Yükseköğretim Sistemi	148
3.2. Türkiye’de Yükseköğretim Finansmanı ve Niceliksel Yönü	152
3.3. Vakıf Üniversitelerinin Finansman Yapısının İncelenmesi	162
3.4. Türkiye’ de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi ve Yükseköğretim Kapsamında Değerlendirilmesi	164
3.4.1. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Genel bir Çerçevesi	164
3.4.2. Türk Yükseköğretim Sistemi Kapsamında Performans Esaslı Bütçelemenin Değerlendirilmesi	174
3.5. Türk Yükseköğretim Sisteminde Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Mevcut Sorunlar ve Çözüm Önerileri	177

BÖLÜM 4: TÜRK YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMİNE YÖNELİK

PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN ÖNERİSİ 181

4.1. Yükseköğretimde Performans Esaslı Bir Finansman Önerisi Hazırlanırken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar	181
--	-----

4.2. Finansman Önerisinin Ana Hatları: Doğrudan Performansa Bağlı Bonus	
Ödemesi	183
4.3. Nicel Yöntem: Anket Veri Analizi ve Bulgular	190
4.3.1. Birinci Aşama: Sorulara Verilen Yüzdelik Değerlerin Hesaplanması	198
4.3.2. İkinci Aşama: Faktör Analizi ve Uygulanması	197
4.3.2.1. Faktör Analizinin Teorisi	197
4.3.2.2. Verilerin Açıklayıcı Faktör Analizi ile Değerlendirilmesi.....	201
4.4. Nitel Yöntem: Mülakatların Değerlendirilmesi	217
4.4.1. Kamu Yükseköğretim Kurumlarının Performans Düzeylerine İlişkin	
Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi	219
4.4.2. Finansman Önerisinin Ana Hatlarının Belirlenmesine Yönelik	
Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi	223
4.4.3. Finansman Önerisinin Muhtemel Sonuçlarının Belirlenmesine	
Yönelik Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi	230
4.5. Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Gösterge Grupları	235
4.6. Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansmanın Türkiye Açısından	
Değerlendirilmesi	242
SONUÇ VE ÖNERİLER	245
KAYNAKÇA	253
EKLER	293
ÖZGEÇMİŞ	301

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
ABS	:Analitik Bütçe Sınıflandırılması
AKTS	:Avrupa Kredi Transfer Sistemi
Ar-Ge	:Araştırma-Geliştirme
BAMA	:Bachelor and Master
GSYH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
PEB	:Performans Esaslı Bütçeleme
PEF	:Performans Esaslı Finansman
MEB	:Milli Eğitim Bakanlığı
MEXT	:The Ministry of Education, Culture, Sport, Sciences and Technology
OECD	:Organization for Economic Co-operation and Development
ÖSYM	:Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Kurumu
STEM	:Science, Technology, Education and Mathematics
URAP	:University Ranking by Academic Performance
ÜAK	:Üniversiteler Arası Kurulu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜBİTAK	:Türkiye Bilimsel Araştırma Destek Kurumları
YDK	:Yükseköğretim Denetleme Kurulu
YÖK	:Yükseköğretim Kurulu

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Gelir Kaynaklarının Yükseköğretim Kurumlarına Aktarılması ve Yükseköğretim Kurumlarından Dönüşü	33
Şekil 2: Yükseköğretim Finansman Yöntemleri.....	35
Şekil 3: Kamu Kaynaklarıyla Finansman Mekanizmalarının Sınıflandırılması	44
Şekil 4: Harcama Kalemi Finansman Süreci Akış Diyagramı	46
Şekil 5: Performans Esaslı Finansman Süreci Akış Diyagramı	57
Şekil 6: Performans Esaslı Finansmanın Nedensel Mantığının Basitleştirilmiş Örneklemesi	58
Şekil 7: Stratejik Hedeflerin, Amaçların ve Göstergelerin Hiyerarşik Modeli	80
Şekil 8: Yükseköğretim Bağlamında Performans Gösterge Örnekleri	87
Şekil 9: Kurumsal Karne Yapısı	88
Şekil 10: EFQM Mükemmellik Modeli Kavramı	90
Şekil 11: Avrupa Ülkelerinde Performansa Esaslı Finansman Tahsislerinin İçeriği ..	106
Şekil 12: 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na Göre Türkiye Yükseköğretim Yönetim Modeli (YÖK Sistemi).....	152
Şekil 13: Yükseköğretim Kurumlarına Yönelik Kamu Kaynaklarının Tahsis Süreci .	154
Şekil 14: Türk Kamu Kurumlarında Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Bütçeleme Sürecinin Unsurları	167
Şekil 15: Performans Programı Hazırlama Süreci	171
Şekil 16: Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	173

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Yükseköğretimin Özel ve Sosyal Faydaları ile Maliyetleri

Grafiksel Gösterimi 18

Grafik 2: Dışsallıklar Olduğu Durumunda Yükseköğretime Ayrılan

Kaynakların Optimum Tahsisi 20

Grafik 3: Kamu Yükseköğretim Kurumları Gelirlerinin Toplam Gelir Bütçesi

İçindeki Payları (2006-2016) 157

Grafik 4: Yükseköğretim Bütçesinin Toplam Merkezi Bütçe ve GSYH İçindeki

Payı (1975-2016)..... 159

Grafik 5: Yükseköğretim Kurumlarının Toplam Bütçesi İçinde

Ekonomik Sınıflandırmanın Alt Bileşenlerinin Payları (2007-2016) 161

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Yükseköğretimin Sosyal-Özel Maliyeti ile Sosyal-Özel Faydaları	17
Tablo 2: Kamusal Yükseköğretimden Özel Yükseköğretime Doğru Yaşanan Değişimler	26
Tablo 3: Yükseköğretimde Öğrenci Harçlarını ve Devlet Desteğini Savunan Görüşlerin Karşılaştırılması	32
Tablo 4: Ülkelere Göre Öğrenci Harç Politika Çeşitleri	43
Tablo 5: Geleneksel ve Performans Esaslı Finansman Mekanizmaları	61
Tablo 6: Performans Esaslı Finansman Mekanizmalarının Karşılaştırılması	70
Tablo 7: Performans Esaslı Finansmanın Avantajları ile Dezavantajlarının Karşılaştırılması	77
Tablo 8: EFQM Modelinde Yer Alan Göstergeler	90
Tablo 9: P.E.F. ve P.E.B. Yöntemlerinin Farklı Yönlerinin Karşılaştırılması.....	98
Tablo 10: Performans Esaslı Finansman ile Formül Finansmanın Güçlü ve Zayıf Yönleri	104
Tablo 11: Formül Finansman ile Performans Esaslı Finansman Yöntemlerinin Ortak ve Farklı Yönleri	105
Tablo 12: Çeşitli Ülkelerde Yükseköğretim Finansmanında Kamu Sektörünün ve Özel Sektörün Payları (1997, 2002, 2005, 2008, 2010, 2013).....	107
Tablo 13: Danimarka'da Performans Taahhütnamelerinin İçeriği	109
Tablo 14: Hollanda'da Performans Taahhütnamelerinde Yer Alan Göstergeler.....	111
Tablo 15: Finlandiya'da Performans Taahhütnamelerinde Yer Alan Göstergeler	116

Tablo 16: Yükseköğretim Kurumlarının Performansları Doğrultusunda

Aktarılan Ödeneklerin Kapsamı 118

Tablo 17: Avrupa Ülkelerinde Yükseköğretimin Kamu Bütçesi ile Finansman

Şekilleri 119

Tablo 18: Avrupa Ülkelerinde Eğitim-Öğretim için Kullanılan Performans

Göstergeleri 121

Tablo 19: Avrupa’da Devlet Üniversitelerine Yapılan Ödenek Aktarımında

Tercih Edilen Ölçütler 122

Tablo 20: Ar-Ge’ye Ayrılan Finansmanda Tercih Edilen Göstergeler 123

Tablo 21: Avustralya’da Tercih Edilen Ana Performans Göstergeleri 126

Tablo 22: Avusturalya’da Ödüllendirilen Finansman Modelinin İçeriği 127

Tablo 23: Farklı Eyaletlerde Performans Esaslı Finansman Uygulanırken Tercih

Edilen Performans Göstergeleri 136

Tablo 24: Performans Göstergelerinin Toplam Finansman İçerisindeki Payları 137

Tablo 25: A.B.D. Eyaletlerinde Genel Olarak Tercih Edilen Gösterge Türleri 139

Tablo 26: Çeşitli Ülkelerde Yükseköğretim Finansmanında Vuku Bulan Performans

Esaslı Finansman Uygulamalarının Genel Bir Analizi 145

Tablo 27: Türkiye’de Yükseköğretim Gelirlerinin Giderlere Tasnifinin Gösterimi 157

Tablo 28: Yükseköğretim Harcamalarının GSYH, Toplam Devlet Bütçesi ve

Toplam Eğitim Bütçesi İçindeki Payları (1995-2016) 160

Tablo 29: Yükseköğretim Kurumlarının Toplam Bütçesinin Ekonomik

Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2007-2016, TL cinsinden) 162

Tablo 30: Stratejik Yönetim Süreci 168

Tablo 31: Stratejik Yönetim Süreci	169
Tablo 32: Üniversitelerin Gruplara Ayrılmasında Kullanılan Kriterler	189
Tablo 33: İdari Görevlerine Göre Katılımcıların Dağılımı	191
Tablo 34: Ankete Katılanların Görev Aldıkları Yükseköğretim Kurumlarının Dağılımı	192
Tablo 35: Katılımcıların İdari Görev Süreleri	193
Tablo 36: Katılımcıların Çalışma Alanları	193
Tablo 37: Güvenilirlik Analizi	194
Tablo 38: Anket Sorularına Verilen Yanıtların Yüzdelik Değerleri	195
Tablo 39: KMO Uygunluk Testi İçin Önerilen Kriterler	200
Tablo 40: Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 1	202
Tablo 41: Ortak Faktör Varyansı 1	203
Tablo 42: Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 2	204
Tablo 43: Ortak Faktör Varyansı 2	205
Tablo 44: Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 3	206
Tablo 45: Ortak Faktör Varyansı 3	206
Tablo 46: MSA Değerleri 1	207
Tablo 47: Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları 1	208
Tablo 48: Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 4	209
Tablo 49: Ortak Faktör Varyansı 4	210
Tablo 50: MSA Değerleri 2	211
Tablo 51: Özdeğer İstatistiğine Bağlı Faktör Sayısı ve Açıklanan Toplam Varyansı ..	211
Tablo 52: Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları 3	213

Tablo 53: Faktör Analizinin Genel Sonuçları	215
Tablo 54: Faktörlerin Açıkladığı Varyanslar	216
Tablo 55: Ankette Yer Alan Diğer Soruların Analizi	216
Tablo 56: Mülakat Yapılan Katılımcılar ve Uzmanlık Alanları	218
Tablo 57: Ar-Ge Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri ...	236
Tablo 58: Eğitim-Öğretim Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri	237
Tablo 59: Hem Eğitim-Öğretim Odaklı Hem de Araştırma-Geliştirme Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri	238

Tez Başlığı: Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansman ve Türkiye için Bir Değerlendirme

Yazar: Gonca GÜNGÖR GÖKSU

Danışman: Doç. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR

Tarih: 02.11.2017

Sayfa Numarası: xiv (ön kısım) + 292 (tez) + 8 (ek)

Anabilim Dalı: Maliye

Bilim dalı: Maliye

Türkiye'de, son yıllarda kamu kurumlarında yürütülen faaliyetlere ilişkin etkinlik ve verimlilik tartışmaları söz konusudur. Özellikle; kaynakların ihtiyaçlar doğrultusunda, israf edilmeden kullanılması hususunda yeni yöntemler geliştirilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde yükseköğretimin kalitesi önemli bir gösterge olduğu için yükseköğretim kurumlarının performans düzeylerini ölçmeye yönelik yeni fikirler birçok platformda gündeme gelmektedir. Gelişmiş ülkeler incelendiğinde, yükseköğretim alanında kamusal kaynakların tahsis edilmesinde modern bütçeleme tekniklerinin tercih edildiği görülmektedir. Performans esaslı finansman yöntemi de bahsedilen yeni teknikler arasında yer almaktadır. Genellikle performans esaslı bütçeleme yöntemiyle karıştırılan bu yöntem, yükseköğretim kurumlarının performansları ile doğrudan ilişkilidir. Uygulamada performans hedeflerine ulaşan kurumlara, formüle dayalı hesaplamalar doğrultusunda ödenek aktarımı sağlanmaktadır. Amaç, Ar-Ge çalışmalarını hızlandırarak, üniversiteler arasında rekabeti teşvik etmek ve kurumsal gelişimi desteklemektir. Özünde etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kıstaslarını benimseyen bu yöntem ile yükseköğretimde kaynakların hem bilinçsizce kullanılmasının hem de atıl kalmasının önüne geçilmek istenmektedir.

Türkiye'de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü ile birlikte 2006 yılından itibaren tüm kamu kurum ve kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Ancak yükseköğretim kapsamında bu bütçeleme yönteminin uygulaması, üniversitelerin performansları üzerinde olumlu etkilere neden olmamıştır. Çünkü kamu yükseköğretim kurumları, stratejik planları aracılığıyla performans hedeflerini belirliyor olsalar dahi, geleneksel yöntemlere göre ödenek aktarımına halen devam edilmektedir. Diğer bir ifadeyle; üniversitelerin genel performans düzeyleri uygulamada dikkate alınmamakta, finansman tahsis edilirken öğrenci sayıları öncelikli bir kriter olarak kabul edilmektedir. Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin etkinliği ise diğer bir sorundur. Mevcut sorunlara çözüm bulmak amacıyla bu tez çalışması kapsamında, yükseköğretimde performans esaslı finansman konusu incelenmiş ve Türkiye için yeni bir finansman önerisi sunulmuştur.

Çalışmanın yöntemi olarak, sıralı karma yöntem tercih edilmiştir. Öncelikle; idari görevi olan akademik personellerden ve daire başkanlarından oluşan 442 kişilik gruba anket uygulanmıştır. Önemli performans göstergelerini belirlemek amacıyla da anket verilerine açıklayıcı faktör analizi uygulanmıştır. Bir sonraki aşamada ise devlet bütçesi alanında uzman 11 kişiyle yarı yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşülmüştür. Böylece performansa dayalı yeni bir finansman önerisi tasarlanmıştır. Yeni finansman önerisine göre Türkiye'deki tüm kamu yükseköğretim kurumlarının ortak performans hedeflerine ve göstergelerine tabi olması tavsiye edilmektedir. Eğer bir yükseköğretim kurumu bir performans gösterge hedefinde en az % 80 ve üstü başarılı olursa, ilgili göstergenin katsayısı kadar performans ödeneği almaya hak kazanmaktadır. Bütün performans gösterge hedeflerinde en az %80 ve üstü başarıya ulaşan bir yükseköğretim kurumu, en fazla %5 ek performans ödeneği elde edebilmektedir. Bir kurumun alabileceği toplam performans ödenek tutarı; ilgili yılda bütün kamu yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen hazine ödeneğinin, toplam kamu yükseköğretim kurum sayısına bölünmesi ile elde edilen tutarın %5'i kadardır. Bu yeni finansman önerisi ile üniversitelerin hedeflerini açık bir şekilde tanımlamaları, performans ölçümlerinin ve denetimlerinin daha güvenilir olması ve yükseköğretimde hizmet kalitesinin artırılması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yükseköğretim Finansmanı, Performans Esaslı Finansman, Performans Esaslı Bütçeleme, Performans Hedefi, Performans Göstergesi

Title of the Thesis: Performance-Based Financing in Higher Education and An Evaluation for Turkey

Author: Gonca GÜNGÖR GÖKSU **Supervisor:** Assoc. Prof. Mehmet Emin ALTUNDEMİR

Date: 02.11.2017 **Nu. of pages:** xiv (pre text) + 292 (main) + 8 (App.)

Department: Public Finance **Subfield:** Public Finance

In Turkey, discussions on efficiency and productivity related to the activities carried out in public institutions are in question in recent years. Especially, new methods have being developed for using the resources in accordance with the needs without wasting them. For being that the quality of higher education is an important indicator in evaluating the development level of countries, new ideas for measuring the performance levels of higher education institutions become a current issue on many platforms. When the developed countries are examined, it is observed that modern budgeting techniques are preferred for the transfer of public funds in higher education. The performance-based financing method is among the new techniques mentioned too. This method, which is generally confused with the performance-based budgeting, is directly related to the performances of higher education institutions. In practice, the appropriation transfer is provided to the institutions that achieve the performance goals in accordance with the formulas based calculations. The aim is to accelerate research and development (R&D) studies, increase competitive factors among universities and support cooperation development. By using this method which adopts the criteria of efficiency, efficiency and economy in its essence, it is desired to prevent both of the unconscious use of resources and not to remaining idle of resources in higher education.

In Turkey, Performance-Based Budgeting method based on Strategic Planning has started to be implemented in all public agencies and institutions with the adoption of Public Financial Management and Control Law No. 5018 since 2006. However, the application of this budgeting method within the scope of higher education did not cause positive effects on the performance of the universities Although public higher education institutions determine their performance goals through strategic plans, appropriation transfer according to the traditional method is still continued. In other words, the performance levels of universities are not considered in practice, students' numbers are still accepted the primary criterion while financing is allocated. Also, the efficiency of performance auditing conducted by the Court of Accounts is another problem. For finding solutions to current problems, the performance based financing in higher education within the scope of this thesis study has been examined, and a new financing proposal for Turkey has been presented.

The sequential mixed method was preferred as the method of the study. Firstly, a survey was applied to a group of 422 which consists of department heads and also academic personals who have administrative positions. In order to determine important performance indicators, explanatory factor analysis was applied to the questionnaire data. In the next stage, 11 individuals who are experts in the government budget field were interviewed with the semi-structured interview technique. Thus, a new financing proposal based on performance is designed. According to the new proposal, it is suggested that the all public higher education institutions in Turkey are subjected to the predetermined performance goals and indicators. If a higher education institution succeeds at least 80 % or better of the proportion of a performance indicator, it can deserve performance financing as much as the coefficient of the relevant performance indicator. An institution that achieves at least 80 % or better of all performance indicators/goals can receive maximum 5% additional performance appropriation. The total amount of performance appropriation is determined on the basis of maximum 5% of the amount found by dividing the treasury appropriation assigned to all public higher education institutions by the total public higher education institutions in relevant year. With this new financing proposal, it is expected that universities clearly identify their goals, that performance measurements and audits become more reliable, and that the service quality of higher education is increased.

Keywords: Higher Education Financing, Performance-Based Financing, Performance-Based Budgeting, Performance Target, Performance Indicator

GİRİŞ

Ülkelerin sosyo-kültürel bakımdan gelişmesi ve çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşması, beşeri sermaye kalitesinin yüksek olması ile mümkündür. Beşeri sermaye kalitesinin yükselmesi ise eğitime dayanmaktadır. Bireylerin meslek hayatlarında belirleyici bir rol üstlenen yükseköğretim, toplum üzerinde de doğrudan ve dolaylı önemli faydalara sahiptir. Yükseköğretimin öncelikli toplumsal faydaları arasında nitelikli mezun ihtiyacını karşılamak, toplumların ekonomik ve kültürel ilerlemesine katkı sağlamak, ülkelerin araştırma-geliştirme (Ar-Ge) kapasitesinin gelişimini desteklemek gibi işlevler yer almaktadır. Bununla birlikte, yükseköğretim bir ülkenin gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) artışına neden olmaktadır. Yükseköğretimin diğer olumlu etkileri ise sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, yoksulluğun azaltılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, suç oranlarının düşürülmesi, yeni teknolojik ilerlemelere hızla uyum sağlanması, demokrasinin güçlendirilmesi ve sivil özgürlüklerin oluşturulmasıdır.

Yükseköğretim hizmetinin kökeni MÖ 400 yılındaki Eflatun'un Academia'sına ve MÖ 387 yılındaki Aristo'nun Lyceum'una dayanmaktadır. 19. Yüzyılın başlarından itibaren yükseköğretim, sadece bilimsel bilgiyi öğretmekle kalmamıştır. Aynı zamanda bilimsel araştırma faaliyetlerini de üstlenmiştir. Zamanla kitlesel yükseköğretime geçilmiş ve üniversiteler sınır ötesi faaliyetlerde bulunmaya başlamışlardır. Günümüzde üniversiteler birbirleriyle rekabet ederek, üstün yetenekli öğrencileri bünyelerinde barındırmaya ve Ar-Ge ile eğitim-öğretim performanslarını artırmaya çalışmaktadırlar.

Yükseköğretimin sınırları genişledikçe üniversitelerin finansman ihtiyaçları da hızla artmaktadır. Önceleri neredeyse tamamen devlet tarafından finanse edilen yükseköğretim kurumları, özellikle 1980 sonrası Neo-Liberal politikaların etkisi ile özel kesim tarafından da yoğun bir şekilde finanse edilmeye başlanmıştır. Neo-Liberal politikalara ek olarak, yaşanan ekonomik ve finansal krizlerin ülkelerin GSYH'lerinde ciddi kayıplara sebep olmasından dolayı, finansman sağlayan kuruluşlar sınırlı kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması amacıyla performans esaslı kriterler uygulamaya başlamışlardır.

21. Yüzyıla gelindiğinde performans esaslı finansman (PEF) uygulamaları, yükseköğretim alanında kabul edilen yenilikler arasında önemli bir konuma sahip olmuştur. Yükseköğretimde PEF politikalarının ana hedefi; ekonomik büyümeye katkı sağlayacak nitelikli istihdam gücünü arttırmak amacıyla eğitim-öğretim ve Ar-Ge faaliyetlerinin geliştirilmesi için üniversitelerin teşvik edilmesidir. Bu sayede eğitim-öğretim ve Ar-Ge süreçlerinin iyileştirilmesi beklenmektedir. İlave olarak, bu finansman yöntemi ile kamuda hesap verme yükümlülüğüne vurgu yapılmaktadır.

Kurumlar arasında rekabetin hızlandırılmasına ve bilimsel araştırma kapasitesinin geliştirilmesine ciddi katkılar sağladığı düşünülen PEF yöntemi, 1990'lı yıllardan itibaren başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa ülkeleri olmak üzere dünya genelinde büyük rağbet görmektedir. Zamanla farklı formlara dönüşen bu uygulama ile yükseköğretimde kalitenin artması, performansı düşük kurumların teşvik edilmesi, bilimsel çalışmaların hızlandırılması, kurumsal farkındalığın artırılması, kurumlar arası karşılaştırma yapılması gibi sonuçların elde edilmesi amaçlanmaktadır.

PEF, üniversitelerin ana hedeflerine yönelik ön şartlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda; hükümet yetkilileri yükseköğretim kurumları ile görüşmeler yapmakta ve kurumların performans hedefleri doğrultusunda göstergeler belirlenmektedir. Bir sonraki aşamada ise ilgili hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı denetlenmektedir. Hedeflere ulaşılması halinde, yükseköğretim kurumları vaat edilen ödenek tutarını elde edebilmektedirler. Sonuçta, daha şeffaf ve açık bir finansman sisteminin kurulmasına imkân sağlanmaktadır.

Bu çalışmanın ana konusu; yükseköğretimde performans esaslı finansmandır. Çalışma kapsamında ülke uygulamaları göz önünde bulundurularak, Türkiye'de yükseköğretim alanında PEF'ye ilişkin bir finansman önerisi yapılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hayata geçirilmesi ile birlikte, kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemi kabul edilmiştir. Ancak devlet üniversitelerine ödenek tahsis edilirken halen geleneksel yöntemlerin tercih edildiği görülmektedir. Uygulamada yükseköğretim kurumları beş yıllık stratejik planlarını, yıllık performans programlarını ve yılsonu faaliyet raporlarını hazırlasalar bile, finansman tahsis edilirken kurumların sergiledikleri performans düzeyleri arka planda kalmaktadır. Bu çalışmada tavsiye edilen finansman önerisi ise kamu yükseköğretim kurumlarının performansına dayalı ilave ödenekler elde etmelerini

içermektedir. Bu doğrultuda, çalışmada yer alan finansman önerisi ile Türk yükseköğretim kurumlarının başarı düzeylerinin belirlenmesi ve onların teşvik edilmesi hedeflenmektedir.

Araştırmanın Amacı

Yükseköğretimde PEF yöntemini esas alan bu tez çalışmasının ana amacı; yükseköğretim kurumlarını teşvik etmek için mevcut bütçe prosedürleri dışında belirlenmiş bir finansman kaynağı olarak PEF yöntemi geliştirmektir. Aynı zamanda, bu tez çalışmasında yer alan finansman önerisiyle Türk devlet üniversitelerinin ortak performans göstergelerine tabi olmaları amaçlanmaktadır. Mevcut uygulanan bütçe sistemi ile her kurum kendi vizyonu ve misyonu doğrultusunda performans hedefleri/göstergeleri belirlemekte ve kurumlar arası karşılaştırma yapılmasına imkân sağlayamamaktadır. Ayrıca kurumların performans hedeflerinde başarılı olup olmadığının denetimi ve kontrolü de ayrı bir sorundur. Çünkü Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin etkinliği oldukça tartışmalı bir konudur.

Türkiye’de devlet üniversitelerinin vizyonları ve misyonları doğru bir şekilde tanımlanmayabilmektedir. Birçok gelişmiş ülkede üniversiteler eğitim-öğretim odaklı ve Ar-Ge odaklı olmak üzere gruplandırılmaktadır. Ancak Türk devlet üniversitelerinde böyle bir kategorileştirme mevcut değildir. Bu nedenle çalışma kapsamında Türk devlet üniversiteleri öncelikli faaliyet alanlarına göre gruplara ayrılmaktadır. Çalışmada belirtilen birinci grupta yer alan üniversiteler Ar-Ge kapsamında değerlendirilmektedir. İkinci grupta yer alan üniversiteler ise eğitim-öğretim kapsamında değerlendirilmektedir. Üçüncü gruptaki üniversiteler de hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge kapsamında değerlendirilmektedir. Böylece çalışmada üniversitelerin misyonları esas alınarak performans göstergelerinin dağılımı yapılmaktadır.

Çalışmanın bir diğer amacı; yükseköğretimde PEF yönetiminin uygulanmasıyla kurumların üstlendikleri görevlerin tutumluluk, etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirmelerinin teşvik edilmesidir. Çünkü bu finansman yöntemi özünde tutumluluk, etkinlik ve verimlilik kriterlerini esas almaktadır. Çalışmanın hipotezi ise *“Yükseköğretimde PEF yönteminin uygulanması, üniversitelerin hem eğitim-öğretim hem de bilimsel Ar-Ge performansları üzerinde pozitif etkiye sahiptir”* olarak belirlenmiştir.

Çalışmada aşağıdaki sorulara yanıt aranmaktadır:

- i. PEF yöntemi tam olarak neyi ifade etmektedir?
- ii. PEF yöntemi uygulanırken dikkat edilmesi gereken temel hususlar nelerdir?
- iii. PEF yöntemi, PEB ve formül finansman gibi farklı finansman yöntemleri ile kıyaslandığında aralarındaki benzerlikler ile farklılıklar nelerdir?
- iv. Uluslararası literatür incelendiğinde, kamu kaynaklarıyla ödenek tahsisinde PEF mekanizmaları nasıl gruplandırılmaktadır ve bu gruplandırmada esas alınan kriterler nelerdir?
- v. Yükseköğretimde PEF yönteminin avantajları ve dezavantajları nelerdir?
- vi. Yükseköğretimde tercih edilen performans gösterge örnekleri nelerdir?
- vii. PEF konulu bir finansman önerisi yapılırken dikkat edilecek hususlar nelerdir?
- viii. Yükseköğretimde PEF yöntemi incelendiğinde ülkeler arasında benzerlikler ve farklılıklar var mıdır?
- ix. Anglosakson ve Kıta Avrupa'sında vuku bulan PEF uygulamaları arasındaki farklılıklar nelerdir?
- x. Türkiye özelinde yükseköğretimde mevcut uygulanan bütçe sisteminde yaşanan sorunlar nelerdir?
- xi. Türkiye'deki kamu yükseköğretim kurumlarının performansları göz önünde bulundurulduğunda eksik olan hususlar nelerdir?
- xii. Bu hususların ortadan kaldırılması amacıyla ne gibi önlemler alınabilir?
- xiii. Kamu yükseköğretim kurumlarının vizyonları ve misyonları esas alındığında üniversiteler nasıl bir ayrıma tabi tutulabilir?
- xiv. Türk yükseköğretim sistemine yönelik PEF önerisinin ana hatları neler olabilir?
- xv. PEF yönteminin Türk yükseköğretim sistemi kapsamında uygulanması esnasında karşılaşılabilecek sorunlar ve alınabilecek çözüm önerileri nelerdir?

Araştırmanın Önemi

Türkiye'deki mevcut bütçe sistemi adında “*performans*” kelimesini içermesine rağmen, uygulamada yükseköğretim kurumlarının performanslarını tam anlamıyla değerlendirmek ya da geliştirmek öncelikli değildir. Bu durumun ardında birçok neden yer almakta olup, en önemli nedenler arasında; performans denetimlerinin etkin olarak yapılmaması, üniversitelerin misyonlarını doğru bir şekilde tanımlamalarında yetersiz

kalmaları ya da uygulama ile misyon arasında yaşanan uyumsuzluklar, kurumsal performansın finansman ile ilişkilendirilmemesi, koordinasyon yetersizliği, yönetim eksikliği gibi unsurlar yer almaktadır. İlave olarak, üniversitelerin birden fazla rol üstlenmesi, diğer bir ifadeyle hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge faaliyetlerini aynı anda yürütmeye çalışması öğretim üyelerinin üzerinde aşırı yük oluşturmaktadır. Diğer taraftan da öğrenci sayılarında yaşanan artışlar kaliteyi düşürmektedir.

Bu çalışma kapsamında Türkiye'deki kamu yükseköğretim kurumları, öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayıları ve University Ranking by Academic Performance (URAP) araştırma laboratuvarlarında hesaplanan akademik performans puanlarına göre üç farklı gruba ayrılmaktadır. Ayrıca çalışmada yer alan performans hedefleri ve göstergeleri yükseköğretim kurumlarının ana misyonları doğrultusunda kategorize edilmektedir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, çalışmanın yükseköğretim literatürüne yeni bir bakış açısı kazandıracağı beklenmektedir.

Literatür incelendiğinde, PEB yöntemi ile PEF yöntemi birbirleriyle genellikle karıştırılmakta, zaman zaman da eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Sadece etkinlik ve verimlilik kriterlerini esas alan bazı akademik çalışmalarda ise aynı uygulama biçimini ifade ediliyormuş gibi algılanmaktadır. Bu çalışmanın özgün ve önemli yanlarından bir diğeri de PEF'nin, PEB ve formül finansman ile arasında yer alan farklılıkların incelenmesidir. İlave olarak, çalışmada yükseköğretimde kamu finansmanına ilişkin ülke uygulamaları geniş bir çerçevede değerlendirilmekte, böylece ülke karşılaştırmalarına imkân sağlanmaktadır.

Bu çalışmada Türk kamu yükseköğretim kurumlarının performans düzeylerinin arttırılmasını esas alan yeni bir finansman önerisi yapılmaktadır. Böylece finansman tahsis aşamasında devlet üniversitelerinin performans düzeylerinin esas alınmasına ve performanslarının kıyaslanmasına öncelik verilmektedir. Türkiye'de devlet üniversiteleri özellikle Ar-Ge faaliyetlerini gerçekleştirmede finansman açısından ciddi sıkıntılar yaşayabilmektedirler. Çünkü yükseköğretim kurumlarının bütçeleri incelendiğinde, personel giderleri ve sosyal güvenlik harcamalarının tutarları %60-%70 dolayındadır. Geriye kalan %30-40'lık tutar içerisinde de yatırım harcamalarının ve diğer cari giderlerin oranı oldukça fazladır. Çalışmada yer alan finansman önerisi ile kamu yükseköğretim kurumlarına önceden belirlenmiş tutarda bonus ödemesi (ek

ödeme) şeklinde bir ödenek aktarımı önerilmekte ve böylece kurumların ek finansman elde edilebilmesi desteklenmektedir.

İlave olarak dördüncü bölümde veri toplama yöntemi olarak yer alan anket metodu ile farklı üniversitelerde idari görevi bulunan akademisyenlerin ve daire başkanlarının fikirleri alınarak ortak performans göstergeleri belirlenmiştir. Böylece farklı bakış açılarının bir sentezi sağlanmıştır. Nicel veri toplama yöntemi (anket) kullanılarak ana performans göstergeleri belirlendikten sonra, konunun uzmanlarına dokuz sorudan oluşan bir mülakat uygulanmıştır. Farklı uzmanların fikirleri de alınarak, hem Türkiye’deki yükseköğretim sistemine yönelik sorunlar araştırılmış, hem de finansman önerisinin son şekli tasarlanmıştır.

Türk maliye literatürü incelendiğinde, bazı çalışmalarda yükseköğretim kapsamında ortak performans hedeflerinin ve göstergelerinin belirlenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu çalışmada ise üniversitelerin tabi olacakları kriterler somut olarak belirlenmekte ve üniversitelerin performans düzeylerinin mukayese edilmesine imkan sağlanmaktadır. Çalışmada tespit edilen sorunların ve sunulan çözüm önerilerinin de literatüre katkı sağlayacağı ve yükseköğretimde PEF konusunda farkındalık yaratacağı beklenmektedir.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu tez çalışması kapsamında; yükseköğretim kurumlarının performansları esas alınmak suretiyle kamu kaynaklarının tahsisi konusu incelenmektedir. Yükseköğretim finansmanı oldukça geniş bir çalışma alanıdır. Çalışmada bütüne odaklanmaktan ziyade, sadece PEF’ye öncelik verilmektedir. İlk bölümde genel bilgi vermek amacıyla öğrenci harçları ile diğer finansman yöntemlerine atıfta bulunulmasına rağmen, çalışmanın özünde PEF yöntemi analiz edilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde PEF yöntemine dair ayrıntılı teorik bilgiye yer verilmektedir. Çalışmada 16 tane Avrupa Birliği (AB) ülkesi (Avusturya, Almanya, Belçika, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Hollanda, İtalya, İrlanda, İsveç, Macaristan, Polonya, Portekiz ve Romanya) ile Norveç, ABD, Avustralya, Rusya ve Japonya incelenmektedir. İncelenen ülkelerde yükseköğretimin

özel kesim tarafından finansmanından ziyade, PEF aracılığıyla kamu kesimi tarafından finansmanı araştırılmaktadır.

Bu tez çalışmanın üçüncü bölümünde Türk yükseköğretim sisteminde Stratejik Planlamaya Dayalı PEB yöntemine ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Bu bölümde öğrenci harçları ve diğer özel kaynaklar incelenmemektedir. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise yer alan finansman önerisi tamamen performansa dayalı olarak kurgulanmıştır.

Araştırmanın Yöntemi

Bu tez çalışmasının zaman kısıtı Temmuz 2014 ile Ekim 2017 olup, çalışma kapsamında karma yöntem tercih edilmiştir. Karma yöntem kapsamında önce nicel sonra ise nitel verilerden faydalanılmıştır. İki yöntem üstlendikleri önem açısından değerlendirildiğinde, her ikisi de eşit statüdedir. Leech ve Onwuegbuzie'nin 2009 yılında karma yöntem türlerine ilişkin yaptığı tasarım esas alındığında, çalışmada *Tamamen Karma Sıralı Eşit Statülü Yöntem* uygulanmıştır. Bu yöntemin tercih edilmesinin nedenleri arasında nitel ve nicel verilerin birbirine yakınlığı ve birbirlerini desteklemesi, nicel yöntem ile elde edilen sonuçların detaylı sunulması ve açıklığa kavuşturulmasında nitel yöntemden destek alınmasıdır.

Çalışmanın hipotezini doğrulamak amacıyla araştırılan konu ile ilgili önceden yapılmış çalışmalar incelemiştir. Bu amaca yönelik kapsamlı bir literatür araştırması yapılmıştır. Çalışmanın ilk üç bölümü teorik araştırmayı kapsamaktadır. Çalışmanın son bölümünde yer alan finansman önerisi için anket ve mülakat veri toplama yöntemleri tercih edilmiştir. Ankette yer alan soruları belirlemek amacıyla öncelikle uluslararası uygulamalar incelenmiş ve sonrasında uzmanların görüşlerinden faydalanılmıştır. Ayrıca anket sonuçlarına ulaşmak amacıyla istatistiksel analizler için SPSS 22 (The Statistical Package for the Social Sciences) yazılımı kullanılmıştır. Katılımcıların önemli bulduğu performans göstergelerinin belirlenmesi amacıyla da açıklayıcı faktör analizi uygulanmıştır. Böylece önemli bulunan performans göstergeleri faktörlere ayrılmış ve hangi göstergelerin daha yüksek öneme sahip olduğu belirlenmiştir. Mülakatların değerlendirilmesi aşamasında ise betimsel analiz tercih edilmiştir.

Araştırmanın İçeriği

Bu çalışmanın ilk bölümünde yükseköğretim hizmetinin tanımı, tarihi gelişimi, faydaları, maliyetleri, yükseköğretim finansmanı, finansman alanında yaşanan değişimler ve maliyet paylaşımı yaklaşımı araştırılmaktadır. Ayrıca birinci bölümde yükseköğretim finansmanında kamu müdahalesini savunan görüşler ile özel müdahaleyi savunan görüşler karşılaştırılmaktadır. Bununla birlikte, birinci bölümde yükseköğretim finansman yöntemleri, kamu kesimi aracılığıyla finansmanı ve özel kesim aracılığıyla finansmanı olarak iki başlık halinde analiz edilmektedir. Özel kesim finansmanı öğrenci kredisi ya da öğrenci borçlanma yöntemini, sabit programlanmış veya geleneksel mortgage (ipotek) tipi kredi yöntemini, gelire bağlı kredi yöntemini ve öğrenci harçlarını kapsamaktadır. Kamu kaynakları ile yükseköğretimin finansmanı ise planlı, girdi esaslı finansman yöntemini, PEF yöntemini, özel amaçlı satın almaya dayalı finansman yöntemini, öğrenciler (müşteriler) aracılığıyla talebe dayalı finansman yöntemini (kupon yöntemi) içermektedir.

Bu tez çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle yükseköğretimde PEF'nin teorik açıdan değerlendirilmesi yapılmaktadır. İkinci bölümün devamında ise PEF'nin avantajları, dezavantajları, uygulamada karşılaşılabilecek sorunlara yönelik muhtemel çözüm önerileri, kullanılan performans göstergelerinin içeriği, literatürde yer alan örnek performans gösterge türleri, performans göstergelerine yönelik eleştiriler, PEF yönteminin PEB ve formül finansman ile karşılaştırılması, yükseköğretimde kamu kaynaklarının tahsisinde tercih edilen PEF mekanizma türleri, performans göstergelerini denetlemek amacıyla başvuru modeller, 16 AB ülkesi, Norveç, ABD, Avustralya, Rusya ve Japonya'da gerçekleşen uygulama örnekleri incelenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türk yükseköğretim sistemi değerlendirilmektedir. Ayrıca üçüncü bölümde Türkiye'de yükseköğretim finansmanına ilişkin sayısal verilerden faydalanılmakta ve özellikle, Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi araştırılmaktadır. Aynı zamanda bölüm içerisinde vakıf üniversitelerinin finansman yapısına da atıfta bulunmaktadır. Üçüncü bölümün son kısmında ise Türk yükseköğretim sisteminde Stratejik Planlamaya Dayalı PEB kapsamında yaşanan sorunlar tespit edilmekte ve uygulanabilecek çözüm önerileri sunulmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde öncelikle, yükseköğretimde PEF yöntemi önerilirken dikkat edilmesi gereken hususlar belirtilmektedir. Daha sonra ise ilgili finansman önerisinin ana hatları açıklanmaktadır. Bölümün devamında anket verilerinin sonuçları değerlendirilerek, önemli bulunan performans göstergeleri belirlenmektedir. Bir sonraki aşamada ise mülakat sonuçları incelenmektedir. Çalışmada yer alan finansman önerisine geçmeden önce Türk kamu yükseköğretim kurumları, öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayılarına ve URAP akademik performans puanlarına göre üç gruba ayrılmaktadır. Son aşamada ise PEF önerisinin nihai şekli sunulmakta ve Türkiye açısından böyle bir uygulama esnasında karşılaşılabilecek sorunlar analiz edilerek, çözüm önerilerinde bulunmaktadır.



BÖLÜM 1: YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETİNİN VE FİNANSMANININ TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ

Bu bölümde öncelikle yükseköğretimin teorik çerçevesi incelenmektedir. Çalışmanın devamında önerilen alternatif yükseköğretim finansman yöntemleri hakkında bilgi verilmektedir. Bölüm kapsamında yükseköğretim kavramının tanımı, tarihsel gelişimi, faydaları ile maliyetleri, yükseköğretimi etkileyen faktörler, yükseköğretim finansmanı ve dünya genelinde finansman alanında yaşanan yeni eğilimler açıklanmaktadır.

1.1. Yükseköğretim Hizmeti Hakkında Genel Bilgiler

Bu alt başlık altında öncelikle yükseköğretim hizmetinin tanımı, tarihsel gelişimi, amacı ve nitelikleri hakkında bilgi verilmektedir. Devamında ise yükseköğretimin faydaları ile maliyetleri ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir.

1.1.1. Yükseköğretimin Tanımı ve Tarihi

Eğitim hizmeti, bireylerin bilgilerini, ilgilerini, yeteneklerini göz önünde bulundurarak bilimsel düşünme gücü ile mesleki niteliği olan insan yetiştiren, bununla birlikte toplumun ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünün sağlanmasında önemli katkıları bulunan bir kamu hizmet çeşididir. Eğitimin sağladığı katkılar arasında pozitif düşünebilen, olası problemlere yerinde ve doğru çözümler üretebilen vasıflı bilgi çağı insanının gelişmesi ile ilerlemesi yer almaktadır (Tuzcu, 2004:20).

Ekonomik kalkınmanın önemi hızla artan bir lokomotif olarak düşünülen yükseköğretim (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:10), eğitim hizmetinin son aşaması olup, bireylerin geleceğine yön veren safhasıdır. Yükseköğretim ya da diğer bir ifadeyle üçüncül öğretim, ortaöğretim aşamasından sonra gelen, örgün öğrenimin isteğe bağlı son aşamasıdır ve bireylerin genellikle üniversitelerde, akademilerde veya teknoloji enstitülerinde kazanım sağladığı bir eğitim türüdür. Aynı zamanda yükseköğretim hizmeti akademik derece ve profesyonel sertifika veren meslek yüksekokulları, ticaret okulları ile diğer kariyer kolejlerini içeren üniversite düzeyindeki kurumlar aracılığıyla da temin edilmektedir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3. Maddesinde belirtildiği üzere; “Yükseköğretim, milli eğitim sistemi içinde, ortaöğretime dayalı, en az dört yarıyılı kapsayan her kademedeki eğitim-öğretimin tümüdür.”

Yükseköğretim hizmetinin geçmişi MÖ 400 yılındaki Eflatun¹'un Academia'sına ve MÖ 387 yılındaki Aristo'nun Lyceum²'una dayanmaktadır. 19. Yüzyılın başlarından bu yana yükseköğretim, sadece bilgiyi iletmek yerine, bilimsel Ar-Ge misyonu da üstlenmiştir. 1990'lı yılların sonlarına doğru bilgi toplumuna geçiş ile bilgi, ekonominin hammaddesi olmuştur. Böylece yükseköğretim kurumları toplumsal değişimlerin kaynağı olmuşlardır (Oruç ve diğerleri, 2011:19). Bugün anlaşılan anlamda kurulmuş olan ilk üniversitelerin, 11. yüzyılın sonları ile 12. Yüzyıl döneminde Avrupa'da geç feodal dönemin sosyo-kültürel şartları kapsamında kurulduğu varsayılmakta ve bu üniversiteler arasında Bologna (1088), Paris (yaklaşık 1150) ve Oxford (yaklaşık 1167) üniversiteleri yer almaktadır (YÖK, 2014a:21).

Kitlesel anlamda yükseköğretim sistemi ilk defa 1920'lerin başlarında ABD'de uygulanmıştır (Altbach, 2013:8). Yükseköğretim kitlelere yayıldıkça yükseköğretimden faydalanan kesimler çeşitlenmiş ve katılımcılar arasında sınıfsal ve etnik farklılıklar artmıştır. Ayrıca ekonomik yapıda meydana gelen değişimler ile yükseköğretim kurumlarının ekonomiye sağladığı değer önem kazanmıştır. Böylece yükseköğretim mezunu önemli hale gelmiştir (Gür, 2016:131). Avrupa kapsamında 1960'lı yıllarda başlayan ve daha sonraları Asya kıtasında da ortaya çıkan kitlesel yükseköğretim, en son olarak da gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır (Altbach, 2013:9). Dünya üzerinde 1985 yılında 20 milyon yükseköğretim öğrencisi varken, 1995 yılında bu sayı 38 milyona yükselmiştir. 2001 yılına gelindiğinde 85 milyona ulaşmıştır (Gülbüz ve Ergülen, 2008:61). Günümüzde ise 150 milyon civarında yükseköğretim öğrencisi olup, bu öğrencilerin %60'ından fazlası Kuzey Amerika, Avrupa ve Pasifik Okyanusu kenarında yer alan ülkelerde kayıtlıdır. Günümüzde iki milyon yükseköğretim öğrencisi yabancı ülkelerde eğitim almaktadır ve 2025 yılında bu sayının sekiz milyona ulaşması tahmin edilmektedir (Altbach, 2013:9).

¹ Platon veya İslam dünyasında Eflatun olarak bilinen Yunan filozofudur. Sokrates'in bir öğrencisi ve Aristoteles'in öğretmenidir. Atina'da Akademi kurmuştur (en.oxforddictionaries.com, 2017). Bu akademi günümüzdeki modern üniversite oluşumunun başlangıcı olarak da kabul edilmektedir.

² Lyceum, Aristo'nun felsefeyi öğrettiği Atina'daki bahçedir (en.oxforddictionaries.com, 2017).

21. yüzyılın başından itibaren yükseköğretim rekabetçi bir girişimciliğe dönüşmüş ve birçok ülkede öğrenciler üniversitelere yerleşmek için birbirleriyle yarışmak zorunda kalmışlardır. Özellikle öğrencilerin başarılı üniversitelere kabulü oldukça zorlaşmıştır. Ayrıca üniversiteler hem statü ve sıralamada hem de hükümet ile özel kesimin sağladığı kaynakları elde etmede birbirleriyle rekabet etmeye başlamışlardır. Bu rekabet ise akademide her zaman itici bir güç olmakta ve en iyiyi ortaya çıkarmada önemli görevler üstlenmektedir (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:2).

Yükseköğretim hizmetinin ifasında ise çeşitli kurumlar bulunmaktadır. İlgili kurumlar üç gruba ayrılmaktadır. Birinci grup sundukları hizmet açısından bir ayırımdır (eğitim-öğretim odaklı yükseköğretim kurumları, Ar-Ge odaklı yükseköğretim kurumları ve uzaktan eğitim yükseköğretim kurumlarıdır). İkinci grup, kar elde etme amacının ön planda olması açısından bir ayırımdır (kar amacı olmayan kamu yükseköğretim kurumları, kar amacı olmayan özel/vakıf yükseköğretim kurumları, kar amacı olmayan sivil toplum kuruluşlarıdır). Üçüncü ve son grup, mekân açısından bir ayırımdır (ulusal yükseköğretim kurumları ve sınır-ötesi yükseköğretim kurumları) (Aktan, 2007:6).

1.1.2. Yükseköğretimin Amacı ve Nitelikleri

Yükseköğretimin amacı; nitelikli mezun ihtiyacını sağlamak, Ar-Ge' ye katkıda bulunmaktır. Ayrıca yükseköğretim, toplumun kültürel gelişimine önemli katkıda bulunurken, üretebilen ve yaratıcılık yeteneği gelişmiş liderlerin yer aldığı zemini kurmakta aktif rol almaktadır. Bununla birlikte yükseköğretim teknik açıdan nitelikli ve yüksek yetenekli işgücü ihtiyacını karşılamada önemli etkiye sahiptir. Aynı zamanda yükseköğretim, beşeri sermayenin gelişmesine odaklanarak, emek piyasasının ve ülkenin ekonomik ihtiyaçlarının giderilmesine katkıda bulunmaktadır (El-Sheikh ve diğerleri, 2012:78).

Yükseköğretim önemli düzeyde pozitif dışsallık içeren ve yaygın çeşitlilik üreten yarı kamusal bir malıdır. Yarı kamusal mal ve hizmetler, kullanıcılarını tüketimden mahrum bırakma ve rekabet etme unsurlarına sahiptir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin faydası bölünebilir, fiyatlandırılması da söz konusudur. Tüketiciler bu mal ve hizmetlere bir bedel ödeyerek ulaşabilmektedirler. Bu gibi nedenlerden dolayı piyasa mekanizması tarafından da sunulabilmeleri söz konusudur. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin dikkat çekici diğer bir özelliği ise pozitif dışsallık (dışsal fayda) yaymasıdır (Saruç,

2011:1192). Nüfusunun çoğunluğunun yükseköğretim eğitimi almış kişilerden oluşan bir ülkenin sahip olduğu pozitif dışsal fayda ile GSYH artışı hızlanmaktadır. Bununla birlikte yükseköğretimde pozitif dışsallıklar, sağlık hizmetinin gelişimine, nüfus büyümesine, yoksulluğun azaltılmasına, gelir dağılımının iyileştirilmesine, suç oranının düşürülmesine, yeni teknolojik ilerlemelere hızlı bir uyuma, demokrasinin güçlendirilmesine ve sivil özgürlüklerin sağlanmasına imkan hazırlamaktadır (Tilak, 2004:5).

1.1.3. Yükseköğretimin Faydaları

Günümüzde yükseköğretim sistemleri hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli etkilere sahiptir. Birçok toplumda refah aracı olarak kabul edilmesi sebebiyle bilgiye yüksek önem verilmektedir. Yükseköğretim bireylerin kişisel gelişimlerinin yanı sıra, farklılaşan ve genişleyen düşünce ufuklarını, ilgi ile potansiyellerini arttıran ve daha kaliteli bir yaşama sahip olmalarını sağlayan bir enstrümandır. Bununla birlikte yükseköğretim, toplum mühendisliğinin bir parçasıdır. Ayrıca yükseköğretim, beşeri sermayeye katkı sağlaması açısından ekonomik büyüme ve üretim üzerinde önemli etkilere sahiptir (Tilak, 2004:3-4). Geleneksel olarak yükseköğretimin fonksiyonları, toplumların süreklilik sağlayan çekirdek yapısının temelini oluşturmaktadır. Buna göre (Tilak, 2008:453):

- i. Yükseköğretimin ilk ve en önemli fonksiyonu, araştırma ve öğrenme vasıtasıyla bilginin dağıtılması ve ilerlemesi aşamalarında ortaya çıkmaktadır.
- ii. Yükseköğretim, profesyonel, teknik ve yönetim yeteneğine sahip insan gücü tarafından sağlanan ekonominin hızlı endüstrileşmesine katkıda bulunmaktadır.
- iii. Üniversiteler, bireylerin ahlakının ve karakterinin oluşturulmasını destekleyen kuruluşlardır ve bireylere etik-ahlaki değerleri aşılar, onların sosyalleşmesi açısından gerekli olan tutumları ile alışkanlıkları meydana getirmektedir.
- iv. Yükseköğretim, güçlü ulus-devletlerin yaratılmasına, sivil, politik, sosyo-kültürel ile ekonomik faaliyetlere katılıma ve demokrasinin hızlanmasına katkı sağlamaktadır.

Yükseköğretimin faydaları kendi arasında doğrudan ve dolaylı olarak iki ana gruba ayrılmaktadır. Doğrudan faydalar yükseköğretimin bireylere sağladığı faydalardır ve şu şekilde özetlenebilir: (i) Yükseköğretim sayesinde bireyler yeni mali getiriler elde etme

imkanı bulmaktadır, (ii) Bireylerin lisansüstü eğitime devam etme olanağı olmakta ve bireylerin eğitim seviyeleri yükselmektedir, (iii) Bireylerin iş yelpazesi genişlemektedir, (iv) Bireyler teknolojik işsizlik ile mücadele edebilmektedir, (v) Bireylerin tüketim seviyesi yükselmekte ve tüketim malı çeşitliliği zenginleşmektedir, (vi) Bireylerin kültür ve yaşam düzeyi üzerinde pozitif etki oluşmakta ve böylece bireyler toplumda daha saygın bir konum elde edebilmektedir (Duran, 1987:113), (vii) Bireylere yeni yetkinlikler, beceriler ve geniş bir bilgi temeli kazandırarak, onları zor ve karmaşık dünyaya hazırlamaktadır (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:10).

Yükseköğretim hizmetinin dolaylı faydaları, toplumsal pozitif dışsal faydaların toplamından oluşmaktadır. Dolaylı faydalar, diğer adıyla dışsal faydalar şöyle özetlenebilir: (i) Üniversiteler tarafından oluşturulan kültürel ve sosyal standartlar, hem ekonomiyi desteklemekte hem de toplum içerisinde uyum sağlamak amacıyla sosyal altyapıyı geliştirmektedir, (ii) Yükseköğretim mezunlarının öğrenme düzeyinde yaşanan artışlar bilginin yayılmasına katkı sağlamakta ve mezun olmayanların da öğrenme düzeylerinin artmasına neden olmaktadır, (iii) Yükseköğretim, kamuyu ilgilendiren politik konular hakkında tarafsız ve sorgulayıcı çözümler üreterek kamu kararlarının geliştirilmesine etki etmektedir, (iv) Üniversite mezunlarının almış oldukları eğitim, onların yönetim, kamu sektörü, endüstri alanlarında daha iyi konumda olmalarına imkan sağlamaktadır (Borland ve diğerleri, 2000:7-8), (v) Yükseköğretime yönelik harcamalar, yükseköğretim mezunu olmayan bireylerin de gelir düzeylerini dolaylı olarak yükseltmektedir, (vi) İşgücünün istihdam şekli farklılaşmaktadır, (vii) Yükseköğretim hukuka saygıyı geliştirerek, sosyal refah seviyesi yükselmektedir, (ix) Toplumsal dayanışma güçlenerek, seçmenlerin daha bilgili olmasına katkı sağlanmaktadır, (x) Toplumun sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel seviyesinin yükselmesinde aktif rol almaktadır (Duran, 1987:113), (xi) Suç oranları düşmektedir ve (xii) Evlenme yaşının artmasına neden olurken, bu durum da kadınlar arasındaki doğum oranının azalışına ve sağlık şartlarının gelişmesine neden olmaktadır (Tilak, 2008:455).

Yükseköğretimin en önemli artılarından bir diğeri ülkelerin beşeri sermayelerinin³ gelişimine katkı sağlamasıdır. Nobel Laureate ve Theodore W. Schultz tarafından ilk defa savunulan ve daha sonra Gary Becker tarafından geliştirilen beşeri sermaye teorisinin altında yatan temel ilke, eğitimle ilgili özel ve kamusal orandır. İlgili oran yükseköğretim yatırımlarını ve finansmanını etkilemektedir (Atuahene, 2007:408). Ayrıca yükseköğretim hizmeti, ekonomik açıdan önemli katkılara neden olurken, bireylerin ve devletlerin refah düzeylerini arttırmaktadır. Artan okullaşma oranı sonucu kişi başı milli gelir seviyesi artmaktadır (Ergen, 2006a:20). Dünya genelinde birçok birey, ortaöğretimin ötesindeki eğitimlerinin sürekli büyüyen ekonomik bir değer olduğunun farkına varmışlardır. Yükseköğretim eğitimi alan ve almayan bireyler arasındaki artan ortalama gelir farklılıkları bu durumun bir kanıtı olarak gösterilebilmektedir (Hauptman, 2007:102).

Jenkins'in 1995 yılında yayınladığı çalışmaya göre lisans mezun oranlarında yaşanan %1'lik artış, ekonomik çıktıda %0,42-0,63 arasında değişen artışa neden olmaktadır (Jenkins, 1995). Yükseköğretim sadece gelişme ya da kalkınma anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda kalitesi yüksek bir yaşam tarzı sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Çünkü yükseköğretim eğitimi almış bireylerin okuma, yazma, anlama yetenekleri gelişmekte, önemli yazıları takip etmekten zevk almakta ve eleştirel düşünme becerileri artmaktadır. Böylece bireyler hem akademik hem de ulusal sosyo-ekonomik konular ile önemli küresel konular hakkında tartışabilme kabiliyetine sahip olabilmektedir (Tilak, 2008:456).

Bunlara ilave olarak, yükseköğretim eğitimi almış bireyler kan verme, kentsel ve sosyal faaliyetlere katılma, oy verip demokratik sürece katılma gibi gönüllülük esasına dayalı girişimlere daha fazla yatkındırlar. Kısacası kaliteli yükseköğretimin sağlanması, ekonominin rekabet gücünün ve demokrasi fikrinin geliştirilmesinin merkezi olduğu görülmektedir (Nisar, 2015:290).

³ Beşeri sermaye, ekonomik faaliyetlerle ilgili bireylerin sahip olduğu bilgi ve yeteneklerle, bu yeteneklere ayrılan tüm beşeri yatırımları ifade etmektedir. Beşer ile kast edilen ekonomide yer alan emek olup, insan emeği, araç ve gereç aracılığıyla teknolojiye somut hale gelmektedir. Eğitimli bireylere sağlanan dolaylı ve doğrudan tüm yatırımlar, beşeri sermayenin niteliği ile niceliğinin artışına katkı sağlamaktadır (Bal, 2011:5).

1.1.4. Yükseköğretimin Maliyetleri

Yükseköğretimin önemli faydalarının yanında maliyetleri de söz konusudur. Öncelikle yükseköğretim maliyetleri iki gruba ayrılmaktadır. İlk maliyet türü özel maliyetlerdir. Özel maliyet, öğrenciler ile üniversitelerin üstlendiği maliyetleri ifade etmektedir. İkinci maliyet türü ise sosyal maliyetler olup, doğrudan ve dolaylı özel maliyetler ile devletin ve diğer kamu kuruluşlarının üstlendiği maliyetlerin toplamıdır (Duran, 1987:114). Yükseköğretimin özel maliyetleri arasında yükseköğretime girmek amacıyla dershaneye, özel derslere ve sınava giriş için ödenen bedeller ile yükseköğretimi kazandıktan sonra yapılan kayıt ücretleri yer almaktadır (Altuğ, 1990:9). Bu maliyetlere ek olarak öğrenim bedeli, öğrencilik süresince yapılan barınma, kırtasiye, ulaşım ya da sosyal faaliyetlere katılım bedelleri vb. de özel maliyetlerin bir türüdür. Ayrıca eğitim süresince çalışmaktan vazgeçilmesi nedeniyle kaybedilen gelirler, diğer bir tanımla fırsat maliyetleri de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Sosyal maliyetlere örnek olarak devletin yükseköğretim kurumlarına yapmış olduğu maddi destekler ile öğrencilerin eğitimleri süresince işgücüne katılmaması nedeniyle ulusal üretime yapacakları destekten vazgeçmeleridir (Özekicioğlu, 2013:14).

Yükseköğretim maliyetleri ayrıca uzun ve kısa dönem olmak üzere gruplandırılmaktadır. Uzun dönemde toplam maliyetler, yükseköğretime ayrılan kaynakların kontrolünü sağlayan kamu yönetiminin politik ve toplumsal kararları tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda toplum tarafından birbirleriyle ilişkili üç karar alınmaktadır. Bu kararlar; (i) Yükseköğretime harcanacak toplam tutar, (ii) Sağlanacak hizmetlerin birim sayısı ve (iii) Nitelik düzeyidir. Kısa dönemde ise kurumlar içerisindeki kaynakların dağıtımı ve kullanımı, maliyetleri belirlemek için önemli rol üstlenmektedir (Lewis ve Dündar, 2001:137). Yükseköğretimin maliyetleri ile faydaları Tablo 1’de bir arada gösterilmektedir.

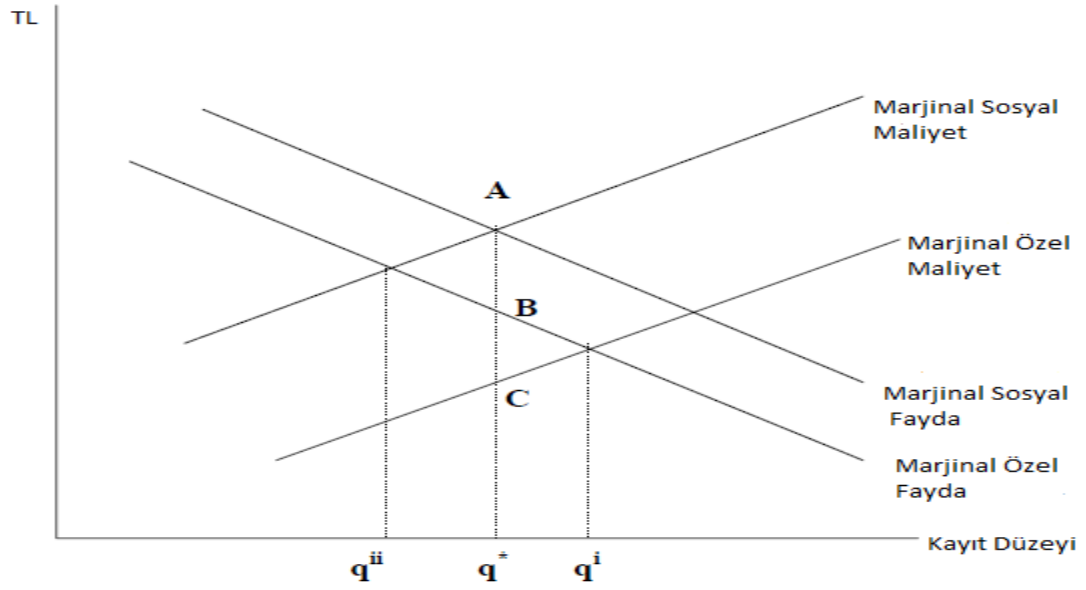
Tablo 1

Yükseköğretimin Sosyal-Özel Maliyeti ile Sosyal-Özel Faydaları

	ÖZEL	SOSYAL
Maliyetler	Önceden bilinen giderler Çalışma materyalleri ve öğrenci harçları	Programların işlem maliyetleri Öğrenci destekleri Öğrencilerle ilişkili vazgeçilen ulusal üretim
Parasal Faydalar	Daha yüksek verimlilik ve böylece daha yüksek net kazançlar Daha iyi iş fırsatları Kişisel ve profesyonel hareketlilik	Yüksek düzeyde ulusal verimlilik İşgücünde daha büyük esneklik Daha yüksek tüketim Hükümete azalan bağımlılık
Parasal Olmayan Faydalar	Eğitimsel zenginleştirme Daha iyi iş fırsatları Daha yüksek kişisel statü Daha iyi sağlık imkanları ve hayat beklentileri Gelişmiş harcama kararları Daha fazla hobi ve boş vakit aktivitelerinin değeri Kişisel gelişim	Sosyal uyumluluk, kültürel miras ve sosyal çeşitlilik değeri artışı Daha yüksek sosyal hareketlilik Daha düşük suç oranı Daha fazla bağış ve hayırseverlik işleri Yeni teknolojilere uyumlu artan kapasite Daha yüksek sosyal/politik katılım

Kaynak: Vossensteyn, 2009:173

Tablo 1’de yükseköğretim hizmetinin faydalar ve maliyetleri özet şeklinde sunulmuştur. Tabloda gösterilen yükseköğretimin faydaları kendi arasında parasal olan ve parasal olmayan faydalar olarak iki gruba ayrılmaktadır. Parasal olan faydalar genellikle yükseköğretim sonucu elde edilen kazançlarla ilişkili iken, parasal olmayan faydalar yükseköğretimin kişiler ve toplum yönelik yaydığı, maddi bir birim ile ölçülemeyen faydalardan ibarettir. Grafik 1’de ise yükseköğretimin fayda ve maliyetlerinin grafiksel olarak gösterilmektedir.



Kaynak: Chapman, 2006:5

Grafik 1. Yükseköğretimin Özel ve Sosyal Faydaları ile Maliyetleri Grafikselsel Gösterimi

Grafik 1’de marjinal fayda eğrisinin aşağıya doğru eğimli olmasının nedeni, yükseköğretime kayıtlı öğrenci sayısının artışının mezun arzını da arttırmasıdır. Böylece öğrencilerin mezuniyetleri sonrası kazanacağı ücretler daha düşük belirlenebilmektedir. Sosyal ve özel fayda arasındaki mesafe (AB mesafesi) ise dışsallıkların değerini yansıtmaktadır. Grafikte görüldüğü gibi dışsallıkların marjinal değerinin öğrenci sayısına göre sabit olduğu varsayılmaktadır. Bundan dolayı sosyal fayda eğrisi, marjinal özel fayda eğrisine paralel olarak çizilmiştir. Mezunların sayısı artarsa, dışsallıkların değerinin azalacağı tartışmaya açık bir konudur. Çünkü kayıt sayısı artarsa, harç ücretleri de artacak ve sosyal fayda sağlayan dışsallıklar azalmaktadır. Grafikte marjinal özel maliyet eğrisi, sıfır harç uygulaması durumunu yansıtmaktadır. Eğrilerin yukarı doğru eğimli olmasının nedeni; yükseköğretime kayıt sayısı arttıkça fırsat maliyetlerinin artmasıdır. İlave kayıtlar ise arzı azaltarak, mezun olmayanların ücretlerini düşüreceği farz edilmektedir.

Marjinal özel maliyet ve marjinal sosyal maliyet arasındaki mesafe, öğrenci harç uygulamasının olmadığı durumda artan devlet desteğini yansıtmaktadır. Grafikte de gösterildiği gibi yükseköğretimde aşırı yatırım, $q^{ii} > q^*$ mesafesi kadardır. Bu noktada öğrenci harçları mevcut değildir. Ancak doğrudan bütün maliyetler, öğrenciler tarafından (tamamen ücretli bir rejim) ödendiği takdirde, marjinal sosyal maliyet ve

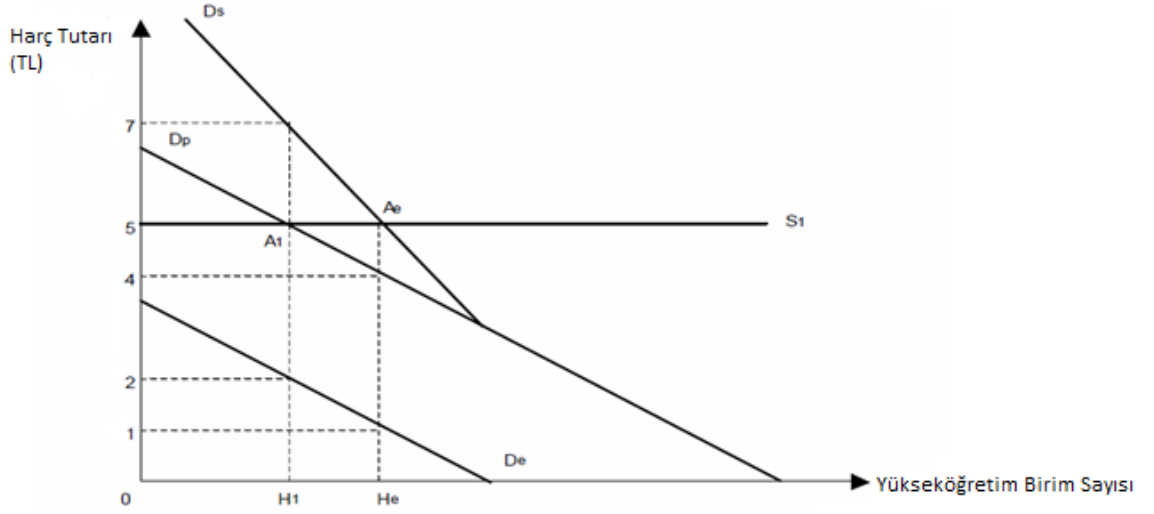
marjinal özel fayda eşitlenmektedir. Bu ise $q^i < q^*$ mesafesi kadar eksik yatırıma neden olacaktır. Dolayısıyla optimum harç, dışsallıkların marjinal değerini ve devlet sübvansiyon seviyesini sağlayan değer olan BC aralığı olmaktadır (Chapman, 2006:5-6).

1.2. Yükseköğretim Finansmanı ve Yükseköğretimde Kaynaklarının Optimum Tahsisi

Yükseköğretim finansmanı, üniversitelerin faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için gereksinim duyulan kaynaklara ulaşılması amacıyla başvurulacak yöntemlerin tümüdür (Karataş, 2009:1). Yükseköğretim harcamaları ise kamu ile özel kesim bütçelerinden yükseköğretim hizmetlerine yönelik ayrılan tutarın toplamıdır. Diğer bir ifadeyle; yükseköğretime yönelik ayrılan tüm parasal kaynakların toplamıdır. Dar anlamda ifade edilen yükseköğretim harcamaları ise merkezi yönetim ile üniversitelerin yaptıkları harcamaların tamamından oluşmaktadır (Duran, 1987:119).

Yükseköğretim finansmanına etki eden çeşitli faktörler bulunmaktadır. Yükseköğretim hizmeti dışsallıkların olduğu, yarı kamusal bir mal türüdür. Toplumların ilerlemesine ve bilinçlenmesine önemli düzeyde katkı sağlamaktadır. Bu sebeple yükseköğretim, kamu tarafından daha fazla desteklenmesi düşünülen bir eğitim aşamasıdır. Ayrıca, aileler ile öğrencilerin yükseköğretim sonrası sahip olacakları avantajların farkında olması da önemlidir. Bununla birlikte, ekonomik büyüme ve kalkınma, politikacıların seçmenlerine yönelik ücretsiz yükseköğretim imkanı tanınması gibi nedenlerle yükseköğretim harcamalarının artması, yükseköğretim finansmanı üzerinde etkili olan diğer faktörler arasında yer almaktadır (Ergen, 2006a:22).

Yükseköğretime ayrılan kaynakların optimal tahsisini tanımlamak mümkündür. Bu durum genel olarak özel talebin, dışsal faydalara yönelik kamu talebinin ve sosyal talebin; özel talep ile dışsallıklara yönelik kamu talebinin dikey toplamına eşit olması varsayımıyla gerçekleştirilir. Grafik 2’de bu varsayım üzerinden yükseköğretime ayrılan kaynakların optimum kullanımı mevcuttur.



Kaynak: Paulsen, 2001:108

Grafik 2. Dışsalıtlıklar Olduğu Durumunda Yükseköğretime Ayrılan Kaynakların Optimum Tahsisi

Grafik 2’de yükseköğretimden elde edilen kamusal veya dışsal faydaları, D_e talep eğrisi ile göstermektedir. Bu eğri, yükseköğretime bağılı çeşitli birimlerin mevcut öğrenciler dışındaki bireylere sağladığı faydaları yansıtmaktadır. Dışsal fayda talebi, yükseköğretimin doğrudan kullanıcıları olan öğrenciler dışında, devlet içindeki bütün yararlanıcıların taleplerinin dikey toplamından elde edilerek belirlenmektedir. Sonuç olarak, yükseköğretim için toplumun talebi (D_s); dışsal faydalara yönelik kamu talebi (D_e) ile özel talebin (D_p) dikey toplamından elde edilmektedir. Yükseköğretim için piyasaya ayrılan optimum kaynakların tahsisi, sosyal talep (D_s) ve yükseköğretim arzının (S_1) kesiştiği yerde belirlenmektedir. Bu durum A_e noktasında meydana gelmektedir. Böylece arz edilen yükseköğretim birimleri de H_e ’ye karşılık gelmektedir. Şekilde yükseköğretim tüketimine dış etkenlerin de eşlik etmeleri halinde, H_e-H_1 mesafesi kadar kaynakların eksik tahsisi ve eksik yatırımı gösterilmektedir (Paulsen, 2001:108-109).

1.3. Yükseköğretim Finansmanına Yönelik Görüşler

Literatürde ve uygulamada yükseköğretim finansmanın hangi kanallar aracılığıyla desteklenmesi konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilki yükseköğretim finansmanının kamu aracılığıyla gerçekleştirilmesidir. Bir diğeri ise yükseköğretim finansmanının özel sektör aracılığıyla ifasıdır. Her iki müdahale

yöntemini benimseyenler iddialarını bazı savlara dayandırmaktadır. Bu alt başlık altında yükseköğretim finansmanında kamu kesimi ve özel kesim müdahaleleri hakkında açıklamalar yapılmaktadır.

1.3.1. Yükseköğretim Finansmanında Kamu Kesiminin Müdahalesini Savunan Görüşler

Yükseköğretim, eğitilmiş bireyler vasıtasıyla toplumların gelişmesine imkan sağlandığından, beşeri sermayenin ilerlemesinden, sivil katılımı özendirilmesinden ve iktisadi büyüme ve kalkınmayı arttırdığından dolayı kamu malı olarak değerlendirilmektedir (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:10). Ancak yükseköğretim finansmanının kim/kimler tarafından sağlanacağı tartışmalı bir husustur. Bundan dolayı devletin müdahalesini önerenler, görüşlerini dört farklı şekilde açıklamaktadırlar:

- a) Pozitif Dışsallıklar** görüşüne göre eğitim karma özellikte bir maldır ve toplumsal faydası oldukça yüksektir (Söyler, 2009:10-11). Genel yaşam standartları üzerine olumlu etkisi olan ve toplumun her vatandaşı tarafından kendi lehine kullanılabilen eğitimin kamu yararı, pozitif dışsallıklar olarak değerlendirilmektedir. Bu durum yükseköğretim finansmanında devlet müdahalesinin de bir nedenidir. Yükseköğretimin pozitif dışsallığı ekonomik ve sosyal açıdan hem kamuya hem de bireylerin kendi gelişimlerine olumlu düzeyde etki etmektedir. Örneğin; kalifiyeli çalışanlar muhtemelen daha üretken, yeni teknolojilerin kullanımında daha yaratıcı, uyumlu, küresel ekonomi ile iş şartları hakkında daha geniş bilgiye sahip ve yeni yetenekler öğrenebilmede vasıfsız kişilere kıyasla oldukça iyilerdir (Valisova, 2009:114).
- b) Piyasa Başarısızlıkları** görüşüne göre eğitim faaliyetinin ticarileştirilmesi mümkün olamaz. Sermaye piyasasındaki aksaklıklar, öğrenciler için risk taşımaktadır. Öğrencilerin yetenekleri ve gelecekteki işleri hakkında belirsizlikler söz konusudur. Bu belirsizlikler ise öğrencilerin eğitim harcamalarını finanse etmeleri için özel bankalar aracılığıyla borç almalarını zorlaştırabilir (Vossensteyn, 2009:174). Bundan dolayı yükseköğretimin piyasa aracılığıyla sunulması sonucu öğrenciler yeterli finansal kaynaklara ulaşamamakta ve ödünç para temin etme gereksinimi duymaktadırlar. Bu durum da yükseköğretim talebinde azalışa neden olmaktadır (Valisova, 2009:112).

- c) **Ailelerin Bilgisizliği** görüşüne göre öğrenciler kendilerine ve çalışma alanlarına yönelik en doğru tercihi yapabilecek bireysel deneyiminden ve bilgi birikiminden yoksundurlar. Ailelerin aldığı kararlar ise evlatları aleyhine olabilmektedir. Bunun nedeni ailelerin yoğun çalışması, tembelliği veya eksik bilgiye sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Kamu okullarının ise bu olumsuz durumu ortadan kaldıracakđı ve öğrencileri doğru yönlendirecekđi savunulmaktadır (Valisova, 2009:113).
- d) **Fırsat Eşitliği** görüşü ise zengin ile fakir vatandaşlar arasında kaynakların yeniden dağıtımını içermektedir (Vossensteyn, 2009:174). Yükseköğretim hizmetinin devlet tarafından desteklenmesinin fırsat eşitliliği sağlamak açısından önemli olduğu vurgulanmaktadır. Eğitimde hem kültürel, sosyal, radikal zemini hem de ekonomik zemini hesaba katmadan herkese fırsat eşitliği sağlamak modern devletin önemli bir fonksiyonudur. Ayrıca eğitimin tüm aşamalarında fırsat eşitliğini sağlamak için bedelsiz eğitim hizmeti sunulması, ayrıyeten yükseköğretime kayıtlı öğrencilerin yaşam geçim masraflarının devlet tarafından sağlanması önemlidir (Blaug ve Woodhall, 1979; Tilak, 2004:6).

Belirtilen bu dört nedenden farklı diğer müdahale nedenleri arasında toplumun tüm kesimine yükseköğretim hizmeti sunulması fikri, demokratik yapıyı güçlendirme isteği, yükseköğretim ve ekonomik büyüme arasındaki doğrusal ilişkinin varlığı yer almaktadır (Özen, 2008:60). Ücret ödenmeyen yükseköğretim fikrinin ardında başka mantıksal nedenler de vardır. Öncelikle, eğitim düzeyi yüksek bir toplum tarafından gerçekleşen sosyal dönüşümler çok yüksektir ve eğitim temel bir haktır. Bununla birlikte öğrenci harçları sebebiyle sosyal eşitlik ve sosyal faydalar açısından olumsuz konumda olan etnik azınlıklar, düşük gelirli ve kırsal kesimde yaşayan ailelerin çocukları yükseköğretime katılımında zorluk yaşayabilirler. Ayrıca öğrenci maliyetleri oldukça yüksek olabilmektedir. Bu nedenle birçok aile tarafından öğrenci masraflarının karşılanması zor olabilmektedir (Johnstone ve Marcucci, 2007a:26).

Salmi ve Hauptman'ın 2006 yılında hazırladığı Dünya Bankası raporuna göre yükseköğretimde kamu politikalarının üç ana hedefi mevcuttur. Birinci hedef; yaşam boyu öğrenme fırsatlarının ve özel sektör yatırımlarının çoğalması ile öğrenci kayıtlarının artarak yükseköğretimde eşitliği ve erişimi hızlandırmaktır. İkinci hedef; eğitim-öğretim ve Ar-Ge kalitesinin geliştirilmesidir. Böylece yükseköğretim

sistemlerinin verimliliği arttırılmaktadır. Son hedef; tahsis edilen kaynakların geri dönüşümünü maksimize edecek şekilde yükseköğretim sistemlerinin sürdürülebilirliğini ve etkinliğini geliştirmektir. Musgrave'a göre de (1959) eğitim (yükseköğretim de eğitimin son aşamasıdır) erdemli bir maldır ve erdemli malların tüketimi desteklenmelidir. Bireyler eğitimin faydalarını görmezlikten gelebilirler, eğitimin değerini anlayamayabilirler veya eğitime yatırım yapmakta gönülsüz olabilirler. Fakat devletten eğitimle ilgili akıllıca karar almaları ya da bu konuda bireylerden ve ailelerden daha iyi bilgiye sahip olmaları beklenebilir. O'na göre, bireylerin bütün olaylarda rasyonel karar alabilen birer ekonomik aktör olarak temsil edilmesi ya da onların hedeflerine ulaşmada nasıl bir yol izleyecekleri konusunda son derece belirgin olmaları ile yaptıkları eylemlerin tüm sonuçlarına ait öngörü kapasitesine sahip olup olmadıklarının tartışılması doğru değildir (Tilak, 2004:6).

Yükseköğretime kamu kaynaklarıyla müdahale edilirken izlenen yöntem ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Hauptman'ın (2007:88-89) yapmış olduğu sınıflandırmaya göre yükseköğretim kurumlarına yönelik devletin müdahale şekilleri beş gruba ayrılmaktadır;

- i. **Tarihsel ve politik tahsisat yönteminde** devletin yükseköğretim finansmanına katkısı ya bir sene önceki destek göz önüne alınarak belirlenmektedir ya da hükümet içerisinde güçlü konumda bulunan eş-dost aracılığıyla sağlanmaktadır.
- ii. İkinci yöntem **politika odaklı yaklaşımdır**. Bu yönetime göre, yükseköğretim finansman sürecinde politik değişkenlerin tanımlanması aktif rol oynamaktadır. Örneğin; ya belli çalışma alanlarındaki ödemeler, ilgili alanlardaki işgücü kesintilerinden daha yüksek düzeyde ayarlanmakta ya da ülkeler geleneksel mevcut öğrenci başına düşen maliyetlerden ziyade, finansman düzeylerini belirlemek için normatif öğrenci başına düşen maliyetleri kullanmaktadırlar.
- iii. Bir başka finansman yöntemi ise **performans esaslı finansman** olup, finansman formülleri girdiden (personel maliyetler ya da kayıtlar) ziyade çıktı odaklıdır. Örneğin; kaynak sağlama, kısmen ya da tamamen sadece kayıt olan öğrencilerin sayısını göz önünde bulundurmadan ziyade, bir yılını tamamlamış öğrenci sayısına bağlı olarak oluşturulmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde bu yöntem üzerinde ayrıntılı durulmuştur.

- iv. Diğer bir yöntem de **kategorik ya da rekabetçi finansman** sistemidir. Kategorik destekleme, yükseköğretime katkı sağlamak amacıyla sadece kurumların sınıflandırılması durumunda kullanılmaktadır. Rekabetçi finansman kapsamında ise kurum, fakülte ya da bölüm bazında yapılan tekliflere karşılık hibe sağlamaktadır. Bu çalışmanın ikinci bölümünde bu yöntem detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.
- v. Son yöntem ise **formül finansmandır**. Genellikle öğrenci başına maliyetler ve kayıtlar esaslı formüller kullanılmaktadır. Bu formüllerin kullanımı, girdi kaynaklı tahsislerden, öğrencilere yönelik bir fonlamayı işaret etmektedir. Ancak öğrenci başına maliyetlerin kullanımı da girdi kapsamında değerlendirilmektedir. İkinci bölümünde bu yöntem detaylı olarak ele alınmaktadır.

1.3.2. Yükseköğretim Finansmanında Özel Kesimi Savunan Görüşler

Neo-liberal düşünce, eğitim hizmetinin kar amacı üstlendiğini vurgulamaktadır. Bu nedenle eğitim hizmeti özel kurumlar açısından bir meta gibi düşünülmelidir ve kamu eğitim kurumları elde ettiği yetkileri, hayır kurumları, sivil toplum kuruluşları gibi kuruluşlara devretmelidir (Yıldız, 2008:23). Neo-liberal iktisadi reformlar, birçok ülkede yükseköğretim aşamasında kamu desteğinde azalmaya sebep olmakta ve kamu harcamalarında önemli kesintiler yapılmasına zemin hazırlamaktadır (Tilak, 2012:35). Günümüzde yükseköğretim finansmanı kapsamında vergi gelirleri, artan yükseköğretim maliyetlerine uyum sağlamakta zorlanmaktadır. Buna ilave olarak, yükseköğretim finansmanında devlet desteğinin yoğun görüldüğü veya ücretsiz sağlandığı ülkelerde öğrenci sayısında yaşanan artışlar önemli ölçüde sorun olmaya başlamıştır. Ayrıca aileler ile öğrencilerin, harçlar vb. ücretlere yönelik sorumlulukları giderek artmaktadır (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:10).

Yükseköğretim finansmanında özel sektörü savunanlar görüşlerini birkaç farklı argümana dayandırmaktadır. Bu argümanlardan birincisi etkinliktir. Onlara göre; yükseköğretimin sosyal getiri oranı, özel sektörünkünden düşüktür. Etkinlik nedeniyle hükümetin yükseköğretim finansmanına katılmaması gerekmektedir. İkinci argüman ise eşitliktir. Devlet finansmanı, gelirin dağıtımı üzerinde ters etki etmekte ve artan gelir eşitsizliğine neden olmaktadır. Çünkü devlet desteği fakirlerden ziyade zenginlerin

gelirlerini arttırmakta ve maliyet kurtarma önlemleri kamu finansmanındaki bu regresif yapıyı azaltabilmektedir (Tilak, 2012:30-31). Son argüman ise dogmacı düşüncedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin gelir kaynaklarındaki bozulma nedeniyle birçok ülkede yapısal uyum politikaları olarak bilinen ekonomik reform politikaları, kamu harcamalarında kesintiyi beraberinde gerektirmektedir (Tilak, 2004:8).

Yükseköğretimde özelleştirme uygulamaları halen bazı ülkelerde yeni bir fenomen olmasına rağmen, dünya çapında yükseköğretimin asıl faaliyetlerinden birisi haline dönüşmüştür. Devletin kaynak tahsisinde gönülsüz veya yetersiz olduğu durumlarda ya da devlet üniversiteleri hızla büyüyen yükseköğretim talebini karşılamada eksik kaldığı zaman özelleştirme uygulaması yükseköğretim sektöründeki genişleme için bir destek sağlamaktadır (El-Sheikh ve diğerleri, 2012:81).

Yükseköğretim finansmanında özel sektörün rolü birkaç madde ile şöyle özetlenebilir (Sanyal ve Martin, 2006:6) ve (El-Sheikh ve diğerleri, 2012:82):

- i. Kamu yükseköğretim kurumlarının özelleştirilmesi (Latin Amerika ülkelerinde)
- ii. Devlet destekli özel yükseköğretim kurumlarının kurulması (Hindistan’da),
- iii. Kendi kendini finanse eden özel yükseköğretim kurumlarının oluşturulması (ABD’de) ,
- iv. Kar amacı güden özel yükseköğretim kurumlarının kurulmasıdır (Orta Doğu ülkelerinde).

Sanyal ve Johnstone (2011:167) hazırlamış olduğu tabloya göre yükseköğretimde kamu sektörü ile özel sektörün eğilimleri ve doğrultuları çoklu değişkenler üzerinden Tablo 2’de açıklamıştır.

Tablo 2

Kamusal Yükseköğretimden Özel Yükseköğretime Doğru Yaşanan Değişimler

Boyutlar	Yüksek Düzeyde Kamu (Geleneksel)	← Özelleştirme Süreci →	Yüksek Düzeyde Özel (Modern)	
Misyon veya Amaç	Kurum misyonu devlet tarafından açıkça belirlenmektedir.	Misyon hem kamusal hem de özel olmakla birlikte, daha çok kurum tarafından tanımlanmaktadır.	Misyon daha çok öğrencilerin özel ilgilerine ve mesleklerine ilişkin cevaplar vermektedir.	Misyon öğrencilerin ve maliklerin ilgilerine göre belirlenmektedir.
Mülkiyet	Kamu mülkiyeti geçerlidir. İstenilirse devlet tarafından değişikliğe gidilir, hatta kurum kapatılabilir.	Kamu İşbirliği; özel niteliklere sahip kamu veya anayasal bir kurum mantığı geçerlidir.	Özel kar amacı gütmeyen: açık bir şekilde özeldir, fakat kamusal sorumluluk kapsamındadır.	Özel kar amacı güden kuruluşlar mevcuttur. Bireysel mülk sahipleri, ortaklar veya hissedarlar söz hakkına sahiptir.
Gelir Kaynağı	Kamu gelirlerine tam bağımlılık söz konusudur.	Ağırlıklı olarak kamusaldır, fakat bazen harçlara veya maliyet paylaşımına bağımlılık söz konusudur.	Harçlara ve bağışlara bağımlılık söz konusudur. İhtiyaç sahibi öğrencilere yönelik kamu yardımları mevcuttur.	Harçlara tamamen bağımlılık söz konusudur.
Hükümet Tarafından Kontrol	Devletin yüksek düzeyde kontrolü mevcuttur.	Kontrole tabidir. Fakat devlet kurumlarına daha az bağımlılık söz konusudur.	Yüksek düzeyde özerklik vardır. Kamu denetimi, sadece gözetimle sınırlıdır.	Başka bir kuruluş ile sınırlı kontroller geçerlidir.
Yönetim Standartları	Akademik standartlar mevcuttur; otoriter rejim karşıtlığı, paylaşılan yönetim vardır.	Akademik standartlar mevcuttur, ancak yönetimde etkinlik fikri kabul edilmiştir.	Akademik standartlar sınırlıdır; yüksek düzeyde kurum yönetiminin kontrolü mevcuttur.	Bir iş gibi yönetme; yönetim tarafından belirlenen standartlar geçerlidir.

Kaynak: Sanyal ve Johnstone, 2011:167

Tablo 2’de kamu sektörünün ağırlıkta olduğu geleneksel uygulamalardan özel sektörün ağırlıklı olduğu modern uygulamalara kadar uzanan süreçte yükseköğretimin misyonundan, yönetim standartlarına kadar sahip olunan özellikler kategorilere ayrılmıştır. Kamu hakimiyetinin yüksek olduğu durumlarda alınan kararlarda, kontrol mekanizmasında ya da gelir kaynaklarının kullanımında devletin etkisi ön planda iken, yükseköğretimde özelleştirme uygulamalarının ağırlık kazanmasıyla birlikte artık kamu sektörü yerini piyasa güçlerine bırakmaya başlamıştır. Böylece öğrenci harçlarına

tamamen bağımlılık söz konusu iken, kurumlar kar elde etmek amacıyla faaliyet göstermeye başlamaktadır.

Eşitlik, etkinlik ve miktar açısından yükseköğretimde özelleştirme uygulamalarının artması beraberinde bazı sorunları da getirmektedir. Piyasa hakimiyetinin artması sonucunda hümanist toplumun gelişmesi için esas olan bazı önemli çalışma alanlarının yok olması olasıdır. Örneğin; Hindistan'da mühendislik, yönetim, moda ve teknoloji eğitimlerine yönelik talep artarken; sosyal bilimler, doğa ve fen bilimleri, dil ve toplum bilimi gibi alanlarda ise talep azalışı meydana gelmektedir. Ayrıca yükseköğretimin piyasa malı olarak görülmesinin bilginin sermayeleşmesine neden olmasından dolayı yükseköğretime erişimde kısıtlamalara gidilmektedir (Tilak, 2008:460).

Karşılaşılan diğer önemli bir sorun ise yükseköğretimde özelleştirme uygulamalarıyla üniversite yetkililerine harcama, fiyatlandırma ve öğrenci yardımları hakkında karar almada daha fazla sorumluluk ile kontrol yüklenmektedir. Yükseköğretim kurumlarına yaptıkları harcamalarda serbestlik, öğrenci harçlarını istedikleri gibi düzenleme ve harç gelirlerini serbestçe kullanma yetkisi tanınmaktadır. Böylece ilgili kurumlar bu yetkileri suiistimal edebilmekte, kamu fonlarını amacı dışında kullanabilmekte veya öğrencilere daha fazla ödeme yapma zorunluluğu yükleyebilmektedir (Hauptman, 2007:104). Bununla birlikte yükseköğretim maliyetlerindeki artışlar birçok ülkede kamu desteklerinde artan tasarruflara neden olmaktadır. Bu tasarruf önlemleri ise özellikle ek yerleştirmelere yönelik artan talebi karşılamak amacıyla baskı yaratmaktadır. Kaynak sıkıntısı çeken ülkelerde de mali açıdan aşırı rekabet bu baskıyı şiddetlenmektedir (Johnstone, 2009:13).

1.4. Yükseköğretim Finansmanında Yaşanan Değişimler

Dünya genelinde niteliksel ve niceliksel açıdan yükseköğretim kurumlarını etkileyen önemli değişimler ile zorunluluklar meydana gelmektedir. İlgili alanda en çok göze çarpan niteliksel değişiklikler beş grupta toplanmaktadır. Buna göre (Sanyal ve Johnstone, 2011:157-158):

- i. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler hem günlük yaşamda hem de üniversiteler ile yükseköğretimde dönüşüm yaratmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde yükseköğretime katılım hızlanmakta ve daha düşük eğitim maliyet tutarlarına imkan tanımaktadır.

- ii. Yükseköğretimi etkileyen ikinci güç küreselleşme fenomenidir. Küreselleşme; bireyler, gruplar, kurumlar ve ülkeler arasında birbirine bağımlılığı arttıran ve düzenleyen bir süreçtir. İnovasyon ile bilgi küreselleşmenin iki önemli ana kaynağıdır.
- iii. Üçüncü değişiklik bilgiye dayalı toplumların ve ekonomilerin gelişimidir. Bu gelişim yükseköğretime erişimi hızlandırmak için itici bir güç olmaktadır.
- iv. Dördüncü değişiklik liberalizasyon fikridir. Böylece yükseköğretim kalitesini, kapasitesini ve katılımını arttıran piyasa dostu ekonomi politikaları hız kazanmaktadır.
- v. Son olarak herkesten yeni yaşam stili, tutum ve davranış şekilleri bekleyen sürdürülebilir ve ekolojik çevre dostu olan ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasıdır. Böylece gıda güvenliği, su yönetimi, ağaçlandırma, tuzdan arındırma, yeşil teknoloji, alternatif enerji teknolojileri, yeni teknolojiler ve "biyomimetik⁴" gibi alanlar yükseköğretime bağlı olmaktadır.

21. yüzyılın başlarından itibaren yükseköğretim finansmanı kapsamında önemli değişimler/yenilikler meydana gelmektedir. Gerçekleşen değişimlerin/yeniliklerin arka planında çeşitli unsurlar bulunmaktadır. İlgili unsurlar aşağıda yer almaktadır (Sanyal ve Martin, 2006:34):

- i. 20. Yüzyılın başlarından itibaren yükseköğretime yönelik ciddi talep artışı,
- ii. Bu talep artışının kamu tarafından yeterince karşılanamaması sebebiyle yükseköğretim finansmanında özel sektörün hâkimiyetinin artması,
- iii. Devletlerin artan maliyet baskılarına yönelik yetersiz müdahalesi sebebiyle maliyet paylaşım fikrinin ortaya çıkışı ve öğrenciler ile ailelerin eğitim-öğretim maliyetlerine katlanması,
- iv. Maliyet paylaşımı yaklaşımının kamunun ve öğrencilerin paralarının değerini özgürleştirilmesi,
- v. Dünya Ticaret Örgütü tarafından kabul edilen Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması ile yükseköğretim hizmetinin dış ticarete konu olması,
- vi. Kamunun finans kaynaklarından farklı fon kaynaklarının ortaya çıkması,
- vii. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması ile yükseköğretime yönelik bireysel maliyetlerin artması ile fırsat eşitsizliklerinin yaygınlaşmasıdır.

1980'li yıllardan itibaren Neo-Liberal iktisat politikalarının ekonomiye hâkim olmasıyla birlikte, yükseköğretimin kamu tarafından finansmanında bazı değişimler yaşanmıştır. Yükseköğretim kurumlarında girişimciliği desteklemek amacıyla devlet üniversitelerinin özelleştirilmesi küresel boyutta hızlanmıştır (Paulsen ve Smart, 2001:548). Günümüzde küresel düzeyde yükseköğretim kayıtlarının yaklaşık %30'u özeldir. Özel yükseköğretime kayıtların %70'den daha fazlası Endonezya, Japonya,

⁴ Doğadaki modelleri inceleyen, sonra da bu tasarımları taklit ederek veya bunlardan ilham alarak insanların problemlerine çözüm getirmeyi amaçlayan yeni bilim dalıdır (biyologlar.com).

Filipinler ve Kore’de vb. ülkelerde yer almaktadır. Meksika, Brezilya ve Şili gibi ülkelerde ise özel sektör kayıtları, öğrenci nüfusunun yarısından daha fazlasını kapsamaktadır. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerinde, Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ülkelerinde ve Afrika’da da özel üniversitelerin sayısı hızla artmaktadır. Orta Doğu ve Kuzey Afrika’da yer alan ülkelerde örneğin; Mısır, Jordan, Lübnan vb. özel Amerikan Üniversiteleri’ne kayıtlar hızla devam etmektedir (Altbach, Reisberg ve Rumblery, 2009:11-12).

Yükseköğretime katılımda ve erişimde meydana gelen yeni eğilimler, ülkeler arasında farklılaşmakla birlikte, yükseköğretimin mevcut finansal yapısını geniş çaplı etkilemektedir. Bu eğilimler kendi içerisinde altı gruba ayrılmaktadır (Johnstone, 2009:1-2):

- i. Öğrenci başına maliyetlerin, bilgilendirme maliyetlerinin veya birim sayısında yaşanan artışlar,
- ii. Yükseköğretim kayıtlarında ve yükseköğretim finansman alanında yaşanan tasarruf artışı,
- iii. Bilgi temelli ekonomilerin gelişmesi ve bireylerin kendilerini geliştirmeleri sonucu ekonomik kalkınmanın önemli bir itici gücü olan yükseköğretim hizmetinden beklentilerin fazlaşması,
- iv. Maliyetlerdeki payını sürdürebilmek amacıyla hükümetlerin ya da kamunun başarısızlığının artışının yükseköğretim harcamalarında baskılara neden olması,
- v. Artan küreselleşme,
- vi. Ekonomilerin artan liberalizasyonu ve oluşan adem-i merkeziyetçi yapı ile yetki devri, özel sistemler ve yükseköğretim kurumları ile kamunun özelleştirilmesidir.
- vii. Ekonomilerin liberalizasyonun artması ve buna bağlı olarak yükseköğretim kurumlarının, kamunun özelleştirilmesi, yerinden yönetim, yetki devri uygulamalarının artmasıdır.

1.4.1. Yükseköğretim Finansmanında Maliyet Paylaşımı Yaklaşımı

Tarihsel açıdan incelendiğinde, öncelikle birçok gelişmiş ülkede yükseköğretim finansmanı hükümet ile vergi mükellefleri tarafından sağlanmıştır. Ancak artan mali kısıtlamalar, talep artışı, öğrenme kalitesinde yaşanan problemler vb. nedenlerden dolayı bu yöntem çok fazla sürdürülememektedir. Farklı faktörlerin etkisiyle yükseköğretime kayıtlı öğrencilerin eğitim maliyetlerini karşılamak için sağladığı katkılar gün geçtikçe artmıştır. Böylece günümüzde *Maliyet Paylaşımı Yaklaşımı* tercih edilmeye başlanmıştır (Sam, 2011:12). Önceleri yükseköğretim oldukça az tutarlarda

özel ödeme kalemlerine sahipken, ilgili ödemeler günümüz koşullarında oldukça büyük harcama kalemi haline dönüşmüştür (Clark, 1998:10).

Dünya Bankası raporuna göre öğrenciler arasında yükseköğretime erişim eşitliğini savunanlar birbirine bağımlı iki finansman yöntemini vurgulamaktadır: (i) Öğrenciler için değişken harçlar ve (ii) Gelire bağlı kredilerdir. İlgili enstrümanlar iyi kullanıldığı takdirde fakirler ve dezavantajlı gruplar için yükseköğretim sistemlerine erişim hızlanabilir. Değişken harçların miktarı, öğrencilerin özel durumlarına göre farklılaşmaktadır. Böylece yükseköğretime yönelik kaynaklar artabilmektedir. Ayrıca üniversiteler arasında kaliteyi, uyumluluğu ve kaynakların etkin kullanımı sağlanarak, rekabet hızlanabilmektedir (The World Bank, 2011:120-121).

Yükseköğretimde mezunların katkısının artması ve lisans eğitiminin özel faydasının varlığından dolayı maliyet paylaşımı gerekli görülmektedir. Aynı zamanda kitle yükseköğretim maliyetleri ve mali baskılarla rekabet edebilmek amacıyla maliyetlere katılım önemli hale gelmektedir (Barr, 2004:269). *Maliyet paylaşımı yaklaşımı*, ilk kez Buffalo Üniversitesi'nde görevli Prof. Dr. D. Bruce Johnstone tarafından ortaya atılmıştır. Böylece yükseköğretim maliyetlerinin bir bölümü hükümetler, aileler, öğrenciler, vergi mükellefleri ve yardımseverler aracılığıyla karşılanması *Uluslararası Karşılaştırmalı Finans ve Erişilebilirlik Projesi* kapsamında önerilmiştir (Johnstone ve Marcucci, 2007b:16). İlgili proje kapsamında yükseköğretime yönelik finansmanda alternatif gelir kaynakları olarak, kurum ya da fakülte bazında yapılan girişimlerin gelirleri, öğrenci harçları ve bağışların varlığına vurgu yapılmaktadır (Johnstone, 2005a:259).

Maliyet Paylaşımı Yaklaşımı, yükseköğretim kurumlarına yönelik ciddi kaynak aktarılmasını içerirken, yükseköğretim kapasitesinin ilerlemesine ve gelişmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca, devletin öncelikleri arasında rekabet imkanı yaratmaktadır (Johnstone, 2007:3). *Maliyet Paylaşımı Yaklaşımının* önerilme sebepleri, Neo-liberal politikalar ile açıklanmaktadır. Bu kapsamda Neo-liberal iktisadi politikalar, yükseköğretimde piyasanın bazı önemli unsurlarına atıfta bulunmaktadır. Maliyet paylaşımı sonucu yükseköğretimde daha büyük etkinlik sağlanabilecektir. Diğer bir ifadeyle, harç ödemeleri sayesinde aileler ve öğrenciler daha anlayışlı tüketici olabileceklerdir. Ayrıca kurum yöneticileri maliyetlere daha duyarlı tedarikçiler

olabilecektir. Diğer bir varsayım, maliyet paylaşımı üreticilerin sorumluluklarını arttırabilecektir. Sonunda yükseköğretim kurumları, hem bireysel hem de toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı olabilecektir (Johnstone, 2003:356).

Sanyal ve Jonhstone'e göre (2011:162-163) maliyet paylaşımı yaklaşımının birbirinden farklı yedi uygulama şekli mevcuttur. İlgili uygulama şekilleri:

- i. Birinci uygulama; kamu eğitim kurumlarında nominal harç ücretlerinden daha fazla ücret alınmasıdır.
- ii. İkinci uygulama; yüksek vasıflı öğrencilere yönelik ücretsiz sunulan eğitim hizmeti imkanlarının varlığı ya da yalnızca nominal eğitim ücretlerinin geçerli olduğu çift yönlü eğitimidir. Bu uygulama genellikle sınav puanlarına dayanmaktadır. Düşük nitelikli diğer öğrenciler ise harç ödemektedirler.
- iii. Üçüncü uygulama; öğrenim ücretlerinde çok yüksek bir artışın varlığıdır. Bu artış öğrenci başına gerçek maliyetlerdeki artışın oldukça üzerinde belirlenmektedir.
- iv. Dördüncü uygulama; birçok ülkede önceleri bedelsiz ya da devlet desteği ile sağlanan gıda, barınma gibi ihtiyaçların aileler ve öğrenciler tarafından ödenmesini zorunlu kılan kullanıcı ücretlerinin dayatılmasıdır.
- v. Beşinci uygulama; öğrenci burs ve bağışlarındaki vergi destek miktarının azaltılması, böylece aileler ve öğrenciler tarafından yüklenilen maliyetlerin artışıdır.
- vi. Altıncı uygulama; öğrenci kredilerindeki ortalama desteklerin azalışı ya da öğrencilerin ödediği borçların faiz oranlarında yapılan artışlardır.
- vii. Yedinci ve son uygulama hem kâr amacı güden hem de kâr amacı gütmeyen harçlara bağımlı özel kurumların resmi olarak teşvik edilmesidir.

Günümüzde yükseköğretim maliyetlerine katılım belirtildiği üzere çeşitli gruplar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Üzerinde durulan gruplar; hükümetler, vergi mükellefleri, öğrenciler, aileler ile hayırseverlerden meydana gelmektedir (Johnstone, 2005b:85). Maliyet paylaşımının arka planında yer alan çeşitli sebepler mevcuttur. İlgili sebepler (Johnstone ve Marcucci, 2007b:4-8):

- i. Öğrenci sayısında ve birim maliyetlerinde yaşanan artış,
- ii. Genç nüfus artışı, yükseköğretim aşamasına yönelik kitlesel katılım,
- iii. Hükümet harcamalarında yaşanan artış ile azalan vergi gelirleri,
- iv. Yukarıdaki sebeplere ilaveten önemli hale gelen bilgi ekonomisi, küreselleşme, adem-i merkeziyetçilik, deregülasyon ve yönetim devri vb. faktörlerdir.

Halstead'e göre (1998) öğrenci harç miktarında yaşanan artışın ardında dört faktör yer almaktadır. Bu faktörler; (i) Öğrencilerin eğitim giderlerini için karşılamak amacıyla artan sorumlulukları, (ii) Eğitimsel çıktılar elde edebilmek için ihtiyaç duyulan hizmet

ve mal fiyatlarında yaşanan enflasyon düzeyi, (iii) Öğrenci başına istihdam edilen kaynaklarının artışı ve (iv) Öğrenci yardım programlarındaki genişlemeden oluşmaktadır (Toutkoushian, 2001:12). Yükseköğretim finansmanında devlet desteğini ve öğrenci harçlarını savunanların görüşleri karşılaştırmalı olarak bir arada Tablo 3’ te gösterilmektedir.

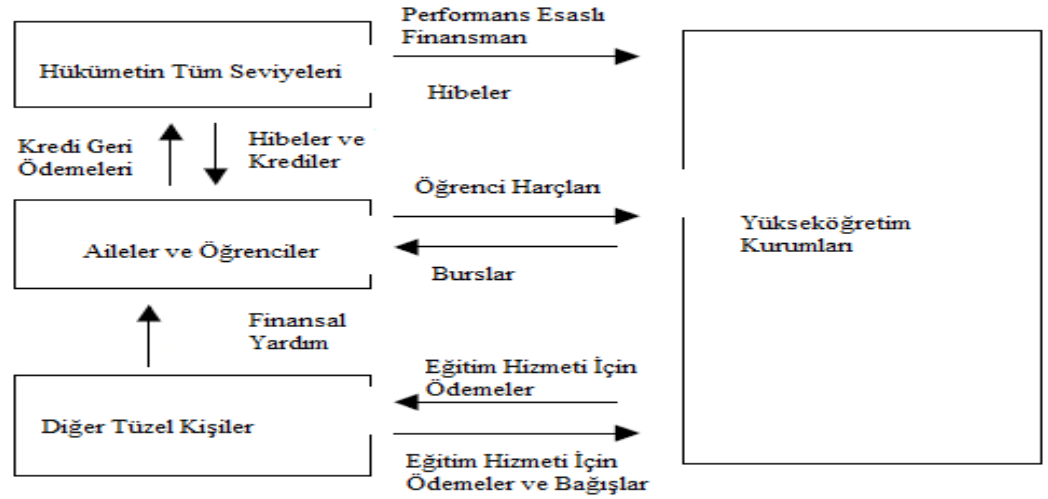
Tablo 3

Yükseköğretimde Öğrenci Harçlarını ve Devlet Desteğini Savunan Görüşlerin Kıyaslanması

Devlet Desteğini Savunan Görüşler	Öğrenci Harçlarını Savunan Görüşler
Yükseköğretime girişte öğrenci harçlarının engel teşkil etmesi ya da yetersiz tüketime sebep olması	Yükseköğretime yönelik artan ilgiye ters olarak kısıtlı kamu kaynaklarının var olmasıdır
Yükseköğretime yönelik maliyet ödemelerinin vergi gelirleri aracılığıyla temin edilmesinden dolayı bu alana ayrılan maliyet kaynaklarının zaten kamu öncelikleri konusu olmasıdır. Böylelikle diğer rekabetçi durumlarda kaynakların azaltılmasının olası olmamasıdır.	Yükseköğretimden elde edilen özel yararların varlığı ve yükseköğretimin karma bir mal olması
Yükseköğretimden sağlanan toplumun tamamını etkileyen kamu yararlarının olması	Öğrenci harçlarının öğrencilerin çalışma motivasyonu üzerine olumlu etki etmesi
Harç ödediği için kolayca mezun olabileceği fikrine sahip düşük vasıflı öğrencilerin varlığı	Öğrenci harçları ile ulaşılan fazladan finansmanın yükseköğretim çalışmaları ile eğitimin kalitesi üzerindeki potansiyel etkisi

Kaynak: Valisova, 2009:115

Tablo 3’te kamuyu destekleyenler, harç uygulamasının yükseköğretim talebini olumsuz etkilediğini, yükseköğretim hizmetinin kamu yararı sağladığını, toplum genelinde eğitim-öğretim ücreti ödediği için niteliksiz öğrencilerin mezuniyetlerinin kolaylaştığı görüşleri sebebiyle kamunun hizmet türünün finansmanında daha etkin olmasını ifade etmektedirler. Harçları öneren görüşler de öğrenci harçlarının öğrenci motivasyonu üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu, yükseköğretimin bireylere özel fayda sağladığını ve kısıtlı kamu kaynaklarının bu doğrultuda yetersiz olduğunu iddia etmektedirler.



Kaynak: Jongbloed, 2004:2⁵

Şekil 1. Gelir Kaynaklarının Yükseköğretim Kurumlarına Aktarılması ve Yükseköğretim Kurumlarından Dönüşü

Şekil 1’de yükseköğretim gelir kaynaklarının akış diyagramı gösterilmektedir. Şekle göre yükseköğretim finansmanının üç ana gelir kaynağı hükümetler, öğrenciler ile aileleri ve diğer tüzel kişiler tarafından oluşmaktadır. Hükümet kaynakları hem araştırma hem de öğrenme için cari ödeneklerden, sermaye yatırım ödeneklerinden ve kurumlara doğrudan ödenen araştırma hibelerinden oluşmaktadır. Öğrenci ödemeleri ise harçlar ve yardımcı hizmetler için yapılan ödemeleri kapsamaktadır⁶. Son olarak diğer tüzel kişilerin ödemeleri ya da gelirleri ise özel bağışlar, hediyeler, patentler ve danışma ödemelerini içermektedir (Jongbloed, 2004:1-2).

1.4.2. Maliyet Paylaşımı Yaklaşımına Yönelik Eleştiriler

Maliyet paylaşımına ciddi bir şekilde karşıt olan görüşler vardır. Bu görüşler teknik, ideolojik ve stratejik olmak üzere birbirleriyle ilişkili olan üç farklı şekilde kavramsallaştırılabilir. Teknik açıdan karşıt görüşü savunanlar maliyet paylaşımının daha az endüstrileşmiş ülkelerde işlemeyeceğini ve ileri düzeyde gelişmiş sistemlerin yokluğu durumunda ihtiyaç temelli hibelerin ve yaygın olarak kullanılan öğrenci kredilerinin hem kullanışsız hem de çok maliyetli olacağını iddia etmektedirler (Johnstone, 2004c:408).

⁵ Yazarın çalışmasındaki tablonun bir kısmına ekleme yapılarak hazırlanmıştır.

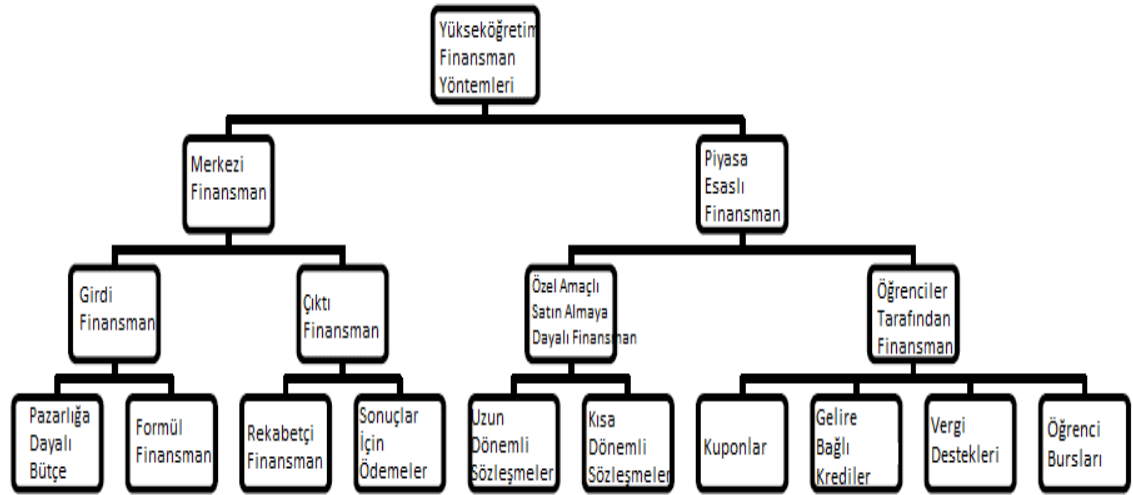
⁶ Hükümetler öğrencilere maliyetlerini karşılamak amacıyla kredi sağlarken finansal aracı olarak görülebilir. Eğitim kurumları da burs ödüllendirmesi yaparak harçların maliyetlerini karşılayabilirler (Jongbloed, 2004:2).

Maliyet paylaşımına karşıt olanlar, finansal desteklerin ya da kredilerin artan harç ücretleri nedeniyle yükseköğretime erişimi engelleyeceğini ve yüksek gelirli vergi mükelleflerinin desteklerini azaltacağını iddia etmektedirler. Ayrıca fakir ailelerin çocukları, ilk ve orta öğretimden sonra yükseköğretime devam etmede istekli olmayacaklardır. Bununla birlikte, çalışan veya avam sınıfın çocukları eğitim masraflarını karşılamak için ödünç para almaya karşı dirençli duracaklardır (Johnstone, 2003:357).

Son karşıt görüş olan ideolojik bakış açısı da sermayenin özel mülkiyetine, piyasaya, ticaretin, üretimin ve sermayenin uluslararası hareketliliğine, devam eden sosyal ve ekonomik eşitsizliğin kabulüne eleştirel yaklaşmaktadır. Bu görüş yaygın bir şekilde yükseköğretimin kamu veya sosyal yararlarını vurgularken, genellikle yükseköğretimin özel faydalarını görmezlikten gelmektedir. Ayrıca yükseköğretim statü ve gücün kuşaklararası aktarılması için önemli bir enstrüman olarak düşünülmektedir (Johnstone, 2004c:409).

1.5. Yükseköğretim Finansman Yöntemleri

Yükseköğretim finansman yöntemleri iki ana gruba ayrılmaktadır. Birincisi merkezi finansman olup, diğeri piyasa esaslı finansmandır. Merkezi finansman ile ifade edilen yükseköğretimin kamu kaynakları ile desteklenmesidir. Genel olarak bu yöntem girdi esaslı ve çıktı esaslı olmak üzere alt gruplara ayrılmıştır. Diğeri ana grup ise piyasa esaslı finansmandır. Piyasa esaslı finansmanı oluşturan en önemli alt grup ise yükseköğretimin öğrenciler tarafından finanse edilmesidir. Şekil 2’de yükseköğretimde finansman yöntemleri ayrıntılı olarak kategorilere ayrılmaktadır.



Kaynak: Mahjub ve diğerleri, 2015:163

Şekil 2. Yükseköğretim Finansman Yöntemleri

1.5.1. Öğrenci Kredisi ya da Öğrenci Borçlanma Yöntemi

Öğrenci kredisi ya da öğrenci borçlanma yöntemi piyasa esaslı bir finansman şeklidir. Son yıllarda öğrenci harçları; hibe, burs ya da kredi vb. yardım programları aracılığıyla desteklenmektedir. Literatürde tavsiye edilen yöntemlerden birisi olan öğrenci kredisi, diğer adıyla öğrenci borçlanma yöntemine göre, öğrencilerin eğitim-öğretim yaşamlarında üstleneceği masraflar gerekli kuruluşlar ile kredi şeklinde sağlanmaktadır ve üstlenilen borcun ise mezuniyetten sonra ödenmesi savunulmaktadır. Öğrenci kredi programının asıl amacı, yükseköğretime erişimi kolay bir şekilde sağlamaktır (Johnstone, 2004a:165-166). Öğrenci borçlanma yöntemini önerenler, yükseköğretim hizmetini devlet aracılığıyla finanse etmekten ziyade, borçlanma yöntemiyle finanse etmenin hem kurumsal kaliteyi hızlandırmada hem de ek kapasite yaratmada katkı sağladığını ileri sürmektedir (Johnstone, 2005c:89).

Sınırlı devlet kaynakları ve yükseköğretime artan ilgiden dolayı 1990'lı yıllar öğrenci kredilerinde yeni bir trende şahit olmuştur. Öğrenci borçlanma yöntemi adı verilen uygulama öncelikle Fransa'da, İngiltere'de ve Kenya'da 1991'de, Güney Afrika'da 1994'te, Hong-Kong'da ve Polonya'da 1998'de, Slovenya'da 1999'da, Macaristan'da 2001'de, Hindistan'da 2001'de ve Mısır'da 2002'de uygulanmıştır (Vossensteyn, 2009:178). ABD'de artan yükseköğretim maliyetleri, hibelerden ve öğrenci burslarından ziyade öncelikle krediler ile dengelenmeye başlanmıştır. Böylece öğrenci

bursları kesintiye uğrayarak, öğrenci kredilerin sayısı arttırılmıştır (Vossensteyn, 2004:49). Meksika’da da öğrenci kredi programları uygulanmaktadır. Çin’de ise düşük gelirli ailelerin öğrencilerini hedefleyen yeni bir kredi programı uygulanmaya başlanmıştır (Altbach, Riesberg ve Rumbler, 2009:6).

Öğrenci kredileri, geri ödeme seçenekleri ve hedef grup açısından farklılaşmaktadır. Geri ödeme seçenekleri; esnek geri ödeme periyotlarına karşı sabit geri ödeme periyotları, esnek geri ödeme miktarına karşı sabit geri ödeme miktarları ve yüklenen faizlerin miktarındaki değişiklikler olarak üç gruba ayrılmaktadır (Vossensteyn, 2009:178). Finansal açıdan sürdürülebilir ve başarılı bir öğrenci kredi programı tüm akademik alanlarda kullanılabilen, öğrenciler için yeterli düzeyde ve ihtiyaç temelli olmalıdır. Özel sermaye piyasasına uyumlu ve geri toplanabilmelidir. Diğer bir ifadeyle; borcun geri ödememe ihtimali mümkün olduğu kadar az olmalı ve devlet tarafından minimum düzeyde sübvansede edilmelidir (Johnstone ve Marcucci, 2007c:3-4).

Johnstone’ ye göre (2005c:94), yeterli düzeyde bir öğrenci kredi programı uygulanırken bazı sorulara cevap vermeli ve belirsizliğe yer bırakmamalıdır. Bu sorular arasında (i) Kim borç almaya uygundur? (ii) Ödünç verilen paranın kaynağı nereden gelmektedir? (iii) Ödünç veren kimdir? (iv) En son riski kim üstlenecektir? (v) Her yıl ve ortalama ne kadar miktar ödünç verilecektir? (vi) Miktar ve yardımın çeşidi nedir? (vii) Geri ödeme periyotları ve şekli nasıl olmalıdır? soruları yer almaktadır.

Bu sisteme yönelik söz konusu eleştiriler şöyledir: (i) Kişi başı milli gelir düzeyi belirli bir seviyenin altında yer alan ülkelerde genellikle ödeme gücü yetersiz aileler aleyhine fırsat ile gelir eşitsizliğine neden olabilmektedir, (ii) Ticari bankalar ya da finansal kuruluşlar yeterli teminat sağlamadan kredi vermeye istekli olmayabilirler, böylelikle ticari bankalar kamu kredi finansmanında aktif rol alabilirler, (iii) Sistem, öğrencilerin kazancı düşük, fakat bilimsel ve sosyal açıdan önemli fayda içeren meslekler edinmesine engel teşkil edebilir, (iv) Öğrenciler temin ettikleri kredileri geri ödemeleri esnasında bazı zorluklar ile karşılaşabilirler (Ergen, 2006b:137-139).

Bazı uzmanlar ise borç sevmemenin irrasyonel bir fenomen olduğunu, yükseköğretimin yüksek düzeyde özel faydası bulunduğunu ve faiz teşvikleri ile borçların affı neticesinde geniş bir zaman dilimine yayılmış ödeme periyotları sebebiyle borçluların kredilerini ödeyememe risklerinin çok düşük olduğunu vurgulamaktadırlar (Vossensteyn,

2009:183). Ancak öğrenci kredi programları borcun geri ödenmesinde önemli düzeyde riskler içermektedir. Bu risklerin en başında, verilen borca karşı teminat yokluğu gelmektedir. Diğer bir risk ise öğrenciler arasında genel bir kredi kültürü eksikliği yaşanmasıdır. Aynı zamanda öğrencilerin geri ödeme zorunluluğunun önemini yanlış anlaması ve onların mezun olduktan sonra aşırı hareketli oluşu, yani sürekli iş değiştirmeleri ya da yurtdışına seyahat etmeleri de önemli bir risk unsurudur. Bununla birlikte öğrencilerin geri ödemeye başlayabilmelerinde istihdam sorunu yaşamaları ve ülkeye özel diğer faktörlerin varlığı da (politik sorunlar, AIDS gibi önemli sağlık problemleri vb.) etkili rol oynamaktadır (Johnstone ve Marcucci, 2007c:8-10). Çeşitli araştırmacıların görüşlerine göre öğrenci kredi programları bazı nedenlerden dolayı başarısızlığa uğrayabilmektedir. Yukarıda yer alan sebepler aşağıda sıralanmıştır. Buna göre (Mwamila, Omari ve Mbuya, 2002:9 ve Tilak, 2012:33):

- i. Öncelikle herhangi bir makul oran ya da faiz üzerinden ödünç verilen sermaye yetersizliği,
- ii. Psikolojik olarak kredi yönteminin birçok toplumda hoş karşılanmaması,
- iii. Devlet tarafından yükseköğretime yönelik yapılan çok büyük kaynak desteği,
- iv. Kredilerin, burslar gibi diğer ödeme türlerinden hem daha yüksek kişisel maliyet içermesi,
- v. Yükümlülüğü yerine getirememe, diğer bir deyişle borcu ödeyememe oranlarının çok yüksek olması,
- vi. Sabit geri ödeme programından ziyade, gelecek gelirlerin bir yüzdesi olarak ifade edilen gelire bağlı geri ödeme kredilerinin varlığı,
- vii. Hükümet dışı kaynakların varlığı sebebiyle hükümetlerin devlet üniversitelerine yönelik dış paydaşlardan gelir elde etmede ısrarcı davranmaları,
- viii. Gelire bağlı kredilerin, borç alanların çalışma yaşamları boyunca elde ettiği gelirlerin tutarlarını bilmelerini gerektirmesi,
- ix. Son olarak da özelleştirmenin her yerde günün mantrası⁷ olmaya başlamasıdır.

Öğrenci borçlanma yöntemi iki farklı forma ayrılmış olup, bunlardan birincisi sabit programlanmış veya geleneksel mortgage, yani ipotek tipi krediler olup; diğeri ise gelire dayalı kredi yöntemidir (Johnstone, 2005c:91).

⁷ Sanskritçe mantra kelimesi, man "düşünmek" (ayrıca manas "akıl") ve araç anlamındaki -tra son ekinden oluşur, sözcüğün çevirisi "fikir aracı" olmaktadır.

1.5.1.1. Sabit Programlanmış veya Geleneksel Mortgage (İpotek) Tipi Kredi Yöntemi

Bu yöntemin diğer bir ismi ipotek tarzı kredi yöntemidir (Ergen, 2006b:141). Bu tarz krediler, ödünç verilen miktarın yıllık yüzdesi olarak ifade edilen faiz oranında, geri ödeme periyodunu içermekte ve borç alan kişi krediyi zamanında ödemek zorundadır. Geri ödemeler, aylık eşit taksitlendirme şeklinde olmakta ve taksitler önce küçük miktarda başlamakta, zamanla ise taksit bedeli arttırılmaktadır. Geri ödeme periyotları, borçlu öğrenci ve ticari banka arasında belirlenmektedir. Taraflar (hem ödünç alan hem de ödünç veren) tek taraflı olarak faiz oranını ayarlayamadıkları veya yönlendiremedikleri sürece faiz oranları değişkenlik gösterebilir. Tipik bir değişken faiz oranı, piyasa tarafından belirlenen orana örneğin; 90 günlük ihalede satılan hazine tahvilleri faiz oranına vb. sabitlendirilebilir (Johnstone, 2005c:92). İlgili yöntem önemli sakıncalar da içermektedir. Öğrencilerin yapacakları borçlanma, onları bazı riskler/belirsizlikler ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Bununla birlikte, alınan krediler mezuniyet sonrası öğrencileri külfetli ödeme yüküne maruz bırakabilmektedir. Borç veren taraflar borçlanma riskleri/belirsizlikleriyle karşılaşabilmektedir (Özekicioğlu, 2013:57-58).

1.5.1.2. Gelire Bağlı Kredi Yöntemi

Gelire bağlı kredi sistemine göre öğrencilere yönelik onların harç ve gelir düzeyleri göz önünde bulundurularak belli bir miktar kredi verilmektedir. İlgili krediler hem devlet tarafından hem de ticari bankalar tarafından temin edilmektedir (Günay, 2011:1167). Gelire bağlı kredi yönteminde genellikle kredilerin sözleşmede belirtilen faiz oranı üzerinden geri ödeninceye kadar ya da borç alan kişinin borcunu belirlenen azami yıl boyunca geri ödemesine kadar geçen süreçte öğrencilerin elde edecekleri gelirlerinin bir yüzdesi olarak sözleşme zorunluluğu uygulamaktadır (Johnstone, 2004b:45).

Gelire bağlı krediler ilk defa Avustralya'da uygulanmaya başlanmıştır ve halen orta ve alt-orta sınıf öğrencileri için fazlasıyla ilgi çekicidir (Altbach, Reisberg ve Rumbler, 2009:6). Ayrıca Yeni Zelanda, İsveç, İskoçya, İngiltere'de rağbet görmektedir (Johnstone, 2004a:159). İlave olarak ABD'de ülkenin doğrudan kredi programı kapsamında gelire bağlı kredi yöntemi uygulamaktadır (Johnstone, 2005c:92).

Gelire bağı borçlanma yöntemi, öğrencilerin mezuniyet sonrası gelirini esas almaktadır. Sistem yoğun bir şekilde kamusal fonlar, mezun vergileri⁸ ya da borç alanların geri ödemeleri ile finanse edilmektedir. Yöntem, öğrenciler mezun olduktan sonra ortalama iki yıl ödemesiz olarak geri ödeme koşullarını içermektedir. İlk iki yıldan sonra mezunların yıllık gelirlerinin bir yüzdesi şeklinde ödeme planları hayata geçirilmektedir (Ergen, 2006b:142).

Son zamanlarda daha esnek geri ödeme seçenekleri olan gelire bağı krediler önem kazanmıştır. Gelire bağı krediler ile mezunlar gelirlerinin bir yüzdesi olarak borçlarını geri ödemektedirler. Örneğin; İngiltere’de ve Avustralya’da geri ödemeler otomatik olarak vergi yetkilileri aracılığıyla brüt maaştan kesilmektedir. Böyle bir sistemde eğer mezunların gelirleri nispeten yüksek ise mezunlar geri ödemeleri çabucak yapabilmektedir. Fakat gelirlerin düşük olması durumunda geri ödemeler de düşük olmaktadır. Bu türden bir uygulama Macaristan ve Güney Afrika’da denenmiştir (Vossensteyn, 2009:179). Başarılı bir gelire bağı borçlanma yönteminin uygulanabilmesi için öncelikle yapılacak borçlanmanın net ve güvenilir olması önemlidir. İlâveten, öğrencilerin üstlendikleri borçlanma tutarıyla ilişkili eksiksiz, doğru kayıtlar tutulmalı, öğrencilerin borç bilgileri kaydedilmeli ve özenle saklanmalıdır. Mezunların doğru ve gerçek gelir tutarlarının belirlenmesi açısından etkin bir yol izlenmesi gerekmektedir (Chapman, 2006:1482).

Gelire bağı kredi sisteminin bazı özellikleri mevcuttur: (i) Faiz oranı enflasyon oranını aşmamalıdır. Belirlenen faiz oranı, ticari faiz oranından daha düşük olmalıdır. (ii) Geri ödeme süreleri mezunlar açısından yeterli bir süreyi içermelidir. (iii) Başlarda ödeme planları sabit olmalı, zamanla düşük tutarlarda seyretmelidir. Fakat mezun kazancının artmasına bağı olarak yükselebilir. (iv) Mezunların işsiz oldukları veya ekonomik güçlüklerle karşılaştığı dönemlerde geri ödemeler ertelenebilmelidir (Ergen, 2006b:143). Ayrıca gelire bağı kredi sisteminin diğr önemli hususlarından bir tanesi, çeşitli disiplinlere kayıtlı öğrenci birim maliyetlerinin değışken olması sebebiyle

⁸Mezun vergisinin amacı, hükümet ve vergi mükelleflerinden öğrencilere aktarılan yükseköğretim maliyetlerinin bir kısmında değışiklik yaratmaktır. Öğrenciler mezun olduktan ve gelir elde etmeye başladıktan sonra sadece ilgili borçların ödenmesine imkân sağlanmaktadır (Johnstone, 2005c:93). Mezun vergileri, öğrencilerin eğitim-öğretim masraflarını karşılamak üzere kullandıkları kredilerin geri ödemelerini ancak istihdam edildikten sonra gelir vergileri üzerinden taksitler halinde ödemelerini kapsamaktadır.

öğrencilerden sağlanacak katkı miktarlarının bu oranlarda farklılaştırılmasıdır. Tavsiye edilen farklılaştırma sistem anlaşıldıktan sonra uygulamaya konulmalıdır (Türkmen, 2008:47).

Gelire bağlı krediler kapsamında dikkat edilmesi ve göz önünde bulundurulması gereken bazı hususlar söz konusudur. Öncelikle gelire bağlı kredi, bir kredi çeşididir ve birçok borçlu öğrenci için geleneksel kredilerden daha ucuz değildir. Çünkü geri ödeme zorunluluğu gelirin veya kazancın bir yüzdesi olarak ifade edilmektedir. İkinci husus gelire bağlı kredi yöntemi, öğrenci harçları için bir sübvansiyon olarak görülmemelidir. Ayrıca gelire bağlı krediler, geleneksel ipotek tipi kredilerde bulunmayan bazı önemli karışıklıklara yol açabilmektedir (Johnstone, 2005c:99).

Gelire bağlı kredilerin, geleneksel kredilere göre mevcut bazı üstünlükleri mevcuttur. Örneğin; gelire bağlı krediler, düşük gelir elde eden borçlular için genellikle daha az maliyetli olarak ayarlanmaktadır (Johnstone, 2004a:162). Diğer bir ifadeyle; borçlar belli bir gelir düzeyine ulaşıldıktan sonra ödeneceği için öğrenciler geri ödeme programını doğru bir şekilde yönetebilirler. Bu açıdan ipotek tarzı kredilerden daha avantajlıdır denilebilir. Etkinlik açısından değerlendirildiğinde, kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sağlanabilir. Sonuç olarak, devlet daha az maliyete katlanmaktadır (Ergen, 2006b:143-147).

Borcun ödenmesinde borçlu kişinin gelecekte elde edeceği ödeme gücü göz önünde bulundurularak ödeme planı hazırlanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle; öğrenci belli bir gelir düzeyine ulaştığında ödemeye başlamaktadır (Türkmen, 2008:46). Bununla birlikte gelire bağlı kredi yöntemi, halen ödenmemiş borç mevcut iken maksimum yılın veya maksimum geri ödeme periyotlarının sonuna gelen düşük kazançlı borçluların bazılarının kalan borçlarını affetmek için bir imkan da sağlamaktadır (Johnstone, 2005c:92).

İlgili kredi yönteminin bazı dezavantajları da söz konusudur. Öncelikle diğer yöntemlerle karşılaştırıldığında yöntemin nihai maliyet açısından öğrenciye yönelik pek fazla farklılıklar yüklediği iddia edilmektedir (Ergen, 2006b:142). İşsizlik oranının yüksek olduğu az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş kredi piyasasının var olamaması ve bireylerin borçlanmaya sıcak bakmaması vb. sebeplerden ötürü öğrenciler kredi almaya gönülsüz olabilmektedirler. Ayrıca, yüksek öğrenci harçlarının

varlığı yükseköğretime yönelik talebi negatif etkilemektedir. Böylece yöntemin eşitsizliğe sebep olacağı öne sürülmektedir (Günay, 2011:1167). Yükseköğretim erişiminde yoksul kesimin karşılaşacağı zorluklar ve yalnız bu yöntemin geçerli olmasının, yükseköğretim kapsamında adaletin ve eşitliğin sağlanmasında birçok sorunu doğurabileceği de savunulmaktadır (Ergen, 2006b:147).

Gelire bağlı kredilerin başka bir şekli ise mezun vergileri olup, buna göre öğrencilere yaşam boyu kazançlarının kalanı için ek vergi uygulanmaktadır. İdeal bir mezun vergisi, borçlu bireylerin hesaplarını kontrol altında tutmadan üniversite mezunlarının kazançların üzerine ek bir gelir vergisi koyulmasını içermektedir. Mezun vergisinin amacı, hükümet ve vergi mükelleflerinden öğrencilere aktarılan yükseköğretim maliyetlerinin bir kısmında değişiklik yaratmaktır. Öğrenciler mezun olduktan ve gelir elde etmeye başladıktan sonra sadece ilgili borçların ödenmesine imkân sağlanmaktadır. Son olarak bu yöntemin başarısı gelecekteki ilave gelir vergisinin ıskonto edilmiş bugünkü değeri ile yıllık gelirin bir yüzdesine bağlı geri ödemelerin ıskonto edilmiş bugünkü net değerine bağlı olmaktadır (Johnstone, 2005c:93).

1.5.2. Yükseköğretimin Öğrenci Harçları Tarafından Finansmanı

1950’li yıllardan itibaren kitlesel eğitime geçişle özel kaynaklardan daha çok yararlanma geçerli olmaya başlamıştır. Çeşitli ülkeler incelendiğinde, yükseköğretimde öğrenci harçları Çin’de 1997 yılında, Birleşik Krallık’ta 1998 yılında ve Avusturya’da da 2001 uygulanmaya başlamıştır (Tilak, 2012:32). Bu ülkelerden farklı olarak günümüzde Brezilya, Macaristan, Kenya, Tanzanya, hatta merkez ile Batı Avrupa, Latin Amerika ülkeleri, Güney Doğu Asya ve Afrika’da da öğrenci harçları yaygın olarak uygulanmaktadır (Vossensteyn, 2009:175). Harç sistemi İsveç’te ise 2011 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak sonradan uygulamadan vazgeçilmiştir. Ayrıca harçların Norveç, Danimarka, Finlandiya vb. çok az sayıda ülkede uygulanmasına izin verilmemektedir. Ancak bu ülkelerin sayısı oldukça azdır. Hindistan gibi bazı ülkeler ise belli veya çok sayıdaki öğrencilere bedava eğitim ya da maddi destek sağlanırken, maliyetleri eşitlemek için öğrenci harçları da titizlikle arttırılmaktadır. Çift taraflı öğrenci harç sistemi denilen bu uygulama eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin birçok ülkesinde de ortak bir uygulamadır (Tilak, 2012:32).

Johnstone' ye göre (2003:361-366) harçların taşınması gereken bazı özellikler söz konusudur. Öncelikle yükseköğretim harçlarına ek olarak isteğe bağlı olmayan zorunlu ödemelerin diğer türleri (kayıt, müracaat, vb. ödemeler) uygulanmalıdır. Taşınması gereken ikinci özellik gereğince öğrenci başına maliyetler söz konusu yükseköğretim kurumlarına ya da programlara göre değişkenlik göstermelidir. Ayrıca belirli bir program ya da dereceden elde edilen özel yararlar da göz önünde tutularak harç miktarları farklılaştırılmalıdır. Diğer bir özellik ise öğrenci yaşam maliyetleri belirlenerek, harç miktarı hesaplanmalı ve aileler de ödeme yapmaya gönüllü olmalıdır. Bununla birlikte öğrencilere yaz döneminde ya da dönem arasında harçları finanse etmek amacıyla istihdam imkânı sağlanmalıdır. Son olarak da düşük gelirli ailelerin çocuklarına yönelik ihtiyaç esaslı bursları ya da belirli bir gelir seviyesi altında kalan ailelerin bütçelerini destekleyen bursları desteklemek için bir ortamı hazırlanmalıdır.

Öğrenci harçları kendi arasında geleneksel harçlar, hükümet destekli (ertelenmiş) harçlar, paralel harçlar ve çift taraflı harçlar olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Geleneksel harç uygulanmasında harç ödemeleri öğrenciler ve aileleri tarafından karşılanmaktadır. Bu harçlar tüm öğrenciler için tek düzeyde de olabilmektedir (Hauptman, 2007:94). Hükümet destekli ya da ertelenmiş harç uygulamasında üniversiteler vergiler aracılığıyla ve öğrenci harçlarından elde edilen toplam gelir ile finanse edilmektedir. Her üniversite harçların tutarlarını kendisi belirleyebilmektedir (Barr, 2005:266). Devlet, eğitim-öğretim hayatları boyunca öğrenciler yerine harçları ödemektedir. Ancak mezuniyet sonrası, öğrencilerin ödeyecekleri vergiler üzerinden geçmişte ödemedikleri toplam harçların tutarları geri tahsil edilmektedir. Bu yöntem ilk defa 1980'lerin sonunda Avustralya'da uygulanmış ve günümüzde birçok ülkede tercih edilmektedir (Hauptman, 2007:94).

Paralel harç uygulamasında ise hükümet tarafından desteklenen ya da belirlenen oranlar üzerinden harç ödemesi hakkına sahip olmayan birçok öğrenci, eğitim maliyetlerinin neredeyse tümünü kendisi ödemektedir. Bunlar dışında kalan diğer öğrenciler ise hükümet tarafından desteklenen nispeten daha düşük bir oran üzerinden harç ödemektedirler (Hauptman, 2007:95). Son olarak iki (çift) taraflı harç sisteminde, kamu tarafından finanse edilen yükseköğretim kurumları için öğrenci seçme prosedürünü geçemeyen öğrenciler, harç ödemeleri yaparak yükseköğretime katılabilir. Ayrıca bazı

ülkelerde kısmi zamanlı öğrencilere (diğer bir deyişle özel öğrencilere), bedava eğitim alan tam zamanlı öğrencilerin seçtiğı aynı hizmeti (ya da dersi) alabilmek için ödeme yapma yükümlülüğü getirmektedir (Vossensteyn, 2009:176).

Tablo 4

Ülkelere Göre Öğrenci Harç Politika Çeşitleri

Ön Ödemeli Harçlar ⁹	Harç Yok	Çift Taraflı Harçlar	Hükümet Destekli Harçlar
Avusturya	Brezilya	Avustralya	Avustralya
Belçika	Danimarka	Mısır	İskoçya
Kanada	Finlandiya	Etiyopya	Yeni Zelanda
Çin	Nijerya	Macaristan	Etiyopya
Hong-Kong	Lüksemburg	Polonya	İngiltere (2006)
Türkiye	İsveç	Romanya	Galler (2006)
İtalya	Norveç	Rusya	
Kore		Uganda	
Meksika		Vietnam	
İspanya		Tanzanya	
Hollanda		Hindistan	

Kaynak: Johnstone ve Marcucci, 2007a:33 ve European Commission, 2016¹⁰

Tablo 4’te göre çeşitli ülkelerin uyguladıkları harç türleri yer almaktadır. Avustralya, Etiyopya gibi ülkelerde hem çift taraflı hem de hükümet destekli harçlar uygulanırken, bazı ülkeler de ise tek bir çeşit harç uygulaması tercih edilmektedir. Türkiye’de ise birinci öğretim öğrencileri harç ödemezken, ikinci öğretim ve uzaktan eğitim öğrencileri öğrenim ücreti ödemek zorundadır.

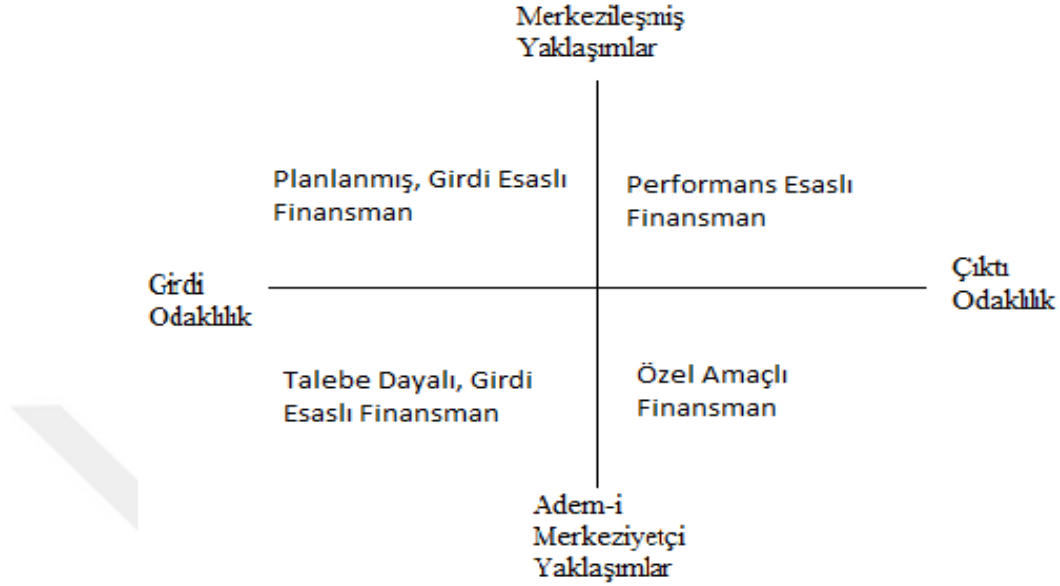
1.5.3. Kamu Kaynakları Aracılığıyla Yükseköğretim Finansman Yöntemleri

Kamu kaynaklarıyla yükseköğretim kurumlarına yönelik finansman yöntemleri genel olarak dört gruba ayrılmaktadır. İlgili finansman yöntemleri: (i) Planlanmış, girdi esaslı finansman, (ii) Performans esaslı finansman, (iii) Özel amaçlı finansman ve (iv)

⁹ Ön ödemeli harç ile ifade edilmek istenen öğrenciler kayıt olmadan önce yükümlü oldukları harç tutarlarını ödemesidir. Böylece öğrenciler ders seçme hakkına sahip olabilmektedirler.

¹⁰ Johnstone ve Marcucci (2007a) çalışmasında yer alan ilgili tablo European Commission (2014a) verileri doğrultusunda yeniden güncellenerek düzenlenmiştir.

Öğrenciler aracılığıyla talebe dayalı, girdi temelli finansmandır (Kupon Yöntemi). Şekil 3’te ilgili finansman yöntemleri için eksenleri yer almaktadır.



Kaynak: Jongbloed, 2004:5

Şekil 3. Kamu Kaynaklarıyla Finansman Mekanizmalarının Sınıflandırılması

Şekil 3’te dikey eksen merkeziyeleşmenin ve yerinden yönetimin derecesi tarif edilmektedir. Yatay eksen de girdiler ile hükümetin çıktılarına yönelik yaptığı ödemelerin düzeyini ifade etmektedir. Şekil, ilgili finansman yöntemlerini sınıflandırmada dört çeyreğe ayırmıştır.

1.5.3.1. Planlanmış, Girdi Esaslı Finansman Yöntemi

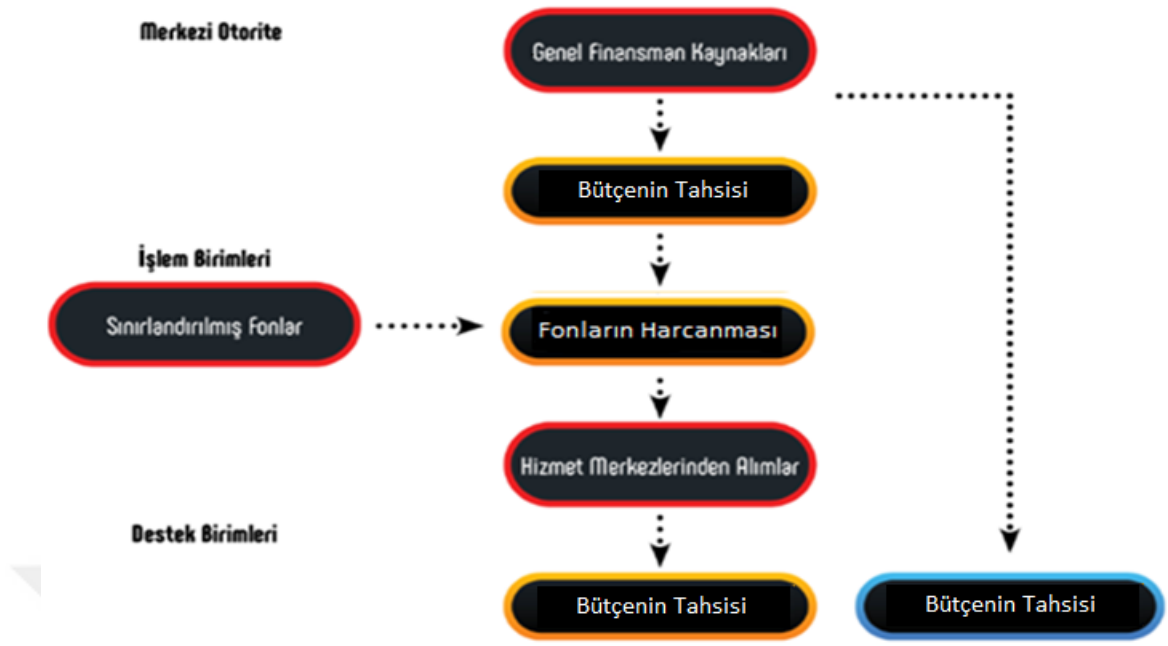
Planlı, girdi esaslı finansman yükseköğretim kurumlarına ya harcama kalemi ya da madde-kalemi (line-item)¹¹ finansmanı şeklindedir. Harcama kalemi esaslı girdi finansman personel maaşları, malzeme ihtiyaçları, bina yapım maliyetleri ve yatırımlar gibi farklı kategorilere ayrılmış olup (Jongbloed, 2008a:5), devletin bir yıl sonra ne alacağını bir listesi yapılmaktadır (Dülger ve diğerleri, 2012:33). Bu yöntem geleneksel (klasik) finansman tahsis yöntemidir. Bir harcama kalemi üzerinde bütçenin

¹¹ Harcama kalemi diğer bir ifadeyle madde-kalem (line-item) bütçeleme, bireysel finansman tablo kalemlerinin maliyet merkezleri ve bölümleri tarafından sınıflandırıldığı bir bütçe şeklidir. Bu bütçeleme geçmiş muhasebe veya bütçeleme periyodu ile mevcut ya da gelecek dönem periyotları için tahmin edilen rakamlar arasındaki karşılaştırmayı göstermektedir (www.businessdictionary.com, 2014).

miktarı, kalem esası tarafından belirlenmektedir. Bu finansman türüne örgüt bütçesi, müzakere edilmiş ya da pazarlık usulüne dayalı bütçeleme gibi farklı isimler de verilmektedir.

Girdi esaslı finansman, yapılacak tahsilatların bütçe yetkililerine sunulmuş taleplere dayalı olarak (eylem planları, bütçe amaçları vb.) temellendirildiği geleneksel bütçelemeyi ifade etmektedir. Bütçe tahsisatı çoğunlukla belirli bütçe kalemlerinin bir önceki yılki seviyelerine dayanmaktadır. Bütçe kalemleri, finansman yetkilileri (bakanlık ya da kurul vb.) ile eğitim kurumlarının temsilcileri arasında ayrı ayrı müzakere edilmektedir. Her bir bütçe kalemindeki yıllık değişim (genellikle artış), maliyet tahminlerine dayalı olarak tartışılır ve ayrı ayrı kararlaştırılır (Jongbloed, 2008b:14).

Bu yöntem hedeflenen emek piyasası ihtiyacını karşılamak amacıyla yeterli mezun vereceğini kabul eden yükseköğretim kurumları ile finansman kuruluşu arasında imzalanan sözleşmeyi kapsayan merkezileşmiş bir finansman sistemini ifade etmektedir. Sözleşme yapıldığında finansman kuruluşu, istediği makul bir fiyat düzeyinde (genellikle işgücü piyasası ihtiyacı nazarında) yükseköğretim hizmeti elde edeceğinden emin olmakta ve böylece hizmet dağıtımının maliyet etkinliğine vurgu yapılmaktadır (Jongbloed ve Koelman, 2000:7). Şekil 3'te bu finansman sistemi sol üst çeyrekte gösterilmektedir ve merkeziyetçi bir yapı ile girdi unsurlarının oldukça önemli olduğu vurgulanmaktadır.



Kaynak: Massy, 1996; Ünal ve Coşkun, 2011:1122

Şekil 4. Harcama Kalemi Finansman Süreci Akış Diyagramı

Şekil 4'te harcama kalemi bütçeleme sürecinin akış diyagramı gösterilmektedir. Başlangıçta merkezi bütçeleme birimi fonları tahsis ederken, üniversitelere sınırlandırılmış fonlar şeklinde ödeme yapmaktadır. Şekilde merkezi otorite, hükümet bütçe otoritesidir (Ünal ve Coşkun, 2011:1121). Harcama kalemi bütçelemenin ana avantajı, alışlagelmiş harcama eğilimlerine sahip olmasıdır. Ayrıca bölümler arasında çok fazla tartışmaya yer vermediğinden dolayı basittir ve kolayca uygulanabilir (Ünal ve Coşkun, 2013:43).

Girdi esaslı finansman öğrenme sürecinde yer alan başlıca finansman tipidir, çünkü bu sistem personel sayısı ile maaşları ya da üniversitede doktora eğitiminde yer alan personel sayısı gibi girdi kriterlerine bağlıdır. Ancak son yıllarda birçok Avrupa ülkesinde personelle ilgili girdi kriterlerinden ziyade öğrenci kriterleri yaygın olarak kullanılmaktadır (Ecker, Leither ve Steindl, 2011:2). Genel olarak ifade edilen husus, girdi unsurları personel sayısı ve nitelikleri (eğitim faaliyeti için tercih edilir), öğrenci sayısı, personel-öğrenci oranları, öğrenci başına düşen finansman, öğrenci başına düşen tesisler, müfredat programı, planlanmış öğrenci nitelikleri vb. (Westerheijden, 2007:80).

Birçok OECD ülkesinde hükümetler gün geçtikçe artan maliyetleri içeren faaliyetlere yönelik finansman sağlamak amacıyla program yardımları yaparak, öğrenmeyi ve araştırmayı hızlandırmak için ayrı bir destek girişiminde bulunmuşlardır (Salerno, 2005:185). Harcama kalemi bütçeleme ise kurumlara paraları nasıl harcanacağı konusunda izin veren program yardımları tarafından değiştirilmiştir. Böylece kurumlar harcamadıkları fonları ellerinde tutabilme hakkına sahip olmaya başlamışlardır. Kaynakların hareketliliği sonucu hükümet fonlarına aşırı bağımlılığı azaltmak amacıyla yükseköğretim kurumları kendi gelirlerini oluşturmaya ve öğrenim harçlarını elde etmeye teşvik edilmektedir (The World Bank, 1998; Cheung, 2003:8).

Etkinsizlik ve esneksizlik problemlerini çözmek amacıyla bazı hükümetler yükseköğretim kurumlarına program yardımlar ve toplu bütçe imkanı sağlayarak harcama kalemi bütçesini değiştirmekte ve üniversitelere daha çok özerklik hakkı tanımaktadırlar. Ancak program yardımlarının sadece finansman açısından içsel tahsilatın esnekliğini arttırdığı ve karar verme sürecinde yükseköğretim kurumlarına yetkinlik sağlamadığı tartışılan bir konudur. Sistemi planlayanlar daha fazla kurumsal özerkliğin şeffaflığı arttırıp, etkinliği hızlandıracağını savunmaktadır. Çünkü kaynakları kullanan yükseköğretim kurumları, öğrencilerin nasıl istihdam edilmesini belirlemede en iyi konumda olduklarını vurgulamaktadır. Daha da ötesi bazı hükümetler, öğrenci harçlarını arttırarak ve kurumların kendi kendine oluşturdukları finans kaynaklarından daha fazla gelir elde edilebilmesini teşvik ederek, hükümetlerin yüklendikleri finansman yükünü azaltmayı denemektedir (Cheung, 2003:9).

Yöntem kapsamında tartışılan konulardan diğer bir tanesi ise merkezileştirme, yükseköğretim kurumlarının aşırı kontrolü, hükümet ile yükseköğretim kurumları arasındaki sorumluluğun iletişimi olumsuz etkilemesidir. Çünkü bu durum kurumların insan kaynakları yönetiminde ve kuruma bağlılık yaratmada özerkliğini kısıtlamakta ve gelişmeler ile verimlilik artışları için teşvik sağlanmamasından dolayı kurumlara yüzleşecekleri zorluklara çözüm bulmada sınırlar getirmektedir (Alshamy, 2011:54).

1.5.3.2. Performans Esaslı Finansman Yöntemi

Kurumsal yönetim kapsamında yeni kamu yönetiminin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte birçok değişim yaşanmıştır. Yeni kamu yönetim modelinin çeşitli unsurları arasında karar alma sürecinde adem-i merkeziyetçilik anlayışı, performans

sözleşmelerinin ve yapılan faaliyetlerin sonuçlarının önem kazanması, piyasa tipi finansman mekanizmaları, özel üniversitelere yönelik finansman reformları, insan kaynakları yönetimi ve stratejik yönetim gibi yönetim araçları yer almaktadır. Yükseköğretim alanında yeni kamu yönetimi fikri, hizmetlerde etkinlik ve amaçlara göre yönetim, performansa odaklılık ve taahhütnamelerin kullanımı ilkelerini de beraberinde getirmiştir (Schmidt, 2011:33).

Bu yeni hesap verilebilirlik hareketi ile yükseköğretim kurumlarından kesin çıktılara ulaşması, sonuçlarını ölçmesi ve performans hedeflerini belirlemesi beklenmekte ve performansa öncelik vermeleri istenmektedir (Hillman, Tandberg ve Fryar, 2015:502). Gün geçtikçe üniversitelere tanınan daha fazla mali ve kurumsal özerklik hakkı ve performans odaklılık; kurumların daha fazla sorumluluk üstlenmesine bununla birlikte, yapılan faaliyetlerde kaliteyi sağlamak amacıyla ayrıntılı prosedürlerin kullanımına neden olmaktadır (Jongbloed, 2008b:7). Böylece PEF yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi sonucu geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Çalışmanın ana konusu yükseköğretimde PEF olduğu için bu finansman yöntemi ikinci bölümde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

1.5.3.3. Özel Amaçlı Satın Almaya Dayalı Finansman Yöntemi

Özel amaçlı satın almaya dayalı finansman, Şekil 3'te sağ alt tarafında gösterilmekte ve piyasaya yönelik bir finansman sistemini ifade etmektedir. Bu finansman türünde yükseköğretim kurumları; önceden belirlenen araştırma faaliyetleri ya da mezun edilecek öğrenci sayısı için önerilerini sunmaya davet edilmektedir. Finansman kuruluşu tarafından seçilen öneriler, en rekabetçi fiyatı yansıtmaktadır. Önerileri seçme sürecinde yükseköğretim kurumları ulusal ihtiyaçların karşılanmasına dönük eğitim-öğretim ya da araştırma yapılması konusunda birbirleriyle yarış yapmaya teşvik edilmektedir (Jongbloed ve Koelman, 2000:8). Bu yönteme ait diğer bir örnek ise araştırma konseyleri tarafından ödüllendirilen araştırma fonlarıdır. Bu yöntem, finansman kurulu ile yükseköğretim kurumları arasında imzalanan sözleşmelerden faydalanmaktadır. Sözleşmede ülkenin inovasyon kapasitesini güçlendirmede hedeflenen araştırma çıktıları veya iş gücü piyasası ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hedeflenen mezun sayısı gibi faktörler yer almaktadır (Jongbloed, 2008b:15).

Her iki grubun da sözleşmede belirtilen kriterlere uyacağı ifade edilmektedir. Belirtilen kriterler başarıldığında yükseköğretim kurumları çekirdek finansmanı almaya hak kazanmaktadır. Hedeflenen kriterler, yükseköğretim kurumlarına kabul edilen öğrencilerin nitelikleri, eğer varsa harçların maksimum seviyesi ve yükseköğretim kurumlarının eğitim-öğretim sürecinde öğrencilerine yönelik yaptıkları taahhütler ile ilişkili olabilmektedir (Jongbloed, 2004:5). Bir sözleşme yapıldığı zaman finansman kuruluşu, uygun bir fiyattan hizmet elde edeceğinden emin olmaktadır. Bu şekilde maliyet etkinliğin sağlanmasına vurgu yapılmaktadır (Jongbloed, 2008a:6). Bu finansman sistemi, arza dayalı sistem olarak da tanımlanmaktadır (Frolich, Schmidt ve Rosa, 2010:10).

1.5.3.4. Öğrenciler (Müşteriler) Aracılığıyla Talebe Dayalı ve Girdi Esaslı Finansman Yöntemi (Kupon Yöntemi)

Bu finansman yöntemi kupon kullanımı ile ilgili ilişkilidir. Yükseköğretim kurumlarına tahsis edilecek çekirdek finansman, öğrencilere verilen kuponlar aracılığıyla karşılanmaktadır. Öncelikle öğrenciler, tercih ettikleri eğitim hizmetlerine yönelik kullanacakları kuponları temin etmektedirler. Kuponların değeri belirli olup, ilgili kuponlar Eğitim Bakanlığı tarafından nakde dönüştürülebilmektedir. Her öğrenciye sınırlı sayıda verilen kuponlar, öğrenciler tarafından esnek bir şekilde kullanılabilir (Jongbloed ve Koelman, 2000:7). Diğer bir ifadeyle; devlet üniversitelere tahsis edeceği ödeneği öğrencilere kupon vererek sağlamaktadır. Üniversitelere aktarılan ödenekler öğrenciler vasıtasıyla dolaylı bir şekilde sağlanmaktadır.

Eğitim kuponu; herhangi bir eğitim kurumuna kayıtlı öğrencinin veyahut velisinin üstlendiği maliyetlerin karşılanması amacıyla tahsis edilen ve maddi karşılığı bulunan bir makbuzdur (Yatmaz, 2012:1). Şekil 3'te sol alt çeyrekte gösterilen bu yöntemde öğrenciler sistemi yönlendirmekte ve sistem talebe dayalı bir hal almaktadır. Ayrıca öğrenciler hangi kuruma ya da programa kayıt olacağı konusunda karar verirken, yükseköğretim kurumları da öğrenme ve derslerin kalitesini yükseltme ile ilgili dikkatli olmak zorundadır. Çünkü cazibesi olmayan programlar yeterince finansman kaynağı sağlayamamaktadır (Jongbloed, 2008a:6).

Milton Friedman (1962) tarafından ilk defa önerilen bu yöntemin içeriğine göre, eğitime yönelik tahsis edilen finansman, kuponları vasıtasıyla okul seçme hakkının sağlanmasına imkan vermektedir. Böylece okullar arası rekabet kapsamında katılım arttırılmaktadır. Kupon sistemi, eğitime tahsis edilen ödeneğin, eğitim birimleri veya eğitimciler tarafından doğrudan eğitim kurumlarına devredilmesi yerine, kuponun kullanım hakkını “okul kuponu” ya da “eğitim çeki” vb. makbuzlar vasıtasıyla öğrenci veya velisinin kullanımına sunmasına dayanmaktadır (Taşar, 2011:1206). Friedman’ın önerdiği modele benzer Jenck’in “Denkleştirici Piyasa Modeli” ve Levin’in “Özel Organizasyon Modeli” gibi çeşitli kupon yöntemleri de literatürde yerini almıştır (Kesik, 2003: 140-141).

Kupon yöntemi, Avusturya, İngiltere, ABD gibi birçok gelişmiş ülkede uygulanmıştır (Yatmaz, 2012:1). Sistemde veliler okul seçme hakkına ve eğitime yönelik tahsis edilen kaynakların nerelerde harcanacağını belirlemede söz hakkına sahiptirler. Sonuçta okullar arasında oluşabilecek rekabet sonucu verimlilik hızlanacak ve hizmet kalitesi artabilecektir (Akkoyunlu, 2005:111). Sistemin geleneksel kamu finansman yöntemlerinden ayrılan en önemli noktası, kamudan, tüketiciye (öğrenci/veli) piyasa gücünü devretmesidir (Yatmaz, 2012:1). Öğrencilere sağlanan tutar aynı miktarda olabileceği gibi negatif gelir vergisi¹² ilkesine göre de tahsis edilebilmektedir. Ayrıca gelir seviyesi daha yüksek öğrencilere eğitim bedelinden düşük tutarda kuponlar verilebilmektedir. Tam tersi gelir seviyesi düşük olan öğrencilere eğitim bedelinin tamamına yakını veya tamamını içeren kuponlar elde edebilmektedir. Başarılı öğrencilere sağlanan kupon bedeli diğer öğrencilere sağlanan kupon bedelinden daha yüksek olabilmektedir (Özaktaş, 2004:1).

Belirtilen kupon değeri, teşvik edilmesi arzulanan bölümler için yüksek olabilmektedir. Farklılaştırılan kupon uygulanması sonucu etkin olmayan bölümlerin kapatılması muhtemeldir. Başka bir ifadeyle; talebinin düşürülmesi istenilen bölüm için kupon değeri azaltılmaktadır. Ancak talebi teşvik edilmesi istenen bölümlere yönelik sağlanan kupon değeri arttırılabilmektedir (Gölpek, 2011:1223). Daha öncede bahsedildiği üzere

¹² Negatif gelir vergisi, 1962 yılında Milton Friedman tarafından yazılan “*Kapitalizm ve Özgürlük*” isimli eserde ilk defa ele alınmıştır. O’nun düşüncesine göre yiyecek pulları, kira yardımları, işsizlik sigortası ya da benzeri transferlerden ziyade, belli bir gelir seviyesinin altında olan düşük gelirli veya işsiz kişilere devlet tarafından nakit aktarımı yapılmasını ifade etmektedir (Farrell, 2013).

kupon sisteminin ilk amacı, öğrencilere okul seçme hakkının sağlanmasıdır. Bununla birlikte, yükseköğretim kurumları arası rekabet hızlanmakta ve eğitim kalitesi yükselmektedir. Eğitim kuponuna sahip bir öğrenci, mevcut kuponunu ister kamu isterse özel üniversitelerde değerlendirebilir. Böylece özel üniversiteyi tercih eden öğrenciler için oluşacak fiyat farkı sağlanarak, özel üniversite tercih edilebilmektedir (Taşar, 2011:1207).

Yöntemin avantajları arasında (i) Öğrencilere istediği yükseköğretim kurumuna kaydolma imkanı sağlanır, (ii) Öğrencilerin gelecek planlamasında yol göstericidir, (iii) Kurumlar arasında rekabet ortamının oluşturulmasında aktif rol üstlenir, (iv) Eğitimde fırsat ve imkân eşitliği sağlar (Kesik, 2003:147) ve (v) Kamu hedeflerinin gerçekleştirilmesinde etkinlik ile verimlilik sağlamak için eğitime tahsis edilen ödeneklere imkan tanınmasıdır (Taşar, 2011:1207). Kupon sistemi, doğrudan fiyatlama yöntemiyle kıyaslandığında maliyeti arka plana öteleyerek, bireyler tarafından üstlenilen mevcut maliyetlerin algılanmasını azaltmaktadır. Ayrıca paralı eğitime karşı bireysel ve toplumsal tepkilerin minimum düzeye inmesine neden olabilmektedir (Hatipoğlu, 1999:16). Dezavantajlar açısından değerlendirildiğinde ilgili yöntemin mevcut sisteme göre karmaşık olabilmesi ve ek yüke neden olabilmesi düşüncesi gelmektedir. Yönetim tarafından hak edilmeyen kolaylıkların artabileceği de diğer bir olumsuz yargıdır (Özaktaş, 2004:11). Ayrıca ailelerin reklam vb. kampanyalar ile yanılmasına ve bireylere haklarını (okul seçimi) kullanmak yoluyla daha fazla özerkliğe neden olmaktadır. Ailelere okulları reddetme imkânı sağlaması nedeniyle okullar öğrenci kaybedebilmektedirler (Hesapçıoğlu, 1991:161).

BÖLÜM 2: YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI FİNANSMANIN TEORİSİ VE ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümünde PEF'nin teorik çerçevesi incelenmekte ve PEF mekanizmaları, performans göstergeleri, PEF'nin avantajları ile dezavantajları, performans göstergelerini ölçmek amacıyla kullanılan yöntemler vb. konular hakkında açıklamalar yapılmaktadır. Ayrıca bölümün ilerleyen kısmında çeşitli ülkelerde meydana gelen yükseköğretimde PEF'ye yönelik uygulamalara ilişkin örneklerle yer verilmektedir.

2.1. Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansmanın Teorik Çerçevesi

Dünya genelinde ekonomik krizlerin peş peşe yaşanması hesap verilebilirlik, saydamlık ve kamu harcamalarının sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin de etkisiyle 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde yaşanan problemleri gidermek için yeni bir süreç başlamıştır. Böylece “Yeni Kamu Yönetimi” modeli gündeme gelmiştir (Yazıcı, 2015:165). Yeni Kamu Yönetiminin temel amacı; kamu sektöründe tutumluluk, etkinlik ve verimlilik artışı sağlamak ve hizmet kalitesini yükseltmektedir (Swirska,2014:111).

Kurumsal yönetim kapsamında yeni kamu yönetiminin uygulanmaya başlanmasıyla birçok değişim yaşanmıştır. Yeni kamu yönetim modelinin çeşitli unsurları arasında karar alma sürecinde adem-i merkezîyetçilik anlayışı, performans taahhütnamelerinin ve yapılan faaliyetlerin sonuçlarının önem kazanması, piyasa tipi finansman mekanizmaları, özel üniversite finansman reformları, insan kaynakları yönetimi ve stratejik yönetim gibi yönetim araçları yer almaktadır. Yükseköğretim alanında yeni kamu yönetimi fikri, “*hizmet etkinliği*¹³” ve “*amaçlara göre yönetim*¹⁴”, performans odaklılık ve taahhütnamelerin kullanımı ilkelerini de beraberinde getirmiştir (Schmidt, 2011:33). Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu hizmetlerine yönelik piyasa odaklı bir dizi yaklaşımların ve enstrümanların uygulanmasını söz konusudur (Vossesnteyn ve Westerheijden, 2016:3).

¹³ Girdilerin toplam maliyetleri ve hedeflenen sonuçların ne kadarına ulaşıldığını ifade etmektedir (Özen, 2008:73).

¹⁴ Çalışanları teşvik etmek amacıyla onların hedeflerini yönetimle birlikte belirleyen ve onların performanslarının nasıl değerlendirileceğini önceden bildiren bir program ya da yönetim sistemidir (ekodialog.com).

Bu yeni hesap verilebilirlik hareketi ile yükseköğretim kurumlarından kesin çıktıların ulaşması, sonuçlarını ölçmesi ve performans hedeflerini belirlemesi beklenmekte ve performansa öncelik verilmektedir (Hillman, Tandberg ve Fryar, 2015:502). Günümüzde üniversitelere daha fazla tanınan mali ile kurumsal özerklik hakkı ve performansa odaklılık; kurumların daha fazla sorumluluk üstlenmesiyle yapılan faaliyetlerde kalite sağlamak amacıyla ayrıntılı prosedürlerin kullanımına neden olmaktadır (Jongbloed, 2008b:7). Böylece PEF uygulamaları yeni kamu yönetiminin bir parçası olarak benimsenmekte (Rutherford ve Rabovsky, 2014:188) ve önemli bir finansman seçeneği olarak görülmektedir (Teixeira, Biscaia ve Rocha, 2014:226).

Önceden belirlenen performans ölçütlerinin değerlendirilmesine bağlı olarak tahsis edilen ödeneklerin bir yüzdesi (Jordan ve Hackbart, 1999:74) olarak tanımlanan PEF, yöneticilerin sorumlu oldukları faaliyetlerde etkinlik ile verimlilik sağlamaları için onlara daha çok esneklik ile özerklik tanımayı amaçlamaktadır. Ayrıca yöneticilere karar aşamasında daha fazla yetki sağlanırken, muhtemel yetkinin kontrolü ve denetimi aşamalarında yapılan reformlar, sorumluluk açısından oldukça yüksek önem taşımaktadır (Alkarann ve Jaba, 2011:1136).

PEF'nin diğer bir tanımı; devlet yönetiminde ve davranışlarında arzulanan değişiklikler karşılığında, kamu yükseköğretim kurumlarına fon sağlamak amacıyla çıktı odaklı göstergeler temelinde yapılan ödenek aktarım şeklidir (Gorbunov, 2013:19). PEF, performans ölçümleri ile finansman tahsisleri arasında doğrudan bir bağ kurmakta ve ölçülebilir sonuçlar üzerine odaklanmaktadır. Yöntem nihai olarak hesap verebilirlik kavramına dayanmaktadır (Layzell ve Caruthers, 1995:5).

PEF'nin mantığı, yüksek performans sergileyen kurumların düşük performans sergileyen kurumlardan daha fazla ödenek elde etmesidir. Bu aşamada eğitim-öğretim ile Ar-Ge kapsamında rekabetin yer almasının nedeni, düşük performans sergileyen kurum ve kuruluşların desteklenmesi ve teşvik edilmesidir (Ecker, Leither ve Frolich, 2011:2). Çünkü rekabet, kurumları daha etkin yapan bir mekanizmadır (Letizia, 2015:8). Böylece kurumlar daha fazla ödenek elde edebilmek için birbirleriyle yarışacaklar ve performans seviyelerini yükseltebileceklerdir.

PEF'den hükümetlerin politik hedefleri ile yükseköğretim kurumlarının stratejik amaçlarını karşılaştırarak, mevcut ve potansiyel hedef çatışmalarının azaltılması beklenmektedir (Kivistö ve Kohtamaki, 2015:5). Kısaca, PEF yöntemi mali destekler sağlayarak, kurumsal davranış kalıplarında istenen değişiklikleri teşvik etmeyi amaçlamaktadır (Gorbunov, 2013:19).

PEF tutumluluk, etkinlik ve verimlilik kavramlarına odaklanmaktadır. Tutumluluk, girdi maliyetleri ile ilgilidir. Uygun nitelik ile finansman miktarının, insan ve fiziksel kaynakların uygun zamanda, en düşük maliyetle elde edinilmesidir. Verimlilik, çıktı ve kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkiyi yansıtmakta ve çıktının birim başına maliyeti tarafından- ölçülmektedir (Alkaraan ve Jaba, 2011:1138). Verimlilik bir ana gösterge olarak, eğitim faaliyetlerinin sonuçları ve çıktıları ile yakından ilişkilidir. Eğitimsel verimlilik, kazanımları girdilerle ilişkili olarak incelenmek yerine, nihai bir kazanımın oluşturulmasına odaklanmaktadır (Kanaev ve Tuijman, 2001:7).

Etkinlik kavramı, hedefleri gerçekleştirme düzeyini, arzulanan etki ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir (ekodialog.com). Başka bir ifadeyle etkinlik, toplumun arzuladığı mal ve hizmetlerin en az maliyet ile üretilmesidir (Savaşan, 2013:66). PEF ile kurumlardan kaynaklarını kullanırken daha etkin davranacakları ve az kaynak ile daha çok iş yapacağı beklenmektedir (Letizia, 2015:8). Etkinlik, kendi içerisinde gruplara ayrılmaktadır. Dışsal etkinlik; sosyal maliyetler ile sosyal faydalar arasındaki dengeyi değerlendirirken, içsel etkinlik; eğitim sistemi kapsamındaki çıktılar ile sonuçlar arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Bu sebeple etkinliğin tanımları, çıktı tanımlamalarıyla uyarlanan çıktı ölçümleri ile ilişkilendirilmektedir (Kanaev ve Tuijman, 2001:7).

Layzell (1999:240) tarafından hazırlanan çalışmaya göre PEF uygulamasının taşınması gereken dört ana özelliği mevcuttur. Öncelikle PEF, tahsis edilecek fonlar için asıl bir amaç ortaya koymakta ve ölçülebilir hedefler belirlemektedir. İkinci özellik, kurumun geçmiş performansı ile ilgili raporlamaları kapsamakta ve karşılaştırma yapmak amacıyla ortak maliyet sınıflandırmalarını kullanmaktadır. PEF'nin diğer bir özelliği ise ihtiyaç duyulan fonların yeniden tahsis edilmesine ve başarının ödüllendirilmesiyle başarısızlığın cezalandırılmasına yönelik yönetim esnekliği sunmaktadır. Son özellik de

bağımsız olarak denetlenen ve güvenilir bilgi tarafından desteklenen periyodik program değerlendirme bulgularını içermesidir.

Eğitim-öğretimde PEF'nin amacı; mükemmelliği destekleyecek teşvikler oluşturmaktadır (Ahmad, Saripuden ve Soon, 2014:8). Teorinin ardında yer alan fikir; eğitim çıktılarını arttırmak amacıyla PEF'nin özünde hesap verebilirlik yükümlülüğünün olmasıdır. Hesap verebilirlik yükümlülüğü ise toplumun yükseköğretim çıktılarını inceleyebilmesine ve yükseköğretim kurumlarının performanslarını artırma girişimlerine öncelik vermektedir (Hillman, Tangberg ve Gross, 2014:827).

Yükseköğretim kapsamında PEF yöntemi, paydaşlar ile sürekli etkileşim halinde bulunularak, Ar-Ge ile eğitim-öğretim süreçlerinin farklı aşamalarında çıktıların ölçüldüğü göstergelere bağlı olarak yapılan finansman tahsisini ifade etmektedir (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:32). Böylece yükseköğretim kurumları ya bonus ödemesi şeklinde ya da cari bütçelerinin bir kısmı şeklinde performansa dayalı önceden belirlenmiş finansman miktarı elde etmektedirler (Hillman, Tandberg ve Fryar, 2015:502).

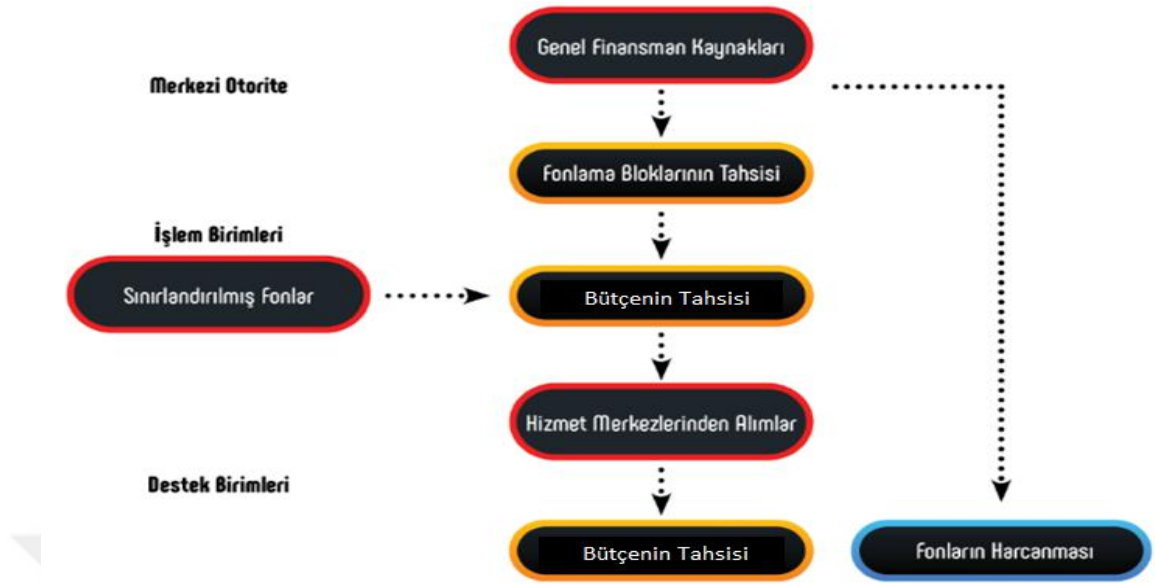
PEF'nin başarısı ve etkisi kullanılan göstergelere ve bu göstergelerin üniversite bütçesi içerisindeki ağırlığına bağlıdır (Teixeira, Biscaia ve Rocha, 2014:227). Önceleri üniversitelere pay aktarılırken girdi kriterleri önemli iken, modern politik çevre önemli derecede değişmiş ve çıktı kriterleri önemli olmuştur (Rabovsky, 2014:762). Geleneksel yöntemlerden olan öğrenci sayısı esaslı geleneksel finansman uygulamaları, olması gerekenden daha fazla öğrencinin kabul edilmesine neden olmaktadır. Böylece, eğitim-öğretimde kalitenin düşmesine, en çok tercih edilen programlar ile maliyeti düşük programlarının ön plana çıkmasına ve okuldan terk oranlarının yükselmesine zemin hazırlamıştır. Bu ve benzeri sebeplerden dolayı yükseköğretimde PEF uygulamaları hayata geçirilmiştir (İlyas, 2012:22).

Yükseköğretim için sürdürülebilir PEF politikaları, çoğunlukla güçlü stratejik hedeflere ve önceliklere sahip olarak, bu önceliklere yönelik farkındalık yaratmak amacıyla kullanılan birçok araç ve mekanizma ile bütünleşmiştir (HCM Strategistis, 2011:1). PEF eğitim-öğretim ve Ar-Ge açısından üniversitelerin çıktıları üzerine odaklanırken, tahsis edilecek finansman miktarına karar vermede performans göstergeleri

kullanılmaktadır. İlgili yöntem kurumların gerçek performansları üzerine odaklanmakta (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012:566) ve kurumların önceliklerini belirleyerek, etkinliği sağlamak ve kurumsal gelişimi teşvik etmektedir (HCM Strategistis, 2011:1). PEF'den beklenen dikkatlerin miktardan ziyade, kaliteye doğru yönlendirilmesidir. Aynı zamanda hükümet ile yükseköğretim kurumları arasındaki bağların kuvvetlendirilmesi de hedeflenmektedir.

PEF aracılığıyla tahsis edilen ödenekler, üniversitelerin önceki yıl sergiledikleri performanslarına dayalıdır. Finansman miktarını hesaplamak amacıyla uygulanan formül, mezun sayısı gibi performans göstergelerine bağlıdır (Orr, 2005:37). Gerçek hedef yükseköğretime katılımı arttırmak, bilgi transferini hızlandırmak, üniversite-sanayi işbirliğini geliştirmek gibi üniversitelerin belirli politik amaçları ile bağlantılı performans düzeylerini arttırmaktır (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:32). PEF uygulanırken yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen ödenekler, merkezi yönetim tarafından çok az bir kısıtlamayla ya da hiçbir kısıtlama olmaksızın torba bütçe¹⁵ (blok hibe) olarak kullanılmaktadır (Orr, 2005:37). Diğer bir ifadeyle, bu yönteme göre verilen ödenekler harcanırken üniversitelerin tercihleri, tutumları ön plandadır.

¹⁵ Torba bütçe (Blok Hibe-Block Grants) olarak verilen fonlar, üniversitelerin misyonları, vizyonları ve öncelikleri doğrultusunda kullanabilmesine dayanmaktadır (ODTÜ Raporu, 2011:24). Bu yönteme göre üniversiteler tahsis ettikleri bütçelerini kendi önceliklerine göre harcama esnekliğine sahiplerdir. Fakat harcama konusunda genel usullerin belirlenmesi aşaması, ilgili bütçenin etkinliğinin artırılması açısından önem arz etmektedir (İlyas, 2012:19). Torba bütçenin dezavantajı geniş denetim gerektirmesidir. Çünkü bütçe uygulaması sonunda harcamaların nerelere yapıldığı konusunda kısıtlama bulunmamaktadır (Yüksel, 2014:77). Ayrıca harcama yetkilisi bu yasayı iyi niyetli kullanmayabilir ve kaynak israfına neden olabilir.



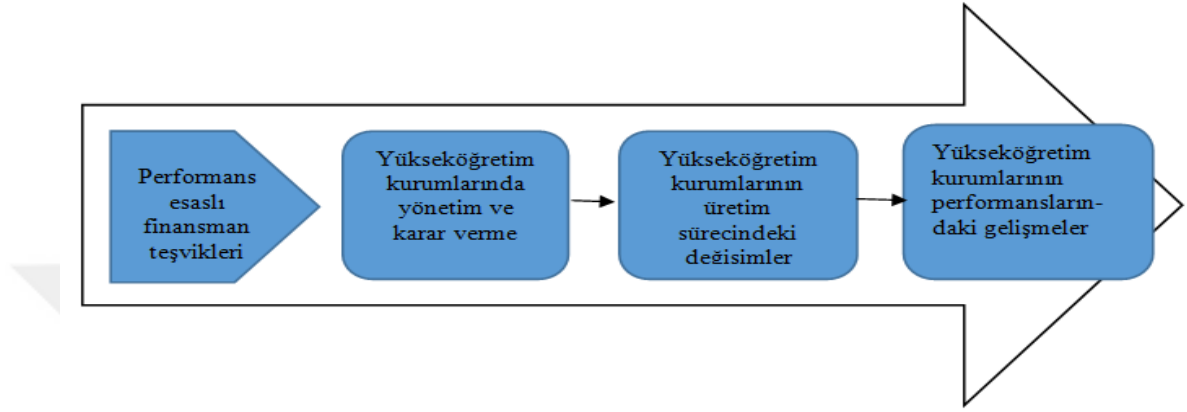
Kaynak: Massy, 1996; Ünal ve Coşkun, 2013:43

Şekil 5. Performans Esaslı Finansman Süreci Diyagramı

Şekil 5’te PEF süreci yer almaktadır. Bu süreçte finansman elde etmek amacıyla üniversite yönetimlerini merkezi otoritenin yetkilendirmesinin yanında, üniversitelere torba bütçe olarak ödenekler tahsis edilmektedir. Modelde, torba bütçenin (blok hibe) tutarı bir formül tarafından belirlenmektedir ve üniversitelerin geçmiş performansları ve gelecek projeleri ile planları esas alınmaktadır (Ünal ve Coşkun, 2011:1122).

PEF’nin kullanımına yönelik olarak devletleri motive eden politik amaçlar, içsel ve dışsal olarak ikiye ayrılmaktadır. İçsel amaç açısından değerlendirildiğinde PEF, yükseköğretim kurumlarının kendi ana hedeflerini belirlemek ve üretken davranışlar ortaya koyabilmek için bir destek aracı olma ya da aracılık görevi üstlenmesi olarak görülmektedir. Dışsal amaç açısından incelendiğinde PEF, genellikle kaynak sağlayan kamuya ve paydaşlara yönelik ihtiyaçların karşılandığı ve kurumsal farkındalığı artırmak için politika hedeflerin belirlendiği bir araç olarak kabul edilmektedir (Kivistö ve Kohtamaki, 2015:4). Yükseköğretime yönelik PEF aktarımı üç ana bileşene sahiptir. Bunlardan birincisi hedeftir, ikincisi ölçümlerdir ve sonuncusu ise teşviklerdir. Hedefler genellikle kurumsal ve devlet önceliklerinden oluşmaktadır. Örneğin; fakülte mezun sayısının artışı ya da düşük gelirli öğrenci çıktılarının geliştirilmesi hedefleri gibidir.

Ölçümler, hedeflere yönelik kampüs çıktıları ile süreçleri izlemektedir. Genel çıktı göstergeleri, alt grup çıktı göstergeleri, yüksek öncelikli ihtiyaç konulu çıktı göstergeleri ile süreç göstergelerinden oluşmaktadır. Son kısım olan teşvikler ise hedefleri gerçekleştiren yükseköğretim kurumlarına yönelik ödemeleri kapsamaktadır (Harnisch, 2011:2).



Kaynak: Kivistö ve Kohtamaki, 2015:9¹⁶.

Şekil 6. Performans Esaslı Finansmanın Nedensel Mantığının Basitleştirilmiş Örneklemesi

Şekil 6’da PEF’nin nedensel mantığının gösterilmektedir. İlgili örneklendirme, PEF teşvikleri ile organizasyon davranışının birkaç aşamada ve detaylı bir şekilde performans ile arasındaki bağlantıyı yansıtmaktadır. Performans esaslı modeller oldukça basit bir nedensel mantık beklentisine bağlıdır. Buna göre yükseköğretim kurumlarına sağlanan performans esaslı teşvikler, zincirin bir sonraki aşamasını etkilemekte ve yönetim ile karar verme sürecini harekete geçirmektedir. Yükseköğretim kurumlarında yönetim ve karar verme süreci de üretim süreçlerinde değişime neden olmaktadır. Böylece tüm bu etkileşim ile yükseköğretim kapsamında çıktı artışı sağlanmakta ve performansa yönelik gelişmeler ivme kazanmaktadır.

PEF geleneksel yükseköğretim uygulamalarından dört noktada ayrılmaktadır: (i) Çıktıların değerlendirilmesi ve hesap verilebilirlik, (ii) Kurumsal gelişim ve kalite iyileştirme, (iii) Kaynak tahsisi ve bütçeleme, (iv) Yükseköğretim reformlarında kamu ve özel sektör ilişkileridir. Kısacası PEF özünde kurumsal gelişimi ve kalite iyileştirmeyi destekleyen, hesap verilebilirlik imkanı sağlayan kaynak tahsis aracı olup,

¹⁶ Rabovsky’ nin (2012:679) çalışmasından uyarlanmıştır.

yükseköğretimde özelleştirme ve şirketleştirmenin bir yansımasıdır (Gorbunov, 2013:33).

İlgili finansman şekli, üniversitelerin daha etkin bir biçimde yönetilebilmesine imkân sağlamaktadır (Sporn, 2003:50). Yükseköğretim kurumları önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak başarmak amacıyla kendi kararlarını etkili bir şekilde almada özerktir. Böylece yükseköğretim kurumları, daha çok sorumluluk almakta ve yapacakları inovatif faaliyetler için desteklenmektedir. Bununla birlikte, önceden belirlenen kriterler göz önünde tutularak üniversitelere aktarılabacak kamu kaynakları, harcamaların tarafsız olma ilkesi dikkate alınarak tahsis edilmektedir (Alshamy, 2011:55). Çeşitli ülkelerde yükseköğretimde uygulanan PEF’de altı ortak unsur olduğu göze çarpmaktadır. İlgili unsurlar şunlardır (Burke ve Modarresi, 2000:434):

- i. Birinci unsur program hedefleridir. Program hedefleri, toplumun ihtiyaçlarını karşılamayı, yükseköğretime yönelik kamu algısını geliştirmeyi, dışsal hesap verme sorumluluğunu, kurumsal gelişmeyi ve devlet finansmanını içermektedir.
- ii. İkinci unsur performans göstergeleridir. Performans göstergeleri, hedeflerin başarılp başarılmadığını belirlemek amacıyla genellikle niceliksel olarak kullanılan ölçütlerdir ve öngörülen başarı alanlarını tanımlamaktadır
- iii. Üçüncü unsur her üniversitenin performansının geliştirilmesinde kullanılan performans standartlarıdır.
- iv. Dördüncü unsur finansman ağırlıklarıdır ve farklı göstergelere atfedilen değerleri ifade etmektedir.
- v. Beşinci unsur yükseköğretim kurumu cari bütçesini destekleyici yıllık finansman düzeyidir. Genellikle devlet desteğinin belli bir yüzdesidir.
- vi. Altıncı unsur finansman kaynağı olup, ilave kaynak veya kaynakların yeniden tahsisini ya da her ikisinin bir kombinasyonunu içermektedir.

PEF, kuruma tahsis edilecek ödeneğin ilave ödenek şeklinde verilmesi ya da performans ödeneklerinin üniversite bütçesinin bir parçası olmasına dayanmaktadır (Serban, 1998:64–65). PEF’de devlet üniversitelerine aktarılabacak ödenek tutarları belirlenirken iki yöntem uygulanmaktadır. İlgili yöntemlerden birincisi **kapalı uçlu ödenek** olup, toplam ödenek tutarının daha önceden siyasi otorite tarafından belirlenmesini esas almaktadır. Performansa göre dağıtılacak toplam tutar önceden belli ve sınırlı

olduğundan devlet üniversitelerinin rasyonel davranış sergileyerek, daha fazla ödenek için birbirleriyle rekabet edeceği varsayılmaktadır. İkinci yöntem ise **açık uçlu ödenektir**. Bu noktada üniversitelerin başarı düzeyi ile alacakları ödenek tutarı belirlemektedir. Böylece bir kurumun alacağı ödenek tutarı, diğer bir kurumu etkilememektedir (Demirbaş, 2009:85). Performans düzeyine göre tahsis edilecek ödenek tutarlarını belirlenirken uygulanacak birinci yöntem performans göstergelerini öncelik sırasına göre koymaktır. Diğer bir ifadeyle; bazı performans göstergelerinin önem düzeyleri diğerlerine göre daha ağırlıklı olmaktadır. İkinci yöntem ise her performans göstergesinin ağırlığının eşit olmasıdır (Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu, 2011:12).

Yükseköğretimde PEF uygulanırken dikkat edilmesi gereken bazı önemli hususlar mevcuttur. İlgili hususlar şunlardır (Barr, 2008:9 ve Burke ve Modarresi, 2000:438):

- i. Geniş yönetim ve kurumsal yapıya yönelik uygun bir uygulama yaklaşımı kabul edilmelidir.
- ii. Esneklik sağlanmalıdır.
- iii. Siyasi ve idari liderlerin desteği alınmalıdır.
- iv. Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın kapasitesi geliştirilmelidir.
- v. Sadece çıktı değil, sonuç üzerine de odaklanılmalıdır.
- vi. Kesin hedeflere sahip olmak ve bu hedefleri başarmak için hem izleme hem de ölçme süreci etkili bir şekilde yönetilmelidir.
- vii. Hedeflerin sayısı sınırlı olmalı, ancak birden fazla ölçüm yöntemi kullanılmalıdır.
- viii. Bütçe kurallarında yapılan değişikliklerin sonuçları iyi analiz edilmelidir.
- ix. Değişen koşullara uygun yaklaşımlar belirlenmelidir.
- x. Performans bilgisinin sunumu ve raporlanması geliştirilmelidir.
- xi. Performans bilgisinin sınırları net çizilmelidir.
- xii. Planlama ve uygulama için yeterli zaman olmalıdır.
- xiii. Ne çok fazla ne de çok az performans göstergesi belirlenmelidir.
- xiv. Etkinlikten ziyade, kaliteyi vurgulayan politik değerler belirlenmelidir.
- xv. Akran karşılaştırmalar ile desteklenmiş kurumsal gelişimi vurgulayan başarı standartları kabul edilmelidir.
- xvi. Performans göstergeleri seçilirken ve yükseköğretim sonuçları değerlendirilirken meydana gelebilecek ana zorluklara yönelik çözümler üretilmelidir.
- xvii. Sınırlandırılmış, fakat tatmin edici finansman desteği verilmelidir.
- xviii. Program gerekliliklerinde ve devlet önceliklerinde istikrar sağlanmalıdır.

2.2. Kamu Kaynaklarının Performans Esaslı Finansman Mekanizmaları ile Tahsisi

Uluslararası literatür incelendiğinde PEF ile ilişkili farklı mekanizmaların olduğu anlaşılmaktadır. İncelenen mekanizmalarının hepsi performansa dayalı ödemeler ile ilişkili olup, her birinin ödenek aktarım şekli birbirinden farklıdır. Ancak mekanizmaların tümünün özünde performansı arttırmak ve inovasyonu geliştirmek yer almaktadır. Salmi ve Hauptman'ın (2006) yılında hazırlamış olduğu *Inovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanism* isimli Dünya Bankası raporuna göre PEF tahsis mekanizmaları kendi içerisinde dört ana gruba ayrılmaktadır. Tablo 5'te hem geleneksel hem de PEF ile ilgili genel tahsis mekanizmalarının gösterilmektedir.

Tablo 5

Geleneksel ve Performans Esaslı Finansman Mekanizmaları

Geleneksel Finansman Mekanizmaları	Performans Esaslı Finansman Mekanizmaları
Müzakere Edilmiş (Pazarlık Usulü) Bütçe	Performans Taahhütnamesi
Kategorik Finansman	Doğrudan Performansa Bağlı Finansman
Formül Finansman	Rekabetçi Finansman
Teşvik Esaslı Bütçeleme ¹⁷	Sonuçlara Göre Ödemeler ¹⁸

Kaynak: Salmi ve Hauptman, 2006:17

Tablo 5'e göre devlet kanalıyla yükseköğretim kurumlarına kaynak aktarım mekanizmaları kendi içerisinde iki ana gruba ayrılmaktadır. Birinci ana grup geleneksel yaklaşım olup, bu grupta müzakere yani pazarlık usulü bütçeleme (negotiated budget), kategorik finansman (categorical finansman), formül finansman (formula funding) ve teşvik esaslı bütçeleme (incentives based budgeting) yer almaktadır. Müzakere edilmiş bütçe, çalışmanın birinci bölümünde bahsedilen harcama kalemi ya da madde-kalem (line-item) bütçe ile aynıdır. Bu sebeple bu bölümde ayrıntılı olarak üzerinde durulmamaktadır. Diğer bir geleneksel yöntem ise birçok AB ülkesinde PEF'ye ek olarak tercih edilen formül finansman yöntemidir. Formül finansman yöntemi, kimi zaman PEF ile aynı mantığa sahipmiş gibi düşünülse de aralarında önemli farklılıklar

¹⁷ İlgili raporda bu bütçeleme türü yer almamaktadır, ancak geleneksel bütçeleme kapsamında yer almasından dolayı konuya bütünlük sağlamak adına tabloya eklenmiştir.

¹⁸ Miao (2012:7) çalışmasında "Sonuçlara göre ödemeler" mekanizmasına hitaben "Çıktı esaslı finansman formülleri" (output-based funding formulas) kavramını kullanmıştır.

bulunmaktadır. Formül finansman yönteminin tanımı ve PEF ile arasındaki farklar çalışmanın 2.7. ana başlığı altında incelenmektedir.

Geleneksel finansman türleri kapsamında kategorik finansman adı verilen farklı bir finansman türü yer almaktadır. Kategorik finansman, belirli amaçlara yönelik kullanılmak amacıyla tahsis edilmekte ve uygun görülen faaliyetlere sağlanan dar bir finansman yelpazesine sahip olmaktadır. Kısacası, yükseköğretim kurumu ile ilgili bakanlık arasında önceden belirlenmiş amaçlar çerçevesinde hazırlanmış bir formül ya da proje doğrultusunda dağıtılmaktadır. Ayrıca, uygulamada idari bir raporlama gereksinimi duyulmaktadır. Daha çok ABD’de ve Güney Afrika’da uygulanmıştır. Eğitim-öğretim örneğine göre; kırsal bölgede bulunan kurumlar hükümetten bu tür finansman sağlayarak, öğrencilerine yönelik uzaktan eğitim hizmet ağının genişletilmesini amaçlamaktadır.

Teşvik esaslı bütçeleme yöntemi ise birimler bazında gelirlere ve maliyetlere katkı sağlamakta ve fakültelere/üniversitelere doğrudan, hızlı bir şekilde kendi gelirlerini yaratma, tasarruf etme fırsatı sunmaktadır. Buradaki amaç; her birime nasıl gelir elde edeceği ve neler için harcama yapacağı konusunda mali özerklik sağlamaktır (Hearn ve diğerleri, 2006:288). Bu bütçeleme yöntemi, piyasa etkileşimi altında sınıflandırılmıştır. Yöntemin olumlu yanları şunlardır; basittir, çatışmaları azaltır, esnektir, istikrarlıdır, kontrol edilebilir ve pragmatiktir. Olumsuz yanları ise statükocudur, girdi göstergelerine odaklanır, analitik değerlendirmelerden ziyade, politik taleplere odaklanır ve fırsatçıdır (Çekiç, 2010:88).

2.2.1. Performans Taahhütnamesi

Çalışmanın ana konusu olan PEF mekanizmaları incelendiğinde öncelikle performans anlaşmaları/taahhütnamesi, geliştirme taahhütnamesi yer almaktadır. Jongbloed (2011) hazırladığı çalışmaya göre performans taahhütnamesi, farklılaştırılmış kurumsal misyona büyük önem veren ve yasal olmayan dokümanlar olup, bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak, bu mekanizmaya göre yükseköğretim kurumuna aktarılacak finansmanın bir kısmı ya da tamamı, bütçe kuruluşu ile yükseköğretim kurumu arasında imzalanan taahhütnamelere bağlıdır. Taahhütnamede yer alan gereklilikler karşılandığı sürece yükseköğretim kurumu üzerinde anlaşılan finansman miktarını alabilmektedir.

Başka bir tanımla performans taahhütnamesi; kurumsal finansman ile bağlantılı (her zaman zorunluluk yoktur) ve belirli bir zaman diliminde yükseköğretim kurumu tarafından başarılması istenen belirli niceliksel ve niteliksel hedeflere sahip yükseköğretim kurumu ile hükümet arasında imzalanan taahhütnamelerdir (European Commission, 2014b:3). Performans taahhütnamesi, kamu yönetimine yönelik kamu değer yönetim yaklaşımını vurgulayan interaktif yönetim modellerinin gelişimini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca performans taahhütnameleri doğrudan performans göstergeleri kullanmak yerine, ulusal önceliklere yönelik vizyona veya stratejiye göre tasarlanmaktadır (Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:15).

Performans taahhütnamesi uygulamasında genellikle yükseköğretim kurumlarının gelecekte elde etmeyi umduğu çıktılar esas alınarak üniversiteler ödüllendirmektedir (Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:5). Performans taahhütnameleri, Eğitim Bakanlığı ile üniversiteler arasında anlaşmaya varılan belirli hedeflerin gerçekleştirmesine dayalı olarak kurumların ek finansman almalarına izin vermektedir (OECD, 2009:305).

Performans taahhütnamesi iyi niyet anlaşması özelliği taşımaktadır. Bu taahhütnameler, üç ya da beş yıl gibi çok yıllık bir zaman dilimini kapsamaktadır. Ulaşılmak istenen hedefler, kurumun vizyonunu ve misyonunu yansıtmalıdır (The World Bank, 2010:153). Yükseköğretim kurumlarına verilen ödenek tutarları bazen önceden finanse edilirken, bazen de üzerinde anlaşılan tüm koşullar sağlandığında tahsis edilmektedir. Performans taahhütnamesi, ceza vermek maksadıyla da tercih edilebilmekte ve istenilen performans ilerlemesi yerine getirilmediği takdirde bir sonraki dönem kurum bütçesinden kesintiler yapılabilmektedir (İlyas, 2012:23). Performans taahhütnamesi özünde bazı ana amaçları barındırmaktadır. Öncelikle; (i) Kurumları kendilerini diğer kurumlara karşı konumlandırmaya ve profil oluşturmaya teşvik etmek, (ii) Hükümet ve kurum arasında stratejik diyalog kurmak, (iii) Eğitim, araştırma ve çıktı kalitesini geliştirmek, (iv) Kurumsal faaliyetlerin etkinliğini arttırmak ve (v) Yükseköğretim kurumlarının temel faaliyetleri hakkında politika yapıcılarına ve kamuya bilgi vermektir (Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:5).

Performans taahhütnamesini esas alınarak finansman aktarım mekanizması üç kanal aracılığıyla gerçekleşmektedir. Birincisi; kamu finansmanının bir tutarı için finansman kuruluşu ile üniversite üst yönetimleri arasında görüşmelerin yapılmasıdır.

Avusturya’da kullanılmakta olup, ülkede üç yıllık taahhütnameler yapılmaktadır. İkincisi; çıktı esaslı formül finansman kullanılarak tahsis edilen kamu finansmanın bir oranıdır ve performans sistemi ile performans finansmanın bir parçasıdır. Finlandiya’da tercih edilmektedir. Taahhütnameler öncelikle finansman aracı olarak değil, belirli göstergeler için planlanan stratejik bir plan kapsamında hazırlanmaktadır. Son olarak da hem taahhütnamelerde sabit olan hedeflere ulaşılması hem de performans taahhütnamelerinin sonuçları ile bağlantılı olan açık mali sonuçlardır. Hollanda’da ve İrlanda’da uygulanmaktadır. Hollanda’da kurumlar, geliştirme planlarının kalitesinin ödüllendirildiği kamu yükseköğretim bütçesinin %2’si için rekabete girmektedirler (European Commission, 2014b:3-4).

Performans taahhütnamesi belli şartlar altında uygulandığı zaman daha etkili sonuçlar üretebilmektedir. Kritik başarı faktörleri; (i) Stratejik bir gündemin oluşturulması, (ii) Taahhütname kapsamını belirlemek amacıyla yükseköğretim kurumlarını içermesi, (iii) Taahhütname tarafları arasındaki güven duygusu ve diyalog gelişimi ve (iv) Kullanılan göstergelerin ve sistemin ölçülebilirliği, şeffaflık ve basitliktir (Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:6). Performans taahhütnamesi daha çok Avrupa ülkelerinde tercih edilmektedir. Ancak ABD’de de bazı eyaletlerde uygulanmaktadır. Örneğin; Louisiana eyaletinde yükseköğretim kurumlarının bütçesinin %25’i performans taahhütnamelerine bağlıdır. Bu kapsamda dört ana hedef belirlenmiştir. Bu hedeflerin birincisi öğrenci başarısına, ikincisi toplanan ve transfer edilen kredi sayısına bağlıdır. Üçüncü ana hedef, ekonomiyi ve işgücünü geliştirmeyi, dördüncü ana hedef ise kurumsal etkinliği ve hesap verilebilirliği esas almaktadır (Harnisch, 2011:4).

2.2.2. Doğrudan Performansa Bağlı Finansman

PEF ile ilişkili diğer bir mekanizma doğrudan performansa bağlı finansmandır. Bu mekanizma kapsamında ödenekler doğrudan performans hedefleri/göstergeleri ile ilişkilendirilmektedir (İlyas, 2012:24). Doğrudan performansa bağlı finansman, kurumların sergiledikleri performans ile birebir ilişkili olarak ayrılan finansman tutarı olup (Ahmad, Saripuden ve Soon, 2014:8), devlet ödeneklerinin bir yüzdesini içermektedir. Önceden belirlenmiş hedeflerin karşılanması sonucunda yükseköğretim kurumları performans ödeneği elde etmek için rekabet etmektedirler (Salmi ve

Hauptman, 2006:19). Bu finansman mekanizması ya kurumların cari bütçelerinin bir yüzdesini ya da bonus ödemesini kapsamaktadır (Harnisch, 2011:2).

ABD’de Pensilvanya, Tennessee, Güney Karolina, Indiana, Washington eyaletlerinde ve Güney Afrika’da bu mekanizma tercih edilmektedir (Miao, 2012:8). Doğrudan performansa bağlı finansman yönteminde mevcut harcamalar, finansmanın bir oranının performans ölçümleri temelinde tahsis edilmesine dayanmaktadır. Gösterge sayısı hem tek sayıda hem de çok sayıda olabilmektedir. Ödenecek toplam tutar, yükseköğretim kurum bütçesinin %5’inden daha az olabileceği gibi, %100’ü tutarında da olabilmektedir. Ayrıca performans ölçütleri hükümet ve yükseköğretim kurumu arasında belirlenmektedir (Salmi ve Hauptman, 2006:19).

ABD kapsamında bu yöntemin uygulandığı eyaletlerde üniversiteler yıllık performans hedeflerine ulaşarak birbirleriyle yarışmaktadırlar (Friedel, Thornton ve D’Amico, 2013:4). Tennessee eyaletinde Performans Finansman 2.0 modeli¹⁹ uygulanmakta olup, yükseköğretim kapsamında 10 performans göstergesi belirlenmiştir. Yükseköğretim kurumları üstün başarı gösterdikleri takdirde %5,45 oranında bonus elde etmektedirler (Boer ve diğerleri, 2015:11). Belirlenen performans göstergeleri, toplam 24, 48 veya 72 kredi saatlik dersleri başarı ile geçen öğrenci sayısı, mezun olunan lisans ve lisansüstü öğrencilerin sayısı, tam zamanlı öğrenci sayısı, en az 12 kredi saati üzerinden yapılan transferler (yatay geçiş)²⁰ ve 6 yılda mezun olan öğrenci sayısı göstergelerinden oluşmaktadır (Dougherty ve Reddy, 2013:28).

Pensilvanya eyaletinde ise doğrudan performansa bağlı finansman toplam yükseköğretim kurumu bütçesinin %8’ini oluşturmaktadır (Dougherty ve Reddy, 2013:28). Toplam 17 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Bu göstergeler toplam mezun sayısı, ikinci yıl okula devam etme oranı, mezuniyet oranları, fakülte verimliliği (kredi saati üretimi), çalışan çeşitliliği, öğretim maliyeti, doktora dereceli fakülte ve personel oranından (toplam harcamaların bir kısmı olarak toplam personel tazminat tutarı) oluşmaktadır (Hillman, Tangberg ve Gross, 2014:831). Washington eyaleti ülkede PEF sorumluluk sistemini en dikkatli şekilde kullanan eyaletlerdendir (Hillman,

¹⁹ Bu finansman modeli çalışmanın ilerleyen kısımlarında ABD’de PEF uygulamaları başlığı altında ayrıntılı açıklanmıştır.

²⁰ Eyalet içinde bir üniversiteden diğerine transfer olma (yatay geçiş) performans kriteri olarak belirlenmiştir.

Tandberg ve Fryar, 2015:502-505). Eyalet kapsamında *Öğrenci Başarı Programı* adı altında doğrudan performansa bağlı finansman uygulanmaktadır. Uygulamanın başarı puanlaması aşağıda yer alan göstergelere bağlıdır (Harnisch, 2011:6):

- i. Üniversite düzeyinde yeteneklere yönelik temel ilkeler (Temel beceri kazanımları, üniversite öncesi yazma veya matematik sınavlarından geçme),
- ii. İlk yıl üniversiteye devam etme (15 veya 30 üniversite kredisi kazanma),
- iii. Üniversite düzeyinde matematik ağırlıklı dersleri tamamlama (zorunlu fakülte matematik derslerini geçme),
- iv. Mezun oranlarıdır (ön lisans veya staj mezuniyet sertifikası kazanma).

Doğrudan performansa bağlı finansman yöntemi tasarlanırken bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Doğrudan performansa bağlı finansmanın tutarı, kurumsal başarıyı değerlendirmek amacıyla performans göstergelerine ve oranlarına bağlıdır. Güney Karolina eyaletinde yükseköğretim bütçesinin tamamı bu mekanizma üzerinden yapılmıştır. Ancak uygulama başarısızlık ile sonuçlanmıştır. Çünkü oldukça fazla sayıda göstergeler ve standartlar belirlenmiştir. Bu sebeple kurumlar açık bir başarı vizyonu sergileyememişlerdir (The World Bank, 2011:120). Toplamda dokuz ana kategori altında 37 performans göstergesi belirlenmiştir. Göstergelerin çoğu süreç göstergelerini kapsamaktadır. Sadece tek bir gösterge öğrenci çıktı esaslıdır (Dougherty ve Reddy, 2013:29).

Indiana eyaletinde, Performans Finansman 2.0 modeli kabul edilmiştir. Toplam yükseköğretim bütçesinin %7'si doğrudan performansa bağlı finansman mekanizması aracılığıyla tahsis edilmektedir (Natow ve diğerleri, 2014:10). Buna göre toplam lisans eğitimi kazanımları ana performans hedefi %60'lık paya sahiptir. Bu %60'lık payın %30'u bütün lisans programlarından edinilen toplam başarı düzeyine, %15'i zamanında mezun olunan lisans derecelerine ve %15'si ise düşük gelirli öğrencilerin başarı düzeyine bağlıdır. Toplam kredi saati tamamlama²¹ ana performans hedefinin oranı ise %25 olarak belirlenmiştir (%18,7'si dönem başına tüm kredilerini tamamlamaya, %5,5'i başarılı bir şekilde çifte bölüm tamamlamaya (çift anadal programı) ve %8'i erken kredi tamamlamaya tabidir) ve son %15'lik oran ise üniversite kapsamında yapılan toplam Ar-Ge faaliyetleri ana hedefini içermektedir (Harnisch, 2011:4).

²¹ Kredi tamamlamak ile ifade edilen dönemde almak zorunda olduğu tüm derslerinden başarı ile geçmektir.

2.2.3. Rekabetçi Finansman

PEF ile ilgili üçüncü mekanizma rekabetçi finansmandır (Competitive Funds). Rekabetçi finansman, projeler, programlar ve birimler için finansmanın ayrı bir şeklidir. Rekabetçi finansman belirlenirken belirli bir amaç, özerklik ve sorumluluğun dağıtılması, politikaların devamında tutarlılık, aşamalı rekabet, hedef seçim süreci, değerlendirme, izleme, teşvik eden ve engelleyici unsurlar göz önünde bulundurulmaktadır (Tadjudin, 2007:2). Üniversitelerden gelen proje teklifleri bir havuza toplanarak, konusunda uzman kişilerden oluşan komiteler ilgili projeleri özenle değerlendirmektedir (İlyas, 2012:24).

Rekabetçi finansman, daha önce üzerinde durulan kategorik finansman yaklaşımına bir alternatiftir. Yükseköğretim kurumları ve/veya bölümler, önceden belirlenmiş kriterlere ve prosedürlere göre hakem komitesi tarafından seçilen, değerlendirilen proje amaçlarını gerçekleştirmek için davet edilmektedirler. Bu finansman şekli, kategorik ve formül finansman yöntemi ile başarılması zor olan amaçları daha iyi yönetmek, inovasyonu teşvik etmek, kaliteyi geliştirmek için uygulanmaktadır (Salmi ve Hauptman, 2006:20).

İlgili mekanizma, planlanan değişimleri uygulamak için maliyet etkin bir yaklaşımdır. Çünkü rekabete katılmak amacıyla somut teşvik sağlanırken, ödüllendirilen finansman kurumun cari bütçesine ek gelir sağlamaktadır. Fakat bir rekabetçi fonu uygulamak amacıyla ihtiyaç duyulan finansmanın miktarı göreceli olarak oldukça küçüktür. Genellikle kurumun mevcut bütçesinin %5'inden daha fazla değildir (The World Bank, 2010:126). Rekabetçi finansmanı uygulayan ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir. Kimi ülkelerde sadece üniversite bünyesinde proje teklifleri hazırlanırken, kimi ülkelerde ise fakülteler veya bölümler bazında proje teklifleri sunulmaktadır. Ayrıca başka ülkelerde sadece devlet üniversiteleri proje teklifi sunarken, Şili'de ise hem özel hem de devlet üniversiteleri proje teklif edebilmektedir (İlyas, 2012:24).

Rekabetçi finansman mekanizmasında bağımsız bir komite tarafından belirlenen açık kriterler ile prosedürleri yerine getirmek önemli olup, şeffaflık ön plandadır. Ana amaç; yükseköğretim kapsamında performansı hızlandırmak ve geliştirmektir. Yöntemin önemli taraflarından bir diğeri, projelerin yönetim ve tasarım aşmasında kurumsal kapasitenin desteklenmesidir. Estermann, Pruvot ve Claeys-Kulik (2013) göre rekabetçi

finansman yarışmalar aracılığıyla tahsis edilmektedir. Bu fonlar genellikle bir proje ile bağlantılıdır. Rekabetçi finansman geleneksel bütçelerle kıyaslandığında kalite geliştirme süreci üzerinde daha etkilidir.

Yöntem uygulanırken farklı gelişmişlik seviyesine sahip üniversiteler rekabete girmektedir. Ancak bu durum “Ne kadar adil?” sorusunu akla getirmektedir. Çünkü yeni kurulan ve kurumsallaşmasını henüz tamamlayamamış yükseköğretim kurumları dezavantajlı durumdadır. Endonezya’da bu adaletsizliğe çözüm bulunmuş ve üniversiteler kategorilere ayrılmıştır. Her üniversite kendi kategorisinde yer alan diğer üniversiteler ile yarışmaktadır. Çin’de ise proje değerlendirme sürecinde güçlü ve zayıf kurumlar arasındaki işbirliği bir kriter olarak belirlenmiştir. Böylece, bu kriteri sağlayan projeler ek puan ile ödüllendirilmektedir (İlyas, 2012:24).

İyi tasarlanmış bir rekabetçi finansman, büyük oranda yükseköğretim kurumlarını canlandırırken, inovasyon ile dönüşüm için güçlü araçlar olmaktadır. Rekabetçi finansmanın etkili çalışabilmesi için ön koşul aynı zamanda da önemli yararlarından bir tanesi de şeffaflığın kurulmasıdır. Ayrıca bağımsız bir izleme komitesi, prosedür ve açık kriterler oldukça önemli rol oynamaktadır. Arjantin, Mısır, Şili, Venezüella, Meksika, Brezilya, Endonezya ve Hollanda’da bu finansman sistemi geniş uygulama alanı bulmuştur (Holm-Nielsen, 2001:16). Rekabetçi finansmanın hesap verme yükümlülüğünü hızlandıracağı umulmaktadır. Aynı zamanda bu finansman tipinin, tedarik kalitesini yükselteceği ve yükseköğretim kurumları arasında artan rekabetten dolayı sistemin etkinliğini hızlandıracağı tahmin edilmektedir (Alshamy, 2011:57).

2.2.4. Sonuçlara Göre Ödemeler

PEF ile ilgili son tahsis mekanizması sonuçlar için ödemeler (Payments for results) ya da sonuçlara göre ödemelerdir (payments by results).²² Bu finansman türüne göre, gelecek faaliyetlere yönelik finansmandan ziyade, önceden üzerinde anlaşılan sonuçların başarılmasına göre ödeme yapılması söz konusudur (DFID, 2014:1). Mekanizma hedeflenen sonuçlara yönelik teşvikleri göz önünde bulundurarak, hizmet etkinliğini arttırmak amacıyla birçok hükümet tarafından önerilmektedir (Ahmad, Saripuden ve Soon, 2014:9). PEF formülünün bir kısmını ya da tamamını belirlemek

²² Çalışmada “Sonuçlara Göre Ödemeler” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

amacıyla çıktı ve sonuç göstergeleri kullanılmaktadır. Örneğin; üniversiteler mezun sayısına göre ödeme almakta veya belirli bir zaman diliminde belli çalışma alanlarından mezun olan akademik becerilere sahip öğrenciler esas alınarak ödemeler yapılmaktadır (The World Bank, 2011:119).

Bu yöntemde ödemeler için hükümetin iki yolu bulunmaktadır. Birinci olarak, mevcut harcamaların bir kısmı ya da tamamı için bir dizi performans ölçütlerinin kullanılmasıdır. Bu noktada performans ölçütleri finansman formüllerine bağlıdır ve kurumsal tahsisler öğrenci giriş sayısından ziyade, bir yılını tamamlamış öğrenci sayısı ya da mezun üzerinden hesaplanmaktadır. Örneğin; Danimarka’da uygulanan taksimetre uygulaması, Hollanda’da mezun sayısına göre yapılan ödemeler veya İngiltere’de her bir ders dönemini tamamlayan öğrenci esaslı mevcut harcama formülü bu duruma örnek gösterilir. İkincisi yöntem kapsamında hükümetler ya da özel girişimciler, belirli yeteneklere sahip olan ve belli çalışma alanlarından mezun olmuş veya bir yılını tamamlamış her bir öğrenci için yükseköğretim kurumuna ödeme yapmak üzere anlaşmışlardır. Bu yöntem, *hizmetler için ödemeler* ismiyle de bilinmek ve yükseköğretim kurumları belirli mezun sayısına ulaşmak amacıyla hükümetle arasında taahhütname yapmaktadırlar. Ödemeler taahhütname gerekliliklerinin karşılanıp karşılanmadığına bağlıdır. Colorado, Ohio eyaletlerinde ve Kanada’da bu yöntem tercih etmektedir (Salmi ve Hauptman, 2006:22).

Ohio eyaletinde PEF toplam üniversitelerin bütçesinin %80’ini oluşturmaktadır. İki yıllık meslek yüksekokullarının bütçesinin %50’si de performans esaslıdır (Natow ve diğerleri, 2014:10). Yükseköğretim kurumlarına yönelik devletin 10 yıllık stratejik planlarında ilgili mekanizmayı geliştirilmiştir. Programlar, kurum türüne göre ayrılmaktadır. Ayrıca, riskli öğrenci topluluğu için de belirli ağırlıklandırmalar yapılmıştır. Öncelikli kriterler ana kampüsler için kurs ve lisans tamamlama, üniversiteye/misyona özgü katkılar ve tıp mezunları için finansmanı içermektedir. Üniversitelerin bölgesel kampüsleri için de kurs ve lisans tamamlama ile kampüse/misyona özgü katkılar önemlidir (Harnisch, 2011:5).

Bu finansman şeklinin diğer bir adı ise çıktı esaslı sistemdir. Finansman ödemeleri, daha önce bahsedildiği gibi toplam ders kredilerini tamamlayan öğrenci sayısı veya mezun sayısı gibi göstergelere bağlıdır. Ayrıca formül düşük gelirli ve risk grubunda

yer alan öğrencilere yönelik ağırlıklandırılır. Bu yaklaşım, ek finansman oluşturmak amacıyla anahtar kriterlere bağlı olarak yükseköğretim kurumlarının daha iyi performans sergilenmesini amaçlamaktadır (Harnisch, 2011:2). Birçok ülke zayıf başarı gösteren yükseköğretim kurumlarını aynı zamanda cezalandırsa bile kurumsal açıdan etkinliği, kaliteyi ile eşitliği sağlamak ve geliştirmek amacıyla performans taahhütnamelerini ya da sonuçlara göre ödemeler mekanizmasını tercih etmektedir (The World Bank, 2011:119).

Tablo 6

Performans Esaslı Finansman Mekanizmalarının Karşılaştırılması

	Performans Taahhütnamesi	Doğrudan Performans Hedefli Finansman	Rekabetçi Finansman	Sonuçlara Göre Ödemeler
Hükümet yetkilileri ile doğrudan görüşmeler	X			
Hedeflere/Göstergelere doğrudan bağımlılık	X	X		X
Bonus ödemesi şeklinde finansman	X	X	X	X
Cari bütçenin bir yüzdesi	X	X		X
Doğrudan proje ile bağlantılı finansman			X	
Rekabet ortamı		X	X	X
Yöntemin birden fazla yılı kapsamı	X		X ²³	
Formüllere doğrudan bağlantı	X	X		X
Kamu kaynaklarıyla finansman	X	X	X	X
Girdi göstergelerini de içerebilmesi	X	X		

Kaynak: OECD (2009), Salmi ve Hauptmann (2006), European Commission, (2014b), Harnisch,(2011), İlyas, (2012), The World Bank, (2010), Estermann, Pruvot ve Claeys-Kulik (2013), Miao, (2012).

2.2.5. Performans Esaslı Finansman Mekanizmaların Güçlü ve Zayıf Yönleri

Salmi ve Hauptmann (2006:63-64) tarafından hazırlanan çalışmaya göre PEF ile ilişkili finansman mekanizmalarının bazı güçlü ve zayıf yönleri mevcuttur. Buna göre performans taahhütnameleri mevzuatın en fazla hakim olduğu finansman

²³ Proje süresine bağlıdır.

mekanizmasıdır. Bu sebeple taahhütnamelerin yürürlüğe konulması için güçlü bir hükümet organına ihtiyaç duyulmaktadır. Taahhütnamelerin uygulanması ve tasarımının anahtar noktası, yüksek başarı gösteren kurumlar için ödüller ve zayıf başarı gösteren kurumlar için cezalar içerip içermediğine bağlıdır. Diğer önemli konu da teşviklerin kullanılması ve yürürlüğe konulmasının zor olabilmesidir. Doğrudan performansa bağlı finansman açısından değerlendirildiğinde girdi göstergelerin kullanıldığı geleneksel yöntemlerle kıyaslandığında kurumlar arasında daha fazla rekabet ortamı oluşturulmaktadır. Ancak finansmanın yüzde kaçının performans esaslı olarak belirleneceği önemli bir karardır.

Rekabetçi finansman, inovasyonu ve kaliteyi geliştirmek açısından en iyi yöntemdir. Rekabetçi fonlar esnektir. Çünkü uygunluk kriterleri, öneri çağrısı ve seçim kriterleri kolayca değiştirilir. Ancak, fırsat imkanları yaratmak ve sistemi yenilemek için uygun değildir. Bunun nedeni ise rekabetçi finansmanın ödenek tutarı, bir yükseköğretim sisteminin tesislerinin tam ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz olmasıdır. Ayrıca rekabet ve eşitlik sağlamak amacıyla yeterli yönetim yapısına ihtiyaç duymaktadır. Bununla birlikte rekabetçi finansman, küçük personeli ve inovasyonu teşvik ederken, dışsal etkinliği de desteklemektedir. Yeni ihtiyaçları belirlemede esnektir. Fakat sistemin bütünü için kullanışlı değildir. Kurumsal kapasitede yaşanan büyük değişikliklerde etkin çalışamaz ve emek yoğun olabilir. Sonuçlara göre ödemeler, piyasaya en yakın finansman mekanizması olup, bu ödemelerin kaliteyi, uygunluğu ve etkinliği azaltıcı yanlış teşviklere neden olmayacak şekilde tasarlanmış olması gerekmektedir.

2.3. Performans Esaslı Finansmanın Avantajları

Yükseköğretimde PEF, finansman sağlayan kuruluşlar ile yükseköğretim kurumları arasındaki sorumluluk diyalogunu geliştirmeyi hedeflemektedir. Yöntem gereği üzerinde anlaşmaya varılan hedefler ile sonuçlar gerçekleştirildiğinde kurumların başarı düzeyine göre finansman tahsisi gerçekleşmektedir (Alshamy, 2011:55). Ayrıca, devlet gelirlerinin azaldığı dönemlerde PEF hükümetler lehine bir uygulama olacaktır. Ahmad, Soon ve Yee (2015:630) ise çalışmalarında PEF uygulamasının devlet üniversitelerinin bütçelerinden %30'a kadar tasarruf sağlanacağını vurgulanmaktadır.

Yükseköğretimde PEF programlarını savunanlar pozitif perspektiften değerlendirildiğinde, başka politik enstrümanlara da dikkat çekmektedirler. Öncelikle kurumsal değişimi kolaylaştırmak için fakülte ve birim yetkililerine tasarlanan PEF yöntemleri ile hedefleri hakkında bilgi aktarılmaktadır. Ayrıca öğrenci çıktıları göz önünde bulundurularak, eşdeğer kurumlar ile karşılaştırma yapma imkanı olmaktadır. Son enstrüman olarak da PEF taleplerine cevap verebilmek amacıyla fakülte kapasiteleri geliştirilmektedir (Dougherty ve diğerleri, 2016:149). Aynı zamanda PEF, sadece sınırlı kamu kaynak sorununa çözüm bulmaktan öte başka sorunların da üstesinden gelmek amacıyla oluşturulmuş bir yöntemdir. Yöntem, aynı zamanda dünya genelinde yükseköğretimde değerlendirme kültürü oluşturmak ve kurumsal gelişmeye katkıda bulunmak amacıyla tasarlanmıştır (Ahmad, Saripuden ve Soon, 2014:3).

PEF'nin diğer önemli faydaları arasında yükseköğretim kurumlarında plan-bütçe bağının kurulması ve kurumların gelişmesi yer almaktadır. Yükseköğretim kurumlarının devletin ve öğrencilerin ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı olması sağlanmakta, kalitenin tanımlanması, sonuçların ölçülmesi, değerlendirilmesi yapılabilmektedir (Demirbaş, 2009:88). Kurumsal performansa yönelik artan öz-farkındalık yaratma, planlama, karar verme ve kurumlar arasında sağlıklı bir rekabet için tek tip veri toplanması sağlanmaktadır (Thorton ve Friedel, 2016:190). PEF, kamu harcamalarında hesap verilebilirliği ve şeffaflığı hızlandırırken, üniversitelerin stratejik pozisyonlarını desteklemektedir (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:33). Geleneksel kamu finansman modelleri, öğrencilerin ve mükelleflerin ihtiyaçları için verimsiz ve yetersiz kalabilmektedir. Çünkü bu yöntemler kapsamında üniversiteleri iyileştirmek için yeterli teşvik sağlanmamaktadır (Hillman, Tangberg ve Gross, 2014:827).

Geleneksel finansman yöntemleri ile kıyaslandığında, PEF'nin güçlü yanları özetle şunlardır (Salmi ve Hauptmann, 2006:62 ve The World Bank, 2010:47):

- i. Eğer performans göstergeleri açık bir şekilde geliştirilirse diğer birçok finansman mekanizmasına kıyasla daha şeffaftır,
- ii. Finansman ve kamu politika amaçları arasında güçlü bağ kurmaktadır,
- iii. Kamu fonlarının harcanmasında daha fazla hesap verme zorunluluğunu teşvik etmektedir.
- iv. Anahtar özellik çıktı başarılarının ödüllendirilmesidir. Böylece güven ile kalite teşvik etmektedir.

Demirbaş (2009:88) çalışmasına göre de PEF'nin avantajları şöyledir:

- i. Bütçe hazırlanma sürecinde girdilerle sonuçların birlikte değerlendirilmesi,
- ii. Hem üniversite içinde hem de dışında plan-bütçe bağına imkan sağlaması,
- iii. Devlet üniversitelerine yönelik ortak kazanımların sağlanması,
- iv. Yine devlet üniversiteleri için karşılaştırılabilir amaç ve standartlar elde edilmesi,
- v. Üniversitelerin, devletin ve öğrencilerin ihtiyaçlarına yönelik olması,
- vi. Yükseköğretime yönelik devlet katkısının daha da arttırılması,
- vii. Kamu yükseköğretim sonuçlarının tanımlanmasına, ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkan sağlaması,
- viii. Devlet ile üniversite temsilcileri iletişim bağını güçlendirmesidir.

İlave olarak PEF, üniversite performansında daha yüksek farkındalığa, devlet ile kurumsal önceliklerinin belirlenmesine ve verimliliğin artışına imkan sağlanmaktadır (Harnisch, 2011:7). PEF, yükseköğretim kurumlarının kısıtlı kamu kaynaklarının daha etkili bir şekilde kullanılmasına imkan sağlarken, profesyonelliği, girişimciliği ve inovasyonu teşvik etmektedir (Alkaraan ve Jaba, 2011:1137). Aynı zamanda yükseköğretim kurumları arasında çıktı göstergelerinin seçimi konusunda sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasına neden olmaktadır. Böylece kurumsal planlama ile karar verme sürecinde veri kullanımını artmaktadır (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:9).

2.4. Performans Esaslı Finansmanın Dezavantajları ve Muhtemel Çözüm Önerileri

Günümüzde PEF popüler bir yöntem olmasına rağmen, bazı eksiklikleri de bulunmaktadır. PEF'ye yönelik sıklıkla karşılaşılan endişelerden biri, mali planlama sürecinde fakülteler için belirsizlik meydana getirmesidir. Ayrıca, fakülteleri belirli performans standartları çerçevesinde tutmak eleştirilen konulardan bir diğeridir. Çünkü farklılaşan misyonlar ve öğrenci çeşitliliği hem mezun olma oranlarını hem de diğer performans ölçütlerini etkilemektedir (Miao, 2012:8).

PEF uygulamalarının olumsuz yanları arasında sistem istikrarsızlığı ya da kurumsal faaliyetlerde meydana gelen bozulmalar yer almaktadır (Orr, 2005:34). Bununla birlikte, çıktı göstergelerinin seçimi de tartışmalı bir konu olabilmektedir. Çünkü üniversitelerin misyonu insan sermayesi açısından ek değer oluşturmaksa, eğitim performansını ölçmenin en doğru yolu, öğrencilerin yetenekleri ve bilgi artışı ile ilgili göstergeler olacaktır. Ancak bu durum her zaman ideal bir ölçüt olmayabilmektedir. Çünkü insan

sermayesindeki artış, üniversitenin tek başına gayretine bağlı değildir. Bu noktada öğrencilerin çabalarına ve doğuştan gelen yetenekleri de önemli unsurlardır (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:129).

Yükseköğretim kapsamında performans ölçme sürecinin uygulanması ve tasarımı ile ilgili sorunlar da oluşabilir. Yükseköğretim kapsamında bütünleşik ve standartlaşmış bir sistemin olmaması, performans yönetimi için veri toplama metodu ile ilgili başka sorunları da beraberinde getirebilmektedir (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012:567). PEF uygulanırken karşılaşılabilecek diğer sorunlar arasında yetersiz finansman desteği, uygun olmayan kriterler, program istikrarsızlığı ve kurumsal direnç yer almaktadır (Li, 2014:9). Aynı zamanda performans ölçümünün kolay olmaması, kurumsal kalite gelişiminin engellenmesi, üniversitelerin kaynak sıkıntılarına çare olmaması (Demirbaş, 2009:99-100), yeterli deneyim ve bilgi eksikliği, kurum kapasitesi yetersizliği, kurumsal aldatmaca ve direnç gösterme diğer eleştiriler arasında yer almaktadır (Pheatt ve diğerleri, 2014:2).

PEF formülünde yer alan gösterge sayısında artış yapılması sonucu tahsis edilecek finansman kapsamlı bir bütçe formuna dönüşebilir.²⁴ Bu durum istenmeyen sonuçlara neden olabilir (Jongbloed, 2011:177). Böylece kurumlar, kolayca neleri ölçülebilir ya da kolayca nasıl hedeflere ulaşılır gibi sorulara odaklanmaktadır. Sonuçta kurumlar çıktının nitel değerini göz ardı edebilmekte ve inovasyonu ihmal edilmektedirler (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:129). Bu olumsuz durumu açıklayan en iyi örneklerden biri Güney Karolina eyaletinde PEF oranının yükseköğretim toplam bütçesi içerisindeki payının %100 olması ve oldukça fazla sayıda performans göstergesi kullanılması sonucu uygulamanın başarısızlık ile sonuçlanmıştır.

Araştırma çıktılarını esas alan performans ölçütünde farklı disiplinler arası araştırma çıktıları ölçülürse, yayın sayısı temelli bir ölçüt doğru olmayabilir. Çünkü yayın sayısı araştırmacılarının performansının büyüklüğünü ya da etkisini ifade edemeyebilir

²⁴ Çalışmanın ilerleyen kısımlarında PEF ile PEF açıklanırken, PEF'nin kurum bütçesinin belli bir yüzdesi ile sınırlı olduğuna ve az sayıda performans göstergesi içerdiğine vurgu yapılmaktadır. PEF formüllerinde çok fazla göstergeye yer verildiği takdirde, ölçülmesi ve ulaşılması daha kolay göstergelerin tercih edileceği düşünülmektedir. Bu durum da yöntemin sakıncalı yönlerinden biri olarak eleştirilmektedir. Ayrıca çok fazla gösterge kullanılması demek, performans bilgisinin (performans göstergelerinin listesi) kapsamlı olması demektir. Bu ise PEF'nin bir özelliği olup, kurumun tüm bütçesini içermesi anlamına gelmektedir. Özetle PEF uygulanırken az sayıda gösterge olmalı ve kurum bütçesinin belli bir yüzdesi ile sınırlandırılmalıdır.

(Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:129). Seçilen performans göstergeleri istenmeyen etkilere neden olabilmektedir. Yükseköğretim kurumları riskten kaçınmak istemektedirler. Böylece, tercih edilen çıktı göstergeleri kolay ulaşılabilir olabilmekte ve düşük standartlar içerebilmektedir. Bu durum uzun dönemde akademik ilerlemeye katkı sağlayamayabilir (Alkarannn ve Jaba, 2011:1138-1139). A

Seçilen performans göstergeleri kurumsal çerçevenin sadece bir bölümünü ölçebilir. Bu durum ise yükseköğretim kurumunun misyonu, vizyonu, kalitesi, erişilebilirliği ve eşitlik politikaları üzerinde olumsuz etkiye sahip olmaktadır (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:9). Tahsis edilecek finansmanın kurum öncelikleri göz önünde bulundurularak göstergelere göre ağırlıklandırılması oldukça problematik olmaktadır. Çünkü bir göstergenin diğer bir göstergeye göre öneminin belirlenmesi oldukça zor olabilmektedir. Performans göstergelerinin başarıların ve çıktıların ölçülmesi her zaman doğru sonuçlar vermeyebilir (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012:567).

PEF yönteminin eleştirilen yönlerinden bir tanesi, bütün üniversitelerin aynı koşullar altında rekabet edeceği varsayımdır. Bu sorun ortadan kaldırılmadan uygulanan bir modelin sistemin sağlıklı işleminin önüne engel koyacaktır. Ayrıca yüksek performans sergileyen kurumların ödüllendirilip, düşük performans gösteren kurumların cezalandırılmasının kısır döngü yaratacağı ve kaynak eşitsizliğinin giderek derinleştireceği ileri sürülmektedir (Aydın, 2014:104). Moynihan (2008:104) tarafından hazırlanan çalışmaya göre; PEF kapsamında performans yönetimi açısından karşılaştırılabilecek en temel zorluk, kurumların topladığı verileri değerlendirme ve yorumlama safhası ile karşılaştıkları problemlere yönelik çözüm bulma aşamasında ortaya çıkmaktadır.

Bu ve benzeri sorunların ortadan kaldırılabilmesi için bazı önlemler alınması mümkündür. Muhtemel önlemler arasında: (i) Performans finansman etkinliğine yönelik engelleri azaltma, (ii) Etkili ve etkin göstergeler ile ölçütler geliştirme, (iii) Kurum performansını arttırmaya yönelik imkanlar temin etme, (iv) Devlet gelir döngüsünden performans finansmanı izole etme, (v) Kurumsal kapasiteyi geliştirme, (vi) Aldatmacayı, amaçlanmamış olumsuz etkileri ve uyum maliyetlerini azaltma, (vii) Kurumsal misyonun daralmasıyla mücadele etme, (viii) Akademik standartları koruma, (ix) Kayıtlı dezavantajlı (azınlık grup) öğrencilere yönelik caydırıcı önlemler almaktan

kaçınma (Dougherty ve Reddy, 2011:48), (x) Seçilecek kriterlerin üniversitelerin rekabet edebilmelerine fırsat vermesi yer almaktadır (Aydın, 2014:107). Bunlara ek olarak politikacılar, finansman sağlayıcılar ve üniversite yöneticileri PEF konusunda bütünsel bir görüş sergilemeli ve riskleri azaltmak için stratejiler geliştirmelidir. Ayrıca dikkatlerini bütün üniversite finansman sistemini kapsayacak özellikler belirlemeye vermelidir. Tüm aktörler için şeffaflık sağlanmalıdır. Üniversiteler tarafından yapılması planlanan faaliyetlerin maliyetleri de finansman tutarı belirlenirken göz önünde bulundurulmalıdır (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:33). Ayrıca, zayıf kurumsal misyona yönelik ölçümler PEF'nin temel amacını basit bir şekilde yansıtamayacağından dolayı, PEF ile uyumlu vizyon ve misyon belirlenmelidir (Li, 2014:21). PEF sistemi oluşturulurken sistem basit ve esnek tutulmalıdır. Sistemi anlamak amacıyla paydaşlar ile sürekli iletişim halinde bulunulmalıdır. Daha önce kendi yöntemlerini tasarlayanlardan ve sistemi uygulayanlardan görüşler alınmalı, tecrübelerinden faydalanılmalıdır (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012:566). Tablo 7'de PEF sisteminin avantajları ve dezavantajları karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.

Tablo 7**Performans Esaslı Finansmanın Avantajları ile Dezavantajlarının Karşılaştırılması**

Avantajlar	Dezavantajlar
Performans yönlendirir ve performans teşvikleri sağlar.	Sınırlı olarak verilen ödenekler ekonomik büyümeye ve gelişmeye katkı sağlamak için yükseköğretim kurumlarının gayretlerini kısıtlandırabilir.
Özerkliği artırır.	İdari iş yükünü ve bürokrasiyi artırır.
Kaynak ve fon kullanımında esneklik sağlar.	Ölçülebilirlik ve karşılaştırma problemlerine neden olabilir.
Tarihsel bilgi veya veri esaslı kaynakların tahsisinde değişimlere ve yeniliklere neden olur.	Bütçe kaynaklı fonların tahsisi için azaltılmış esneklik, gelişim açısından zorluk yaratabilir.
Ekonomik gelişmelere yönelik teşvikler belirlemeye ya da mevcut teşvikleri değiştirmeye imkan sağlar.	Yükseköğretim kurumları arasında rekabetten dolayı işbirliği ve koordinasyon eksikliği yaratır.
Fon tahsisi sisteminin şeffaflığını artırır.	Öğrenme üzerinde daha fazla odaklanarak, potansiyel araştırmayı ihmal edebilir.
Yükseköğretim kurumları arasında rekabeti hızlandırır.	Küçük yükseköğretim kurumları için tehdit oluşturabilir.
Sanayi, iş sektörü ve diğer kurumlar ile yükseköğretim kurumları arasında işbirliğini teşvik eder.	Gösterge/oran esaslı problemler: Kurum performansının eksik belirlenmesine veya yön kaybına neden olabilir.
Planlamayı geliştirir ve yükseköğretim kurumları için değer zinciri sürecini yönlendirmede rehberlik sağlar.	Dış paydaşlara (işbirlikçilere-şirket yöneticilerine) veya sponsorlara artan bağımlılık nedeniyle özerklik kaybı yaşanabilir.
Gelişmiş likidite, geçerlilik ve maliyet bilinci oluşturur.	Çok dar stratejik profillere ve alanlara neden olur.

Kaynak: Ahmad, Saripuden ve Soon, 2014:9-10

2.5. Performans Esaslı Finansman Kapsamında Kullanılan Performans Göstergelerinin Teorik Çerçevesi

Bir önceki başlık altında PEF açıklanırken, performans göstergelerinden kısaca bahsedilmişti. Daha ayrıntılı bir tanım ile performans göstergeleri; çekirdek girdi, çıktı ve sonucu ölçen, kurumun stratejik planını ve esas işini yansıtan, kurumun yüksek öncelikli işlemlerini ve paydaşlara yönelik önemli ve anlamlı kurumsal özelliklerini içeren, kurumun hayatta kalabilmesi ve rekabet edebilmesi zorunlu olduğu alanlarda kurumsal performansı ölçen veri unsurlardır (Seybert, 2012:4). Diğer bir ifadeyle performans göstergesi, kamu idarelerinin stratejik amaçlarına ve performans hedeflerine

ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlerin ölçmesi, izlemesi ve değerlendirmesi amacıyla kullanılan araçlardır (Erdal ve diğerleri, 2008:166).

Performans göstergeleri genellikle niceliksel olup, üniversitelerin politik hedeflerini dolaylı olarak ölçmektedir (Vasilache, 2014:350). Çeşitli amaçlara yönelik yükseköğretim kurumunun işleyişi hakkında gerçekçidir. Ayrıca geribildirim bilgileri niceliksel biçimlerde tanımlanmaktadır (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:208). Performans göstergeleri, çıktı kalitesini ölçmede ve kurumsal etkinliği yönetmede kilit taşı görevini üstlenmektedir (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012:567).

PEF kapsamında veri oluşturmak ve performans göstergeleri geliştirmek amacıyla yüksek kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır (The World Bank, 2010:47). Eğitim süreçlerinde performans göstergelerine başvurmanın ve geliştirmenin öncelikli amacı; yükseköğretim kurumunun iş sürecinin gelişimi ve stratejik kontrolüdür. Ayrıca performans takibinin amacı, çalışma alanlarında etkinliği geliştirmek ve ekonominin farklı sektörlerine yönelik öğrencileri daha iyi hazırlamaktır (Serdar, 2010:118).

Performans göstergeleri kurumlar için bir kıyaslama sağlamaktadır. Çünkü kurumlar farklılaşan önceliklerini vurgulamaya ve değiştirmeye ihtiyaç duyarken, “Nasıl daha iyi yaparız?” sorusuna cevap bulabilmek amacıyla, hem kapsamlı bir değerlendirme yapmakta ve hem de hedefler belirlemektedir (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:205). Performans göstergesi davranışsal standart ve hedefleri belirlemek amacıyla da kullanılmakta ve bir kurumun önemli başarı faktörlerini yansıtmaktadır (Wu ve Cheng-Chen, 2012:3-4). Ulusal hedeflerle uyumlu eğitim sistemi kapsamında performansı değerlendirmek amacıyla göstergelerin kullanımı, yükseköğretimde daha fazla sorumluluk sağlamak için gereksinim duyulan politikalara hizmet etmektedir (Kanaev ve Tuijman, 2001:4).

Bir yükseköğretim kurumunun performansının belirlenmesinde yönelik kullanılan performans göstergelerinin bir takım faydaları da mevcuttur. İlgili faydalar sırasıyla aşağıda sunulmaktadır (Markic, 2014:23):

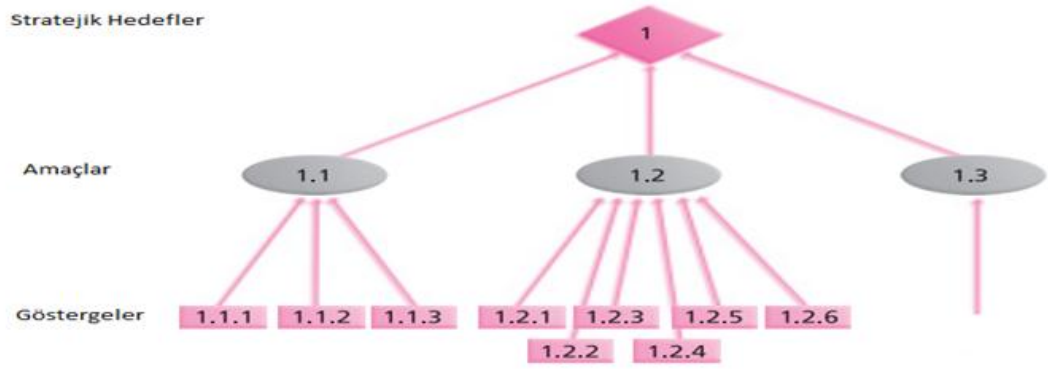
- i. Performans göstergeleri kurumun hedeflerinin, önceliklerinin ve iş değerlendirilmesinin kurulmasını ve kolay anlaşılmasını sağlamaktadır.
- ii. Yönetimde, programlarında ve işlemlerinde etkinliği daha fazla arttırmaktadır.

- iii. Yükseköğretim kurumuna yönelik finansman sağlamak amacıyla bütçe gereksinimlerini desteklemektedir ve kaynakların performans esaslı tahsisine yardım etmektedir.
- iv. Bir konunun açıklanması için kritik soruların paylaşılmasına imkân sağlamaktadır.
- v. Karar verme ve karşılaştırmalı değerlendirme için bilgi temin etmektedir.
- vi. Yükseköğretim kurumunun kimliğindeki değişimleri zamanla ortaya koymaktadır.

Göstergeler bir üniversitenin gelişimi açısından önemlidir. Bu sebeple performans göstergelerinin taşınması gereken bazı özellikler söz konusudur. Öncelikle göstergeler üniversitenin misyonu ile uyumlu olmalı, üniversitenin Ar-Ge ile eğitim-öğretim ana hedeflerini kapsamalıdır. Ayrıca farklı üniversiteler, hatta bölümler arası içsel kıyaslama yapabilmek için belirgin, ölçülebilir, standart, doğru ve kabul edilebilir olmalıdırlar. Bununla birlikte üniversitelerin faaliyetleri hakkında doğru bilgi vermelidir (Margues, 2004:5). Performans göstergeleri niceliksel olmalıdır. Göstergeler karşılıklı birbirleri ile ilişkili olmalıdır (Kanaev ve Tuijman, 2001:3).

Performans göstergeleri, kurumlar için bir kıyaslama sağlamalıdır. Kurumlar farklılaşan öncelikleri vurgularken, en etkili ve üretken alanlar ile ek gelir ihtiyacına gereksinim duyan bölümleri desteklemelidir. Kurum dışında da performans göstergeleri dışsal paydaşlara yönelik sorumluluk ölçütü taşınmalıdır (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:205). Bununla birlikte, öznel geçerlilik sağlamalı, zamanlaması iyi ayarlanmalı, uygulanabilir ve güvenilir olmalıdır. Son olarak, kurumsal düzeyde bir gösterge grubu oluşturulmalıdır (Bunting ve Cloete, 2004:22).

Performans ölçmenin yükseköğretim kurumuna iki önemli katkısı mevcuttur. Birinci katkı, stratejik kurumsal değişimleri kolaylaştırmaktır. İkinci katkı ise paydaşlara anlamlı bir kıyaslama sağlanmakta ve sorumluluk yüklemektedir (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:208). Ayrıca performans göstergeleri stratejik planın doğal bir sonucudur. Stratejik plana ve organizasyonun önceliklerine vurgu yapılmaktadır (Seybert, 2012:8). Performans göstergeleri değerlendirilirken stratejik hedefler ve amaçlar arasındaki ilişki belirlenmelidir. Bu durum Şekil 7'deki modelde gösterilmektedir.



Kaynak: Bunting ve Cloete, 2004:28

Şekil 7. Stratejik Hedeflerin, Amaçların ve Göstergelerin Hiyerarşik Modeli

Şekil 7’de göre öncelikle kuruma özgü stratejik hedefler ile amaçlar belirlendikten sonra, performans göstergeleri oluşturulmaktadır. Her bir performans göstergesi bir stratejik hedefi gerçekleştirmeye yönelik olmaktadır. Böylece ilgili kurumun stratejik hedeflerine ve amaçlarına ulaşmada performans göstergeleri aktif rol almaktadır. Örneğin; stratejik hedef olarak yükseköğretimde içsel etkinliğin artışı amaçlanmıştır. Burada sorulacak soru “Öğrenimini tamamlamayan çok fazla öğrenci var mıdır?” olmalıdır. Bu soru doğrultusunda hazırlanacak performans göstergesi, yükseköğretimde birinci sınıfa kayıtlı öğrenci sayısına yönelik birinci sınıf programına devam oranının belirlenmesidir. Diğer bir örnek ise stratejik hedef, harcamaların ve kaynak yönetiminin geliştirilmesi olarak belirlenmektedir. Burada sorulacak soru da “Bir yılda bir mezun için öğrenci başına maliyet ne kadardır?” olmalıdır. Bu soru doğrultusunda belirlenen performans göstergesi ise öğrenci başına harcama tutarı veya bir mezun başına ortalama harcama tutarıdır (Martin ve Sauvageat, 2011:35).

Kennedy (2010:1) tarafından bir yükseköğretim kurumuna ilişkin örnek performans hedefleri belirlenmiştir. Yazarın sınıflandırılmasına göre örnek hedefler aşağıda sunulmaktadır:

- i. Akademik perspektif açısından hedef; lisans eğitimini başarı ile tamamlama, kaliteli akademik programlar ve destek hizmetleri temin etme vb.
- ii. Finansal perspektif açısından hedef; kaynakları etkin kullanma, ilerleme ve bağış sağlama vb.

- iii. Araştırma perspektifi açısından hedef; finansman sağlanmış araştırma sayısını arttırma, yeterli araştırma kolaylıkları sağlama ve fakültenin akademik faaliyetlerini arttırmaktır.
- iv. Kampüs ve iletişim perspektifi açısından belirlenen hedef; iletişimi sağlamak amacıyla bütünleşmeyi, hizmetleri desteklemek, sporda üstün yetenekli öğrencileri desteklemek, sürdürülebilirliği hızlandırma ve teşvik etmektir.

PEF kapsamında seçilen performans göstergelerinin nasıl değerlendirileceği konusunda farklı ölçütler bulunmaktadır. İlgili ölçütler aşağıda sıralanmıştır (Li, 2017:6-7) ve (Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu, 2011:12):

- i. Kurum performansının zaman içerisinde gösterdiği gelişmelere bağlı değerlendirilmesidir. Bu yöntem Washington eyaletinde tercih edilmekte olup, yükseköğretim kurumları arasındaki rekabeti sınırlayıcı etkiye sahiptir. Yüksek performans gösteren kurumları ödüllendirmektedir.
- ii. Kurum performansının hakemler tarafından değerlendirilmesidir. Bu yöntemde belirlenen bağımsız bir değerlendirme kuruluştaki faaliyet göstermektedir. Yöntem Louisiana, Florida, Georgia, Tennessee, Alabama eyaletlerinde tercih edilmektedir. Ancak yöntemin dezavantajı olarak hakem kuruluşların benzer veriyi toplayamaması ya da planlanmamış nedenlerden dolayı performansın dalgalanmasıdır.
- iii. Her bir gösterge için hedef koymaktır. Bu yöntem daha az tercih edilmektedir. Çünkü önceden hedefleri belirlemek zorlu bir süreçtir.
- iv. Mevcut performans düzeyinin eşdeğer diğer kurumlar ile karşılaştırılmasıdır.

2.5.1. Performans Göstergeleri Belirlenirken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

Gerek yükseköğretim kapsamında gerekse diğer kamu kuruluşlarında performans göstergelerinin seçimi önemli bir husustur. Bu doğrultuda performans göstergeleri belirlenirken ve seçilirken aşağıda belirtilen adımların takip edilmesi yüksek önem arz etmektedir (Serdar, 2010:117):

- i. Ana performans göstergeleri seti geliştirmek ile tanımlamak amacıyla gerekli bilgiyi toplama, analiz etme,
- ii. Önceki ölçütler üzerinden mevcut verinin derlenmesi,
- iii. Performans göstergelerinin hangi amaca yönelik kullanılacağını belirlenmesi,
- iv. Göstergelerin ön hazırlık listesinin tasarlanması,
- v. Performans göstergelerinin nihai seçimi ve değerlendirilmesi,
- vi. Seçilen göstergeler ile ilgili toplanan bilgi için şablon ve metotların belirlenmesi,

vii. Seçilen göstergelerin belgelendirilmesidir.

Performans göstergeleri hazırlanırken her ülkeye ait tek bir gösterge bulunmamakla birlikte, ulusal öncelikler dikkate alınmalıdır. Öncelikle, göstergelerin belirgin iyileştirme hedefleri olmalı ve tüm katılımcılara açıkça anlatılmalıdır. Mevcut bütçe sistemleri, performans yaklaşımı ile uyumlu hale getirilmelidir. Bütçe süreci kapsamında performans bilgisi (performans göstergelerinin bir listesi) dahil edilmelidir. Basit ve zamanında teslim edilebilen performans bilgilerinin bağımsız değerlendirmeleri yapılmalıdır (Barr, 2008:8).

Performans göstergelerinin takibi kolay, basit olmalıdır. Ayrıca, sayıca fazla ve külfetli olmamalıdır. Herkes tarafından anlaşılabilir ölçütler ve formüller oluşturulmalıdır (Li, 2014:19-20). Ayrıca performans göstergeleri geçerli ve istatistiksel olarak güvenilir olmalıdır. Yöntem özenle seçilmelidir. Mevcut veri kaynaklarının kullanımına en uygun şekilde belirlenmelidir. Maliyet etkinlik açısından toplanabilmeli ve analiz edilmelidir. Belirlenen zaman kısıtı altında ulaşılmak istenen bilgileri sağlayabilmelidir (Battersby, 2009:6).

PEF başarılı sonuçlar elde edebilmek amacıyla basit olmalıdır. Sistemdeki olası hatalar için esneklik bırakılmalı ve sistemi daha önce uygulayanların tecrübelerinden yararlanarak dersler çıkartılmalıdır. Ayrıca yöntemin ülkelere özgü özelliklerini belirlemek için paydaşlarla etkileşim halinde bulunulmalıdır (Ahmad, Soon ve Yee, 2015:632). Yükseköğretim kapsamında ise performans göstergeleri (Chen, Wang ve Yang, 2009:222):

- ✓ Eğitimde kalite ölçme ve kontrolü sağlamalı,
- ✓ Eğitimde karar vericilere yönelik bilgi içermeli,
- ✓ Eğitimde kaynak yönetimi ve tahsisi için referans sağlamalı,
- ✓ Her bölüme yönelik performans yönetim göstergeleri belirlenmelidir.

Bu bilgilere ilave olarak finansman sisteminin tasarımı tüm paydaşlar teşvik edilmelidir. Farklı standartlar tarafından ölçülebilen, farklı misyona sahip ortaöğretim sonrası kurumlara yönelik olmalıdır. Daha açık bir ifadeyle; araştırma üniversiteleri ile eğitim-öğretim odaklı üniversitelerin ödüllendirilmesinde farklı standartlar uygulanmalıdır. Performans göstergelerine yönelik beklentiler herkese açık olmalıdır.

Bu yüzden kesin ölçümler ile basit finansman formülleri kullanılmalıdır. Başarı ödüllendirilirken üniversiteler arasındaki rekabeti geliştirmeye odaklanılmalıdır. Düşük gelirli, azınlık ve yetişkin öğrencileri mezun eden yükseköğretim kurumlarını ödüllendirmek amacıyla da ölçütler belirlenmelidir. Jones (2013:4) çalışmasında ABD kapsamında azınlık yani riskli gruplara yönelik ayırımın eyaletten eyalete değiştiğine vurgulanmaktadır. Örneğin; Tennessee eyaletinde düşük gelirli kişiler ve yetişkinler, Ohio eyaletinde sadece düşük gelirli kişiler, West Virginia eyaletinde sadece yetişkinler azınlık grup olarak hesaplamaya katılmışlardır.

Ekonominin ve çalışma yaşamının ihtiyaç duyduğu işgücünün temini için yüksek öncelikli alanlarda mezun veren yükseköğretim kurumlarının performansları desteklenmeli ve fazladan performans ödemesi yapılmalıdır. Ayrıca PEF'ye yönelik öğrenci öğrenme ölçümleri dâhil edilerek, eğitim kalitesinin korunması sağlanmalıdır.

2.5.2. Performans Göstergelerine Yönelik Eleştiriler

Performans göstergeleri ile ilgili tartışmalı konulardan bir tanesi göstergelerin güvenilirliği ve geçerliliğidir. Geçerlilik konusunda duyulan en büyük endişe, performans ölçümlerinin kurumların stratejik hedefleri ve misyonları ile bağlantılı olmasından ziyade, çoğu zaman hazır olan ya da en kolay şekilde hesaplanan verileri içermesidir (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:210). Göstergelerin temelinde ise güvenilir veri yer almaktadır. Çünkü güvenilir veri ölçüm sürecinin temeli olmakta ve veriler göstergelere dönüşerek performans ölçüm sürecine dahil olmaktadır. Ayrıca verinin güvenilirliği kadar ölçülebilir olması da diğer önemli bir husustur (Karaarslan, 2015:6-7).

Performans ölçümünde niceliksel göstergelerin kullanımında bir artış söz konusu iken, niteliksel performans göstergeleri de tercih edilmelidir. Niteliksel açıdan verilerin ölçülmesi ve toplanması zor olsa da en azından her kurum yürüttüğü tüm programların kalitesinin değerlendirilmesi amacıyla dışsal değerlendirme kuruluşlarına ihtiyaç duymaktadır (Lewis, Hendel ve Kallsen, 2007:210). Niteliksel göstergeler ile kurum dışı yapılan değerlendirmeler ifade edilmektedir.

Daha fazla finansman elde etmek amacıyla performans göstergelerinin kullanılması bazı dezavantajları da beraberinde getirmektedir. Öncelikle, akademik personel ile kurum yönetimleri arasında riskten kaçınma söz konusu olabilmektedir. Böylece sadece

kolayca ulaşılabilir çıktı göstergeleri tercih edilebilir. Nihayetinde üniversiteler uzun dönemde düşük akademik başarı sergileyebilmektedirler (Alkaaran ve Jaba, 2011:1138-39). Ar-Ge kapsamında ise bibliometrik göstergeler²⁵ araştırma çıktısını ölçmeyi kolaylaştırırken, diğer yandan tartışmalıdır. Çünkü daha sık ve çabuk yayın yapmak için akademisyenler teşvik edilirken, daha çok yayın yapma isteği yayın kalitesini düşürebilmektedir (Estermann ve Claey-Kulik, 2016:31). Mezun sayısı, araştırma hibelerinin toplamı, yayın sayısı gibi kullanılan performans göstergeleri kaliteyi ölçmekten ziyade, niceliksel verileri ölçmektedir. Böylece uzun dönemli sonuçlar elde etmek yerine, kısa dönemli sonuçlara ulaşılmaktadır (Schiller ve Liefner, 2007:546).

Seçilen göstergelerin sayısının oldukça fazla olması da sorun teşkil edecektir. Örneğin; tek bir performans hedefine ulaşmak maksadıyla fazla sayıda performans göstergesi tanımlanması, ulaşmak istenen hedefin başarılmasının belirlenmesi açısından belirsizliğe neden olabilecektir. Ayrıca PEF kapsamında sonuç ve çıktı göstergelerinden ziyade, öğrenci sayısı gibi girdi göstergelerinin yoğun olarak kullanılması, yöntemin teorisi ile bağdaşmayacaktır. Çünkü bu durum yükseköğretim kurumlarının performanslarının doğru bir şekilde ölçülmesine engel olmaktadır.

2.5.3. Literatürde Yer Alan Performans Gösterge Türlerinden Örnekler

Yükseköğretimde performans göstergeleri gruplanırken birbirinden farklı sıralamalar söz konusudur. Ülkeler bazında yükseköğretim kapsamında tercih edilen performans göstergeleri değişkenlik gösterebilmektedir. Literatürde çeşitli gösterge türleri mevcuttur. Yükseköğretimde PEF uygulanırken ele alınan göstergeler genel itibarıyla; girdi (kaynaklar), süreç (bir üniversitenin çıktıları üretmek amacıyla geçirdiği süreçler), çıktı (kısa dönemli sonuçlar) ve sonuç (uzun dönemli toplumsal hedefler) göstergeleri olarak dört farklı gruba ayrılmaktadır (Demirbaş, 2009:89). ABD kapsamında uygulanan Performans Finansman 2.0 programı ile klasik gösterge sınıflandırması değiştirilmiş ve yerini orta düzey/ivme performans göstergeleri ile nihai performans göstergelerine bırakmıştır. Washington eyaletinde matematik gibi önemli dersleri geçen öğrencilere yönelik yapılan ödüllendirmeler ivme performans göstergelerine örnek

²⁵ Bibliometri, belirli bir alanda belirli bir dönemde ve belirli bir bölgedeki kişiler ya da kurumlar tarafından üretilmiş yayınların ve bu yayınlar arasındaki ilişkilerin sayısal olarak analizidir (cabim.ulakbim.gov.tr). Bibliometrik göstergelere örnek; atıf oranları, etki faktörleri, göreceli atıf etkisi, H indeksi, G indeksi verilebilir (Sop, 2014).

olarak verilmektedir. Orta düzey performans göstergeleri ise süreç odaklıdır ve nihai sonuçların başarılmasını kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır. Orta düzey göstergeler derslerini başarı ile geçen öğrenci sayısı iken, nihai göstergeler mezun olan öğrenci sayısıdır (Li, 2014:7).

Literatür incelendiğinde, Galera ve diğerlerinin (2000:36) çalışmasında yapmış oldukları sınıflandırmaya göre birbirinden farklı dört ana performans göstergesi olup, bu göstergeler yükseköğretime giriş göstergeleri, çıktı göstergeleri, etki göstergeleri ve diğer göstergelerden oluşmaktadır. Girdi göstergeleri; üniversitelerin belirli bir dönem boyunca yaptığı yatırımlarla ilişkili cari faktörler ve sermaye faktörleri hakkında gerekli bilgileri sağlayan ölçütlerdir. Süreç göstergeleri; bir faaliyetin her iki yönünün içermektedir. Birincisi yön, üniversitenin üretim prosedüründe başvuru verimli tüketim faktörlerini ölçmektedir. İkinci yön ise üniversite çıktılarının kullanıcılarına yönelik verimlilik süreci tarafından oluşturulan hizmetlerin ve malların kalitesinin ölçülmesidir. Etki göstergelerinin ölçüm kapsamı, ilgili üniversitenin dışında gerçekleşen bazı olaylarla ilgilidir. Eylemlerinin kapsadığı toplumsal ihtiyaçların içeriğini bildirmeyi amaçlamaktadır. Diğer göstergeler ise yönetim göstergeleri olarak gruplanmıştır ve etkinlik, verimlilik ve tutumluluk açısından tercih edilmektedir (Margues, 2004:4).

Pollard ve diğerleri (2013a:32) tarafından yapılan çalışmaya göre yükseköğretim kapsamında kullanılan performans göstergeleri kendi arasında dokuz ana gruba ayrılmıştır. İlgili göstergeler; (i) Öğrenci odaklı ölçütler, (ii) Araştırma odaklı ölçütler, (ii) Yükseköğretimin daha geniş faaliyetlerini içeren ölçütler, (iv) Diğer eğitim sektörlerinden elde edilen veriler, (v) Profesyonel kuruluşlardan elde edilen veriler, (vi) Kurumların yönetim bilgisi ve yönetim sistemlerinden türetilen verileri, (vii) Niteliksel ölçütler, (viii) Fikstürler ve (ix) Deniz aşırı karşılaştırma verilerinden oluşmaktadır.

Friedel, Thornton ve D'Amico (2013:3) hazırlandığı çalışmaya göre de performans göstergeleri genel çıktı göstergeleri, süreç çıktı göstergeleri, alt grup çıktı göstergeleri ve yüksek ihtiyaca yönelik çıktı göstergeleri olarak dört gruba ayrılmaktadır. Genel olarak çıktı göstergeleri; mezun sayısı, istihdam edilme oranı vb. olup, süreç çıktı göstergeleri 12, 24, 48 ve 72 saat kredi sayılarını tamamlayan öğrenci sayısı, dikey geçiş yapan öğrenci sayısı vb. Alt grup çıktı gösterge örnekleri ise risk grubunda yer

alan öğrenci sayısı, burs alan öğrenci sayısı vb.dir. Son olarak da yüksek ihtiyaca yönelik çıktı göstergeleri bilim, teknoloji, mühendislik ve matematik (Science, Technology, Engineering and Mathematics-STEM) bölümlerinden mezun olan öğrenci sayısı ile hemşirelik bölümü mezun sayısı gibidir. Bu gösterge türleri daha çok ABD kapsamında tercih edilmektedir.

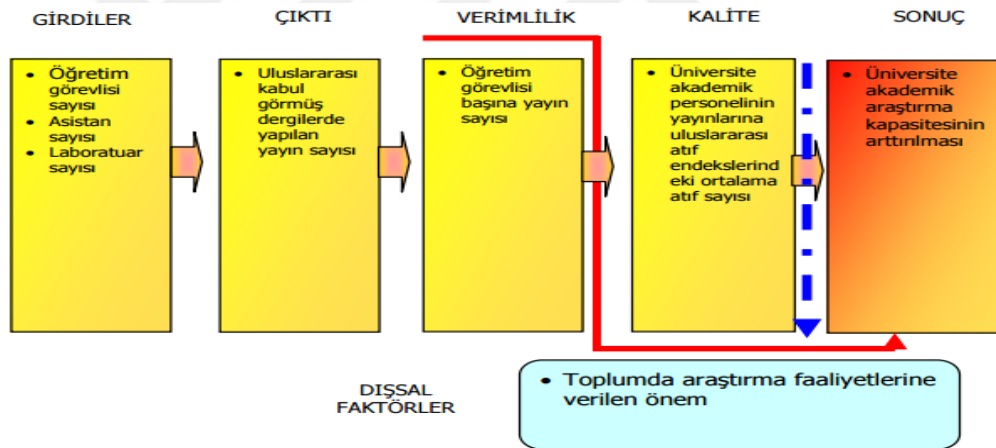
Başka bir performans göstergesi sınıflandırması; (i) İçsel performans göstergesi, (ii) İşlemsel performans göstergesi, (iii) Dışsal performans göstergesi ve (iv) Araştırma performans göstergesi olarak gösterilmiştir (Margues, 2004:4). Cubie'nin (2006:45) çalışmasına göre performans göstergeleri kendi arasında dokuz farklı ana alana ayrılmıştır. Buna göre:

- i. Performans Alanı 1: Kurumsal sürdürülebilirlik,
- ii. Performans Alanı 2: Akademik profil ve piyasa konumu,
- iii. Performans Alanı 3: Öğrenci deneyimi, öğrenme ve öğretme,
- iv. Performans Alanı 4: Araştırma,
- v. Performans Alanı 5: Bilgi transferi ve ilişkiler,
- vi. Performans Alanı 6: Mali durum,
- vii. Performans Alanı 7: Varlıklar ve altyapı,
- viii. Performans Alanı 8: Personel ve insan kaynakları,
- ix. Performans Alanı 9: Yönetim, yönetişim, idare sistemlerdir.

Badem ve diğerleri (2010:86) tarafından hazırlanan çalışmaya göre performans göstergeleri kendi arasında girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleri olmak üzere beş gruba ayrılmaktadır. Girdi göstergelerine örnek olarak mevcut öğretim üyesi sayısı, toplam öğrenci sayısı vb. verilebilir. Çıktı göstergelerine örnek; mezun öğrenci sayısı veya Türkiye Bilimsel Araştırma Destek Kurumları (TÜBİTAK) destekli proje sayısıdır. Sonuç göstergeleri, hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusuna cevap ararken, kurumun ya da programın ne kadar başarılı olduğunu içermektedir. Örneğin; TÜBİTAK destekli proje sayısında yaşanan artış oranı ya da istihdam edilen mezun sayısı vb. Verimlilik göstergeleri ile önceden belirlenen bir girdi düzeyi ile en fazla çıktıya ulaşıp ulaşılmadığı ifade edilmektedir. Verimlilik gösterge örneği; mezun öğrenci sayısı başına ortalama eğitim süresi vb. Son olarak kalite göstergeleri, sunulacak hizmet ya da üründen yararlananların beklentilerinin ve gereksinimlerinin elde edilmesi aşamasında meydana gelen etkinliği ölçmektedir. Uluslararası atıf indekslerinde ortalama atıf sayısı kalite göstergelerine örnek olarak verilebilir.

Performans göstergeleri yükseköğretim kurumunun hedeflerine yönelik olarak belirlenmektedir. Bir üniversitenin hedefi yükseköğretime erişimi sağlamak ise üniversiteye giriş sınavında başarılı olanların oranı, hedef eşitlik ise ortalama test puanları, okuldan terk oranı, hedef müfredat ile ilgili ise istihdam oranı, devam eden yurtdışı çalışmalarının başarı oranları, hedef kalite ise öğretim üyesi başına düşen öğrenci oranı, hedef içsel etkinlik ise dönem tekrarı yapan öğrenci oranı, hedef dışsal etkinlik ise okula geri dönen öğrenci oranı ve hedef maliyet ise yükseköğretim harcamalarının GSYH içerisindeki oranı örnek göstergeler olarak tercih edilebilmektedir (Vasilache, 2014:351).

Şekil 8’de girdi, çıktı, verimlilik, kalite ve sonuç performans göstergelerinin yükseköğretim bağlamında örneklendirmesi yer almaktadır. İlgili performans göstergeleri akademik araştırma çerçevesi dâhilinde incelenmiş ve her bir aşamada süreç takibinin somut bir resmi çizilmiştir.



Kaynak: Yenice, 2006:61

Şekil 8. Yükseköğretim Bağlamında Performans Gösterge Örnekleri

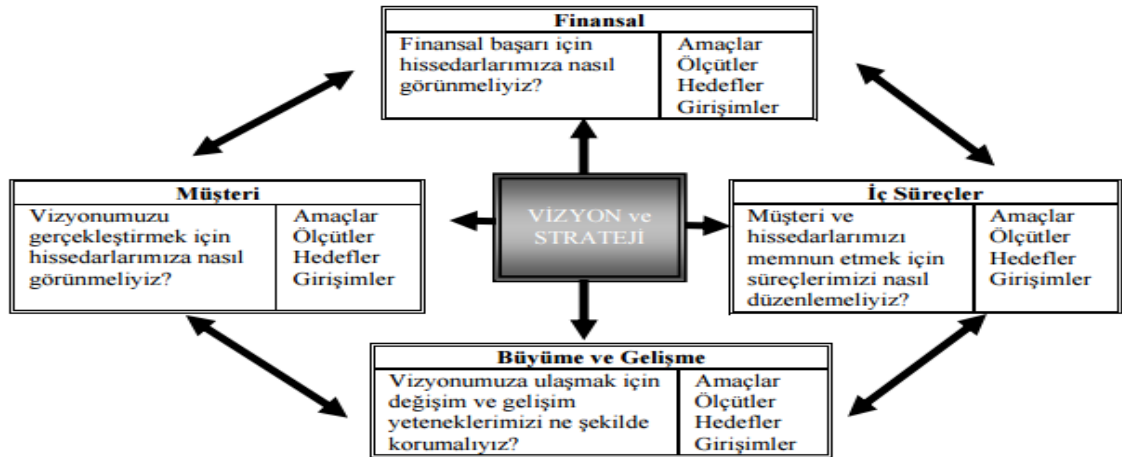
2.6. Performans Göstergelerini Denetlemek Amacıyla Başvurulan Modeller

Performans göstergelerinin denetlemesi amacıyla yaygın olarak dört farklı model kullanılmaktadır. Bu yöntemler (i) Kurum karnesi, (ii) EFQM modeli, (iii) Gösterge tablosu, ve (iv) Birleşik Performans Göstergeleridir.

2.6.1. Kurum Karnesi Yöntemi

Bu modellerden ilki kurum karnesidir (the balanced scorecard). Kurum karnesi yöntemi, Kaplan ve Norton tarafından 1992 yılında geliştirilmiştir. Organizasyonun vizyonunu, stratejisini ve faaliyetlerini belirli bir düzene koymak amacıyla kullanılan stratejik bir planlama ve yöntemidir. Bu yöntem, müşteri perspektifi, içsel (süreç) perspektifi, finansal perspektif ve çalışan perspektifi olmak üzere dört farklı sınıfa ayrılmaktadır. Kurum karnesi, mevcut performans verilerini analiz etmeye yardımcı olmaktadır ve bir organizasyonun çekirdek karnesini takip etmeyi amaçlamaktadır (Martin ve Sauvageot, 2011:44). Kurumsal karnesinin bir kuruma sağladığı faydalar ise aşağıda sırasıyla sunulmaktadır (Argüden ve diğerleri, 2000:14):

- Stratejinin ya da vizyonunun somutlaştırılmasını sağlayan fikir sürecinin belirlenmesi,
- Kurumun stratejik yönetiminde yaşanan değişimler ile önceden planlanmış projeler arasındaki uyumun sağlanması,
- Kurumsal iletişimin gerçekleşmesiyle uygulanan projeler ile strateji arasındaki var olan neden sonuç ilişkilerine dair varsayımların belirlenmesi,
- Kurumsal stratejilere uyumlu hedeflerin belirlenmesi,
- Yetkinlik açısından iyileştirme programlarının hazırlanması ve öncelikli hale getirilmesi,
- Arka planda stratejiye bağımlı performans yönetimi ve ödüllendirme uygulamasının oluşturulması,
- Kurumsal öğrenme aşamaları ile kurumsal stratejilerin geliştirilmesi amacıyla bilgi derleme sistemlerinin geliştirilmesidir.



Kaynak: Kaplan ve Norton, 1992; Yüreğir ve Nakıboğlu, 2007:556

Şekil 9. Kurumsal Karne Yapısı

Kurum karnesi, dört ana perspektif içermektedir. Bunlar; finansal, müşteri, içsel iş süreci ve büyüme ile gelişmeden oluşmaktadır. Kaplan ve Norton (1993) tarafından her kurumun kendi iş performansını geliştirmek amacıyla uygun kurum karnesini geliştirmesi gerektiğini vurgulanmıştır (Wongrassamee, Gardiner ve Simmons, 2003:19). Kurum karnesi yöntemi yükseköğretimde de kullanılmaktadır. Böylece PEF ve eğitim politikaları alanında sıklıkla tercih edilen bir modeldir (Kettunen, 2016:116).

Kurum karnesinin dezavantajları arasında; (i) Bu yöntemin ölçütlerinin belirlenmesi, aralarında ilişki kurulması ve performans ölçülmesinde yaşanan bazı zorlukların olması; (ii) Ölçümlerin sadece tahmin etmek amacıyla yapılması, (iii) Çalışanların asıl ölçüm amacını unutması, (iv) Ölçütleri belirlemede ilk zamanlarda karşılaşılabilecek zorluklar ile basit ve dengesiz ölçümlerin belirlenmesi, (v) Değerlendirmenin çok sık yapılması, (vi) Modelin geliştirilmesinin zaman alması, (vii) Kurum yönetimin düşüncelerinin insan kaynakları modeline dönüştürülmesinin zorluğu ve (viii) Karnelerin düzenli olarak güncellenmemesi yer almaktadır (Ölçer, 2005:125).

2.6.2. EFQM Mükemmellik Modeli

Literatürde yer alan diğer bir yöntem ise EFQM (European Foundation for Quality Management) Mükemmellik modelidir. EFQM Mükemmellik Modeli, kuruluşlara mükemmellik elde etme yolunda nerede olduklarına dair yardımcı olan, mevcut sorunlara yönelik çözüm bulan, muhtemel çözüm önerilerine ulaşmak amacıyla belli bir yaklaşım içeren araçtır (Argüden ve diğerleri, 2000:11). Bu model, Avrupa Kalite Ödülü için bir araç olarak başlatılmış olup, yaygın bir faaliyet alanına sahiptir. Yöntem, kurum karnesi yönteminden biraz daha karışıktır. Ancak benzer potansiyel faydaları ve zorlukları içermektedir. Model dokuz gösterge esaslı kuralcı olmayan bir sistemdir. Bu göstergelerden beşi girdi odaklı olup, dördü sonuç odaklıdır. İki grup arasında geri dönüşüm mevcuttur (Cubie, 2006:13).

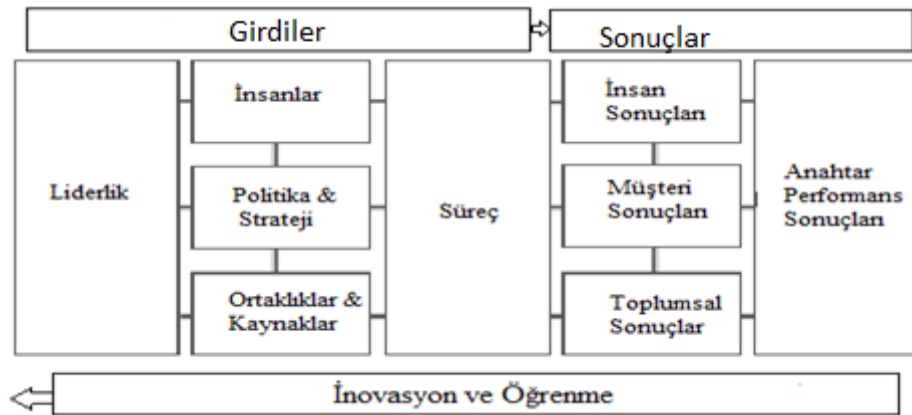
Tablo 8

EFQM Modelinde Yer Alan Göstergeler

Girdiler	Sonuçlar
Yöneticilik	
Politika & Strateji	Performans
İnsanlar	Müşteriler
Ortaklıklar ve kaynaklar	İnsanlar
Süreçler	Toplum

Kaynak: Cubie, 2006:13

EFQM Mükemmellik Modelinin faydaları arasında; (i) Hedeflenen strateji geliştirme politikalarının oluşturulması, (ii) Mevcut şartlarda ve gelecekte hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi amacıyla bütünleşik yaklaşımların iyileştirilmesi, planlaması, (iii) Yaklaşımların tam manasıyla uygulanabilmesi amacıyla sistematik bir yayılım sağlanması, (iv) Ulaşılan sonuçların takibine ve analizine yönelik devamlı öğrenme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, (v) Kurumlara yönelik öz değerlendirme ortamı sağlanması, (vi) İyileştirmeye açık alanların belirlenip, önceliklendirilmesi, (vii) Mevcut iyileştirmelere yönelik eylem planlarının hazırlanması yer almaktadır (Argüden ve diğerleri, 2000:12–15).



Kaynak: The British Quality Foundation, 2015

Şekil 10. EFQM Mükemmellik Modeli Kavramı

Şekil 10'a göre girdiler; liderlik, insan kaynakları yönetimi, kurum politikası ile stratejiler, kaynaklar ve süreç aşamalarından oluşmaktadır. Sonuçlar ise çalışan memnuniyeti, müşteri memnuniyeti, toplumsal sonuçlar ve faaliyetlerin sonuçlarından oluşmaktadır (Wongrassamee, Gardiner ve Simmons, 2003:17). EFQM mükemmellik modelinde müşteri odaklı sonuçlar, çalışanlara yönelik sonuçlar ve toplumsal sonuçlar ana performansı belirlemeye yöneliktir. Organizasyon sonuçları “Neyi başardık?” sorusuyla ilgilidir. Bu sonuçlar kurumun çalışanları, müşterileri ve bunların ana performans göstergeleri ile toplum üzerindeki etkisi arasındaki memnuniyet düzeyini içermektedir (New Economics Foundation, 2017).

EFQM Mükemmellik modeli, kurumun zayıf ve güçlü yanlarını ortaya koymakta ve geliştirilmesi gereken bazı noktalara vurgu yapmaktadır. EFQM Mükemmellik Modelinin temeli, çalışan ve müşteri memnuniyetidir. Model, toplam kalite yönetiminin felsefesinden oluşturulmuştur. Bu modele başvurmak kurumun faaliyetlerin gelişimi, hedeflerin etkinliği ve kurum için karşılaştırmalı avantajların kazanılması ile sonuçlanmaktadır (Mahalli, 2013:5). EFQM Mükemmellik Modelinin faydaları aşağıda sıralanmaktadır (New Economics Foundation, 2017):

- i. Bu model, bir kurumun kalite konuları ile ilgili bütünsel bir çerçeve sağlar,
- ii. Kuruluşun faaliyetleri ile ilgili net bir tanı koyar ve bir kurumun ne yaptığı, ne başardığı ile sonuçlar arasında kullanışlı bir plan sağlar,
- iii. Kurumun devam eden kültürel gelişmesine katkıda bulunur,
- iv. EFQM Mükemmellik Modeli, bir organizasyonun performansını ölçmek için mümkün olduğu kadar doğru ve açık olmasını sağlayan öz değerlendirme aracı olarak kullanılabilir. Puanlama, kurumun gelecekte kendi kendini değerlendirmesi için içsel bir karşılaştırma sağlayabilmektedir.
- v. EFQM Mükemmellik Modeli, bir organizasyonun sınırlılıklarını ve geliştirilmesi gereken alanların değerlendirmesi sürecinde fikir birliğinin önemine vurgu yapmaktadır.

Kurum Karnesi ve EFQM Mükemmellik Modeli benzer yanları şunlardır: (i) Her iki model kuralcı olmayan şablonlardır, (ii) Kendi ölçümlemlerini gerçekleştirmek amacıyla belirgin gelişim alanları için yöneticiye ihtiyaç duyarlar, (iii) Başarılı uygulama için belirgin olmayan modellerdir, (iv) Performans seviyeleri için özel olmayan hedefler içermektedirler ve (v) Ödül ve teşvik sistemlerini vurgulamaktadırlar (Wongrassamee, Gardiner ve Simmons, 2003:27).

Kurumsal Karne müşteri odaklıdır. Ancak EFQM Mükemmellik Modeli kalite odaklıdır. Kurumsal Karne stratejik bağlantısı en güçlü olan model olup, EFQM Mükemmellik Modeli liderlik konularında başı çekmektedir. Her iki model de süreç yönetimi konularında güçlüdür. EFQM Mükemmellik Modelinin zayıf noktası ise oldukça fazla detay içermesi sebebiyle uygulanmasının fazla zaman almasıdır (Yüreğir ve Nakıboğlu, 2007:559). EFQM Mükemmellik Modeli toplam kalite yönetimini, kurum karnesi ise performans ölçümleri ile kurum stratejisini karşılamak amacıyla girişimlerde bulunmaktadır. Her iki model de bilgi sağlama amacıyla farklı metotları kullanmaktadır. Kurumsal karne, EFQM modeline kıyasla daha esnektir (Wongrassamee, Gardiner ve Simmons, 2003:27).

2.6.3. Gösterge Tablosu

Performans göstergelerinin değerlendirilmesine yönelik üçüncü yaklaşım gösterge tablosu (dashboards) modelidir. Gösterge tablosu, yeterli, kolay anlaşılan ve görsel olarak dikkat çekici biçimde hazırlanmış, önemli kurumsal bilgiyi grafiksel olarak gösteren bir belgedir. Ayrıca kurumun stratejik amaçlarına yönelik kurum sürecini ve organizasyonun mevcut durumu hakkında bilgi veren bir araçtır (Seybert, 20??:2). Performans gösterge tablosu; iş hedeflerine yönelik performansı ve sürecini ölçmek amacıyla ortak kullanılan bir yönetim aracıdır (Kawamoto ve Mathers, 2007:1).

Bir gösterge tablosunun amaçları arasında tutarlılık, izleme, planlama ve iletişim yer almaktadır (Yiğitbaşıoğlu ve Velcu, 2012:44). Genellikle gösterge tablosu hedefleri gerçekleştirilmede başarısızdır. İş hedefleri ile gösterge tablosu arasındaki uyumsuzluk, tanımlanan amaçları zayıf ve gerçekçi olmadan belirleme gibi olumsuz tarafları da bulunmaktadır (Kawamoto ve Mathers, 2007:1).

Performans göstergeleri, bir problem olduğunda kurum çalışanlarının performanslarını belirlemeye yönelik faaliyetlerini ve kritik iş süreçlerini izleme, problemin kökünü analiz etme, kararları geliştirme, performansı optimize etme ve organizasyonu yönlendirme amacıyla süreçler ile çalışanları yönetme imkanı sağlamaktadır (Eckerson, 2005). Bir yükseköğretim kurumunda gösterge tablosuna çeşitli sebeplerle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenleri sırasıyla (i) Hem içsel hem de dışsal paydaşlara yönelik hesap verebilmek amacıyla sorumlu olunması, (ii) Paydaşların kurum performansı hakkında tam, kolay anlaşılır, güncel bilgiye sahip olmak istemesi, (iii)

Yükseköğretimdeki geleneksel iletişim yaklaşımının genellikle paydaşlara ulaşıncaya kadar modasının geçmesi ve organizasyonun performansı hakkında yeterli, detaylı ve gerekli bilgi sağlamaya yönelik başarısız olmasıdır (Seybert, 2012:2).

2.6.4. Birleşik Performans Göstergeleri Modeli

Son performans göstergesi ölçüm modeli birleşik performans göstergeleridir. Bazı kamu sektörü yöneticileri, kurum performansının tek bir genel göstergesi biçiminde birleştirilmiş farklı sayısal göstergelerinden oluşan birleşik niceliksel performans ölçümleri kullanmaktadır. Ancak bu yaklaşım, bir yükseköğretim kurumu genelinde farklı etkinlikler kapsamında geçerli olmayabilir. Fakat niceliksel olmayan birleşik bir ölçüm, bir yükseköğretim kurumunun performansının tümü ile ilgili olabilmektedir (Cubie, 2006:14). Bu performans ölçme yönteminin avantajları arasında; (i) Karmaşık veya çok boyutlu konuları özetlemek amacıyla kullanılabilmesi, (ii) Büyük bir çerçeve sağlaması, yani birçok ayrı göstergede bir trend bulmak amacıyla yorumlamada kolaylık sağlaması, (iii) Ülkeler arası performans karşılaştırması yapması ve zaman içerisinde kat edilen yolda özet bir görünüm sağlayarak öne çıkan kamu çıkarlarına yardım etmesi, (iv) Gösterge listesinin azaltılması veya mevcut boyutunda daha fazla bilgi sağlamasına yardım etmesi yer almaktadır (European Commission, 2014a:1). Bu yöntemin savunucularına göre birleşik göstergeler kamuda iletişimi sağlamakta ve sorumluluğu teşvik etmektedirler. Daha kaliteli veri ve daha iyi analitik metotlar için araştırmayı desteklemektedir (Jacobs, Smith ve Goddard, 2004:2).

Birleşik performans ölçme yönteminin zayıf yanları şunlardır: (i) Yanlış yorumlanması ya da zayıf tasarlanması durumunda yanıltıcı sonuçlar verebilmekte, (ii) Birleşik göstergelerin sergilediği büyük resmin sonuçları, politikacıları yanlış politik kararlar almaya sevk edilmekte, (iii) Birleşik göstergeler, bireysel göstergelerden ziyade, daha kapsamlı olabilmekte (European Commission, 2014a:1), (iv) Birleşik performans göstergeleri sistemde aksaklıklara neden olabilmekte ve (v) Birleşik performans ölçümlerinde kullanılan performans göstergeleri genellikle tartışmalı bir konu olup, bazı ölçümleri göz ardı edebilmektedir (Jacobs, Smith ve Goddard, 2004:2).

2.7. Performans Esaslı Finansman Uygulamalarının Diğer Finansman Yöntemleri ile Karşılaştırılması

Bu başlık altında PEF yönteminin PEB ve formül finansman ile karşılaştırılmasına yer verilmektedir. Literatür incelendiğinde bu üç finansman yöntemi eş anlamlı olarak kullanılabilmektedir.

2.7.1. Performans Esaslı Finansman ve Performans Esaslı Bütçeleme Yöntemlerinin Karşılaştırılması

Yükseköğretim finansmanı alanında klasik ya da geleneksel usullerden birisi kaynak bağımlılığı teorisi ile açıklanmaktadır. Buna göre Harnish (2011)'in çalışmasında Preffer ve Salancik 1978 yılında ortaya attığı Kaynak Bağımlılığı Teorisine atıfta bulunarak, devlet üniversiteleri veya fakültelerin yetkililerinin hükümet uygulamalarına önemli düzeyde bağlı olduklarına ve kurumsal finansmanı hızlandırmak veya korumak amacıyla gerekli önlemler alacaklarına ilişkin uygulamalarına vurgu yapmaktadır.

PEF ve PEB kavramları ise bunlardan tamamen farklı olup, üniversitelerin gösterdikleri performansa ilişkin olarak almayı bekledikleri ek gelirleri ya da mevcut bütçelerini nasıl daha etkin kullanacaklarına ve bu etkin kullanışta ise performans esaslı nasıl hareket edecekleri düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu anlamda PEF ile PEB birbirinden ayrı olarak değerlendirildikleri ve ayrı uygulamaları ifade ettiklerini vurgulamak gerekir²⁶.

Literatürde PEF ile PEB olarak iki farklı kavrama yer verilmekte ve aralarında bazı farklılar olduğuna vurgu yapılmaktadır. Ancak finansman ile ilgili uygulamaların doğrudan ve dolaylı etkilerini ayırtıran kesin bir tanım eksikliği, politika yapıcılarının da kafasını karıştırmakta ve PEB ile PEF kavramlarının eş anlamlı olarak kullanılmasına neden olmaktadır.

PEF, performans bütçenin ileri bir aşaması ya da uzantısı olarak tanımlanmaktadır. Daha önce de açıklandığı üzere her iki kavram birbirleri yerine kullanılmakta ve anlam karmaşasına neden olmaktadır. Bu sebeple PEF'ye yönelik *dolaysız performans bütçe* olarak adlandırılması bu karışıklığı ortadan kaldırmaya yardımcı olabilmektedir

²⁶ Literatürde yükseköğretimde hesap verilebilirlik ile ilgili yer alan üçüncü bir yaklaşım olarak performans raporlamadır. Performans raporlamada, mevcut iki yöntemden daha geniş performans gösterge listesi kullanılmaktadır (Burke ve Minassians, 2003). Ancak bu yaklaşım yükseköğretim kurumlarının finansmanı ile ilişkili olmadığı için çalışmada ayrıntılı incelenmemiştir.

(Demirbaş, 2009:84). PEF'ye yönelik literatürde yer alan diğer tanım ise çıktı esaslı finansmandır (Li, 2014:2). PEF doğrudan belirli devlet finansmanı ile ilişkili olup, bireysel göstergelere bağımlı devlet üniversitelerinin performansları ile sıkı bir bağ içerisindedir (Burke ve diğerleri, 2000:3).

PEB ise önceden belirlenmiş performans ölçümleri ile bütçe dokümanlarını hazırlama süreci olarak tanımlanmaktadır (Jordan ve Hackbart, 1999:74). Bu kapsamda üniversitelere yönelik ödenekler belirlerken, yöneticilere, kanun koyuculara ve koordinasyon ile sistemi uygulayanlara performans göstergelerinin başarısının tek bir faktör gibi değerlendirilmesi konusunda yetki verilmektedir (Burke ve diğerleri, 2000:3). Ödenekler belirlenirken PEB doğrudan söz sahibi değildir. PEB uygulamasında bir yükseköğretim kurumu yüksek performans gösterse bile, diğer kurumlardan daha fazla ödenek alacağına dair bir güvence bulunmamaktadır (Burke, 1998: 6). Çünkü PEB'de devlet bütçesi ve üniversite performansı arasındaki bağ daha zayıftır (Burke ve Minassians, 2002:3).

Basitçe tanımlırsa; PEF, hedeflere ulaştıklarında kurumları ödüllendirmektedir ve girdiden ziyade çıktı odaklıdır. Ayrıca kurumlar ne kadar çok hedef gerçekleştirirse, daha fazla ödenek elde edebilmektedir. PEB kapsamında ise kurumlara finansman tahsis edilirken performans göstergelerinin sonuçları diğer kurumsal faktörler arasında değerlendirilmektedir. PEF'nin farkı, mevcut finansman miktarına karar vermek amacıyla performans göstergelerini kullanan bir formüle dayanması (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:3) ve kamu finansmanı ile kurumsal göstergeler üzerinden belirlenen kurum performansı arasında doğrudan ve sıkı bir ilişki olmasıdır (Acfalle, 2015:15). PEB'de ise hükümetler veya koordinasyon kurumları, performans hedeflere ulaşmak amacıyla kurumsal raporlama kullanmaktadır ve performans bilgisi oldukça geniş tutulmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik toplam bütçe ise dolaylı bir şekilde paylaştırılmaktadır (Burke ve Serban, 1998).

PEB performans raporlama ve performans göstergeleri aracılığıyla kapsamlı bilgi kullanılmasını esas alarak, finansman sağlamaktadır. Performansa dayalı ödenekler genellikle kurumların bütçesinin tamamını kapsamaktadır (Herbst, 2009:71). Seçilen göstergelerin daha esnek belirlenmesine imkan sağlanmaktadır (Sanford ve Hunter, 2011). Ayrıca, PEB bütçeleme sürecinde bir unsur olarak yöneticilere kurumsal

performansı değerlendirme aşamasında yetki tanımaktadır (Horn, Lee ve Hendel, 2016:4).

OECD (2008:2) raporuna göre PEB şöyle tanımlamıştır: “*Tahsis edilen kaynakların ölçülebilen sonuçlara bağlı olduğu bütçeleme türüdür*”. Bu tanım kendi içerisinde üç alt başlığı barındırmaktadır. Birincisi tanıtımdır ve performans bilgisinin (performans göstergelerinin uzun bir listesi) bütçe dokümanlarında yer almasını kast etmektedir. İkincisi, bilgilendirilmiş performanstır. Bilgilendirilmiş performans kapsamında bütçede yer alan kaynaklar ile hedeflenen geçmiş ve gelecek performansları arasında dolaylı olarak bağ kurulmaktadır. Son olarak, doğrudan performans bütçelemedir. Bu alt tanım da elde edilen sonuçlara dayalı olarak kaynak tahsisini içermektedir²⁷.

Burke (2002) hazırladığı çalışmaya göre PEF, belirlenen performans göstergeleri üzerinden kurumsal sonuçlara yönelik kaynaklara sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağ otomatiktir ve formülseldir. Yükseköğretim kurumu tasarlanan göstergeler ile ilgili hedefleri başarırlarsa, belli bir ödenek almaktadır. PEF bütçe sürecinin tahsis aşamasına odaklanmaktadır. PEB ise genellikle bütçe hazırlama safhası üzerinde yoğunlaşmıştır. PEB’de bütçelemenin dağıtım aşaması ihmal edilmekte, hatta görmezlikten gelinmektedir (Burke ve Minassians, 2002:3). PEF kapsamında kurumlar ya az sayıdaki göstergelere ya da tek bir göstergeye sahiptir. Eğer finansmanın içeriğinde az sayıda gösterge varsa veya yaklaşım kapsamlı değil ise PEF kurumlar için teşvik bonusudur. Diğer bir ifadeyle, PEF uygulandığında sınırlı bir etkiye sahiptir (Herbst 2009:71). ABD’nin aksine, Avrupa ülkelerinin çoğunda yükseköğretimde ulusal hükümet finansmanının bir kısmı ya da tamamının dağıtılmasında ayrıntılı performans göstergeleri uygulanmaktadır. ABD’de ise Federal hükümet ile yükseköğretim kurumları arasındaki sınırlı ilişkiden dolayı yükseköğretim finansmanı daha çok eyaletler düzeyinde olmaktadır (Nisar, 2015:291). PEB kapsamında kamu finansmanı ile kurum performansı arasında dolaylı bir bağ mevcuttur. Oysa PEF uygulamasında belirli performans ölçütleri ile finansman arasında doğrudan bağ kurulmaktadır (Friedel, Thornton ve D’Amico, 2013:3).

²⁷ Performans esaslı bütçelemenin bu türü sadece sınırlı sayıda OECD ülkesinde belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Örneğin, bir yüksek lisans derecesi veya mezun olan öğrenci sayısı üniversitelerin bir sonraki yılın finansmanını belirlemektedir.

Burke' in (2002) çalışmasına göre, PEF, devletin genel finansman desteğinin kabaca % 0,5, % 0,6'nı ya da %2' sini etkilemektedir. Lewis, Hendel ve Kallsen (2007:211) hazırladığı çalışmaya göre ise kamu sistemlerinin çoğunda PEF ile ilgili ödenekler yükseköğretime yönelik kamu tahsisinin %1-5'ini oluşturmaktadır. Harnich (2011) çalışmasına göre de PEF uygulaması, hem kurumsal hem de devlet/eyalet misyon ve amaçlarına yönelik kurumsal süreci yansıtan, belirli performans göstergelerinin çıktıları esaslıdır ve bir yükseköğretim kurumunun toplam bütçesi içerisindeki payının %1 ile %25 arasında değişen değerleri içermektedir.

Li (2014:22) çalışmasında çıktılar ile ilişkili ideal bir finansman yüzdesinin olmadığına ve ABD'de *Yükseköğretim Yönetimi için Ulusal Merkez* adlı kuruluşun önerisine göre PEF'nin bir yükseköğretim kurumu bütçesinin %10'unun minimum hedefi olacağına vurgu yapmaktadır. Ancak yine de genel fikir, üniversiteleri teşvik edecek bir oranın olmasıdır. Ayrıca Jones (2013:8-9) ise toplam eyalet finansmanının %25'inin çıktı esaslı olmasını önermektedir. Önerilen bu %25'lik hedef için de kademeli bir artış sağlanmasını savunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle; ilk sene için %5, ikinci sene için %10 gibi aşamalı bir şekilde çıktıya dayalı ödeneklerin sağlanmasının daha doğru olacağına vurgu yapmaktadır. Yükseköğretim kurumunun başarısız olması durumunda belirlenen orandan %2'lik bir kesintiye gidilerek ceza sisteminin varlığını ileri sürmektedir.

PEF uygulamasında finansman yetkilileri, kurumlar arasında kamu finansmanının dağıtılması için kullandıkları formüllere eğitim öğretim ve Ar-Ge'ye dayalı çıktı verilerini açık bir şekilde dâhil etmektedirler. PEB'de ise performans bilgisi serbesttir ve kamu yükseköğretim kurumlarına toplam bütçeyi paylaştırmak için dolaylı bir yol izlenmektedir (Burke ve Serban, 1998). PEF'de sonuçlar ve kaynaklar arasındaki bağ açıktır, fakat esnek değildir. PEB'de ise bu ilişki esnektir, fakat açık değildir. Ayrıca her göstergeye yönelik finansman ile doğrudan bir ilişkinin olmaması, yükseköğretimin asıl amaçlarını içeren performans ölçütlerinin geniş bir listesinin kullanılmasına izin vermektedir. Ancak PEB'de kuruma özgü daha fazla gösterge kullanılması güvenilirlik ve geçerlilik problemlerini azaltmaktadır. Bunun tersi olarak PEF'de her ölçüt ödenek için hesaba katılmaktadır (Burke ve Minassians, 2002:3).

PEF’de formül kullanmak birinci adım olup, formüllerin ana avantajı, objektif kriterlere sahip olması ve yükseköğretim kurumları arasında finansman dağıtılmasında açık bir avantaja sahip olmasıdır. Ayrıca kurumlar arasında karşılaştırma yapmayı kolaylaştırırken, kurumlar tarafından yapılacak lobicilik faaliyetleri azaltılmaktadır (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:130). PEF ve PEB benzer hususları da içerebilmektedir. İlgili benzer hususlar şunlardır (Burke, 2002:29):

- i. Program amaçları dışsal paydaşlara yönelik sorumluluk, kurumsal performans geliştirmeyi ve devletin ihtiyaçlarını karşılamayı içermektedir.
- ii. Performans göstergeleri, beklenen başarı alanlarını tanımlamaktadır.
- iii. Göstergeler için hedeflenen başarı standartları, her üniversitenin performans seviyesini içermektedir.

Tablo 9

PEF ve PEB Yöntemlerinin Farklı Yönlerinin Karşılaştırılması

	Performans Esaslı Finansman	Performans Esaslı Bütçeleme
Kurum Performansı ve Ödenek Tahsisi	Kurum performansı ile tahsis edilecek ödenek arasında doğrudan ilişki mevcuttur. Kurumlar sergiledikleri başarı ölçüsünde ödenek almaya hak kazanmaktadır.	PEB uygulamasında bir yükseköğretim kurumu yüksek performans gösterse bile, diğer kurumlarda daha fazla ödenek alacak diye bir güvence bulunmamaktadır.
Performans Gösterge Sayısı	Performans gösterge sayısı mümkün olduğunca sınırlıdır. Tekil göstergelere birebir bağımlılık söz konusudur.	Performans bilgisi oldukça geniş tutulmaktadır. Performans gösterge sayısı kapsamlıdır.
Bütçe Süreci Aşaması	Bütçe sürecinin tahsis aşamasına odaklanmaktadır.	Bütçe hazırlama aşamasına yoğunlaşmıştır.
Sonuçlar ve Kaynaklar	Sonuçlar ve kaynaklar arasındaki bağ açıktır, fakat esnek değildir.	Sonuçlar ve kaynaklar arasındaki esneklik, fakat açık değildir.
Yöneticilere Sağlanan Yetki	Yöneticilerin sahip oldukları yetkilerden ziyade, ödenekler belirlenirken tamamen kurumların performansları ön plandadır.	Üniversitelere yönelik ödenekler belirlenirken, kanun koyuculara ya da yöneticilere daha çok yetki verilebilmektedir.
Ödenek Aktarım Mekanizmaları	Performans taahhütnameleri, doğrudan performansa bağlı finansman, rekabetçi finansman ve sonuç odaklı ödemeler olarak dört alt gruba ayrılmaktadır.	Stratejik planlamaya dayalı model, bütçe formatına dönüştürülmüş model ve performans taahhütnamesine dayalı model olarak üç alt gruba ayrılmaktadır.

Kaynak: Demirbaş, (2009:84), Li, (2014:2), Burke ve diğerleri, (2000:3), (Herbst 2009:71), Friedel, Thornton ve D’Amico (2013:3), Acfalle, (2015:15), Burke ve Serban, (1998), Burke ve Minassians, (2002:3)

2.7.2. Performans Esaslı Finansman ile Formül Finansman Yöntemlerinin Karşılaştırılması

Performans kriterleri kullanılarak hesaplanan ve özellikle AB ülkelerinin bazılarında yükseköğretim finansmanı alanında tercih edilen diğer bir uygulama formül finansmandır. Bu yöntem, eğitim-öğretimde ve bazı durumlarda da Ar-Ge'ye yönelik kamu hibelerinin hesaplanmasında tercih edilmektedir (European Commission, 2010:21). Bu kapsamda bütçe büyüklüğü belirlenirken bazı formüller kullanılmaktadır (İlyas, 2012:20).

Yükseköğretim için kamu fonlarının rasyonel ve adil bir şekilde dağıtılması amacıyla bir araç olarak öngörülen formül finansman yöntemi, zaman içinde çok amaçlı ve sonuçları olan karmaşık bir forma dönüşmüştür (Layzell ve Caruthers, 1995:6). İlgili yöntem, kamu kaynaklarının tahsisinde kullanılmaktadır. Ancak her iki uygulama arasında önemli farklar mevcuttur. Öncelikle formül finansmanın teorik çerçevesi incelendikten sonra, iki yöntem arasındaki farklar açıklanacaktır.

Formül finansman kapsamında fonların hesaplanması için matematiksel formül kullanılmaktadır (Schmidt, 2011:316-317). Finansman sağlayan kuruluş, faaliyetlerin maliyetlerini esas alarak ödenek aktarımı yapmaktadır. En yaygın uygulaması birim maliyetlerin parametre olarak kullanılmasıdır (Ziderman ve Albrecht, 1995:33). Formül finansman, eğitim-öğretim, Ar-Ge ve diğer harcamalar arasında fonların tahsisine karar vermek amacıyla kurumlara artan özgürlük sağlamaktadır (Schmidt, 2011:316-317).

Formül finansman kapsamında tercih edilen göstergeler, basit göstergelerden (öğrenci, personel sayısı vb.) oldukça karışık göstergelere (disiplinler ve bölümler tarafından normatif maliyet hesaplamaları vb.) yönelik olabilmektedir (The World Bank, 2010:123). Formül esaslı tahsise göre kaynaklar üniversiteler arasında eşit şekilde paylaşılmaktadır. Yükseköğretim kurumları rekabete girmekte ve kazananlar ile kaybedenler belirlenmektedir. Buna bağlı olarak formül finansman kapsamında tercih edilen performans göstergeleri, farklılaşan yükseköğretim sisteminin kurulmasına katkı sağlayabilmektedir. Ayrıca formül esaslı tahsis şeffaftır ve işlem maliyetleri göreceli olarak düşüktür (Benneworth ve diğerleri, 2011:79).

Formül finansman genel olarak üç yöntemden oluşmaktadır (i) Aşamalı bir şekilde artan sabit ödenek tutarı, (ii) Girdi göstergelerine dayalı formüller, (iii) Çıktı göstergelerine dayalı formüllerdir (Leszczensky ve diğerleri, 2004). Formül finansman, üniversitelere ve onların çabalarına yönelik uzun dönemli planlarını gerçekleştirmek ve aynı zamanda değişen çevre şartlarına uyum sağlamak amacıyla bir değerlendirme aracı olarak algılanmaktadır. Bu finansman yönteminin etkileri ise girdi ve çıktı göstergelerinin ağırlığına bağlı olmaktadır.

Formül finansmanını belirlemek amacıyla sıklıkla kullanılan ölçütler şunlardır (Salmi ve Hauptman, 2006:10):

- i. Birincisi; öğrenci/personel sayısı gibi girdi göstergeleridir. Avrupa ülkelerin çoğunda bu göstergeler geçerlidir.
- ii. İkincisi; öğrenci başına maliyetlerdir. İlgili maliyetler üç gruba ayrılmaktadır: Öğrenci başına fiili maliyetler, öğrenci başına ortalama maliyetler ve öğrenci başına normatif maliyetlerdir.
- iii. Sonuncu ölçüt, öncelik esaslı finansmandır. Ulusal ve bölgesel öncelikler göz önünde bulundurularak formüller hazırlanmaktadır.

Girdi esaslı finansman kapsamında en geleneksel ve basit formüller, personel sayısı ya da personel maaşları kullanılarak hesaplanmaktadır. Diğer uygulamada akademik personel yerine, öğrenci sayılarının kullanılmaktadır. Ancak kimi ülkelerde personel sayısı ve öğrenci sayısı birlikte ölçüt olmaktadır. Öğrenci başına maliyet esaslı finansmanda ise öğrenci başına maliyet ile öğrenci sayısı çarpılmakta ve tahsis edilecek toplam ödenek tutarı belirlenmektedir. Bu yöntemde en sık tercih edilen standart gelişmiş bir üniversitenin gösterge olarak belirlenip, maliyetlerin buna göre hesaplanmasıdır. Öncelik esaslı finansman ölçütüne göre de merkezi ve yerel yönetimlerce öncelikli alanlar belirlenmektedir. Belirlenen öncelikli alanlarda kayıtlı öğrenci başına yükseköğretim kurumları daha fazla ödenek elde etmektedir. ABD kapsamında bazı eyaletlerde tercih edilen bilim, teknoloji, mühendislik, matematik bölümlerine kayıtlı öğrenci sayısı göstergesi bu duruma bir örnektir.

Formüllerde programlar ile kurumların türüne ve çalışma alanına göre ağırlıklar belirlenmektedir. Belirlenen bu ağırlıklar kaynakların içsel olarak dağıtılmasını teşvik etmektedir. En yaygın kullanılan ağırlıklar; çalışma alanı, eğitim seviyesi, kurum türü ve öğrencilerin türüdür (Ziderman ve Albrecht, 1995:34). Bu finansman mekanizmasında performans göstergeleri kullanılsa bile, PEF kapsamında

değerlendirilemez. Kaynakların üniversiteler arasında eşit dağılmasına olanak sağlanmaktadır. Yönteme göre daha fazla öğrenciye sahip üniversiteler, daha fazla ödenek almaktadırlar. Ayrıca ödenek tahsislerinde objektif kriterler göz önünde bulundurulduğundan siyasi ve isteğe bağlı uygulamaların etkisi minimumdur (Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu, 2011:11).

Bir üniversite öngörülenden daha fazla öğrenciye sahip olsa bile, bu fazlalık formül finansmana dahil edilmemektedir (İlyas, 2012:21). Formül finansman yöntemi uygulanırken hizmet etkinliği ile performansa verilen öneme rağmen, tüm ülkelerde girdi ile ilgili faktörler açık bir şekilde ortaya konulmaktadır (European Commission, 2010:21).

Formül finansmanın temel avantajı, objektif kriterlerinin kullanılmasından dolayı üniversiteler arasında fonların dağıtılmasında şeffaflığı sağlamaktır. Böylece kurumlar tarafından yapılacak lobicilik faaliyetleri azaltmakta ve karşılaştırma yapma kolaylaşmaktadır (Schmidt, 2011:317). Ayrıca, bir eğitim faaliyetinin maliyetiyle orantılı kaynak sağlamak amacıyla formül finansmanın kapasitesi, daha etkin programlardan daha az etkin kurumlara yönelik olarak çapraz sübvansiyonları azaltmaktadır. Böylece düşük maliyetli çalışma alanlarında kayıtları artırmak için arzu edilmeyen teşvikleri bertaraf edilmektedir. Kullanılan finansman formülleri, tartışmalı politika direktiflerini önlemek amacıyla hükümetlerin üniversite özerkliğine müdahale etmesine izin vermemektedir (The World Bank, 2010:124).

Formül finansman yöntemi genel olarak şu özellikleri içermektedir (Layzell ve Caruthers, 1995:7):

- i. Daha detaylı bütçe kategorileri ve unsurları,
- ii. Artan hesap verebilirlik taleplerine yanıt olarak yükseköğretim devlet kurulları ile bütçe personeli tarafından formül aşamalarının daha fazla kontrolü ve izlenmesi,
- iii. Ekipman ve ekonomik kalkınma amacıyla kategorik hibeler gibi daha fazla formül olmayan bileşenlere yer verilmesi,
- iv. Öğrenci kayıtlarında beklenen düşüşlere karşılık, formüllerin öğrenci kayıt değişikliklerinden zaman zaman izole edilmesidir.

Formül esaslı finansmanın birçok popüler nedeni vardır. Adalet ve şeffaflık formülün önemli katkılarından. Ayrıca yönetim kaynaklı müdahale sınırı, formülün dikkat çekici diğer önemli bir özelliğidir. Çünkü formül belirlendikten sonra, formülün

uygulanışı basit ve dolambaçsızdır. Kurallar tüm yükseköğretim kurumlarına uygulanır ve ayrı bir şekilde yükseköğretim kurumlarıyla müzakereler yapılmaz (European Commission, 2010:21). Bununla birlikte, PEF'den ana farkı; daha yüksek performans gösteren kurumların daha fazla ödenek alamamasıdır. Diğer bir deyişle; bir başarı ölçütü yoktur. Yönteme göre daha fazla ödenek elde edebilmek için daha fazla öğrenci temini ya da daha yüksek birim maliyetli programlara yönelik çabalar, öğretim hizmet kalitesini düşürebilmektedir. Toplumsal faydası yüksek olan bazı öğretim programlarına da daha az önem verilmesine neden olabilir (Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu, 2011:11). Formül esaslı finansmanın olumsuz yanları ise şunlardır (Demirbaş, 2009:83-84):

- i. Başarı ölçütü olarak mevcut öğrenci sayısı ön planda tutulduğunda, yükseköğretim kurumlarının daha fazla performans sergilemeleri teşvik edilmemektedir. Çünkü ortalama başarı gösteren bir kurum ya da program ile daha yüksek performans gösteren kurumlara aynı tutarda finansman sağlanmaktadır.
- ii. Bu yöntemde daha fazla öğrencinin kayıt olması, sunulan hizmetin kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir. Mevcut öğrenci sayısını dengelemek için de eğitim standartlarının düşürülmesine sebep olabilir.

Daha önce de bahsedildiği üzere PEF uygulamasında formüller hazırlanmasından dolayı birçok araştırmacı tarafından her iki yöntem de aynı anlamı ifade ediyor gibi algılanmaktadır. Ancak iki yöntem birbirinden oldukça farklıdır. Öncelikle, formül finansman yöntemi geleneksel bütçe tahsis yöntemleri arasında değerlendirilirken, PEF yöntemi ise modern, inovasyon esaslı tahsis yöntemleri arasında değerlendirilmektedir.

Formül finansmanda kaynak tahsisi girdi göstergeleri esaslıdır. Kaynaklar öğrenci sayısı gibi girdi göstergelerine bağlıdır (Herbst, 2009:68). Diğer bir ifadeyle; formül finansmanda girdi göstergeleri (özellikle öğrenci sayısı) önemli iken, PEF'de çıktı ve sonuç göstergeleri önemlidir. Ancak PEF'de sonuç ve özellikle çıktı göstergelerini hesaplamak zor olduğu için zaman zaman girdi ve süreç göstergelerine de yer verilmektedir. Formül esaslı finansmanda çıktı göstergelerinin ağırlığı ya yoktur ya da çok azdır.

Formül finansman, kalite geliştirme açısından zayıf bir mekanizmadır. Çünkü formül bileşenlerinde ve hesaplamalarında kalite ölçütlerinin sayısı oldukça sınırlıdır (Salmi ve Hauptman, 2006:55). Ancak PEF'de ele alınan ölçütler kalite geliştirme açısından daha

fazla olup, özünde kurumsal kaliteyi geliştirmek yer almaktadır. Formül finansman kaynak tahsisine yönelik ihtiyaç temelli bir yaklaşım iken, PEF başarı esaslı bir yaklaşımdır (Layzell, 1999:240). PEF’de performans arttırıcı uygulamalara yer verilerek, yükseköğretim kurumlarına aktarılan ödenek tutarı arttırılabilir. Fakat formül finansman açıklanırken de bahsedildiğİ üzere her kuruma aktarılan ödenek tutarı eşittir ve daha yüksek performans gösteren kurumlar avantajlı durumda değİllerdir. PEF’de kurum performansı önemli bir ölçüt iken, formül finansmanda performans göstergeleri üzerinden hesaplanan formülün sonucu kurum performansını etkilememektedir.

Avrupa Komisyonunun hazırladığı rapora göre; bazı ülkeler daha yüksek performans sağlamak amacıyla öğrenci sayısına yönelik belirlenen formül ağırlığının azaltılmasına rağmen, henüz tamamen %100 PEF yöntemini kullanan tek bir ülke yoktur (European Commission 2010:21). Bu durum ise hazırlanan finansman formülünün birkaç çıktı göstergesinden ve birkaç girdi göstergesinden oluşması anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle; performansa bağılı tahsis edilen finansmanın payı, genellikle geleneksel girdi göstergelerine yönelik ayrılan miktardan fazla değildir (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:32). Avrupa genelinde PEF’yi anlamak oldukça zordur. Çünkü birçok durumda formül finansmanda kullanılan göstergelerle ilgili girdi veya çıktı dikkate alınmaksızın, PEF formül finansman ile ilişkilendirilmektedir (Estermann, Pruvot ve Claeys-Kulik, 2013:9).

Tablo 10’da formül finansman ile PEF’nin güçlü ve zayıf yönleri bir arada sunulmaktadır. Ancak referans alınan Çekiç’in (2010) çalışmasındaki tabloda PEB ile formül finansmanın karşılaştırılmasına yer vermiştir. Bu tez çalışmanın ana konusu PEF olması sebebiyle, tablonun orijinalinde yer alan PEB’ye dair sütunda bazı eklemeler ve değİşiklikler yapılmış. Böylece tablonun son hali tez konusuna göre yeniden düzenlenmiştir.

Tablo 10

Performans Esaslı Finansman ile Formül Finansmanın Güçlü ve Zayıf Yönleri

	Güçlü Yönleri	Zayıf Yönleri
Performans Esaslı Finansman	• Başarılar (çıktılar) üzerine odaklanmaktadır. • Tarafsızdır. • Yönetilebilir hareket serbestliği sağlamaktadır. • Nicelik ve nitelik açıdan farklı boyutları içermektedir. • Ek gelir sağlamaktadır. • Hükümet ile yükseköğretim kurumları arasında güçlü bağ kurmaktadır. • Hükümetlere tasarruf etme imkanı sağlamaktadır. • Verimlilik artışı sağlamaktadır. • Sonuçları ve kaliteyi tanımlamaktadır. • Teşvik etmektedir. • Kurumlar arası karşılaştırma imkanı sağlamaktadır. • Girdi-sonuç göstergelerini karşılaştırmaktadır. • İnovasyonu canlandırmaktadır. • Kurumsal gelişmeyi desteklemektedir. • Şeffaftır, hesap verme zorunluluğu getirmektedir. • Öz eleştiri imkanı sağlamaktadır. • Rekabeti hızlandırmaktadır.	• Girdi ve çıktı ölçütlerine güven sorunu oluşabilmektedir. • Yanlış belirlenen kurumsal misyonlar içerebilmektedir. • Özel amaçlı olabilmektedir. • Kurumsal faaliyetteki bozulmalara neden olabilmektedir. • Sistem istikrarsızlığına neden olabilmektedir. • Finansman yetersizliği içerebilmektedir. • Mali planlama hataları yapılabilmektedir. • Göstergelerin oldukça geniş tutulabilmektedir. • Ölçülmesi zor göstergeler belirlenebilmektedir. • Fakülteler arası yapısal farklılıklara zemin hazırlayabilmektedir. • Düşük standartlar belirlenebilmektedir. • Bazı durumlarda geçerlilik ve güvenilirlik sorunlarına neden olabilmektedir.
Formül Finansman	• Basittir. • Eşitlik sağlamaktadır. • Çatışmaları azaltmaktadır. • Tarafsızdır. • Hesap verme yükümlülüğü getirmektedir. • Yeniden kullanılabilir. • Şeffaftır. • Lobicilik faaliyetlerini azaltmaktadır.	• Statükocu bir yapıdır. • Planlama eksikliği barındırmaktadır. • Esneklik içerebilmektedir. • Kısa döneme odaklanmaktadır. • Formülde yer alan teşvikler örtülü ya da açık olabilmektedir. • Niceliksel ölçütler içermektedir. • Katı ve basit formüller barındırmaktadır.

Kaynak: Çekiç, 2010:89

Tablo 11’de ise formül finansman ile PEF yöntemlerinin ortak yönleri ile farklılaşan yönlerinin değerlendirilmesi bir arada sunulmaktadır. Tez kapsamında konusal bütünlük sağlamak ve iki yöntem arasındaki ilişkiyi açık bir şekilde ortaya koymak amacıyla çalışmaya dahil edilmiştir.

Tablo 11

Formül Finansman ile Performans Esaslı Finansman Yöntemlerinin Ortak ve Farklı Yönleri

Ortak Yönleri	Farklılaşan Yönleri
- Her iki yöntemde formül mevcuttur. - Her iki yöntemde göstergeler kullanılmaktadır - İki yöntemde artan kurumsal özgürlük söz konusudur. - Her iki yöntem kamu kaynaklarının tahsisi için kullanılmaktadır - Her iki yöntemde şeffaflık ön plandadır.	- Formül finansmanda öğrenci sayısı gibi girdi göstergeleri ön planda iken, PEF’de çıktı ve sonuç göstergeleri önemlidir. - Formül finansmanda kaynaklar eşit şekilde dağıtılmaktadır. PEF’de yüksek performans gösteren kurumların daha fazla ödenek alma imkanı vardır. - Formül finansmanda başarı ölçütü yoktur ve kurum performansı etkisizdir. PEF’de başarı ölçütü mevcuttur. Kurum performansı etkilidir. - PEF’de performans artırıcı uygulamalara yer verilmektedir. Örneğin bonus uygulaması... Formül finansmanda böyle bir durum geçerli değildir. - Formül finansmanda müzakere geçerli değildir, ancak PEF’de müzakere yolu açıktır. - Formül finansmanda kalite geliştirme ön planda değil iken, PEF’de kalite geliştirme oldukça önemlidir. - Formül finansman ihtiyaç esaslı bir yaklaşım olup, PEF başarı esaslı bir yaklaşımdır.

Kaynak: Herbst (2009:68), Salmi ve Hauptman (2006:55), Layzell (1999:240), Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu (2011:11), Demirbaş (2009:83-84), Schmidt (2011:317), İlyas (2012:21).

2.8. Avrupa Ülkelerinde Performans Esaslı Finansman Uygulama Örnekleri

AB’de PEF’nin geniş bir uygulama alanı bulması, 2001 yılında kabul edilen Lizbon Stratejisi ile ilişkilidir denilebilir. Çünkü yükseköğretimde küresel rekabeti çağrıştıran bu rapor ile dünya genelinde yükseköğretime yönelik kalitenin gelişimi ve yükseköğretime erişimi hızlandırma, eğitim-öğretim sistemlerinin yaygınlaştırılması gibi konular temel hedef olarak belirlenmiştir (Wende, 2009:8). Lizbon stratejisi daha sonra yenilenerek, büyüme için bilgi ve inovasyonun en önemli adımlarından biri olmuştur. Böylece eğitim-öğretimin, Ar-Ge’nin ve yükseköğretim kurumlarının modernleştirilmesi Lizbon Stratejisi’nin önemli unsurları haline gelmiştir (Jongbloed, 2009:3). Sonuç olarak, Avrupa ülkeleri farklı mekanizmalar aracılığıyla yükseköğretimde performansa dayalı unsurlar kullanmaya başlamıştır (Estermann, Pruvot ve Claeys-Kulik, 2013:7).

Avrupa 2020 Stratejik Planı'na göre, yükseköğretim çerçevesinde performansı ve kaliteyi arttırmak hedeflenmekte ve bu kapsamda mükemmelliği destekleyecek reformların kabulü söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa genelinde PEF mekanizmaları kalıcı hale gelmektedir (Boer ve diğerleri, 2012:11). Şekil 11'de bazı Avrupa ülkelerindeki üniversitelerde performansa yönelik finansman tahsis mekanizmasının gösterimi yer almaktadır.



Kaynak: Vossensteyn, 2004:44

Şekil 11. Avrupa Ülkelerinde Performansa Esaslı Finansman Tahsislerinin İçeriği

PEF açıklanırken, girdi ve çıktı göstergeleri üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda, Şekil 11'de yer alan ülkelerde eğitim-öğretime ve Ar-Ge'ye yönelik finansmanda farklı gösterge türleri tercih edildiği görülmektedir. Şekilde yer alan sol üst çeyrekteki ülkelerde eğitime yönelik finansmanda girdi göstergeleri esas iken, araştırmaya yönelik finansmanda çıktı göstergeleri önemlidir. Aynı zamanda sol alt çeyrekteki ülkelerde hem eğitim hem de araştırma kapsamında girdi göstergeleri ağırlığı fazladır. Sağ üst çeyrekteki ülkelerde hem Ar-Ge hem eğitim-öğretim kapsamında çıktı göstergeleri rol oynamaktadır. Son olarak sağ alt çeyrekte yer alan ülkelerde Ar-Ge'de girdi göstergeleri önemli olup, eğitim-öğretimde çıktı göstergeleri tercih edilmektedir.

Avrupa ülkelerinde PEF uygulama örnekleri sunulmadan önce Tablo 12'de çalışmada incelenen ülkelerin toplam yükseköğretim harcamalarında kamu sektörünün ve özel sektörün paylarına yer verilmektedir. Tablo 12'ye göre AB üyesi ülkelerinin çoğunda

yükseköğretim kamu finansmanı ile desteklenmekte iken, özellikle son yıllarda Avustralya’da, ABD’de, Japonya’da, Rusya’da ve Birleşik Krallık’ta özel sektörün yükseköğretim üzerindeki hakimiyeti artmıştır.

Tablo 12

Çeşitli Ülkelerde Yükseköğretim Finansmanında Kamu Sektörünün ve Özel Sektörün Payları (1997, 2002, 2005, 2008, 2010, 2013)

	1997		2002		2005		2008		2010		2013		2014	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel
ABD	87	13	:	:	42	58	41	59	40	60	36	64	35	65
Almanya	97	3	83	17	87	13	87	13	86	14	86	14	86	14
Avusturalya	100	0	65	35	45	55	45	55	46	54	42	58	39	61
Avusturya	98	2	80	20	:	:	:	:	:	:	95	5	94	6
Birleşik Krallık	:	:	76	24	:	:	:	:	:	:	57	43	28	72
Belçika	52	48	85	16	91	9	90	10	90	10	89	11	88	12
Çek Cum.	99	1	93	7	81	19	79	21	79	21	77	23	76	24
Danimarka	100	0	69	31	97	3	96	4	95	5	94	6	95	5
Finlandiya	89	11	82	18	96	4	95	5	96	4	96	4	96	4
Fransa	96	4	91	9	84	16	82	18	82	18	79	21	79	21
Macaristan	94	6	78	23	78	22	:	:	:	:	63	37	70	30
İrlanda	100	0	88	12	84	16	83	17	81	19	78	22	74	26
İtalya	98	2	84	16	73	27	71	29	68	32	67	33	65	35
Japonya	83	17	84	16	34	66	33	67	34	66	35	65	34	66
Hollanda	53	47	78	22	73	27	71	29	72	38	70	30	70	30
Norveç	97	3	67	33	:	:	97	3	96	4	96	4	96	4
Polonya	:	:	96	4	74	26	71	29	71	29	80	20	81	19
Portekiz	:	:	93	7	68	32	62	38	69	31	58	42	62	38
İspanya	100	0	92	8	78	22	79	21	78	22	69	31	68	32
İsveç	93	7	71	29	88	12	89	11	91	9	90	10	89	11
Rusya	100	0	:	:	:	:	64	36	62	38	65	35	66	34

Kaynak: OECD, Education at a Glance (2000, 2005, 2010b, 2016, 2017)

Ülke uygulamaları kısaca incelendiğinde, eğitim-öğretim finansmanı İsveç’te öğrenci sayısı ile ders başına kredi sayısına, Danimarka’da öğrenciler tarafından başarılı olunan derslerin kredi sayılarına (taksimetre sistemi), İngiltere’de öğrenci sayısına, Hollanda’da yeni ve kayıtlı öğrenci diploma sayısına, Finlandiya’da mezun sayısına bağlı olmaktadır (Jongbloed, 2008b:18). Fransa Planlama ve Geliştirme Eğitim Bakanlığı tarafından 2001 yılında yayınlanan “*Fransız Üniversitelerinde 30 Gösterge*” isimli rapor ile üniversitelerin performans göstergeleri belirlenmiştir. Bu raporda ilgili 30 gösterge altı ana gruba ayrılmaktadır. Bu gruplardan birincisi, öğrencilerin özellikleri ve demografik eğilimleridir. İkinci ana alt grup eğitimsel hükümlerdir. Üçüncü ana alt grup ise Ar-Ge

ile ilişkilidir. Dördüncü ana alt grup personel ile ilgilidir. Beşinci ana alt grup kurumsal kaynak dağılımındaki farklılıklara yöneliktir. Örneğin öğrenci başına personel sayısı, öğrenci başına düşen metrekare sayısı vb. Son ana alt grup ise hesaplanması hususunda zorlukları olan performans göstergelerinden oluşmaktadır. Bunlara örnek; lisansüstü tezlerin hazırlanması ve araştırma sözleşmelerinin ölçeği, sürekli eğitim-öğretim sağlanmasının ölçülmesi ve mesleki başarının belirlenmesinin vb. (Tavenas, 2003:15).

Fransa’ da PEF’nin toplam bütçe içindeki payı sadece %20 kadardır (Nagy, Kovats ve Nemeth, 2014:183). Ülkede Eğitim Bakanlığı ile üniversiteler arasında dört yıllık taahhütnameler yapılmaktadır. Taahhütnamelerde üniversitenin hedefleri belirlenmekte ve araştırma kalitesi ile yönetişimin sağlanması, eşitsizliklere karşı mücadele vb. amaçlar yer almaktadır. Cari (operasyonel) faaliyetler için torba bütçe formül finansman yöntemine göre tahsis edilmektedir (European Commission, 2010:57). Fransa’da kamu yükseköğretim kurumlarının bütçeleri belirlenirken ağırlıklı olarak girdi esaslı finansman sistemi uygulanmakta ve kayıtlı öğrenci sayısı ödeneklerin belirlenmesinde %60’lık bir etkiye sahip olmaktadır. Araştırmacıların ve profesörlerin yayınları ise bütçe üzerinde %20’lik bir etkiye sahiptir. Ayrıca kamu kurumları, girişimciler ve diğer dış kaynaklardan elde edilen gelirler de Ar-Ge projeleri için kullanılmaktadır (Karataş, 2009:4).

Danimarka’da yükseköğretim kurumları Danimarka Eğitim Bakanlığı tarafından finansman elde etmekte ve ülkede yükseköğretim kurumlarına yönelik “taksimetre” adı verilen bir sistem uygulanmaktadır. Taksimetre sistemi; sınavlarını geçen öğrencilerin doğrudan sayısına bağlı bir fonlamayı ifade etmektedir. Öğrenme bileşeni, bir sınavı geçen her öğrenci için üniversiteye ödenen para miktarının bağlı olduğu birim maliyet ilkesine dayanır ve sistemde her sınavın bir ağırlığı vardır (Schmidt, Langberg ve Aagaard, 2006:4). Ancak yükseköğretim kurumları başarısız öğrenciler için herhangi bir ceza almamaktadır. Aynı zamanda 2009 yılından itibaren üniversiteler için bir bonus ödemesi geçerli olup, yükseköğretim kurumları belirlenmiş yıllar içerisinde öğrenimini tamamlayan öğrenciler için ekstra ödeme almaktadır (Benneworth ve diğerleri, 2011:43). Bir yükseköğretim kurumunun bütçesinin %60’ı performansa bağlı olmaktadır (Kettunen, 2016:120).

Ülkede üç yıllık süreci kapsayan performans taahhütnameleri geçerlidir. Son imzalanan performans taahhütnamesi kurum başına 10 hedefi içermektedir. Bu hedeflerin beşi hükümet tarafından beş tanesi de kurum tarafından belirlenmektedir (Jongbloed ve diğerleri, 2015:155). Ülkede araştırma ve öğrenme finansmanı ayrı olup, devlet ana finansman kaynağıdır. Eğitim-öğretime ayrılan finansman az önce de açıklandığı gibi taksimetre sistemi aracılığıyla sağlanırken, Ar-Ge finansmanı hibe sistemi aracılığıyla sağlanmaktadır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2006:29).

Tablo 13

Danimarka'da Performans Taahhütnamelerinin İçeriği

Amaç	Faaliyet/Gösterge
Araştırma	Araştırma üretimi Araştırmanın uluslararasılaştırılması Dışsal paydaşlardan elde edilen fonların etkisi Doktora faaliyeti
Eğitim	Yeni kayıtlar Atılmalar Mezuniyet süreleri Toplumsal ihtiyaçlara dönük lisans programları Girişimcilik Lisans programların uluslararasılaştırılması Lisans programlarının kalite garantisi
Bilginin yayılımı	Lisans ve lisansüstü eğitim Kamu tartışmalarına katılım İş toplulukları ile ilişkiler
Araştırma esaslı kamu hizmetleri	Üniversiteler tarafından sağlanan kamu sektörü hizmetleri

Kaynak: Benneworth ve diğerleri, 2011:46

Danimarka'da araştırmaya ayrılan kaynaklar için iki aşamalı bir sistem uygulanmaktadır. İlk aşamada kurumlara yönelik farklı bakanlıklar tarafından ayrılan temel hibeler mevcuttur. İkinci aşama ise Ulusal Araştırma Konseyinden, stratejik araştırma programlarından, vakıflardan elde edilen araştırma ödenekleri, farklı bakanlıklardan ve özel firmalardan elde edilen gelirler Ar-Ge finansmanını oluşturmaktadır (Schmidt, Langberg ve Aagaard, 2006:5). Ar-Ge için blok finansman hem girdi hem de çıktı göstergelerine dayanmaktadır. Finansmanın her yıl %2'si "50-40-10" modeline göre yeniden yapılandırma fonu olarak tahsis edilmektedir. Bu fona göre, %50'lik pay üniversitelerin eğitim finansmanı göre, %40'lık pay üniversitelerin dışsal araştırma finansmanına uyumlu dağıtılmaktadır. Son olarak, %10'luk pay doktora derecesini tamamlayan öğrenci sayısına göre dağıtılmaktadır. 2010 yılından itibaren bu

modele yayın sayısı da eklenmiş ve dışsal finansmanın payı %20, yayın sayısının payı %25, doktora derecelerinin payı %10 ve eğitim kaynaklarının payı %45 olarak belirlenmiştir (Benneworth ve diğerleri, 2011:44). Ülkede uygulanan taksimetre sisteminin sonuçları değerlendirildiğinde yükseköğretimde verimlilik artışı sağlanmakta ve öğrenci değişiminde kolaylık sağladığı iddia edilmektedir (Demirbaş, 2009:95).

Romanya’da hükümet tarafından yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen temel finansman kapsamında uygulanan performans taahhütnamesi öğrenci sayısı (%70) ve niteliksel göstergelerden (Beş gruba ayrılmış 17 gösterge mevcuttur) oluşmaktadır (Cosmo ve Scheider, 2011:28). Avusturya’da toplam yükseköğretim bütçesinin %80’i performans taahhütnamesine ve %20’lik kısmı ise doğrudan performansa bağlı finansmana dayanmaktadır (Bevc, 2008:24). Bakanlık ve yükseköğretim kurumları arasındaki müzakereler sonucu üç yıllık anlaşmalar imzalanmaktadır. Bu anlaşmaların hedefi, program koşullarının ve kurumsal çalışma alanlarının geliştirilmesi, işbirliğini kuvvetlendirme ve uluslararası entegrasyonu hızlandırmaktır (European Commission, 2014b:8). Bütün performans hedeflerini başarıyla yerine getiren üniversitelere toplu ödenek aktarılmaktadır. Bütçenin %20’lik kısmı 11 göstergeden oluşmakta ve her bir göstergenin katsayısı birbirinden farklı olmaktadır. İlgili göstergeler arasında öğrenci sayısı, mezun sayısı, araştırma projesi sayısı, kadın profesör sayısı, değişim programlarına katılan öğrenci sayısı vb. yer almaktadır (Bevc, 2008:24).

Hollanda’da bulunan üniversitelerin finansmanının bir kısmı performans esaslıdır. Toplam eğitim finansmanın %80’i kadar sabit miktar (geleneksel yöntem) ve diploma esaslı dağıtılırken, geriye kalan %20’lik yeni girişler ile sağlanmaktadır (Agasisti, 2016:89). Araştırma üniversiteleri ve uygulamalı bilimler üniversitelerinin eğitim-öğretime yönelik temel kamu finansmanın %93’ü formül esaslı olup, %7’si performans taahhütnamelerine bağlıdır. Üniversitelerin araştırmaya yönelik ayrılan finansmanın %37’si ise formül esaslıdır (Jongbloed ve diğerleri, 2015:153). Ülkede PEF diploma esaslı olduğu için yöntemin rekabetçi olmadığı düşünülmektedir. Bununla birlikte uygulamanın yetersiz öğrencileri bırakarak yetenekli öğrencilerin mezun olmasına imkan sağladığı ifade edilmektedir (Demirbaş, 2009:95).

Ülkede BAMA model²⁸ adı altında yeni bir tahsis mekanizması olup, meclis tarafından belirlenen ödenek miktarı 13 araştırma üniversitesine performans taahhütnameleri aracılığıyla dağıtılmaktadır. BAMA modeli kapsamında belirlenen göstergelerin ağırlıkları da farklılık göstermektedir (Jongbloed, 2009:18). Ayrıca Hollanda’da üniversiteler stratejik planları doğrultusunda performans taahhütnameleri hazırlamaktadırlar. Eğitim-öğretim finansmanının %5’lik kısmı yedi zorunlu göstergeye dayanmaktadır. Yükseköğretim kurumları bu yedi göstergelyi başarı ile tamamlayamazsa, bir sonraki dönem için finansman tahsisinde risk altında değerlendirilmektedir (European Commission, 2014b:8). Yedi göstergenin dört tanesi kalite ile ilgili olup, üç tanesi çalışma başarısını kapsamaktadır (Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:9). Son olarak, Hollanda’da kamu finansmanının toplam tutarı toplu ödeme şeklinde tahsis edilmekte olup, yükseköğretim kurumları istediği gibi harcama yapabilmektedir (Agasisti, 2016:90). Tablo 14’te ilgili performans göstergeleri yer almaktadır.

Tablo 14

Hollanda’da Performans Taahhütnamelerinde Yer Alan Göstergeler

Kalite Göstergeleri (Toplam 4 adet performans göstergesi seçilecek)	Program Başarısı
1a Mükemmellik/kalite (3taneden sadece 1’i seçilir)	İlk yıl okuldan terk oranları
Üst düzey başarı sergileyen öğrencilerin yüzdesi (Genellikle son derece yetenekli ve motivasyonu yüksek öğrencilere yönelik özel ve ek öğrenme fırsatları)	İlk yıl devam oranı
İyi/mükemmel düzeyde akredite edilmiş çalışma programlarında kayıtlı öğrencilerin yüzdesi	
Ulusal öğrenci anketine göre öğrenci memnuniyet düzeyi	Normal dönem eğitim-öğretim döneminde mezun olan veya en fazla artı bir sene içerisinde mezun olan öğrencilerin yüzdesi (uygulamalı bilimler üniversitelerinde toplam 4 yıl normal eğitim-öğretim süresi olup, 4 veya 5 yıl içerisinde mezun olan öğrenciler bu kapsamda değerlendirilmektedir)
1b Ölçümler (3 tanesi de seçilir)	
Öğretim üyelerinin kalitesi: Yükseköğretimde temel eğitim sertifikasına öğretim üyelerinin yüzdesi / Yüksek lisans/doktora yüzdesi (Uygulamalı bilimler üniversiteleri)	
Çalışma yoğunluğu: Haftada 12 saatten daha az ders içeriğine sahip programların yüzdesi	
Dolaylı maliyetler: Toplam personelin içerisinde öğretim üyesi oranı	

Kaynak: Vossensteyn ve Westerheijden, 2016:9

²⁸ Bologna süreci kapsamında lisansüstü çalışma sisteminin uyumuna cevap vermek amacıyla kabul edilmiştir. Bachelor and Master isimlerinin baş harflerinin (BA ve MA) kısaltılmasıdır.

Almanya’da yükseköğretim sisteminde Länder adı verilen eyaletler asıl sorumlu olmaktadır. Hemen hemen tüm eyaletlerde performans esaslı tahsis mekanizması uygulanmaktadır. Ancak her eyaletin uyguladığı doğrudan performansa bağlı finansmanın oranı ve gösterge sayısı birbirinden farklıdır. Tercih edilen göstergeler genellikle cinsiyet eşitliği ve uluslararasılaşma maksadıyla kullanılmaktadır. (Schwarzenberger, 2008:34). Birçok Alman eyaletinde %1 ile %95 arasında değişebilen, bütçenin belli kısmıyla sınırlandırılmış doğrudan performansa bağlı finansman tercih edilmektedir. Seçilen göstergelerin seti bir üniversitenin anahtar hedeflerini yansıtmaktadır (Jongbloed, 2009:10-12). Almanya’da önceleri harcama kalemi (madde-kalem) bütçeleme sistemi uygulanırken, sonraları geleneksel harcama kalemi bütçe, PEF’nin uygulanması ile yeniden tasarlanmıştır. Böylece üniversiteler tahsis edilen miktarın tamamını alabilmek için önceden belirlenmiş Ar-Ge ve eğitim-öğretim hedeflerini takip etmek zorundadırlar (Capano, 2011:1632).

Almanya’da genel olarak cari hibelerin dağıtılmasında girdi ve çıktı ile ilgili göstergeler kullanılmaktadır. PEF ve blok Ar-Ge hibelerinin önemi birçok eyalette artmaktadır (Benneworth ve diğerleri, 2011:78). Ülkede yükseköğretim kurumu bütçesi belirlenirken genel olarak dört farklı üniversite finansman modeli uygulanmaktadır (Nagy, Kovats ve Nemeth, 2014:182):

- i. Her yıl performans esaslı tahsis ve temel finansman kombinasyonu,
- ii. Formül esaslı tahsis ile birleştirilmiş çok yıllık temel finansman (üç yıl),
- iii. Formül esaslı tahsis ile birleştirilmiş temel finansman (yıllık hesaplanır),
- iv. Çok yıllık temel finansmandan oluşmaktadır (üç yıl).

Çek Cumhuriyeti’nde yükseköğretim kurumlarının stratejik hedeflerine dayalı uzun dönemli planları mevcut olup (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2006:35), 2009 yılında PEF modeli aşamalı olarak yükseköğretim kapsamında uygulanmaya başlanmıştır (Koucky, 2012:7–8). Ülkede PEF modeli iki farklı uygulamaya tabidir. İlk uygulama, üniversitenin araştırması kapasitesi ile ilişkilidir. Bu noktada akredite edilmiş yüksek lisans ve doktora programlarına kayıtlı öğrencilerin performansları önemlidir. İkinci uygulama ise kamu araştırmaları için kurumsal desteği kapsamaktadır (OECD, 2010a:4). Yükseköğretim kurumları kendi stratejik planlarını kapsayan performans

taahhütnameleri hazırlamaktadır. Böylece her kurum kendi hedef göstergelerini ve değerlendirme kriterlerini belirleyebilmektedir (European Commission, 2014b:9).

Eğitim-öğretime yönelik finansman genelde girdi göstergeleri dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Araştırma bütçesinin %20'si kadarı nitelikli araştırma parametrelerinin sayısı, araştırma için diğer kamu kaynaklarından elde edilen ödeneklerin göreceli miktarı, yüksek lisans ile doktora öğrencilerinin sayısına bağlı olmaktadır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2006:35). Ar-Ge kapsamında performans esaslı kamu finansmanı yıllık olarak değerlendirilen bibliometrik göstergelere bağlıdır (OECD, 2010a:5).

İtalyan devlet üniversiteleri, etkinlik ve girdi göstergelerine göre PEF elde etmektedir (Agasisti, 2016:87). Toplam bütçenin sadece çok küçük bir kısmı performans esaslı olduğu için bütçenin büyük kısmı tarihi (geleneksel) finansman yöntemine göre belirlenmektedir (Agasisti ve Haelermans, 2013:16). Üniversitelerin toplam gelirinin %60'ı devlet tarafından finanse edilmektedir (Agasisti, 2016:91). İtalya'da 2009 yılında kabul edilen yasa ile performansa dayalı finansman sistemi, yükseköğretim kurumları için uygulanmaya başlamış ve toplam kamu finansmanının %7'si kadarının yükseköğretime tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır. İtalyan hükümeti finansman tahsisi için gerçek performans modellerini uygulamaya başlamış durumda olsa da halen yeterli düzeyde böyle bir model uygulaması söz konusu değildir (Capano, 2011:1634). Ülkede üç yıllık stratejik planları kapsayan performans taahhütnameler hazırlanmaktadır. Bu taahhütnameler kalite ve sürdürülebilirlik açısından iki ana hedefi kapsamaktadır. Ayrıca toplamda altı faaliyet alanı ve 25 gösterge bulunmaktadır (European Commission, 2014b:9). Ülkede Ar-Ge ve eğitim-öğretim amacıyla ayrılan blok fonların miktarı %5 dolayındadır (European Commission, 2010:56).

İsveç'te 2009 yılından itibaren hükümet yükseköğretimde kalite üzerine odaklanmakta ve çalışma programlarının öğrenme çıktıları ile ilgili yüksek standartlar getirmeyi amaçlamaktadır (Benneworth ve diğerleri, 2011:147). Ülkede yükseköğretim kurumlarına aktarılan ödenekler belirlenirken, tam zamanlı öğrenci sayısı ve eğitim-öğretim odaklı başarı göstergeleri dikkate alınmaktadır. Her bölümün kendi içerisinde bir ağırlığı olmaktadır. Bir kurum hedeflenen performansa veya öğrenci kayıt sayısına ulaşamazsa tam ödenek alamamaktadır. 2009 yılından itibaren performans

göstergelerinin kapsamı genişletilerek, hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge kapsamında kaliteyi arttırmak hedeflenmiştir (Jongbloed, 2009:43-44).

İsveç hükümeti lisans programlarını değerlendirilirken üç değerlendirme kriteri üzerinde durmaktadır. Birinci ölçüt öğrenci projeleri (tezler), ikinci ölçüt yükseköğretim kurumlarının ve programlarının bireysel değerlendirilmesi ve son kıstas ise mezunlar arası anketlerdir (Benneworth ve diğerleri, 2011:147). Üniversitelerin eğitim-öğretim finansmanının hesaplanmasında girdi ve çıktı göstergeleri birlikte kullanılmaktadır. Ayrıca Ar-Ge finansmanı öğrenciler açısından ölçülebilen sonuçlara (tam zamanlı öğrenci sayısı) ve öğrenci başarısına (yıllık performans karşılığı) bağlıdır. Ağırlıklar %40 öğrenci sayısına ve %60 başarılı olunan derslerin kredi toplamına bağlı olmaktadır (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:138). İsveç'te yükseköğretim finansmanı üç yıllık anlaşmalar şeklinde belirlenmektedir. Ancak üniversiteler devletten yıllık ödenek şeklinde finans elde etmektedir. Lisans ve yüksek lisans seviyesindeki eğitim için finansman tam zamanlı öğrenci sayısına ve yıllık performansa eşdeğerdir (Ecker, Leither ve Frolich, 2011:6).

Portekiz'de performans değerlendirme, Ar-Ge ve eğitim-öğretim üzerinde odaklanmıştır. Kullanılan performans göstergeleri, program başına öğretmen/öğrenci oranı, akademik personel/idari personel oranı, akademik personel ile ilgili kalite göstergeleri, akademik olan ve olmayan personel için niteliksel değerlendirme göstergesi, bütçe yapısı ve özellikle tahmin edilen ile gerçekleşen gerçek personel maliyetlerinin karşılaştırılmasından oluşmaktadır (Tavenas, 2003:17). Ülkede performans taahhütnameleri geçerlidir. Bu taahhütnameler rekabetçi bir prosedür çerçevesince değerlendirilmektedir. Yükseköğretim kurumları, bir program taahhütnamesine dayalı çok yıllık finansman için başvuru yapmaktadırlar. Bu taahhütnameler kurumun kısa ve orta vadeli stratejik hedeflerini içermektedir ve kalite iyileştirme, müfredat geliştirme, altyapı güçlendirme ile yönetim modernizasyonu vb. konular üzerine odaklanmaktadır (Eurydice, 2008:58).

İspanya' da her özerk bölge farklı bir yükseköğretim finansman sistemine sahiptir. Kamu fonlarının çoğu girdi temelli olsa da bir kısım kamu fonu performans esaslıdır. Bazı bölgelerde PEF bölgedeki tüm üniversiteler için benzer göstergelere sahiptir. Bazı bölgelerde ise çok yıllık özel hedefleri gerçekleştirmek için her üniversite bölge

hükümeti ile özel anlaşma yapmaktadır. Bu şekilde üniversiteler belirlenen amaçlar gerçekleştiğinde fazladan finansman desteği alabilmektedir (European Commission 2010:24).

İrlanda’da eğitim-öğretim ve Ar-Ge kapsamında yıllık blok hibeler verilmekte olup, temel finansman özellikle araştırma performansı dikkate alınarak tahsis edilmektedir. Temel finansman, her yıl toplam bütçenin %10’u kadardır. Aktarılabacak ödenekler stratejilere ve çıktılara odaklanarak, rekabet esasına göre fon aktarımı sağlamaktadır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2006:34). Ülkede yükseköğretim kurumları üç yıllık performans anlaşmaları hazırlamakta ve 2015 yılından itibaren toplam ödeneklerin %5-7’si kadarı performans taahhütnamelerinde yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi sonucunda elde edilmektedir (Euroepan Commission, 2014b:8). Performans taahhütnameleri kurumların stratejik yönelim ile yönetim kapasitesinin güçlenmesine imkan sağlamaktadır. Ayrıca yükseköğretim kurumlarının bölgesel ortakları ile işbirliğini desteklemektedir (Jongbloed ve diğerleri, 2015:159).

Finlandiya’da Ar-Ge ve eğitim-öğretim finansmanı birbirinden ayrı değildir. Sistemin ana bileşenleri, temel finansmandan, proje finansmanından ve PEF’den oluşmaktadır (Auranen ve Nieminen, 2010:827). Üniversiteler için dört yıllık performans taahhütnameleri hazırlanmaktadır. Performans taahhütnameleri stratejik finansman ile bağlantılıdır (Jongbloed ve diğerleri, 2015:155). Üniversite üst yönetimleri ile Eğitim-Kültür Bakanlığı anlaşma döneminin başından itibaren görüşmeler yapmaktadır. PEF, kalite, eğitim, bilim, politik faaliyetler, araştırma ile eğitimin uluslararasılaşma esas alınarak dağıtılmaktadır (Kettunen, 2016:110). PEF kapsamında tercih edilen göstergeler genel olarak beş ana kategoriye ayrılmıştır. Bu kategoriler (i) Temel çalışma alanları ve süreçleri, (ii) Bilimsel lisansüstü eğitim, (iii) Araştırma geliştirme ve inovasyon, (iv) Uluslararasılaşma ve (v) Sosyal etkidir (Benneworth ve diğerleri, 2011:67).

Tablo 15

Finlandiya’da Performans Taahhütnamelerinde Yer Alan Göstergeler

Performans Alanları	Üniversiteler	Politeknik Kurumlar
Temel çalışma alanları ve çalışma süreçleri	Lisans derecesi Yüksek lisans derecesi Doktora derecesi Uluslararası dereceli öğrencileri 3 ay ve daha üstü değişim programına katılan öğrenciler Öğretmen eğitimindeki öğrenciler Öğrenci /akademisyen sayısı Yüksek lisans öğrencisi/akademisyen sayısı 45 AKTS ve üstü kredi tamamlayan öğrenci yüzdesi Başarılı mezunların yüzdesi	Politeknik dereceler Yüksek lisans derecesi Profesyonel öğretmen eğitimi Uluslararası dereceli öğrencileri 3 ay ve daha üstü değişim programına katılan öğrenciler Öğrenci /akademisyen sayısı 45 AKTS ve üstü kredi tamamlayan öğrenci yüzdesi Başarılı mezunların yüzdesi
Bilimsel lisansüstü eğitim	Doktora öğrencisi /profesör sayısı	
Araştırma geliştirme ve inovasyon	Alan indeksli yayın/tam zamanlı akademisyen sayısı Atıf alan makale/tam zamanlı akademisyen sayısı Ulusal rekabet Ar-Ge fonlarının yüzdesi Uluslararası fonların yüzdesi	Alan indeksli yayın/tam zamanlı akademisyen sayısı Atıf alan makale/tam zamanlı akademisyen sayısı Ulusal rekabet Ar-Ge fonlarının yüzdesi
Uluslararasılaşma	Uluslararası hareketlilik/Akademik personel sayısı	Uluslararası hareketlilik/Akademik personel sayısı
Sosyal etki	Ek kaynakların yüzdesi İstihdam edilen mezunların yüzdesi	Harç esaslı hizmetlerden elde edilen gelirlerin yüzdesi İstihdam edilen mezunların yüzdesi

Kaynak: Benneworth ve diğerleri, 2011:68

PEF’nin payı belirlenirken eğitim göstergeleri %41’lik bir paya sahiptir. Bu %41’lik payın %15’i yüksek lisans derecesine, %9’u lisans derecesine, %11’i 55 AKTS üstü kredi tamamlayan öğrenci sayısına, %1’i istihdam edilen mezun sayısına, %2’si öğrenci hareketliliğine, %1’i yabancı uyruklu yüksek lisans mezun sayısına ve %4’ü diğer öğrenim programlarında kayıtlı ders kredisi göstergelerine göre tahsis edilmektedir. Ar-Ge finansmanının performans finansman açısından payı da %34’tür. Diğer eğitim ve bilimsel politika konularına ait göstergeler ise %25’lik bir paya sahiptir (Jongbloed ve diğerleri, 2015:152). Ülkede performans finansman önceki üç yılın ölçütünün hesaplanmasına dayanmaktadır. Bu sebeple her üniversite, bütçesindeki bir sonraki finansmanı bilmektedir (Kettunen, 2016:115).

Birleşik Krallık’ta yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen fonların çoğunluğu performans göstergelerine dayalı formüllere göre aktarılmaktadır. Formüller her kurumun kendi faktörlerini içermektedir. Örneğin; öğrenci sayısı ve tipi, öğretilen

dersler, araştırma kalitesi ve miktarı vb.dir. Her bir göstergenin bir maliyet ağırlığı söz konusudur. Araştırma ödenekleri belirlenirken de göstergeler oluşturulmakta ve maliyet ağırlıkları verilmektedir. Böylece toplam ödenek tutarı belirlenmektedir (Jongbloed, 2009:30–31). Birleşik Krallık’ ta araştırma tahsisi tamamen araştırma kalitesini ve hacmini dikkate alan formül finansman esaslı dağıtılmaktadır (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:134). Ülkede fonlar torba bütçe şeklinde dağıtılmakta ve yükseköğretim kurumlarının araştırma kalitesi PEF kapsamında önemli olmaktadır (Demirbaş, 2009:93).

Polonya’da yükseköğretim finansmanı genellikle devlet bütçesinden yapılmaktadır. Gerek görüldüğü durumlarda bağışların da katkısı olabilmektedir. Araştırma finansmanı rekabete dayalı olarak sağlanmaktadır. Araştırma finansmanı sağlanırken Bilimsel Araştırma Komitesi yetkili organ olup, bu organ ülkenin bilimsel politikaları hakkında hükümete bilgi vermek, bilim ile teknoloji alanındaki gider bütçelerini hükümete sunmak, kurumlara ve araştırma merkezlerine yönelik fon temin etmek ve bilim-teknoloji alanında uluslararası anlaşmaları imzalamak gibi sorumlulukları vardır (Karataş, 2009:5). Eğitim-öğretime yönelik yapılan bütçeleme desteği ise daha çok girdi göstergeleri üzerinden yapılmaktadır ve performans hedefleri üniversite ile devlet tarafından belirlenmektedir (Dobbins ve Knill, 2009:423).

Norveç’te 2002 yılından itibaren PEF ve formül finansman yöntemlerinin bileşimi hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge kapsamında *Yükseköğretimde Kalite Reformu* adı altında uygulanmaktadır. Bu reforma göre, finansmanın %60’ı temel hibe olarak, %25’i eğitim çıktısı esaslı ve %15’i ise araştırma performansı kapsamında tahsis edilmektedir. Performans esaslı araştırma finansmanının %30’u doktora mezun sayısına, %20’si AB araştırma projeleri miktarına, diğer %20’si araştırma konseyi tarafından sağlanan araştırma fonlarının miktarına ve %30’u bilimsel yayın sayısına göre belirlenmektedir (Schmidt, 2011:37). Norveç’te ödeneklerin torba bütçe şeklinde kullanılması ile üniversiteler faaliyetlerini koordine etme konusunda geniş yetkilere sahiplerdir. Öğretim için verilen ödenekler ise öğrenci sayılarının ön planda tutulması yöntemin rekabetçi olmadığını göstermektedir (Demirbaş, 2009:96). Letonya’da diğer birçok AB ülkesinin aksine, önemli düzeyde performans ve çıktı odaklı teşvikler mevcut değildir (The World Bank, 2014:6).

Buraya kadar incelenen Avrupa ülkelerinde en çok tercih edilen performans göstergeleri şunlardır (Eurydice, 2008:61–62):

- i. Akademik yayın sayısı, akademik dergilerde alıntı atıf sayısı, akademik personelin öğretim faaliyetlerinin kapsamı,
- ii. Bir önceki dönemde ödüllendirilen yüksek lisans derecesi / doktora sayısı,
- iii. Savunulan doktora tezi sayısı,
- iv. Rekabet esaslı verilen araştırma projeleri için elde kamu finansman miktarı,
- v. Özel kaynaklardan elde edilen araştırma fonu tutarı,
- vi. Yürütülen araştırma projelerinin tipi ve sayısı,
- vii. Araştırma sonuçlarının kullanımı (hizmetler sağlanan lisanslar, telif hakkı, vb.),
- viii. Alınan ödüller ve başarılar, kalite sertifikaları sayısı,
- ix. Kurum tarafından verilen bilimsel başlıkların sayısı,
- x. Uluslararası bilimsel araştırma projelerine katılım sayısı,
- xi. Ar-Ge personel sayısıdır.

Tablo 16

**Yükseköğretim Kurumlarının Performansları Doğrultusunda Aktarılan
Ödeneklerin Kapsamı²⁹**

	Temel Fonların Performans ile İlişkisi	
Ülkeler	Eğitim-Öğretim	Ar-Ge
Avustralya	-	-/+
Belçika (Felemenk)	-	-
Danimarka	+	-/+
Fransa	-	-/+
Almanya	-/+	-
Japonya	-	-/+
Hollanda	+/-	-/+
Yeni Zelanda	-	-
İsveç	+/-	-
Birleşik Krallık	-	+
ABD	-/+	-/+

Kaynak: Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:134

Tablo 16’da bazı ülkelerde eğitim-öğretim ile Ar-Ge finansmanının performans ile ilişkisi gösterilmektedir. İncelenen ülkelerdeki çıktı göstergeleri öğrenciler tarafından biriktirilen kredi sayısı, mezun sayısı, araştırma yayın sayısı ve doktora tez sayısı vb. göstergelerden oluşmaktadır. Tabloda artı (+) işareti çıktı göstergelerini temsil ederken, eksi (-) işareti de girdi göstergelerini temsil etmektedir. Artı/eksi (+/-) işaret grubu çıktı

²⁹ (+) tamamen çıktı odaklı; (+/-) çıktı ve girdi odaklılığın birleşimi, fakat öncelikle çıktı odaklı; (-/+) girdi ve çıktı odaklılığın birleşimi, fakat öncelikle girdi odaklı; (-) tamamen girdi odaklıdır.

ve girdi odaklılığın birleşimini, fakat önceliğin çıktı odaklılığı olduğunu belirtmekte iken, eksi/artı (-/+) işaret grubu ise girdi ve çıktı odaklılığın birleşimi, fakat önceliğin girdi odaklılığı ifade etmektedir.

Tablo 17

Avrupa Ülkelerinde Yükseköğretimin Kamu Bütçesi ile Finansman Şekilleri

	Bel.	Bul.	Çek.	Dan.	Alm.	Est.	İrl.	İsp.	Fra.	İta.	Kıb.	Let.	Lit.	Lük.
Formül Finansman	X	X	X	X	Bölgelere göre değişiyor		X	Bölgelere göre değişiyor	X	X		X	X	
Geleneksel Bütçe (Pazarlık Yöntemi)				X		X				X	X			X
Performans Taahhütnamesi	X	X	X	X			X		X					X
Rekabetçi Finansman	X	X	X	X		X	X		X			X		
	Mac.	Mal.	Hol.	Avus.	Pol.	Por.	Rom.	Sly.	Slvk.	Fin.	İsv.	B.K.	İzl.	Lih.
Formül Finansman	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Geleneksel Bütçe (Pazarlık Yöntemi)		X				X								
Performans Taahhütnamesi				X		X	X		X	X			X	
Rekabetçi Finansman	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Kaynak: Gherghina ve Creton, 2012:6

Avrupa ülkelerinde yükseköğretim finansmanında farklı yöntemler bir arada kullanılmaktadır (Estermann ve Claeys-Kulik, 2013:32). Tablo 17'ye göre AB kapsamındaki her ülkede yükseköğretim finansman şeklinin farklı uygulandığı görülmektedir. İncelenen ülkelerin çoğunda performans taahhütnameleri ve araştırmada rekabetçi fonlar önemli bir durumda iken, nadir de olsa geleneksel yönteminin tercih edildiği görülmektedir. Danimarka' da tercih edilen taksimetre sistemi, Gherghina ve Creton' un (2012) çalışmasında geleneksel yöntem kapsamında değerlendirilse de tahsis edilen finansmanın sınavları geçen öğrenci sayısına (çıktı odaklılık) bağlı olmasından dolayı, farklı çalışmalarda (özellikle Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan

çalışmalarda) PEF kapsamında değerlendirilmektedir. İspanya ve Almanya'da ise tek bir finans sistemi olmayıp, özerk bölgeler ve eyaletler kendilerine bağlı yükseköğretim kurumlarının finansmanından sorumlu olmaktadırlar. AB ölkelerinin çoğunda birden fazla finansman yöntemi kullanılmakta ve neredeyse ölkelerin hemen hemen hepsinde tek bir yöntem tercih edilmemektedir.

Avrupa ölkelerinde uygulanan PEF uygulaması homojenlikten oldukça uzaktadır (Teixeira, Biscaia ve Rocha, 217:229). Tablo 18'de Avrupa ölkelerinde eğitim-öğretim kapsamında tercih edilen performans göstergeleri gruplar halinde gösterilmektedir. Tablo 19'da ise Avrupa ölkelerinde performansa dayalı ödenekler belirlenirken hangi finansman ölçütlerinin tercih edildiğine yer verilmektedir. Bu iki tablo aslında buraya kadar incelenen ölkelerin durumunu toplu bir şekilde özetlemekte ve genel olarak ölkelerinin değerlendirilmesine imkan sağlamaktadır.

Tablo 18

Avrupa Ülkelerinde Eğitim-Öğretim için Kullanılan Performans Göstergeleri

	Çek.	Dan.	Alm.	Est.	İsp.	İta.	Fra.	Let.	Lit.	Mac.	Hol.	Avu.	Pol.	Por.
Öğrenci kazanımları ile ilgili	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X
Personel maliyetlerinin düşmesi ile ilgili						X								
Öğretim üyesi kalifiye seviyesi ile ilgili													X	X
Kurumların değerlendirme sonuçları									X					X
Üniversiteye sağlanan altyapı, yönetim ve hizmetlerin kalitesi ile ilgili														
Mevcut dönemde ya da bir önceki dönemde kayıtlı öğrenci sayısı ile ilgili	X					X	X				X	X	X	X
Devlet destekli yapılan çalışmaların sayısı				X				X	X	X				
Kurumsal faaliyetler ile ilgili diğer göstergeler							X					X	X	X
	Rom	Slv.	Slk.	Fin.	İsv.	B.K.	Lih.	Nor.	Bel.	Bul.	Yun	İrl.		
Öğrenci kazanımları ile ilgili		X	X	X	X	X	X	X						
Personel maliyetlerinin düşmesi ile ilgili														
Öğretim üyesi kalifiye seviyesi ile ilgili	X													
Kurumların değerlendirme sonuçları														
Üniversiteye sağlanan altyapı, yönetim ve hizmetlerin kalitesi ile ilgili	X													
Mevcut dönemde ya da bir önceki dönemde kayıtlı öğrenci sayısı ile ilgili		X	X	X	X	X		X		X	X	X		
Devlet destekli yapılan çalışmaların sayısı	X							X						
Kurumsal faaliyetler ile ilgili diğer göstergeler			X	X		X					X			

Kaynak: Eurydice, 2008:53-55

Tablo 19

Avrupa’da Devlet Üniversitelerine Yapılan Ödenek Aktarımında Tercih Edilen Ölçütler

Finansman Ölçütleri	Ülkeler
Ağırlıklı olarak girdi esaslı	Avusturya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, İrlanda, İsviçre, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Macaristan, Lüksemburg, Portekiz, Türkiye
Ağırlıklı olarak çıktı esaslı	Danimarka, İzlanda
Hem girdi hem de çıktı esaslı	Almanya, Birleşik Krallık, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsveç, İtalya, Norveç, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, Yunanistan

Kaynak: CHEPS, 2010; akt. Kurt ve Gümüş, 2015:24

Tablo 18’e ve Tablo 19’a göre Avrupa ülkelerinde yükseköğretim kurumlarına aktarılan kamusal ödenekler için tercih edilen performans göstergelerinin birbirlerinden farklı olduğu anlaşılmaktadır. Ülkelerin büyük bir kısmında girdi unsurlarına dayalı performans göstergelerinin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Tablo 20’de Avrupa ülkelerinde araştırmaya ayrılan finansmanın tahsisinde kullanılan performans göstergeleri yer almaktadır. Hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge kapsamında kullanılan performans göstergeleri ülkeler bağlamında birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Buna göre, birçok ülkede Ar-Ge ödeneklerin belirlenmesinde daha çok yazılan makale, kitap, alınan atıf sayısı, projeler, lisansüstü yapılan çalışmalar ile diploma sayısı vb. göstergeler önemli iken, Birleşik Krallık’ta ve Portekiz’de bağımsız kuruluşlar tarafından yapılan kalite değerlendirme sonuçları, Belçika’da çalışan kadın akademisyen sayısı gibi farklı gösterge türleri öne çıkmaktadır.

Tablo 20**Ar-Ge'ye Ayrılan Finansmanda Tercih Edilen Göstergeler**

Ülkeler	Performans Göstergeleri
Almanya	Eyaletlere/Bölgelere göre değişmektedir. Örnek yüksek lisans, doktora mezun sayısı
Belçika	Yüksek lisans ve doktora programlarına kayıtlı ödül almış öğrencilerin sayısı ya da akademik dergilerde aldıkları atıf sayısı, araştırma ve personel hareketliliğine katılan kadın oranı
Birleşik Krallık	Araştırma Değerlendirme Uygulamaları adı verilen kurum tarafından periyodik olarak yapılan araştırma kalitesi değerlendirme sonuçları, ulusal ve uluslararası standartlara göre yapılan akademik çalışma sayısı,
Çek Cumhuriyeti	Profesör, doçent, yüksek lisans ve doktora öğrencilerinin sayısı ile ulusal ve yabancı uzmanlar tarafından değerlendirilen üniversitenin uzun dönemli (5-7 yıl) araştırma planının kalitesi, mezun sayısı, kamu para ödüllü yarışlarda çeşitli projeler tarafından destek alan araştırma destekleri
Danimarka	Doktora öğrencilerinin sayısı, kamu ve özel kaynaklı araştırma projeleri sayısı
Fransa	Araştırma sayısı
İtalya	Araştırma ve doktora çalışmalarında görev alan öğrencilerin ve personelin sayısı, araştırma projelerinin üretkenliği
İspanya	Özerk bölgelere göre değişmektedir.
İsveç	Politik kararlar
İzlanda	Araştırmalar ile ilgili geçmiş maliyetler, akademik yayın sayısı gibi her kurum için belirlenen performans sözleşmelerine göre değişen çeşitli performans göstergeler
Kuzey Kıbrıs	Üniversitenin ihtiyaçlarına yönelik görüşmelerle belirlenmektedir.
Letonya	Bilimsel bir derecede görev alan personel sayısı, kurumdaki çalışma alanlarının sayısı, bir önceki yıl ödüllendirilen doktora, yüksek lisans öğrenci sayısı
Polonya	Araştırma amaçlı görev alan öğretim üyesi sayısı, akademik personelin gelişmesi, bilimsel çalışma sayısı, ödül alan araştırma sayısı, patent, lisans alan araştırma sayısı
Portekiz	Her üç yılda bir bağımsız uluslararası uzmanlar tarafından yapılan kurum değerlendirmesi sonucu, uluslararası dergilerde yayınlanan çalışma sayısı, patent sayısı gibi uluslararası standartlar üzerinden yapılan değerlendirme sonucu
Slovakya	Kurumun bilimsel ve teknolojik kapasitesi, teknolojik, bilimsel veya artistik başarıları açısından kurum kapasitesi ve bu alanlardaki sonuçları

Kaynak: Eurydice, 2008:131-142

2.9. Performans Esaslı Finansmanın Diğer Ülkelerdeki Uygulamaları

Avrupa ülkelerinde yükseköğretim kapsamında PEF uygulamaları değerlendirildikten sonra, bu alt başlık altında diğer ülkeler grubunda yer alan Avustralya, ABD, Rusya ve Japonya'da yükseköğretimde PEF uygulama örnekleri incelenmektedir. Ele alınan ülkeler belirlenirken bazı kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Öncelikle, Avustralya'nın seçilmesinin nedeni, kamu kurum ve kuruluşlarında PEF yöntemini ilk uygulayan ülkelere biri olmasıdır. ABD'nin incelenmesinin nedeni, bu ülkenin bilimsel ilerleme ve Ar-Ge alanında oldukça ileri bir seviyede bulunmasıdır. Rusya'nın tercih edilmesinin sebebi ise sosyalist bir plana dayalı ekonomik görüşünün olması ve

eskiden Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin önemli bir parçası olmasıdır. Son olarak Japonya'nın çalışma kapsamına dahil edilmesinin sebebi olarak da ülkede eğitim sektörüne özel piyasanın yoğun bir şekilde hakim olması ve yükseköğretimde kamu kaynaklarının kısıtlı düzeyde tutulmasıdır. Böylece ele alınan ülkelerde farklı bakış açılarından yükseköğretimde PEF uygulamalarının değerlendirilmesine imkan sağlanmaktadır.

2.9.1. Avustralya'da Performans Esaslı Finansmanın Uygulanması

Avustralya'da yükseköğretim sektörü 37 tane çok disiplinli devlet üniversitesi, birkaç tane tek disiplinli kamu enstitüsü, iki özel üniversite ve nadiren de olsa küçük özel yükseköğretim kurumlarından oluşmaktadır (Goedegebuure ve Schoen, 2014:1385). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaklaşık olarak 10.500 Avustralyalı, yükseköğretim eğitimine devam etmiş ve bu sayı ülkenin toplam nüfusunun sadece %0.2'sini oluşturmuştur. Ancak 1949 yılına kadar federal hükümetin savaş sonrası yeniden eğitim programını yapılandırmasının bir sonucu olarak yükseköğretime katılım üç katına çıkmıştır (Forsyth, 2014:3). Son 30 yılda ülkede yükseköğretim sektörü, elit yükseköğretimden kitle yükseköğretime doğru bir dönüşüm yaşamıştır. Öğrenci sayısında önemli düzeyde artış yaşanmıştır ve yaşamaya devam etmektedir (Johnstone, 2010a:1). Günümüzde ise ülkede yükseköğretime kayıtlı öğrenci sayısı 1.000.000'dan fazladır (Goedegebuure ve Schoen, 2014:1385).

1950'li ve 1970'li yıllar arasında Avustralya'da yükseköğretim hizmeti neredeyse tamamen hükümet tarafından finanse edilmekteydi. Avustralya'da kamu yükseköğretim kurumları için finansman düzenlemelerinin doğası son 30 yılda yavaş yavaş kamu gelirlerinden öğrenci harçlarına doğru değişmiştir. Böylece Avustralya üniversitelerinde tam zamanlı öğrenci gelirlerine bağımlılık artmış ve hükümet finansmanında önemli kesintiler meydana gelmiştir (Devlin, James ve Grigg 2008:112). 1999 yılında da hükümet araştırmayı, bilgi ve inovasyonu teşvik etmek maksadıyla bir takım politik kararlar almıştır. Alınan yeni kararlar şöyledir (Gallagher, 2007:10):

- i. Kurumsal Hibeler Programı ve Araştırma Altyapısı Blok Hibeleri Programı aracılığıyla araştırma altyapısı için PEF'nin kabulü,

- ii. Performans esasına göre araştırma esaslı işletme hibelerinden araştırma eğitimi için fon ayırma,
- iii. Dört yıllık doktora ve üç yıllık yüksek lisans araştırma öğrencileri için finansmanda süre sınırlaması kabul edilmiştir.

Avustralya’da yükseköğretimde performansa yönelik finansman uygulaması, yükseköğretim kurumunun eğitim-öğretim misyonunun gerçekleştirebilmesi için hükümetin özel hedefleri ile ilişkili stratejilere bağlı taahhütnameler temelinde kurulmuş bir uygulamadır. Her üniversitenin performansı, diğer yükseköğretim kurumlarının performansı ile değil, kendi performansı ile karşılaştırılmaktadır (Benneworth ve diğerleri, 2011:31). Öğrenim çıktılarının kalitesini geliştirme, üniversiteler için performans finansmanın önceliğidir. Böylece öğrencilerin bilişsel öğrenme yeteneklerini ve üniversitelerin eğitim-öğretim performans çıktılarını geliştirmesi amaçlanmaktadır (Battersby, 2009:4). Ülkede misyon temelli performans anlayışları uygulanmaktadır (Vossensteyn, 2012:7).

2003 yılında Avustralya’da yükseköğretim reformları olarak Öğrenme ve Öğretme Performans Finansman kuruluşu kurulmuştur. Bu kapsamda eğitim-öğretimde mükemmeli yakalayan yükseköğretim kurumlarının ödüllendirilmesi için fon aktarım mekanizması geliştirilmiştir. Her birinin ağırlığı farklı olan öğrenci çıktı göstergeleri ile akademisyenler ve öğrencilerle ilgili süreç göstergelerinden oluşan toplam yedi göstergenin kullanılmasına karar verilmiştir. Tablo 21’de bu göstergeler yer almaktadır (Pollard ve diğerleri, 2013b:19).

Tablo 21

Avustralya’da Tercih Edilen Ana Performans Göstergeleri

Süreç Göstergeleri	(Akademisyenlere Yönelik)
Ders Deneyim Anketi	İyi Öğretim Ölçeği (%18.52)
Ders Deneyim Anketi	Genel Beceri Ölçeği (%17.91)
Ders Deneyim Anketi	Genel Memnuniyet Ölçeği (%18.90)
Süreç Göstergeleri	(Öğrencilere Yönelik)
İlk Yıl Okuldan Terk Oranı	(%10.16)
İlk Yıl Okula Devam Oranı	(%12.26)
Çıktı Göstergeleri	(Öğrencilere Yönelik)
Tam Zamanlı Çalışan Mezunlar	(%11.48)
İleri Düzeyde Tam Zamanlı Çalışan Mezunlar	(%10.29)

Kaynak: Pollard ve diğerleri, 2013b:19

Üniversiteler; Ders Deneyim Anketi ve Mezuniyet Çıktı Anketi sonuçlarına göre sıralanmaktadır. En üst sırada olan üniversiteler performans bonusu elde etmektedirler. Eğitim-öğretimde performans finansmanı bir başlangıç fonudur, ama çekirdek hükümet finansmanının tahsisi için kullanılmamaktadır (Harris ve James, 2006:1). Tablo 21’de yer alan göstergelerin ilk üçü Ders Deneyim Anketi sonuçları esas alınarak belirlenirken, dördüncü ve beşinci göstergeler Mezuniyet Hedef Anketi sonuçlarına göre belirlenmektedir. Altıncı ve yedinci göstergeler ise hükümet tarafından yıllık olarak toplanmaktadır.

İlgili anketler eğitim başlangıcından, istihdam edilmeye kadar geçen süreçte öğrencilerin yaşam döngüsünü içermektedir. İlgili anketlerin uygulanma amaçları şöyledir (AGDET, 2014:1):

- Üniversite Deneyim Anketi, mevcut öğrencilerin memnuniyet düzeyini ölçmektedir,
- Mezuniyet Çıktı Anketi, yükseköğretim mezunlarının emek piyasasına yaptığı çıktıları araştırmaktadır,
- Çalışan Memnuniyet Anketi, mezunların işe hazırlıklarını, genel ve teknik yeteneklerini ölçmektedir.

Üniversite Deneyim Anketinin önceleri sadece ilk sınıflarda okuyan öğrencilere yönelik yapılması planlansa da zamanla tüm öğrencilere uygulanmaya başlanmıştır. Bu anketin amacı; öğrencilerin yükseköğretim eğitimleri boyunca elde ettikleri öğrenme çıktılarını

araştırmaktır. Böylece bu anket ile kurumlara ve sektöre yönelik üniversitenin eğitim-öğretim kalitesi kapsamındaki gelişmeleri destekleme ve izleme imkanı tanımaktadır (AQHE, 2011:13). Mezuniyet çıktı anketi, yükseköğretimde kaliteyi ölçmenin bir yolu olup, üniversite performansında şeffaflığı sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Bu anket yıllık olarak yeni nitelikli mezunlara yönelik ulusal bir uygulamadır. Mezun çıktıları hükümet açısından emek piyasasını izleme, istihdam planı yapma ile özellikle Avustralya'daki emek gücü ve yetenek ihtiyacını karşılama açısından önemlidir (AQHE, 2012:23). Avustralya'da üniversitelerin performanslarının girdiden ziyade çıktı kullanılarak ölçülebilmesinin en iyi yöntem olduğu düşünüldüğü için anket ölçme yöntemine ağırlık verilmektedir (AQHE, 2011:4).

Ülkede 2010 Kasım ayından itibaren hükümet performans çerçevesinin son halini vermiştir. Eşitlik, öğrenci deneyimi ve kaliteyi hızlandırma ile ilgili konular üzerinde odaklanılmıştır. Tablo 22'de Avustralya'da tercih edilen performans göstergelerinin son hali yer almaktadır.

Tablo 22

Avustralya'da Ödüllendirilen Finansman Modelinin İçeriği

Kategori 1. Katılım ve Sosyal İçerik
1A. Düşük gelirli aileler grubuna dahil ulusal lisans öğrenci oranı
1B. Yetersiz temsil edilen diğer gruplara dahil ulusal lisans öğrenci oranı
Kategori 2. Öğrenci Deneyimi
2A. Öğrenim ile ilgili ulusal öğrencilerin memnuniyeti: Ders Deneyimi Anketi (CEQ): İyi Öğretim Ölçeği Kombinasyonu ve Genel Memnuniyet Düzeyi (GTS / OSI) ile hesaplanmaktadır.
2B. Ulusal Lisans Öğrenci Deneyimi: Üniversite Deneyim Anketinden (CEQ), Kurs Deneyim Anketinden ve Genel Yetenek Ölçeğinden oluşan veri setinin kullanımı ile ölçülmektedir.
Kategori 3. Öğrenme Çıktılarının Kalitesi
3A. Genel becerilere sahip ulusal lisans öğrenci memnuniyeti: Ders Deneyimi Anketi (CEQ) ve Genel Beceriler Ölçeği (GSS) kullanılarak ölçülmektedir.
3B. Ulusal lisans öğrencilerinin katma değer genel yetenekleri: Ders Deneyimi Anketi (CEQ) ve Genel Beceriler Ölçeğinden (GSS) oluşan Öğrenme Değerlendirme (CLA) ile ölçülmektedir.
3C. Öğrenme Kalitesi Birleşik Göstergesi

Kaynak: Benneworth ve diğerleri, 2011:34

1A, 2A ve 3A altındaki göstergeler kısa dönemli olup, üniversiteler bu göstergeler için beş yıllık hedeflerini belirlemektedirler. Ayrıca 1A, 1B, 2A ve 3A göstergeleri için önceki mevcut veri toplama metodu kullanılmaktadırlar. Veriler ise yükseköğretim veri

toplama sistemi aracılığıyla elde edilmektedir. 2B, 3B ve 3C kategorilerinde yer alan göstergeler ise şu şekilde elde edilmektedir (Benneworth ve diğerleri, 2011:35):

- i. Üniversite Deneyim Anketi, mevcut Öğrenci Deneyim Anketi ile elde edilmektedir.
- ii. Avustralya yükseköğretim sektörüne yönelik üniversiteye özgü öğrenme değerlendirme uyumu için Eğitim Yardımı Konseyi ile işbirliği yapılmaktadır.
- iii. Öğretim Kalitesi Birleşik Göstergesi yeni bir gösterge olup, kapsamlı bir danışma ve araştırma sonucu elde edilmektedir.

Öğrenci deneyimi ve öğrenme çıktıları ile ilgili finansman ödüllendirmesinin ağırlıklandırılması, her bir göstergenin %40 ve katılım göstergesinin %20 olacak şekilde olmasına karar verilmiştir. Üniversiteler misyonlarına ve hedeflerine uygun olması amacıyla %5 puana ya da daha aşağısına kadar gösterge kategorileri düzenleyebilirler. Avustralya’da bir kurumun başarısı diğer bir kurumun başarısını etkilemediği için rekabetçi bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir (Demirbaş, 2009:97).

2.9.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Performans Esaslı Finansmanın Uygulanması

ABD’de yükseköğretim kurumları dört yıllık devlet üniversiteleri, dört yıllık kar amaçlı olmayan özel üniversiteler, dört yıllık kar amaçlı üniversiteler, iki yıllık devlet üniversiteleri, iki yıllık kar amacı gütmeyen üniversiteler ve iki yıllık kar amacı güden özel üniversitelerden oluşmaktadır (Michael ve Kretoivics, 2005:35). Ülkede son yıllarda kar amaçlı üniversitelerin geliştiği ve büyüdüğü görülmektedir. Kar amaçlı girişimciler tarafından organize edilen bu kurumlar son 30 yıl içinde en hızlı kayıt artışına sahip olan kurumlardır (Geiger ve Heller, 2011:2).

Ülkede 50 eyalet ve federal bölge bulunmaktadır. 2013 yılında ülke genelinde toplam 4084 kolej ve üniversite vardır. Bu sayının 2363 tanesi dört yıllık ve 1721 tanesi iki yıllık üniversiteleri kapsamaktadır (Vasic, Jelavic ve Kotvas, 2013:3). ABD üniversiteleri özerk olup, iç yönetim ve öğrenci harçlarını belirleme konusunda devletin kontrolü söz konusu değildir. Lisans öğrencilerinin 1/3’ü azınlıklardan, 1/4’ü ise fakirlik sınırı altında kalan ailelerin çocuklarından oluşmaktadır. Bununla birlikte

öğrencilerin 1/2'si kısmi zamanlı konumdadır, aynı zamanda %80'i okurken çalışmaktadır. ABD üniversitelerinde yabancı öğrenci oranı ise %5'tir (Yılmaz, 2012).

ABD'de kamu kolej ve üniversitelerinin bütçelerinde son 20 yıldan daha fazla bir süredir bir kısıtlama söz konusudur. Öğrenci başına hükümet harcamaları artsa bile, görünüşte bu artış yükselen talebe uymamaktadır. Devlet kesintileri artan öğrenci harçları ile desteklenmektedir (Tulip, 2007:26). Bununla birlikte, finansal yardımların şekli ile miktarı değişmiş ve hibelere karşı artan krediler popüler olmuştur. Ayrıca dezavantajlı öğrencilerin halk kolejlerine erişimini hızlandırma ve kolaylaştırma eğilimleri (bunu gerçekleştirmek için dört yıllık kolejlerde daha düşük harç ücret uygulanması) diğer finansal değişimler arasında yer almaktadır (Dougherty, 2004:9).

1980 yılında ABD'de Reagan'ın başkanlık koltuğuna oturması ile federal hükümetin yükseköğretim finansmanı alanındaki rolü değişerek, serbest piyasa ekonomisi ağırlık kazanmıştır. Böylece Keynesçi politikalar yerini Milton Friedman'ın politikalarına bırakmıştır. Ayrıca yükseköğretimin bireysel faydasının öneminin artması ve federal eyaletlerin diğer kamusal yatırımlara daha fazla önem vermesiyle yükseköğretime yönelik ayrılan kaynaklar azalmaya başlamıştır (Gür, 2016:142). 1990'lı yıllarda eyaletlerin hükümet denetimine ve hesap verebilirlik sorumluluklarına karşı izleyeceği tutum konusunda bir dizi değişiklikler meydana gelmiştir. Böylece girdiye dayalı raporlama yaklaşımından ziyade, performansın ve çıktıların ölçülebildiği bir yaklaşıma odaklanılmıştır (Hillman, Tangberg ve Gross, 2014:829).

Ülkede PEF yöntemini ilk uygulayan eyalet Tennessee (1979)'dir. Eyalet kapsamında 1990'lı yıllardan itibaren çıktı odaklı yaklaşımlar benimsenmeye başlanmıştır. 2009 yılında Complete College America isimli kuruluş tüm eyaletlerde performansa öncelik veren politikaların kabulünü önermiştir. 2013 yılında eyalet yöneticilerinin üçte ikisi resmi olarak bu kuruluşun tavsiyesine uyarak PEF yöntemini benimsemeye başlamıştır (Rutherford ve Rabovsky, 2014:187). Böylece günümüzde 30 eyalette PEF uygulanmaktadır (Letizia, 2015:2). Dört eyalet ise uyum sürecindedir (Dougherty ve diğerleri, 2014a:163). Ülke kapsamında PEF'yi uygulayan eyaletler; Arizona, Arkansas, Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Illinois, Indiana, Kansas, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nevada, Mexico, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, South Dakota,

Tennessee, Texas, Utah, Virginia ve Washington'dur. Ancak her bir eyaletin esas aldığı gösterge seti ve ödenek tutarları birbirlerinden farklılık göstermektedir (NCSL, 2015:1). Ülkede PEF politikalarının kapsamı eyaletten eyalete önemli düzeyde değişmektedir. Politikaların ardında yatan esas fikir, devlet üniversitelerinin bütçelerinin en azından bir kısmının seçilmiş performans kriterlerine göre tahsis edilmesidir. Eyalet politika koyucuları, yükseköğretim kurum yöneticilerinin önceliklerini çıktı esaslı olmayan faaliyetlerden, çıktı esaslı faaliyetlere yönelik değiştireceklerini ve lisans eğitimini destekleyeceklerini beklemektedirler (Rabovsky, 2014:763).

ABD'de 1970'li yıllardan itibaren PEF'nin gelişimi hızlanmıştır. Performans Finansman 1.0 ve Performans Finansman 2.0 adı altında iki dalga şeklinde uygulanan finansman yöntemi, bazı özellikleri bakımından birbirlerinden ayrılmaktadır. Performans Finansman 1.0 programı tipik bazı göstergeler çerçevesince finansman tahsis etmektedir. Bu göstergeler; nihai çıktı göstergelerinden (mezun ya da çalışan öğrenci sayısı gibi), orta seviye başarı göstergelerinden (okula devam ya da gelişmeye yönelik eğitim tamamlama), girdi göstergelerinden (kayıtlı öğrenci sayısı) oluşmaktadır. Performans Finansman 1.0 programı Tennessee (1979), Florida (1994), Ohio ve Washington'da (1997) uygulanmıştır (Dougherty ve Reddy, 2011:6).

Performans Finansman 1.0 modelinin başarısız olma nedenlerinden birisi, planlama sürecinde paydaşların sistem dışında tutulmasıdır (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:6). Bir diğer neden ise yöntem kapsamında yükseköğretim kurumlarına %1-5 arası performansa dayalı bonus ödemesi yapılmasının üniversiteleri yeterince teşvik etmediği fikridir. Ayrıca çoğu analiz³⁰, Performans Finansman 1.0'ın öğrenci çıktıları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi olmadığını bulmuştur (Varn ve Magen, 2017:1). Bununla birlikte Performans Finansman 1.0 kapsamında tüm kurumlar için ortak performans göstergeleri kullanılmıştır. Ancak Performans Finansman 2.0 modelinde kurumsal misyon ve öğrenci çeşitliliğine göre finansman tahsis edilmektedir (Ontarino Üniversiteler Konseyi, 2013:7). Bu husus da 1.0 modelinin diğer başarısızlık nedenleri arasında yer almaktadır.

³⁰ Dougherty ve diğerlerinin (2014b) çalışmasında ilgili analiz örnekleri mevcuttur.

Zauner ve diğerlerinin (2016:11) yapmış olduğu çalışmaya göre de Performans Finansman 1.0 uygulanırken eyaletler net başarı hedefleri belirlememiştir ve oldukça düşük düzeyde PEF tutarı belirlenmiştir. Göstergelere ya da sektör ağırlıklarına göre de herhangi bir farklılaşmaya gidilmemiştir. Ayrıca azınlık öğrencilerine öncelik verilmemiştir. Bunlar bir bütün olarak düşünüldüğünde ülkede PEF'nin yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Bu nedenlere ilave olarak, dış finansman kaynakları Performans Finansman 1.0 modelinde çok fazla etkili olmamıştır. Performans Finansman 2.0 uygulanırken önde gelen eğitim-öğretim vakıfları finansman üzerinde önemli etkiye sahipken, Performans Finansman 1.0'da böyle bir durum söz konusu değildir. (Dougherty ve diğerleri, 2014b:40). Son yıllarda PEF uygulamalarının yeniden düzenlenmesine eşlik eden diğer faktörler ise bilgi teknolojilerinin gelişimi, eğitimin uluslararasılaşma, etkinlik endişeleri ve hükümet ile akademi arasındaki değişen ilişkileri de içermektedir (Nisar, 2015:292). Performans Finansman 2.0 modelinin ilk uygulamaya göre daha kalıcı ve istikrarlı olmasının bir diğer sebebi ise 2.0 modelinin devlet gelir döngüsünde yaşanan iniş-çıkışlara karşı daha iyi izole edilebilmesidir (Dougherty ve diğerleri, 2014b:43).

2007 yılından sonra uygulanan Performans Finansman 2.0 programı, daha çok orta seviye başarı göstergeleri üzerinde odaklanmıştır (Dougherty ve diğerleri, 2014a:168-169). Performans Finansman 2.0 programı, 2008 yılında yaşanan ekonomik bunalımdan sonra yeniden düzenlenmiştir. Böylece yükseköğretim kurumlarında daha fazla etkinlik ile verimlilik oluşturmak ve eyaletin ekonomik ihtiyaçlarının karşılanması hedeflenmiştir. Ayrıca bu programın asıl amacı, üniversitelerin ve meslek okullarının bağlı bulundukları eyaletin ekonomik ve işgücü ihtiyaçları arasında uyum sağlayacak kesin çıktılar elde edilmesidir (Letizia, 2015:5-6). Diğer bir deyişle, eyalet işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla yüksek vasıflı mezun sayısını arttırmaktır (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:9).

Performans Finansman 1.0 sınırlı performans göstergesi içerirken, Performans Finansman 2.0 modelinde kullanılan performans gösterge yelpazesi oldukça geniştir (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:7). Performans Finansman 1.0 ve Performans Finansman 2.0 arasında önemli farklar mevcuttur (Dougherty ve diğerleri, 2014a:168-169):

- i. Performans Finansman 2.0 programı, planlama sürecinde valilerin rolü, dış aktörlerin ve paydaşların aktif olması ve ekonomik etki ve eyalet yükseköğretim koordinasyon kurullarının motivasyonu açısından 1.0 programından farklılık göstermektedir.
- ii. Performans Finansman 2.0 programının gelişmesinde parti üyeliği önemli rol almış olabilir. Çünkü 2007 yılından itibaren, Performans Finansman 2.0 programı cumhuriyetçi valilerin olduğu dokuz eyalette (Arizona, İndiana, Louisiana, Mississippi, Nevada, New Mexico, North Dakota, Pennsylvania ve Texas) ve demokratik valilerin olduğu dört eyalette (Massachusetts, Minnesota, Ohio ve Tennessee) uygulanmaya başlanmıştır.
- iii. Program 1.0 ve 2.0 arasındaki üçüncü fark ise eyalet yükseköğretim kurullarının bakış açısıdır. Ohio ve Tennessee eyaletlerinde program 1.0 ve 2.0'ın ve İndiana eyaletinde program 2.0'ın gelişmesinde bu kurullar etkili aktörlerdir. Çünkü bütçe darlığı zamanında bu eyaletlerde performans finansman, öncelikli olarak yükseköğretim için kamu finansmanında yeni bir kaynak olarak görülmüştür.

Performans Finansman 1.0, yükseköğretim kurumları için bonus niteliğinde olup, kamu yükseköğretim temel bütçesinin %1-6 arasında bir orana sahiptir. Performans finansman 2.0 ise bonus niteliğinde olmaktan ziyade, yükseköğretim kurumlarının bütçesinin bir parçasını oluşturmaktadır. Böylece toplam kamu yükseköğretim bütçesinin %5 ile %25 arasında bir orana sahiptir (Kivistö ve Kohtamaki, 2015:6). Performans finansman 2.0 modelinin mevcut ana bileşenlerinden, yükseköğretim için devletin öncelikleri ile uyuşmasıdır. Ana hedef, meslek yüksekokulu/fakülte misyonunu etkilemek olmayıp, eyalet öncelikleri ve ihtiyaçları ile uyumlu kurumsal misyon bileşenlerine yönelik süreci teşvik etmek, harekete geçirmektir (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:7).

Performans Finansman 2.0'ın bir diğer ayırt edici bir özelliği, eyaletlerin çıktılar üzerinde geri dönüşüm sağladığı ve göstergelerin ölçüldüğü bir öğretim yılını içeren plan uygulamalarını kapsamasıdır. Ayrıca Performans Finansman 2.0 modelinde ağırlıklandırılmış formüller aracılığıyla risk grubunda yer alan ve önemsiz görülen topluluklara yönelik hizmet teşviklerini hızlandırmak amacıyla meslek yüksekokulları/fakülteler arasında eşitlik sağlamayı ve erişimi arttırmak amaçlamaktadır (Friedel, Thornton ve D'Amico, 2013:7). İlaveten Performans Finansman 2.0 programı, çıktı esaslı formüller, doğrudan performansa bağlı finansman ve performans taahhütnameleri olarak üç düzenleme üzerine odaklanmaktadır (Letizia, 2015:6).

Bu çalışmanın 2.2. *Performans Esaslı Finansman ile Kamu Kaynaklarının Tahsisi* ana başlığı altında PEF'yi uygulayan bazı eyaletlere yönelik örnekler sunulmuştur. Ancak burada daha geniş bir kapsamda eyalet uygulamalarının değerlendirilmesi yapılmaktadır (Washington State Auditor's Office, 2012 ve Jones, 2013:14):

- i. Arizona eyaletinde doğrudan performansa bağlı finansman mekanizması geçerlidir. Kullanılan performans göstergeleri mezun olunan lisans dereceleri, başarıyla geçilen derslerin kredi saati toplamı, kurum dışı desteklenen araştırma projeleri ve kamu hizmet finansmanındır.
- ii. Arkansas eyaletinde çıktı odaklı finansman mekanizması toplam yükseköğretim bütçesinin %25'ini oluşturmaktadır. Bu %25'lik orana ise her sene %5 artış yapılarak ulaşılmıştır. İlk sene %5 uygulanmış ve beşinci senenin sonunda %25'lik paya ulaşılmıştır. Ceza sistemi, belirlenen 10 performans göstergesinin dokuzunda başarısız olduğu takdirde devreye girmekte ve bu durumda %5 kesinti yapılmaktadır. Performans finansmanında kullanılan bazı ölçütler ise tüm dönemleri tamamlama, lisans tamamlama, sorunlu alanlarda kritik ihtiyaçları karşılama, azınlık ve ekonomik açıdan dezavantajlı öğrencileri ve eyalet dışından gelen öğrencileri desteklemeden oluşmaktadır.

- iii. Indiana eyaletinde taban artı finansman (base-plus funding)³¹ metodu, PEF ile birlikte kullanılmaktadır. Ana politika hedefleri tüm dönemleri başarı ile tamamlama, devamlılık, verimlilik ve misyon farklılaşması üzerine kuruludur. Ancak bütçenin çoğu öğrenci kayıtları esas alınarak dağıtılmaktadır. Öncelikli performans göstergeleri genel mezun oranları, düşük gelirli öğrencilerin mezun olma oranları, araştırma verimliliği ve lisans dereceleridir. PEF'nin toplam bütçe içerisindeki payı 2015 yılından itibaren %7 olarak belirlenmiştir.
- iv. Michigan eyaletinde taban artı finansman kullanılmakta olup, performans hedefi olarak bilim, teknoloji, mühendislik, matematik bölümleri ile sağlık lisans sayısını, zamanında mezun olan öğrenci sayısını ve mezun olunan lisans derecesi sayısını arttırmaktır. Ayrıca kamu fonlarının yönetimi ve Ar-Ge çalışmalarının teşvik edilmesi de diğer hedefler arasında yer almaktadır.
- v. Louisina eyaletinde performans taahhütleri toplam bütçenin %25'ini kapsamaktadır. Kurumlar %80 başarı sergilediği takdirde tam ödenek alabilmektedir. Performans hedefleri olarak öğrenci devamını teşvik etmek, lisansüstü öğrenci oranı arttırmak, tüm dönemleri tamamlayan lisans sayısını ve ortaöğretim sonrası yüksek kaliteli tanıtım sayısını arttırmak, programlara erişimi hızlandırmak, kurumsal etkinliği geliştirmek ve akredite edilmiş programların sayısını arttırmak olarak belirlenmiştir.
- vi. Minnesota eyaletinde doğrudan performansa bağlı finansman mekanizması tercih edilmekte olup, toplam yedi performans hedefi belirlenmiştir. Üniversiteler seçecekleri beş performans hedefinin üçünü gerçekleştirirse performans ödeneği almaktadır.

³¹ Taban artı finansman, kurulmuş bir tabanın üzerine aylık veya yıllık artışlar şeklinde sağlanan finansman yöntemidir. Bu finansman yönteminde yükseköğretim kurumları, eğitim ve politik şartlara bağlı değişimi gerçekleştirmek amacıyla çekirdek ya da temel finansman beklentisi içerisinde (Hearn, 2015:4). Performans finansman tahsisi mevcut seviyelerde kalırken, taban artı finansman her yıl ek yeni finansman esas alınarak performans havuzuna aktarılmaktadır (Washington State Auditor's Office, 2012). Yöntemin diğer adı artışlı finansmandır. İhtiyaçlara ve önceliklere göre bir önceki yıl bütçesi esas alınarak artışlar ya da azalışlar aracılığıyla mevcut yıl finansmanı belirlenmektedir.

- vii. Kuzey Dakota eyaletinde formül finansman ve doğrudan performansa bağlı finansman yöntemleri birlikte tercih edilmektedir. Formül finansman, kazanılan kredi sayısı esaslı olup, doğrudan performansa bağlı finansman okula devam ve tüm dönemleri tamamlama oranlarına bağlıdır.
- viii. Yeni Mexico eyaletinde doğrudan performansa bağlı finansman, devlet yükseköğretim tahsisinin sadece %5'ini oluşturmaktadır. Bu model dört çıktı teşviki sağlamaktadır. Bu teşvikler, tüm derslerini başarı ile tamamlamak, lisans ve lisansüstü mezun sayısını arttırmak ve bilim, teknoloji, mühendislik, matematik bölümleri ile sağlık lisans bölümlerinden mezun olan öğrenci sayısını hızlandırmak amacıyla öğrencilere ve kurumlara sağlanmaktadır. Ayrıca riskli grupta yer alan öğrenci mezun sayısını arttırmak da diğer önemli bir performans hedefidir.
- ix. Güney Dakota eyaletinde performans finansman uygulanmaktadır. Performans finansman modeli, işgücü piyasasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Performans hedefleri arasında öğrenci gelişim süreçleri ve Ar-Ge çalışmalarının teşviki yer almaktadır. Bu kapsamda kullanılan performans göstergeleri, okulun ikinci yılına devam eden öğrencilerin yüzdesini ve araştırma faaliyetleri için her kampüs tarafından yapılan harcamaları kapsamaktadır.
- x. Massachusetts eyaletinde toplam bütçenin %50'si çıktı esaslı olup, tercih edilen performans göstergeleri; lisans derecesi tamamlama, dönem başına en az 24 kredi saat üzerinden yapılan yatay geçişler, 30 kredi saatini tamamlama, birinci sınıf düzeyinde İngilizce öğrenimini tamamlama, yine birinci sınıf düzeyinde matematik öğrenimini tamamlama, tam zamanlı çalışan mezunlar ve genel başarı oranıdır.

Tablo 23

Farklı Eyaletlerde Performans Esası Finansman Uygulanırken Tercih Edilen Performans Göstergeleri

	Arizona	Alabama	Florida	Illinois	Indiana	Kansas	Louisiana	Maine	Michigan	Minnesota	Mississippi	Missouri	New Mex.	Nevada	Kuz. Caro.	Kuz. Dek.	Ohio	Oklahoma	Pennsylv.	Gün. Deko.	Tennessee	Texas	Utah	Washington
Lisans kredi saati																								
Toplam kredi saati		X		X							X		X			X	X	X			X	X		X
Lisans derecesi		X	X		X				X			X			X						X	X		
Transfer oranları			X				X		X					X	X						X	X		X
Ödüllendirilen lisanslar/diplomalar	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			X	X	X	X
Düşük gelirli/azınlık öğrencileri sayısı		X	X		X					X	X	X					X		X					X
STEM kayıtlı öğrenci sayısı		X		X	X	X		X	X	X	X			X	X				X	X		X		
Dış kaynaklı araştırma gelirleri				X			X	X	X		X		X	X					X	X	X	X		
İstihdam edilen mezun oranı				X			X	X			X		X		X									
Eyalet stratejik planda belirtilen lisans dereceleri			X			X	X								X				X					
Lisans tamamlama başına maliyetler			X	X				X	X		X	X												
İyileştirme kursları					X										X		X					X	X	X
Öğrenime devam oranları							X	X			X		X					X					X	
PEF 2.0 Uyg. tarihi	13	14	13	11	11	11	10	13	12	14	12	14	11	13	11	13	10	08	00	13	10	11	13	07

Kaynak: Ellis, 2015:13

Tablo 24

Performans Göstergelerinin Toplam Finansman İçerisindeki Payları

	Alabama	Florida	Illinois	Indiana	Michigan	Minnesota	Mississippi	Missouri	New Mexico	Nevada	Kuz. Dek.	Ohio	Gün. Dakota	Tennessee	Texas
Toplam kredi saati/dönem tamamlama	%10		%40				%90	%20	%35		%90	%30		%15	%1
Lisans derecesi		%25		%45			%20	%20		%10				%20	%1
Transfer oranları										%5				%10	%1
Ödüllendirilen dereceler	%10	%30		%30	%0.06	%20	%2	%20	%11	%40		%50		%25	%1
Azınlık öğrencileri	%25		%40												%2
Düşük gelirli öğrenci sayısı	%20	%15	%40	%15		%20	%2		%15	%15					%2
STEM kayıtlı öğrenci sayısı	%15	%10	%40	%10	%0.06	%20			%11	%15		bonus	%50		%2
Dış kaynaklı araştırma Gelirleri					%0.06		%2	%20		%10			%50	%10	%1
İstihdam edilen mezun oranı						%20			%2						
Eyalet stratejik planda belirtilen lisans dereceleri		%10													
Lisans tamamlama başına maliyetler							%2	%20							
İyileştirme kursları		%20													
Öğrenime devam oranları						%20									
Toplam PEF Ödeneği	%10	%6	%1	%6	%2	%5	%15	%10	%5	%5	%90	%100	%10	%80	%10

Kaynak: Ellis, 2015:14

Tablo 23’de ABD eyaletlerinde PEF uygulanırken tercih edilen performans göstergeleri yer almaktadır. Tabloya göre en çok tercih edilen performans göstergesi mezun olunan lisans dereceleri, bilim, teknoloji, mühendislik, matematik bölümlerine kayıtlı öğrenci sayısı ve dış araştırma gelirleridir. Tablo 24’te ise ilgili performans göstergelerinin PEF içerisindeki payları yer almaktadır. Tablonun en alt satırında ise eyaletler bazında PEF’nin toplam yükseköğretim bütçesi içerisindeki payları sunulmaktadır. Her eyalette PEF’nin payları değişkenlik göstermektedir. Örneğin; Tennessee eyaletinde bir yükseköğretim kurumunun toplam bütçesinin %80’i performans esaslı tahsis ediliyorken, Michigan eyaletinde bu oran ancak %2 düzeyindedir.

Tablo 24 farklı bir açıdan analiz edildiğinde, öncelikle tablo kendi içerisinde iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta yer alan eyaletlerde toplam bütçe içerisinde PEF’nin payı %2-%15 arasında değişmektedir. İkinci grupta yer alan eyaletlerde ise bu pay %90-%100 dolayındadır. İlk grupta yer alan eyaletlerde tercih edilen ortak performans göstergeleri 3, 4, 5, 6 ve 7 numaraları ile belirlenmiştir. İkinci grupta yer alan ortak göstergeler ise 1 ve 3’tür. Ancak Texas eyaletinde bir farkla tercih edilen göstergeler hem birinci hem de ikinci gruba dâhil olmaktadır.

ABD’de performans gösterge türleri genel olarak çıktı, süreç ve ekonomik kalkınma göstergeleri olarak üç temel gruba ayrılmaktadır. Birçok eyalette çıktı göstergeleri önemli iken, ekonomik kalkınma göstergeleri azınlıktadır. ABD kapsamında en sık kullanılan performans göstergeleri Tablo 25’te yer almaktadır (SRI International, 2012:52). Ülkede PEF, aynı zamanda araştırma performansını (rekabetçi araştırma fonları, araştırma değerlendirme skorları, yayınlar/alıntılar) desteklemekte ve öğrenci çıktıları da (özellikle mezuniyet/tamamlama oranları, kredi tamamlama oranı ya da diploma sayısı) finansman hesaplarırken dikkate alınmaktadır (Kivistö ve Kohtamaki, 2015:6).

Tablo 25

ABD Eyaletlerinde Genel Olarak Tercih Edilen Gösterge Türleri

Kategori	Performans Göstergeleri	Göstergelerin Açıklaması
Çıktı Göstergeleri	Mezun olunan lisans dereceleri	Yıllık öğrenci mezun oranı ya da sayısı, doktora derecesi, yüksek lisans derecesi, ön lisans derecesi, lisans derecesi, diğer profesyonel ödüllendirilen dereceler
	Mezun oranları (ya da zamanında mezun olma oranı)	Önceden belirlenen belli bir zaman diliminde mezun olunan oran ya da sayı, iki yıllık süreçte mezun olan ön lisans sayısı veya dört yıllık süreçte mezun olan lisans sayısı,
	Araştırma Teşvikleri	Üniversitelere ödenen federal araştırma ve geliştirme ödenekleri ile göstergeler
Süreç Göstergeleri	Transfer oranları (Dikey geçiş)	İki yıldan fazla yükseköğretim kapsamından dört yıllık kurumlara geçiş oranları
	Başarılı kurs/dönem tamamlama	Dönemlerini başarı ile tamamlayan öğrenci oranları ya da sayısı
	Öğrenci devamlılık (veya kredi toplama)	Öğrenciler belirlenmiş kredi saat eşliğini geçtikten sonra finansman amaçları için daha fazla ağırlıklandırılır
	İyileştirici ve yetişkin eğitimi yoluyla ilerleme	Öğrenciler belirlenmiş kursları ve yetişkin eğitim kurslarını başarı ile tamamladıktan sonra finansman amaçlarına yönelik daha fazla ağırlıklandırmalar sağlanır.
	İstihdam edilme	Mezuniyet sonrası işe başlama oranları
	Mezun olmak için zaman ve kredi	Bir lisans elde edebilmek amacıyla harcanan zaman ortalaması
Ekonomik Kalkınma Göstergeleri	Kazanılan araştırma ödenekleri	Araştırma geliştirme kapsamında kurum dışı elde edilen ödenek tutarları
	İşgücü geliştirme hedefleri ile bağlantılı mezuniyet	STEM bölümlerinden mezun olan yüksek kaliteli öğrenci sayısı ya da oranı

Kaynak: SRI International, 2012:53

2.9.3. Rusya’da Performans Esaslı Finansman Uygulanması

Rusya yükseköğretim sistemi temel olarak üç farklı kurumdan oluşmaktadır. Bu kurumlar üniversiteler, akademiler ve enstitülerdir (educations.com). Günümüzde Rusya yükseköğretim kurumları iki gruba ayrılmaktadır. İlk grup, ileri düzeyde inovasyon ve araştırma kapasitesine sahip iken, ikinci grup ise bölgesel yükseköğretim kurumları kapsamaktadır. Özellikle, bölgesel istihdamı sağlamak açısından bu okullar oldukça önemli rol oynamaktadır (Nikoloev ve Chungunov, 2012:60).

Rusya yükseköğretim sistemi 1990'lardan itibaren büyük bir değişim yaşamıştır. Bu değişim günümüzde de devam etmektedir. Bu değişim kapsamında merkezi olarak planlı bir yönetimden, piyasa odaklı bir ekonomiye geçilmesiyle Rusya yükseköğretim sisteminde nicel ve nitel anlamda birçok önemli yeni uygulama hayata geçirilmiştir (Johnstone, 2010b:1). 1992 yılında Rusya parlamentosu tarafından *Eğitim* isimli federal kanun kabul edilmiştir. Böylece yükseköğretim finansmanının hükümet dışı ve özel organizasyonlar aracılığıyla ayrıca bireyler tarafından yapılmasına imkân sağlanmıştır. Aynı zamanda özel eğitim kurumlarının oluşturulmasına zemin hazırlanmıştır. Bununla birlikte eğitim kurumlarının devlet bütçesi hariç, bağışlarla ve öğrenci harçları ile finansmanına imkan sağlanmıştır. Bu değişiklikler ile eğitim hizmetlerinin piyasada alınıp, satılması mümkün olmuştur (Forrat, 2012:15). Sonuç olarak piyasa ekonomisinin ağırlık kazanması hükümet dışı yükseköğretim hizmet sektörünün oluşturulmasına neden olmuştur (Parfenova ve Juscus, 2010:109).

Ülke genelinde yükseköğretim finansman sisteminde yeni tip organizasyon yapıları ve finansman kaynakları görülmeye başlanmıştır. Böylece kamu dışı yükseköğretim finansman kaynakları hızlı bir şekilde artmıştır (Irina ve Boris, 2007:105). Ancak Rusya yükseköğretim sektörü halen ağırlıklı olarak kamusaldır. Ülkede özel kolejlerin sayısı hızla artmasına rağmen, toplam yükseköğretim nüfusu içinde özel öğrencilerin sayısı %15'i aşmamaktadır (Kaganovich, 2012:57).

Yükseköğretim kurumlarına yönelik bir sonraki yıl için hükümetten tahsis edilen bütçe ödeneklerinin hacmi, mevcut yıla yönelik değişen parametreler ve farklı düzenlemeler ile belirlenmektedir. Bu düzenlemelerde önemli olan belirleyiciler (i) Ücretsiz eğitim gören öğrenci sayısı, (ii) Asgari ücret oranı, (iii) Devlet burs veya diğer sosyal imtiyaz ya da refah ödemelerinin standart hacmi ve (iv) Kamu hizmetleri ve diğer hizmetler için devlet tarifelerinden oluşmaktadır (Irina ve Boris, 2007:110).

2003 yılında Rusya yükseköğretim bütçe sisteminde etkinliği arttırmak ve yerel eğitim bütçesi ile vergi ödeyenlerin yükünü azaltmak amacıyla öğrenciler ile kurumlara yönelik sorumluluk transferini sağlamak amacıyla yeni bir reform uygulanmıştır. Böylece kurumlar bütçe önerilerini kabul ettirmek amacıyla mevcut performanslarını raporlamakta ve her kurum hedefleri ile amaçları esasında yıllık bütçe önerilerini teslim etmek zorundadır. Hükümet yetkilileri performans raporlarına göre yükseköğretim

bütçesini belirlemektedir (Timonshenko, 2011:404). Ancak kaynak tahsisinde performans göstergelerini içeren girişime rağmen, performansa yönelik tahsiste henüz küçük bir yol kat edilmiştir. Ülkede pratik olarak PEF, yükseköğretim kapsamında tamamen uygulanmamaktadır. Bu durumun nedeni ise ölçülmesi zor olan aşırı genel performans göstergelerinin kabul edilmesidir. Rusya, batının uyguladığı yükseköğretim kurumlarının bütçeleme metoduna benzeyen yöntem benimsemiştir (Davidovitch ve Sinuany-Stern, 2014:285).

2010 yılında kabul edilen Rusya Federal Kanunu No.83-FZ² ile özellikle devlet üniversiteleri arasında rekabet hızlanmıştır. Rusya’ da yükseköğretim kurumları, eğitim gören her öğrenci için kamu finansmanı elde etmektedirler. Böylece kurumlar daha fazla devlet desteği alan öğrencileri bünyelerinde barındırmak için piyasa odaklı bir çevrede rekabet etmeye başlamışlardır. Bu kanunun kabulünün amacı; kurumların faaliyetlerinde etkinliği arttırmaktır (Klyachko ve Sinelnikov-Murylev, 2013:3).

2.9.4. Japonya’da Performans Esaslı Finansman Uygulanması

Japonya yükseköğretim sektörü, ikili bir sisteme sahiptir. İlk sistem merkezi ve yerel yönetim tarafından kontrol edilen kamu sektörü olup, diğer sistem ise oldukça geniş bir uygulama alanı bulan piyasa odaklı özel sektördür (Johnstone, 2010c:1). Kamu sektörü öncelikle merkezi yönetim tarafından kurulan ulusal üniversitelerden oluşmaktadır (Mizuta, 2008:35-36). Ulusal üniversiteler akademik araştırmaların gelişmesinde, araştırmacıların eğitilmesinde ve mezun verilmesinde önemli rol üstlenmektedir (Kaneko, 2011). Kamu sektörüne bağlı diğer bir yükseköğretim kurumu da yerel devlet üniversiteler olup, bu üniversiteler valilik ve belediyelerin yetkisindedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında yerel üniversiteler kadınların yükseköğretime erişimini hızlandırmak ve kırsal alanda yaşanan istihdam sorunlarını çözmek amacıyla kurulmuştur (Mizuta, 2008:35-36).

Özel üniversiteler açısından durum incelendiğinde özellikle ülkede yükseköğretimin kitleleşmesi ve genişlemesinden özel üniversiteler sorumludur (Asonuma, 2002:111). Ülkede yükseköğretim sisteminin %75 kadarı özel kesim tarafından finanse edilmekte olup, kalan %25’lik kısım merkezi ve yerel idareler tarafından desteklenmektedir. Merkezi hükümet eğitim fonları, hem özel hem de kamu kurumlarına tahsil edilmektedir. Özel kurumlarda cari gelir ve gider bütçesinin %70 kadarı öğrenci

harçlarından oluşmakta iken, ulusal üniversitelerde bu oran %10 kadardır (Baba ve Tanaka, 2006:264).

Japonya’ da devlet üniversiteleri kapsamında yapılan en önemli reform, 2004 yılında kabul edilen *Birleşmiş Ulusal Üniversiteler* reformudur. Bu kapsamda ulusal üniversiteler bağımsız kurumsal varlıklar haline dönüştürülmüştür (Tetsuhiro, 2010:1). Reformun kapsadığı temel fikirlerin başında, her üniversitenin misyonunun ve amaçlarının tanımlanması, uyumlu iş yönetim araçları aracılığıyla yönetimde önemli ölçüde özerkliğin sağlanması ve sorumluluğun tanımlanması gelmektedir. Ayrıca iş dünyası ve öğrencilerin ihtiyaçları ile ilgili olarak üniversiteler arasında rekabet mekanizmasının uygulanması yer almaktadır (Yamamoto, 2010:46).

Bu reformun getirdiği en önemli değişikliklerden bir tanesi, finansmanla yakından ilişkili altı yıllık orta dönemli amaçların ve hedeflerin belirlenmesidir. Bu değerlendirme hem kurumsal yönetimin bir denetimi olarak uygulanmakta, hem de eğitim ve öğretimde performansı dikkate almaktadır (Yonezawa, 2007:95). Birleşmiş Ulusal Üniversiteler Kanunu’na göre devlet üniversiteleri kendi bütçeleri ile finansal açıdan özerk girişimlerdir. Önceleri her üniversiteye hükümet tarafından harcama kalemi (madde-kalem) bütçelemesi ile tahsis edilen destekler, artık toplu ödeme (blok hibe) şeklinde verilmeye başlanmıştır (Kaneko, 2011:107). Kamu kaynakları ulusal üniversitelere blok hibe şeklinde tahsis edilmekte ve belirli bir yıl içerisinde harcanamayan ödenekler bir sonraki yıla devrolmaktadır (İlyas, 2012:72).

Hükümetin üniversitelere yönelik yapmış olduğu finansal destekler MEXT, yani Japon Eğitim, Kültür, Spor, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Destekler üç farklı kanal aracılığıyla dağıtılmaktadır. Öncelikle, Ulusal Okullar Özel Hesabı (the National Schools Special Account) tarafından ulusal üniversitelere yönelik blok hibe şeklinde yapılan cari hibelerdir ve kurum performansı için teşvik mekanizması görevi üstlenmektedir (Yamamoto, 2010:46). MEXT, aynı zamanda zayıf performans gösteren üniversitelerin ve kolejlerin performanslarını arttırmaya yönelik tavsiyelerde bulunmuştur (Yonezawa, 2007:95). Japonya’ da üniversitelerin öğretim faaliyetleri için aldıkları fonlar, ağırlıklı olarak öğrenci sayısı, öğretmen sayısı ve eğitim birimlerinin sayısına bağlıdır. Araştırma hibeleri ise personel bilgileri, araştırma türleri, lisans

öğrencilerinin sayısı gibi girdi odaklı göstergelere bağlıdır (Jongbloed ve Vossensteyn, 2001:137).

Yerel üniversiteler yerel idareler tarafından desteklenmekte ve yerel idare yönetimi bu kurumların işletme maliyetlerinin büyük kısmına katlanmaktadır. Merkezi bütçeden ise sadece küçük bir pay alabilmektedirler (Baba ve Tanaka, 2006:265). Yerel devlet üniversiteleri kabul edilen yeni reform sonrası merkezi üniversitelere benzeyen özellikler kazanmıştır. Bu kapsamda dış uzmanları da kapsayan merkezden aşağıya yönetim yapısı uygulamaya başlamıştır. Böylece altı yıllık yönetim yapısını benimsemiş ve işletme harcamalarının ana kaynağını blok hibeler (torba bütçe) şeklinde tahsis etmeye başlamıştır (Mizuta, 2008:46).

2.10. İncelenen Ülkelerde Performans Esaslı Finansman Uygulamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu başlığı altında ikinci bölümde incelenen ülkelerde yükseköğretimde PEF uygulamaların genel bir değerlendirilmesi yapılmaktadır. Tablo 26'ya göre incelenen her ülkede yükseköğretim kurumlarına aktarılan kamu ödeneklerinde farklı oran ve şekillerde finansman mekanizması uygulandığı görülmektedir. Finansman şekli açısından incelenen ülkelerde performans taahhütnameleri ve formül finansman yöntemlerinin ağırlıklı olarak uygulandığı görülmektedir. Bununla birlikte tercih edilen performans göstergeleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Ayrıca kullanılan performans göstergelerinin yönü açısından bir değerlendirme yapıldığında hem eğitim-öğretimde hem de Ar-Ge finansmanında girdi ve çıktı göstergelerinin farklı boyutları yer almaktadır. Hatta kimi ülkelerde girdi göstergeleri önemli iken, diğer ülkelerde de çıktı göstergeleri ya da her ikisinin bir kombinasyonu geçerlidir.

Tablo 26'da yükseköğretim finansmanında ülkelerin diğer ülkelerden ayrılan yönlerine de vurgu yapılmaktadır. İlgili tabloda en dikkat çeken ülkelerden birisi Avusturya'dır. Ülkede yükseköğretim finansmanının neredeyse tamamı performansa dayanmaktadır. Ayrıca Portekiz ve Birleşik Krallık 'ta bağımsız değerlendirme kuruluşları tarafından yapılan değerlendirmeler önemli bir konuma sahiptir. Genel olarak, niceliksel performans göstergeleri baskın iken, niteliksel performans göstergesi olarak bağımsız değerlendirme kuruluşlarının fikirleri geçerlidir.

28 AB ülkesinin büyük çoğunluğunda eğitim-öğretim temel finansmanının en azından bir kısmı performans esaslı (lisans mezun sayısı, başarılı olunan derslerin kredi toplamı, yüksek lisans mezun sayısı) olup, Ar-Ge finansmanının çoğu ya da önemli bir kısmı yayın sayısı ve dışsal araştırma finansmanı gibi performans göstergelerine bağlı olmaktadır (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016:32).



Tablo 26

Çeşitli Ülkelerde Yükseköğretim Finansmanında Vuku Bulan Performans Esaslı Finansman Uygulamalarının Genel Bir Analizi

Ülkeler	Yükseköğretim Finansman Şekilleri	Tercih Edilen Performans Göstergeleri	Kullanılan Performans Göstergelerinin Yönü	Diğer Ülkelerden Ayrılan Yönü
<i>Avustralya</i>	Performans taahhütnameleri geçerlidir.	Öğrenci sayısı, personel sayısı, mezun sayısı, patent, lisans, araştırma sözleşmesi gibi yenilikler, mezun anketleri, yayın sayısı, araştırma sayısı	Eğitim-öğretim finansmanı için girdi göstergeleri, Ar-Ge finansmanı için hem girdi hem de çıktı göstergeleri kullanılmaktadır.	Performans anketleri önemli göstergeler arasında yer almaktadır.
<i>Avusturya</i>	Performans taahhütnameleri geçerlidir.	Öğrenci sayısı, mezun sayısı, araştırma projesi sayısı, kadın profesör sayısı, değişim programlarına katılan öğrenci sayısı	Hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge finansmanı için girdi göstergeleri kullanılmaktadır.	Toplam finansmanın %80'i performans taahhütnamelerine, %20'si formül finansman yöntemine dayanmaktadır. Kadın profesör sayısı önemlidir. Mevcut finansmanın neredeyse tamamı PEF'ye dayalıdır.
<i>Almanya</i>	Finansman türü bölgelere göre değişmektedir. Ancak genel olarak çok yıllık hedefleri kapsayan PEF uygulanmaktadır.	Her bölgede uygulanan performans göstergeleri farklıdır ama genel olarak mezun sayısı, yüksek lisans ve doktora mezun sayısı önemlidir.	Eğitim-öğretim finansmanında hem girdi hem çıktı göstergeleri geçerli iken, Ar-Ge finansmanında çıktı göstergeleri geçerlidir.	Bölgeler arası tercih edilen göstergeler cinsiyet eşitliği ve uluslararasılaştırma amacıyla belirlenmektedir. Ayrıca PEF %1-%95 değişebilen oranlara sahiptir.
<i>Belçika</i>	Performans taahhütnameleri geçerlidir.	Eğitim-öğretim finansmanında mevcut dönemde ya da bir önceki dönemde kayıtlı öğrenci sayısı, Ar-Ge finansmanında lisansüstü öğrencilerin sayısı, akademik dergilerde alınan atıf sayısı, araştırma ve personel hareketliliğine katılan kadın personel oranı	Eğitim-öğretim finansmanında girdi göstergeleri, Ar-Ge finansmanında ise çıktı göstergeleri geçerlidir.	Eğitim-öğretim ve araştırma amaçlı görev alan kadın akademisyen sayısı önemlidir.
<i>Birleşik Krallık</i>	Eğitim-öğretimde formül finansman ve Ar-Ge finansmanında rekabetçi finansman geçerlidir.	Kayıtlı öğrenci sayısı, öğrenci kazanımları, akademik çalışma sayısı ve diğer kurumsal göstergeler	Eğitim-öğretim finansmanında girdi, Ar-Ge finansmanında ise çıktı göstergeleri geçerlidir.	PEF formülleri her kurumun kendi unsurlarını içermektedir. Üniversiteler Araştırma Değerlendirme Uygulamaları olarak adlandırılan bağımsız kurul denetimi sonuçlarına göre bütçe elde etmektedir. Toplam mevcut finansmanda PEF payı %50'dir.

Tablo 26'nın devamı

<i>Çek Cum.</i>	Eğitim-öğretim için doğrudan performansa bağlı finansman ve Ar-Ge için rekabetçi finansman dayalıdır.	Eğitim-öğretim finansmanı kayıtlı öğrenci sayısına, öğrenci kazanımlarına bağlıdır. Ar-Ge finansmanı için lisansüstü mezun sayısı, yabancı/ulusal uzmanlar tarafından yapılan değerlendirme sonucu, kamu desteği olan proje sayısı geçerlidir.	Eğitim-öğretim için girdi göstergeleri, Ar-Ge finansmanı için çıktı göstergeleri geçerlidir.	Ar-Ge finansmanının %20'lik kısmı formül esaslı olup, araştırma sayısına, diğer kamu kaynaklarından elde edilen gelire ve yüksek lisans ile doktora öğrencilerinin sayısına bağlıdır.
<i>Danimarka</i>	Performans taahhütnameleri ve Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Öğrenciler tarafından başarılı olunan derslerin kredi sayısı, sınavlarda başarılı olan öğrenci sayısı, mezun doktora öğrencisi sayısı, bibliometrik araştırma göstergeleri, dış kaynaklardan finanse edilen araştırma miktarı	Eğitim-öğretim için çıktı göstergeleri geçerlidir. Ar-Ge ödenekleri için hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir.	Eğitim-öğretim finansmanında üniversite gelirinin üçte biri sınavları geçen öğrenci sayısına bağlıdır. Araştırma finansmanı iki şekilde sağlanmaktadır. Birincisi farklı bakanlıklar ve ikincisi Ulusal Araştırma Konseyidir. Ödenecek tahsisat %30 dışsal finansman, %25 yayın sayısı, %10 doktora dereceleri, ve %45 eğitim kaynaklarına bağlıdır. Toplam mevcut finansmanda PEF'nin payı %60'dır.
<i>Fransa</i>	Performans taahhütnameleri ve Ar-Ge finansmanı için rekabetçi finansman geçerlidir.	Kayıtlı öğrenci sayısı, araştırma sayısı, yapılan bina yüzölçümü, çalışan personel sayısı, eğitim sunumuna ilişkin göstergeler ve diğer kurumsal göstergeler	Eğitim-öğretim için girdi göstergeleri ve Ar-Ge finansmanı için hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir.	Performans esaslı uygulamalar toplam bütçenin %20'sini kapsamaktadır. Öğrenci sayısı, bütçenin %60'lık payına sahiptir.
<i>Finlandiya</i>	Eğitim-öğretim finansmanı için performans taahhütnameleri ve Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Mezun sayısı, bina sayısı, doktora program sayısı, doktora mezun sayısı, sosyal hizmet alanları, uluslararası öğrenci sayısı, öğrenci/akademisyen sayısı, doktora öğrencisi/mezun sayısı, atıf alan yayın sayısı, uluslararası hareketlilik/akademik personel sayısı, istihdam edilen mezunların sayısı vb.	Hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir.	Üniversiteler ile politeknik yükseköğretim kurumlarına farklı performans göstergeleri uygulanmaktadır. Eğitim %41, yüksek lisans derecesi %15, lisans derecesi %9, 55 AKTS üstü tamamlayan öğrenci sayısı %11, istihdam edilen mezun sayısı %1, öğrenci hareketliliği %2, yabancı uyruklu YL öğrenci mezunu %1 ve diğer öğrenim programlarında kayıtlı çalışma kredisi %4 orana sahiptir. Toplam mevcut finansmanda PEF payı %75-%100 arası değişmektedir.

Tablo 26'nın devamı

<i>Hollanda</i>	Eğitim-öğretim için performans taahhütnameleri, Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Yeni kayıtlı öğrenciler, diploma sayısı, mezunların oranı, Ar-Ge için lisansüstü öğrenci sayısı	Eğitim-öğretimde hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir, ancak çıktı göstergeleri ağırlıklıdır. Ar-Ge finansmanında ise hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir. Fakat girdi göstergeleri ağırlıklıdır.	Eğitim-öğretim finansmanının %50'si diploma sayısına ve uygulamalı bilimler finansmanını ise mezun sayısına bağlıdır. Ar-Ge finansmanı ise yüksek lisans ve doktora mezun sayısına bağlıdır. Toplam mevcut finansmanda PEF payı %27-%32 arası değişmektedir.
<i>İtalya</i>	PEF ile geleneksel bütçeleme yöntemleri birlikte uygulanmaktadır.	Öğrenci sayısı, mezun sayısı, ilk yılın sonunda başarısız olan öğrenci oranı, okuldan terk oranı, personel harcamaları, araştırma projelerinin sayısı, türü, araştırma ve doktora çalışmalarında görev alan personel sayısı ve öğrenci sayısı	Hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir.	Toplam yükseköğretim bütçesinin %7'si PEF'ye dayalıdır.
<i>İsveç</i>	Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Öğrenci sayısı, ders başına kredi sayısı, öğrenci kazanımları, mezun anketleri, diğer kurumsal göstergeler	Eğitim-öğretimde hem girdi hem de çıktı göstergeleri önemlidir. Ancak çıktı göstergeleri ağırlıklıdır. Ar-Ge finansmanında ise girdi göstergeleri geçerlidir.	Eğitim-öğretim finansmanının %40'ı öğrenci sayısına, %60'ı başarılı olunan derslerin kredi sayısına bağlıdır. 3 yıllık taahhütnameler geçerlidir.
<i>Macaristan</i>	Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Öğrenci sonuçları, devlet destekli yapılan çalışmaların sayısı, araştırma faaliyetlerinin kalitesi	Eğitim-öğretim finansmanında girdi, Ar-Ge finansmanında ise çıktı göstergeleri geçerlidir.	Kurum performansı finansman üzerinde %12 ile %20 oranında etkilidir. Ödenekler blok hibe şeklinde dağıtılmaktadır.
<i>Polonya</i>	Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Öğretim üyesi niteliği ile ilgili kazanımlar, personel sayısı, tam zamanlı kayıtlı öğrenci sayısı, araştırma projelerinin sayısı, bilimsel araştırma projelerine katılım sayısı, alınan ödüller, kalite belgeleri ve diğer kurumsal faaliyetler ile ilgili göstergeler	Eğitim-öğretim finansmanında girdi göstergeleri, Ar-Ge finansmanında ise çıktı göstergeleri geçerlidir.	Geçmiş maliyetler göz önünde tutulmaktadır. Üniversiteler ile hükümet arasındaki müzakereler sonucu performans hedefleri belirlenmektedir.
<i>Portekiz</i>	Eğitim-öğretim için geleneksel finansman ile performans taahhütnameleri Ar-Ge için rekabetçi finansman geçerlidir.	Öğrenci kazanımları, öğretim üyesi kazanımları, kurumsal değerlendirme sonuçları, patent sayısı, uluslararası dergilerdeki yayın sayısı, kayıtlı öğrenci sayısı ve mezun sayısı ve kurumsal diğer göstergeler	Ağırlıklı olarak girdi göstergeleri geçerlidir.	Üniversitelerin performansı Ulusal Yükseköğretim Değerlendirme Komitesi tarafından denetlenmektedir. Performans taahhütnameleri rekabetçi bir prosedüre dayalıdır.

Kaynak: 2.8 ve 2.9 başlıkları altında incelenen ülke uygulamalarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE YÜKSEKÖĞRETİM FİNANSMANI VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN ANALİZİ

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türk yükseköğretim sistemi ve finansmanı incelenmektedir. Bu bölümde öncelikle Türk yükseköğretim sistemi hakkında bilgi verilmektedir. Çalışmanın devamında çeşitli kurumlardan derlenmiş sayısal verilerden faydalanılarak, Türk yükseköğretim finansman yapısı incelenmektedir. Bölümün son kısmında önce Türkiye’de yükseköğretim alanında PEB konusunda yapılan uygulamalara yer verilmekte, daha sonra yükseköğretimde Stratejik Planlamaya Dayalı PEB dahilinde yaşanan sorunlar analiz edilmektedir.

3.1. Türkiye’de Yükseköğretim Sistemi

Türk yükseköğretim sistemi; üniversiteler, fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuarlar, meslek yüksekokulları, uygulama ve araştırma merkezlerinden oluşmaktadır (MEB, 2006:14). 2017 yılı için Türkiye’de 112 tane devlet üniversitesi, 76 tane vakıf üniversitesi ve 8 tane vakıf meslek yüksekokulu bulunmaktadır. Görevli öğretim elemanı sayısı ise 151.763’dür. Toplam öğretim elemanların 84927 tanesi erkek akademisyenlerden ve 66836 tanesi de kadın akademisyenlerden oluşmaktadır. 2016-2017 eğitim-öğretim dönemi için Türkiye’de toplam 7.198.987 yükseköğretim öğrencisi (ön lisans, lisans, yüksek lisans, doktora dereceleri) vardır. Ön lisans programlarına kayıtlı öğrencisi sayısı 2.555.926, lisans programlarına kayıtlı öğrencisi sayısı 4.071.579, yüksek lisans programlarına kayıtlı öğrencisi sayısı 480.215, doktora programlarına kayıtlı öğrencisi sayısı 91.267’dir. Devlet üniversitelerinde öğretimlerine devam eden öğrencilerin oranı %91,7 iken, %0,55’i uzaktan eğitim programlarına kayıtlıdır. Ayrıca toplam öğrencilerin %23’ü açık öğretime kayıtlıdır (istatistik.yok.gov.tr).

1981 yılında 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun kabulü ile yeni bir sürece girilmiş ve yükseköğretimde önemli yapısal düzenlemeler yapılmıştır. Çağdaş bilim teknolojilerinin kullanımı ve kalkınma planları ışığında yetenekli insan gücünü yetiştirerek, kaynakların daha akılcı bir şekilde kullanımını sağlamak amacıyla kabul edilen bu yeni kanun, Türk yükseköğretim sisteminin yönetim biçimini Anglo-Sakson

sisteminin temel ilkelerine dayandırmıştır (Baskan Atatnır, 2001:30). 2547 sayılı Kanun kabul edilen değişiklikler şöyledir (Hız, 2010:61):

- i. YÖK kurulmuştur,
- ii. Üniversitelerin yönetsel özerkliği kaldırılarak, tüm akademik yöneticilerin seçimle atanması kabul edilmiştir,
- iii. Önceleri kurullara ait olan birçok yetki tek kişiden oluşan organlara verilmiştir,
- iv. Kar amacı gütmeyen vakıflara yükseköğretim kurumu açma yolu açılarak, bir anlamda yükseköğretimde özelleştirme faaliyetleri hız kazanmıştır. Böylece ilk özel üniversite olan Bilkent Üniversitesi 1984 yılında kurulmuştur.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile sistemdeki kurumsal ve işlevsel bölünme ortadan kaldırılmış ve devlet akademileri yeni üniversiteler oluşturmak amacıyla birleştirilmiştir. Ayrıca tüm meslek yüksekokulları ve konservatuarlar üniversitelere bağlanarak, öğretmen okulları çeşitli üniversitelerin bünyelerinde eğitim fakültelerine dönüştürülmüştür (Gürüz, 2003:303). İlgili kanun ile yükseköğretim sisteminde görev alan birimler Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Yükseköğretim Denetleme Kurulu (YDK), Üniversitelerarası Kurul (ÜAK) ve yükseköğretim kurumları tarafından oluşmaktadır (Okçabol, 2007:183-186).

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun altıncı maddesine göre YÖK *“Tüm yükseköğretime düzenleyen ve yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerine yön veren, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, bir kuruluştur”* şeklinde bir ifade yer almaktadır. YÖK' ün görevleri ise şunlardır (Kanun No:2547, Madde 7):

- i. *“Yükseköğretim kurumlarının kurulması, geliştirilmesi, eğitim-öğretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve yükseköğretim alanlarının ihtiyaç duyduğu öğretim elemanlarının yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilmesi için kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamak, üniversitelere tahsis edilen kaynakların, bu plan ve programlar çerçevesinde etkili bir biçimde kullanılmasını gözetim ve denetim altında bulundurmak,*
- ii. *Yükseköğretim kurumları arasında bu Kanunda belirlenen amaç, ilke ve hedefler doğrultusunda birleştirici, bütünleştirici, sürekli, ahenkli ve geliştirici işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,*

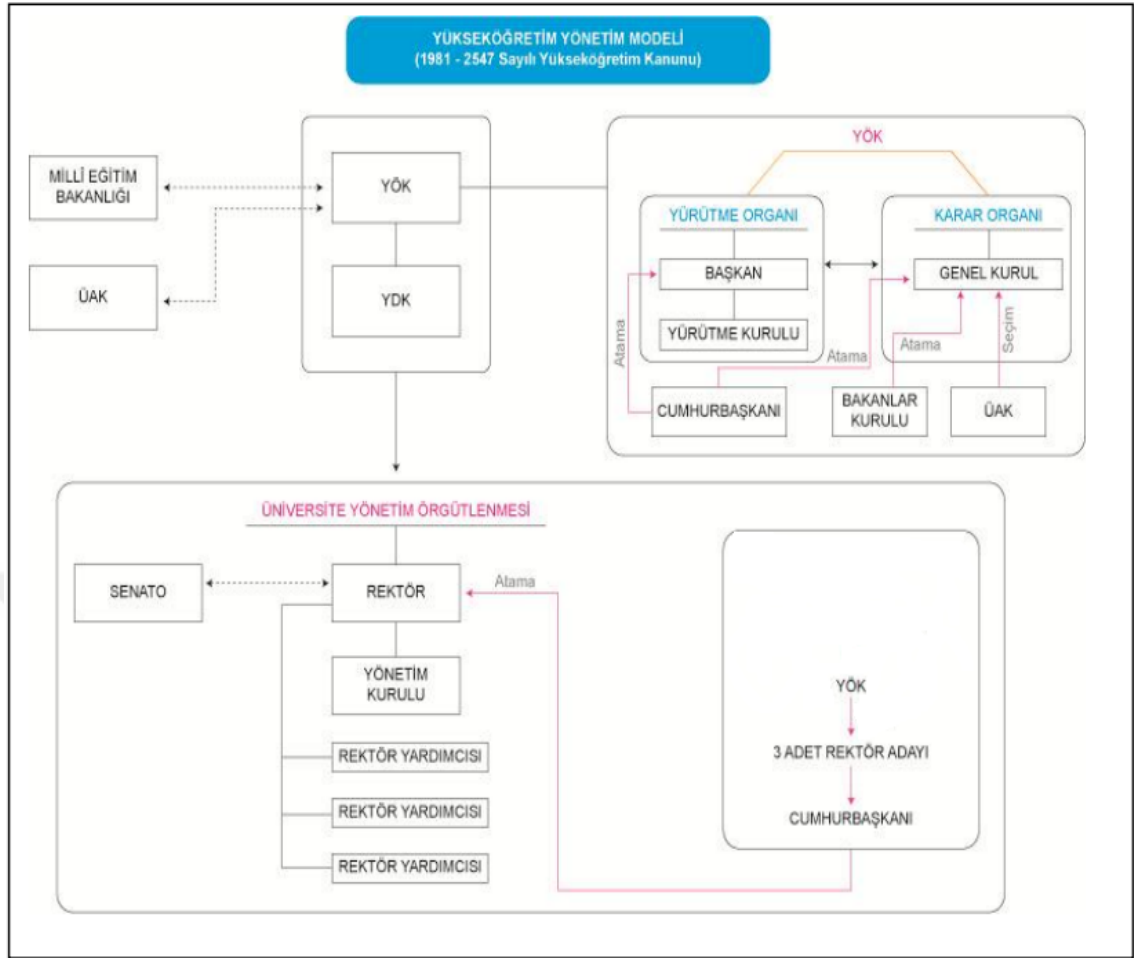
- iii. *Üniversite çalışmalarının en verimli düzeyde sürdürülmesi için büyümenin sınırlarını tespit etmek ve yaz öğretimi, gece öğretimi, ikili öğretim gibi tedbirler almak,*
- iv. *Yeni üniversite kurulmasına ve gerektiğinde birleştirilmesine ilişkin önerilerini veya görüşlerini Milli Eğitim Bakanlığına sunmak,*
- v. *Bir üniversite içinde fakülte, enstitü ve yüksekokul açılmasına, birleştirilmesi veya kapatılması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek önerilere dayalı kararlar almak ve gereği için Milli Eğitim Bakanlığına sunmak, Yükseköğretim kurumları içinde bölüm, anabilim ve anasanat dalları ile uygulama ve araştırma merkezi açılması, birleştirilmesi veya kapatılması; konservatuvar, meslek yüksekokulu veya destek, hazırlık okul veya birimleri kurulması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek öneriler üzerine karar vermek,*
- vi. *Eğitim-öğretimin aksamaması sonucunu doğuracak olaylar dolayısıyla öğrenime ara verilmesine veya tekrar başlatılmasına ilişkin olarak üniversitelerden gelecek önerilere göre veya doğrudan karar verip uygulamak,*
- vii. *Bakanlıklar tarafından kurulacak yükseköğretim kurumlarının kuruluş, amaç ve esaslarını inceleyerek görüşlerini ilgili makama sunmak,*
- viii. *Yükseköğretim kurumlarında eğitim - öğretim programlarının asgari ders saatlerini ve sürelerini, öğrencilerin yatay ve dikey geçişleriyle ve yüksekokul mezunlarının bir üst düzeyde öğrenim yapmalarına ilişkin esasları Üniversitelerarası Kurulun da görüşlerini alarak tespit etmek,*
- ix. *Üniversitelerin ihtiyaçlarını, eğitim-öğretim programlarını, bilim dallarının niteliklerini, araştırma faaliyetlerini, uygulama alanlarını, bina, araç, gereç ve benzeri imkanlar ve öğrenci sayılarını ve diğer ilgili hususları dikkate alarak; üniversitelerin profesör, doçent ve yardımcı doçent kadrolarını dengeli bir oranda tespit etmektir.”*

YDK, YÖK adına üniversitelere bağlı birimleri, alt elemanları, bunların eylemlerini denetleme ve gözetleme görevinde bulunmaktadır (Okçabol, 2007:186). Kısacası, bir üniversitedeki kantin işletmesinin hesaplarından, herhangi bir öğrenci faaliyetlerine kadar olan süreçte üniversitenin her türlü eylemleri YDK denetimi ve gözetimi altındadır (Yavuz, 2012:131). ÜAK ise rektörlerle Genelkurmay Başkanlığı'nın silahlı

kuvvetlere bağı akademilerden ve üniversite senatolarının da kendi üniversitelerinde dört yıllık süre kapsamında seçerek belirleyecekleri birer profesörden oluşmaktadır. Bu kurul akademik bir organ olup, üniversitelere ve YÖK'e gerekli önerilerde bulunur, yönetmelikleri hazırlar, görüş ve yükseltme esaslarını belirler ve doçentlik sınavlarını açmaktadırlar (Okçabol, 2007:186). Bununla birlikte üniversiteler arasında akademik yönden koordinasyonu sağlamak, öğretim üyesi ihtiyacının karşılanması amacıyla gerekli önlemleri almak ve üniversite kapsamı ile ilgili konularda kanun ve yönetmelik hazırlamaktadır (Yavuz, 2012:132). Şekil 12'de Türk yükseköğretim sisteminin şematik gösterimi yer almaktadır ve ilgili kurumların birbirleriyle olan etkileşimi gösterilmektedir³².



³²“Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM), 3 Mart 2011 tarihli ve 27863 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 17/2/2011 tarihli ve 6114 sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli bir kamu kurumuna dönüştürülmüş, kendine özgü bütçesi olan, uzmanlığa dayalı bir personel rejimi ve idari yapısını oluşturacak yasal zemin hazırlanarak” bugünkü halini almıştır (www.osym.gov.tr). Bu sebeple şekilde ÖSYM’ye yer verilmemiştir.



Kaynak: Yavuz, 2012:130

Şekil 12. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’na Göre Türkiye Yükseköğretim Yönetim Modeli (YÖK Sistemi)

3.2. Türkiye’de Yükseköğretim Finansmanı ve Niceliksel Yönü

1981 yılında kabul edilen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 55. maddesine göre devlet üniversitelerin gelir kaynakları; (i) Her yıl bütçeye eklenen ödeneklerden, (ii) Kurumlar tarafından yapılan yardımlardan, (iii) Tahsil edilecek harç ve ücretlerden, (iv) Yayın ile satış gelirlerinden, (v) Taşınır-taşınmaz malların gelirlerinden, (vi) Döner sermaye işletmelerinin karlarından, (vii) Bağışlar, vasiyetler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (Kanun No: 2547, 1981). Ancak esasen üniversitelerin gelir kaynakları merkezi kamu bütçesinden ayrılan paydan yani hazine yardımlarından, üniversitelerin kendi imkânları sonucu elde ettiği kaynaklardan ve öğrenci katkı paylarından oluşturmaktadır (Ersezer ve Ulutürk, 2008:110).

Türk yükseköğretim sistemi kapsamında kamu yükseköğretim kurumları idari ve akademik özerkliğe sahip iken, finansal konularda ise özerklikleri yoktur. Devlet üniversiteleri devletin kaynaklarını tertip bazında tahsis etmekte olup, tertipler arası ödenek aktarmaları merkezi yönetim tarafından belirlenen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Her bir tertip için tahsis edilen ödenek miktarı ise çoğunlukla geçmiş yıllar göz önünde bulundurularak dağıtılmaktadır (İlyas, 2012:92).

Türkiye’de yükseköğretim finansman politikalarına Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile diğer ilgili kanunlarda yer verilmektedir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı tarafından her beş yıllık süreci kapsayan kalkınma planları içerisinde de göndermeler yapılmaktadır. Bununla birlikte Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından yapılan eğitim şuraları esnasında yükseköğretim politikalarına yönelik kararlar da alınmaktadır (Özekicioğlu, 2013:101). 1982 Anayasa’sının 130. Maddesine göre yükseköğretim kurumu bütçelerinin taşınması gereken anayasal özellikler şöyledir (T.C. 1982 Anayasası, 130. Madde):

- i. Bütçeleri yükseköğretim kurumlarınca hazırlanmaktadır,
- ii. İlgili bütçeler YÖK tarafından denetlenir ve onaylanmaktadır,
- iii. YÖK onayını takiben MEB’e sunulmaktadır,
- iv. Merkezi yönetim ve özel idareli bütçelerin bağlı oldukları esaslara uygun olarak yürürlüğe konularak denetlenmektedir.

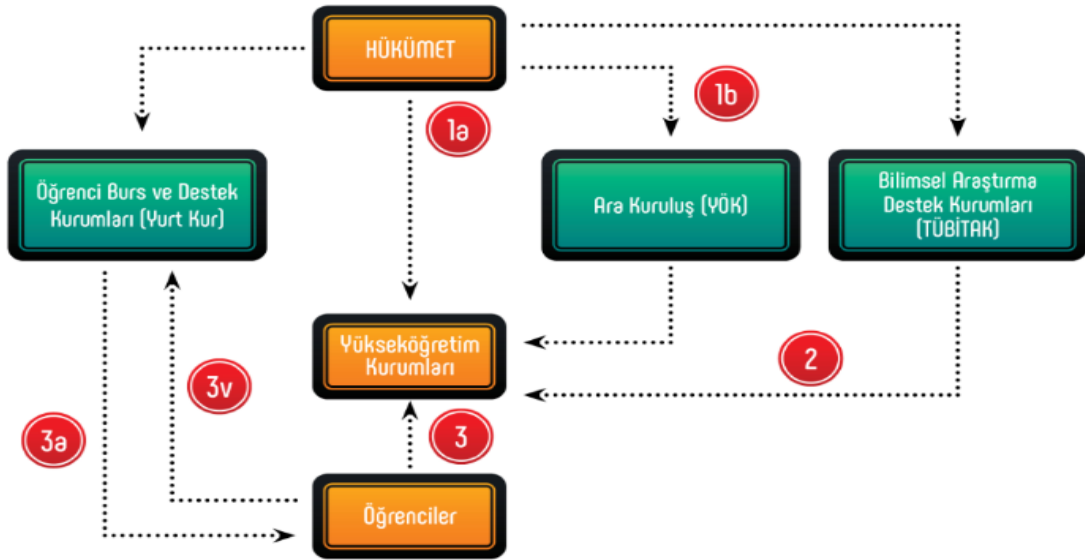
Onuncu Kalkınma Planı’na (2014-2018) göre yükseköğretim politikaları alanında alınan kararlar şöyledir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:34-35):

- i. *“Yükseköğretim sistemi, hesap verebilirlik temelinde özerklik, performans odaklılık, ihtisaslaşma ve çeşitlilik ilkeleri çerçevesinde kalite odaklı rekabetçi bir yapıya dönüştürülecektir.*
- ii. *YÖK, standart belirleme, planlama ve koordinasyondan sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılacaktır.*
- iii. *Yükseköğretimde kalite güvencesi sistemi oluşturulacaktır.*
- iv. *Yükseköğretim kurumlarının sanayi ile işbirliği içerisinde teknoloji üretimine önem veren, çıktı odaklı bir yapıya dönüştürülmesi teşvik edilecek ve girişimci faaliyetler ile gelir kaynakları çeşitlendirilecektir.*
- v. *Yükseköğretim kurumları çeşitlendirilecek ve yükseköğretim sistemi uluslararası öğrenciler ve öğretim üyeleri için çekim merkezi haline getirilecektir”.*

2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 12. maddesine göre merkezi yönetim bütçesi dahilinde özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan devlet üniversiteleri, *“Belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma*

yetkisi olan, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresi” olarak tanımlanmıştır (Kanun No:5018, 2003). Kamu yükseköğretim kurumlarının kamusal finansman şekli esas itibarıyla bütçe ile sağlanmaktadır (YÖK, 2007a:58).

Türkiye’de yükseköğretime doğrudan yapılan kamu kaynakları tahsisi, aslında YÖK ile yükseköğretim kurumlarına ayrılan ödenekler ile yapılmaktadır. Diğer bir deyişle; YÖK ile üniversitelerin bütçeleri, toplam yükseköğretim bütçesini oluşturmaktadır (Kesik, 2003:197). Şekil 13’te Türkiye’de kamu kaynaklarının yükseköğretim kurumlarına tahsis yolları gösterilmektedir. Şekilde 1 numaralı yol, yükseköğretim kurumlarının altyapı giderlerini kapsayan ve kamu yükseköğretim kurumlarının gelirlerinin birçok ülkede en önemli kısmını oluşturan merkezi bütçe ödenekleri yansıtmaktadır, 1a ile gösterilen yol, Kalkınma Bakanlığı’nı ve 1b ile gösterilen yol ise Maliye Bakanlığı’nın tahsis mekanizmasını göstermektedir. Araştırma ödenekleri ise TÜBİTAK aracılığıyla tahsis edilmektedir ve 2 numaralı yol ile ifade edilmektedir. Şekil 13’te yer alan üç numaralı yol da YURT-KUR aracılığıyla sağlanan fonları göstermektedir (Gürüz, 2003:214).



Kaynak Gürüz, 2003:216

Şekil 13. Yükseköğretim Kurumlarına Yönelik Kamu Kaynaklarının Tahsis Süreci

Şekil 13'e göre hükümet tarafından yükseköğretim kurumlarına sağlanan ödenekler ya Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından dolaysız olarak ya da dolaylı olarak YÖK aracılığıyla aktarılmaktadır. Ayrıca kurumlara Ar-Ge kapsamında verilen ödenekler dolaysız olarak TÜBİTAK aracılığıyla sağlanmaktadır. 3 numara ile gösterilen yol öğrencilerin yükseköğretim kurumlarına ödedikleri harçları temsil etmektedir. 3v yolu öğrencilerin barınma, yemek vb. ihtiyaçlarının karşılanması sonucu Yurt-Kur'a ödedikleri bedellerdir. Son olarak 3a yolu da Yurt-Kur'un öğrencilere sağladığı burs, öğrenim kredisi ve katkı kredisini ifade etmektedir.

Türkiye' de yükseköğretim kurumlarına sağlayan kaynak tahsisinde oldukça katı bürokratik sistem bulunmaktadır. Bir yükseköğretim kurum bütçesi yedi farklı aşamadan sonra uygulanmaktadır. İlk olarak Strateji Daire Başkanlığınca bir üniversitenin bütçe taslağı hazırlanmaktadır. Daha sonra ise YÖK denetimi gerçekleşmektedir. YÖK'ün kontrolü sonrası hazırlanan bütçe taslağı, onay için MEB'e iletilmektedir. MEB'in onayı üzerine hazırlanan bütçe, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) ve Meclis komisyonuna gönderilmektedir. Karara bağlanan bütçe ise Meclis genel kuruluna havale edilmektedir. Genel Kurulda görüşülmesinin ardından Cumhurbaşkanının onay vermesi ile yürürlüğe girmektedir (Taşar, 2011:1203).

Türkiye'de yükseköğretim kurumları mali açıdan merkezi yönetim bütçesinin bir parçası kabul edilmektedir (Yavuz, 2012:124). Bunun sonucunda yükseköğretimin finansmanında yer alan ortak husus, farklı aşamalarda sunulan yükseköğretim ifasının tümünün kamu hizmeti vasfının olmasıdır. İlave olarak, yükseköğretimin finansmanında kamu ile vakıf kurumları olarak iki temel yöntem mevcuttur. Kamu yükseköğretim kurumlarında devlet finansman sistemi, vakıf yükseköğretim kurumlarında ise özel finansman sistemi vuku bulmaktadır (YÖK, 2007a:57). Uzun senelerden beri Türk yükseköğretim kurumları katma bütçeli kuruluşlar şeklinde görev üstlenmiştir. Fakat üniversitelerin finansmanında hazine yardımları ön plandadır. Önceleri toplam yükseköğretim bütçesi kapsamında hazine yardımlarının oranı %80-85 dolayındayken, son yıllarda döner sermayelerin oranı artırılmış ve hazine yardımlarının oranı azalmıştır. Öğrenci katkılarının toplam bütçe içindeki oranı %4-5 dolayındadır. Kamu yükseköğretim kurumlarının toplam yükseköğretim bütçesi içinde yer alan diğer gelir kalemlerinin oranı ise sadece %1-2 civarındadır (Mutluer, 2008:17).

Yükseköğretim kurumlarının (i) 2547 Sayılı Kanunun 43. maddesinde belirtilen lisans düzeyinde öğretim gelirleri, (ii) 44. Maddesinde belirtilen uzaktan öğretim programı gelirleri, (iii) 46. Maddesinde belirtilen cari hizmet maliyetinin hesaplanması, (iv) 58. Maddesinde belirtilen döner sermaye payı, (v) Ek 25. Maddesinde belirtilen taşınmaz mallar, ve (vi) 3843 sayılı Kanunun 7. maddesinde ikinci öğretim gelirleri üniversitelerin bütçesine öz gelir olarak kaydedilip, gelir gerçekleştirmelerine göre (A) işaretli cetvelde yer alan giderler için kullanılmaktadır. Aşağıda belirtilen gelirler ise Yükseköğretim kurumlarının (B) işaretli cetvelinde yer almasına rağmen, hazine yardımı fonksiyonları içinde ödenekleştirilip, kullanılmaktadır (Köksal, 2016):

- i. Şartname, basılı evrak, form satış gelirleri,
- ii. Kitap, yayın vb. satış gelirleri,
- iii. Menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri,
- iv. Kişilerden alacaklar faizleri,
- v. Diğer faizler,
- vi. Diğer idari para cezaları,
- vii. İrat kaydedilecek nakdi teminatlar,
- viii. Kişilerden alacaklar,
- ix. Yukarıda tanımlanmayan diğer çeşitli gelirler,
- x. Diğer çeşitli taşınır satış gelirleridir.

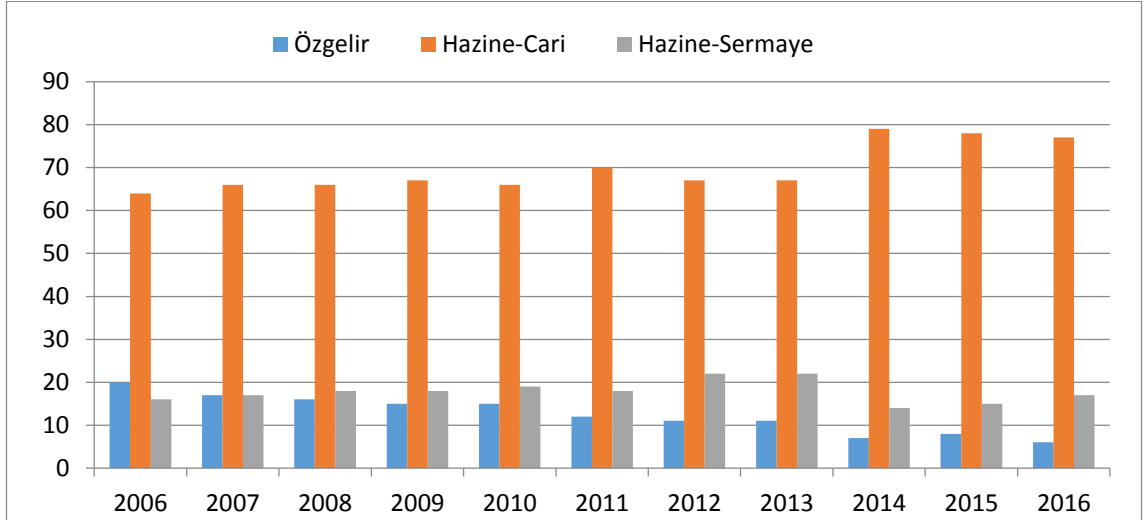
Tablo 27’de öz gelirlerin elde edildikleri gelir kalemleri ile kullanıldıkları gider fonksiyonları gösterilmektedir.

Tablo 27

Türkiye’de Yükseköğretim Gelirlerinin Giderlere Tasnifinin Gösterimi

GELİR ADI	FONKSİYON ADI
Lojman Kira Gelirleri Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	Taşınmaz Mal Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler
İkinci Öğretimden Elde Edilen Gelirleri	İkinci Öğretim Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler
Yaz Okulu Gelirleri	Yaz Okulu Gelirleri İle Yürütülecek Hizmetler
Tezsiz Yüksek Lisans Gelirleri	Tezsiz Yüksek Lisans Gelirleri İle Yürütülecek Hizmetler
Araştırma Projeleri Gelirleri Payı	Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Hizmetleri
Döner Sermayelerin Aylık Gayri Safi Hasılatından Aktarmalar	Döner Sermaye Gelirlerinden Ayrılan Tutarlar ile Yürütülecek Hizmetler
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Alınan Bağış ve Yardımlarla Yürütülecek Hizmetler
Uzaktan Öğretim Gelirleri	Uzaktan Öğretim Gelirleriyle Yürütülecek Hizmetler
Uluslararası Ortak Eğitim ve Öğretim Program Gelirleri	Uluslararası Ortak Eğitim ve Öğretim Program Gelirleri İle Yürütülecek Hizmetler
Örgün ve Yaygın Öğretimden Elde Edilen Gelirler	Öğrencilerin Beslenmesine, Barınmasına, Sağlığına, Kültür ve Spor Faaliyetlerine, Diğer Giderlerine İlişkin Giderler
Diğer Hizmet Gelirleri	

Kaynak: Köksal, 2016

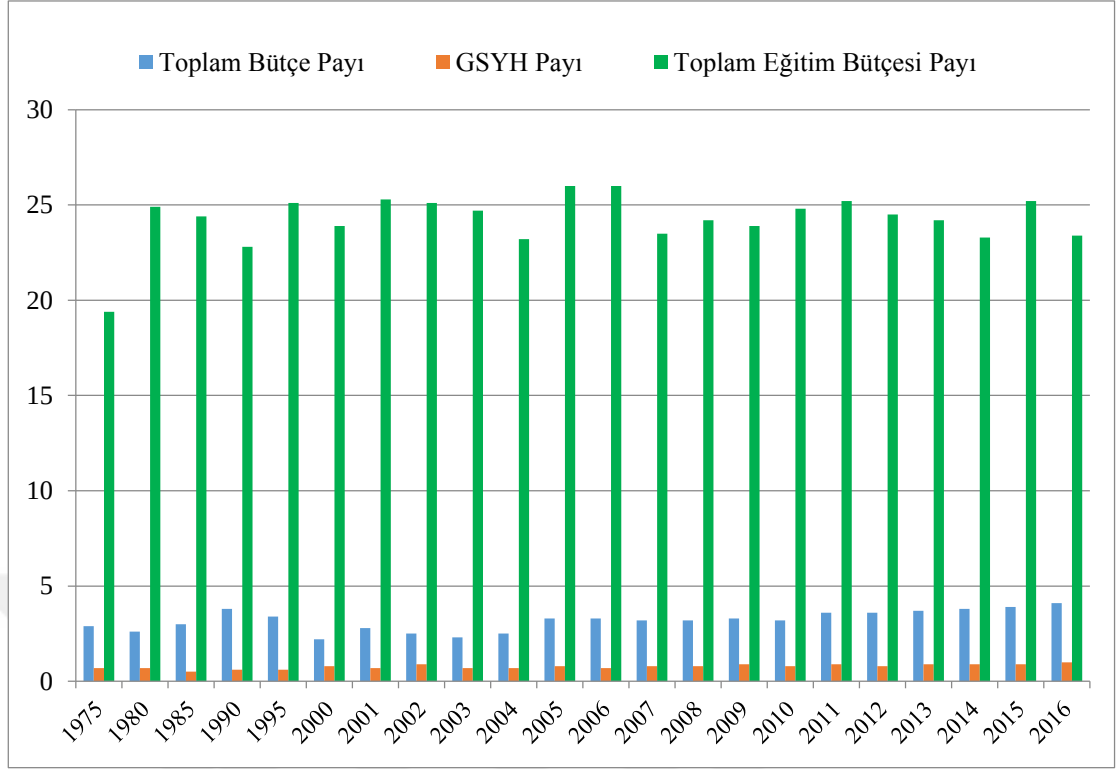


Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali ve Kontrol Müdürlüğü (Ödenek (A), Gelir (B) ve Finansman (F) Cetvelleri); akt. Bursalıoğlu Aybarç, 2014:154 ve Tosun, (2016:18)

Grafik 3. Kamu Yükseköğretim Kurumları Gelirlerinin Toplam Gelir Bütçesi İçindeki Payları (2006-2016)

Grafik 3’de kamu yükseköğretim kurumlarının gelir kaynaklarının toplam yükseköğretim kurumları gelir bütçesi içindeki payları yer almaktadır. Buna göre yükseköğretim kurumlarının merkezi hükümetten aldığı cari hizmet ödeneklerinin tutarı bütçe içerisinde en yüksek paya sahip iken, sermaye ödenekleri ile üniversitelerin kendi öz gelirlerinin payları oldukça düşük düzeyde seyretmektedir. Hatta 2006 yılında öz gelirlerin oranı sermaye yatırımları için aktarılan gelirden daha fazla olmasına rağmen, son yıllarda öz gelirlerin tutarında belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Bu durum ise Türkiye’de halen devlet üniversitelerin yoğun bir şekilde kamu kaynakları ile finanse edildiğine işaret etmektedir.

Yükseköğretim hizmetinin paralı olduğuna dair bir düzenlemeye Anayasa’nın 130. maddesinde yer verilmemiştir. Ancak 14.6.1973 tarih ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’nun 38. maddesinde “*Yükseköğretim paralıdır*” hükmüne yer verilmiştir (YÖK, 2007a:60). Buna istinaden 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 43. maddesine göre yükseköğretim hizmeti harca tabidir. Bir yükseköğretim eğitim-öğretim programına kayıt olan öğrencilerden temin edilecek öğrenim ücretlerinin gelir ve giderleri, harcama usul ve esasları Maliye Bakanlığı’nın görüşü alındıktan sonra YÖK tarafından düzenlenen yönetmelik ile belirlenmektedir (Kanun No:2547, 1981). Bununla birlikte, günümüzde uygulanan harç sistemine göre birinci öğretim öğrencileri normal eğitim-öğretim süreleri kapsamında katkı payı ödemekle yükümlü değilken, ikinci öğretim öğrencileri ve uzaktan eğitim öğrencileri normal eğitim-öğretim döneminin başlangıcından itibaren öğrenim ücreti ödeme yapmak ile yükümlüdür. Ayrıca açık öğretim öğrencileri de katkı payı ödemekle yükümlüdür.



Kaynak: MEB istatistikleri (2006-2015) ve YÖK, 2007a:122

Grafik 4. Yükseköğretim Bütçesinin Toplam Merkezi Bütçe ve GSYH İçindeki Payı (1975-2016)

Grafik 4'te toplam yükseköğretim harcamalarının 1975-2015 yılları arasında GSYH, toplam devlet bütçesi ve toplam eğitim bütçesi içindeki payları yer almaktadır. Grafik incelendiğinde, yükseköğretim kurumlarının ülkede yaratılan toplam katma değerden ne kadar pay aldığı bir ölçütü olan toplam yükseköğretim harcamalarının GSYH içindeki payının %1'den daha az seyrettiği, toplam devlet bütçesi içindeki payının ise %2 ve %3 dolaylarında olduğu görülmektedir. Özellikle 2005 yılından itibaren yükseköğretim harcamalarının toplam devlet bütçesi içindeki payında belirgin bir artış yaşanmıştır. Ayrıca grafikte yükseköğretim harcamalarının toplam eğitim bütçesi içindeki payları da yer almaktadır. Bu oran yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlemektedir. İlgili oran 1975 yılında %20'den daha az iken, 2000'li yıllara gelindiğinde %25 dolaylarındadır.

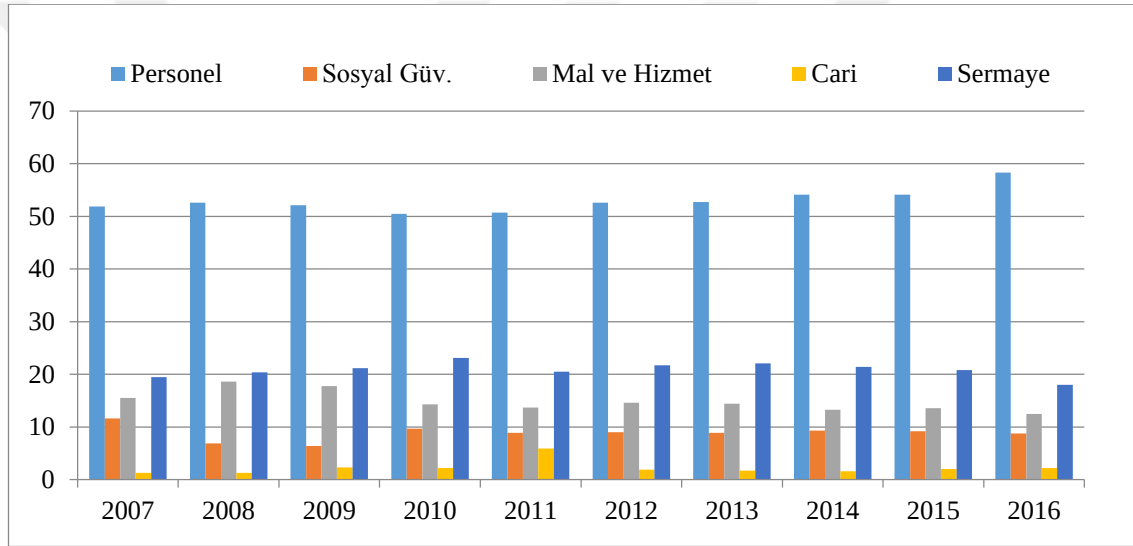
Tablo 28**Yükseköğretim Harcamalarının GSYH, Toplam Devlet Bütçesi ve Toplam Eğitim Bütçesi İçindeki Payları (1995-2016)**

	GSYH İçindeki Payı	Başlangıç Ödeneklerinin Toplam Devlet Bütçesi İçindeki Pay	Harcama Tutarının Toplam Devlet Bütçesi İçerisindeki Payı	Toplam Eğitim Bütçesi İçindeki Pay
2016	1,0	4,1	4,3	23,4
2015	0,9	3,9	4,2	25,2
2014	0,9	3,8	4,2	23,3
2013	0,9	3,7	4,0	24,2
2012	0,8	3,6	4,0	24,2
2011	0,9	3,6	4,1	25,2
2010	0,8	3,2	3,5	24,8
2009	0,9	3,3	3,4	23,9
2008	0,8	3,2	3,3	24,2
2007	0,8	3,2	3,2	23,5
2006	0,7	3,3	3,1	26,0
2005	0,8	3,3	3,2	23,2
2004	0,7	2,5	3,1	24,7
2003	0,7	2,3	2,7	25,1
2002	0,9	2,5	2,4	25,1
2001	0,7	2,8	2,4	25,3
2000	0,8	2,2	2,4	23,9
1995	0,6	3,4	3,0	25,1

Kaynak: MEB istatistikleri (2006-2016) ve YÖK, 2007a:122, www.bumko.gov.tr

5018 sayılı Kanun'un kabulü ile birlikte Türk bütçe sınıflandırmasında bir takım yenilikler yapılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 15. Maddesine göre; “*Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır.*” ifadesi yer almaktadır (Kanun No:5018, 2003). Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) kapsamında giderler; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olarak dört gruba ayırmaktadır. ABS özünde giderin, gelirin ve finansmanın sınıflandırması olarak üç bölümden oluşmaktadır. (BUMKO, 2011a:2).

Yükseköğretim kurumları bütçesi incelenirken ödeneklerin hangi amaçların gerçekleştirilmesine yönelik kullanıldığını irdelemek önemlidir. Buna göre, harcama kalemlerinden personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna prim ödemeleri, tüketim amaçlı malzeme ve mal alımları, demirbaş alımları cari ödenekler ile finanse edilirken, makine, teçhizat ve taşıt alımları, hizmet ve onarım giderleri yatırım ödenekleri ile finanse edilmektedir. Hizmet alımları, diğer ödemeler ve transferler ise işin özelliğine göre cari veya yatırım ödenekleri ile karşılanmaktadır (Kesik, 2003:119). Kabul edilen analitik bütçe sınıflandırılması doğrultusunda, Grafik 5'te toplam yükseköğretim kurumları bütçesinin ekonomik sınıflandırma kapsamında yer alan alt bileşenlerinin toplam bütçe içindeki payı yer almaktadır.



Kaynak: BUMKO, Bütçe Kanunu ve ekleri (2007-2016 yılları arası)

Grafik 5. Yükseköğretim Kurumlarının Toplam Bütçesi İçinde Ekonomik Sınıflandırmanın Alt Bileşenlerinin Payları (2007-2016)

Grafiğe göre personel harcamaları ele alınan yıllar dâhilinde en yüksek paya sahip iken, cari giderler ise en düşük paya sahiptir. Ancak cari giderler, yükseköğretim kurumlarının asıl hizmet ödeneğini meydana getirmekte ve bu kalemden yaşanan değişimler yükseköğretim kurumlarının sundukları hizmet kalitesini etkileyebilmektedir (Kesik, 2003:102). Tabloya göre sermaye ile mal ve hizmet alımı giderlerine ayrılan payların hemen hemen aynı düzeyde seyrettiği anlaşılmaktadır.

Tablo 29

Yükseköğretim Kurumlarının Toplam Bütçesinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2007-2016, TL cinsinden)

	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımı	Cari Giderler	Sermaye Giderleri	Toplam
2016	13.763.125.000	2.078.490.000	2.963.069.000	524.126.000	4.261.886.000	23.590.696.000
2015	10.011.864.000	1.716.406.000	2.533.192.000	378.879.000	3.853.000.000	18.493.252.000
2014	9.180.098.000	1.578.282.000	2.267.786.000	287.614.000	3.625.230.000	16.939.010.000
2013	8.028.608.000	1.366.638.000	2.195.908.000	271.250.500	3.365.356.000	15.227.760.500
2012	6.712.333.000	1.157.139.000	1.861.235.000	247.474.000	2.765.422.000	12.743.603.000
2011	5.838.952.000	1.032.527.000	1.576.618.000	689.498.500	2.366.332.000	11.503.927.500
2010	4.727.494.000	916.186.000	1.338.123.000	209.011.600	2.164.643.000	9.355.457.600
2009	4.572.750.500	565.424.725	1.561.420.000	209.227.000	1.863.897.000	8.771.719.225
2008	3.850.833.200	505.913.600	1.363.916.000	99.242.850	1.498.379.000	7.318.284.650
2007	3.419.435.000	770.316.000	1.026.499.000	85.629.000	1.284.813.000	6.586.692.000

Kaynak: BUMKO, Bütçe Kanunu ve ekleri (2007, 2008, 2009b, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016)

Tablo 29’da 2007-2016 yılları arasında toplam yükseköğretim bütçesinin ekonomik sınıflandırmanın alt bileşenlerine ayrılan miktarlar TL cinsinden yer almakta ve ilgili yıllara ait yükseköğretim kurumları bütçesinin toplam tutarı gösterilmektedir.

3.3. Vakıf Üniversitelerinin Finansman Yapısının İncelenmesi

1982 Anayasası'nın 130. Maddesi uyarınca kazanç elde etmeye yönelik olmama şartıyla, vakıflar tarafından devletin gözetimi ile denetimine tabi yükseköğretim kurumlarının kurulacağı hükmü mevcuttur. Vakıf yükseköğretim kurumları, mali ve idari alanlarda akademik faaliyetlerin gerçekleşmesi ve bünyelerinde çalışacak öğretim elemanlarının görevlendirilmesi açısından devlet onayıyla hayata geçirilen yükseköğretim kurumlarıdır (Kesik, 2003:250). Vakıf üniversiteleri kısmi idari ve akademik özerkliğe sahip iken, devlet üniversitelerinden farklı olarak tam mali özerkliğe sahiptir (İlyas, 2012:92).

Vakıf üniversitelerinin finansman kaynakları üç gruba ayrılmaktadır. Öncelikle kurucu vakfın katkısı, öğrenci harçları ve devlet yardımıdır. Vakıf yükseköğretim kurumlarının durumu incelendiğinde, harcamaların büyük kısmı öğrenciler aracılığıyla karşılanmaktadır. Ancak toplam gelirin sadece yüzde beş dolayısı devlet tarafından finanse edilmektedir (YÖK, 2007a:65). 2007 öncesi bütçede yer verilen ödenek ile sınırlı olmak koşulu ile bu üniversitelere Maliye Bakanlığı'na devlet yardımı yapılmaktaydı ve yardım alan vakıf üniversitesi her yıl nisan ayı sonuna kadar önceki yılın gelirleri ile giderlerini Maliye Bakanlığı'na, MEB'e ve YÖK'e göndermek zorundaydı (Vakıflar Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği, 2005). Ancak, 2007 yılından itibaren Vakıf Üniversitelerine Maliye Bakanlığı tarafından ödenek aktarımı yapılmazken, ilgili yükseköğretim kurumları sadece Kalkınma Bakanlığı tarafından yatırım ödeneği elde edebilmektedirler.

Üniversiteler tarafından sağlanan hizmetler ve araştırma bütçeleri de vakıf üniversitelerinin ek gelir kaynakları arasındadır (Yüksel, 2014:50). Gelirlerinin dağılımı açısından incelendiğinde, vakıf üniversiteleri iki gruba ayrılabilir. Öncelikli grup, gelirlerin büyük oranının kurucu vakıf tarafından karşılanmasını kapsamaktadır. İkinci grupta yer alan yükseköğretim kurumlarının gelirlerinin büyük oranı öğrenciler tarafından finanse edilmektedir. Günümüz Türkiye'si şartlarında ise vakıf üniversitelerinin sayıca büyük bölümü ikinci grup kapsamında yer almaktadır (YÖK, 2007b:9).

Vakıf üniversitelerinin PEB sistemini uygulama zorunluluğu yoktur. 5018 sayılı Kanun gereği kamu yükseköğretim kurumları PEB sistemini uygulamakla yükümlü iken, vakıf yükseköğretim kurumları arzu ettikleri bütçe sistemini tercih edebilmektedirler. Ancak

PEB sistemini uygulamak ile yükümlü bulunan kamu yükseköğretim kurumlarının kaynakları verimli ve etkin kullanma gibi sağladığı avantajlardan vakıf üniversiteleri faydalanamamaktadırlar (Yüksel, 2014:81).

3.4. Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi ve Yükseköğretim Kapsamında Değerlendirilmesi

Çalışmanın önceki kısımlarında çeşitli ülkelerde yükseköğretim alanında vuku bulan PEF yöntemine ilişkin uygulama örneklerine yer verilmişti. Çalışmanın bu alt başlığında öncelikle Türkiye özelinde Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi hakkında açıklamalar yapılmaktadır. Devamında ise yükseköğretim kapsamında uygulamada karşılaşılan sorunlara yer verilmektedir.

3.4.1. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Genel Bir Çerçevesi

Türkiye’de uzun yıllar uygulanan Planlama Programlama Bütçe Sistemi ile istenilen sonuçlara ulaşılamaması ve geleneksel bütçe anlayışına devam edilmesi kamu kaynak kullanımında etkinsizlik sorununu derinleştirmiştir. Böylece uzun yıllardan beri var olan kronik bütçe açıklarının sadece gelir yetersizliğinden değil, aynı zamanda mevcut gelirlerin etkin bir şekilde kullanılamamasından kaynaklandığı sonucuna varılmıştır (Özen, 2008:213-214). 2000’li yılların başından itibaren reform çalışmaları hızlandırılmış ve 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na göre Türkiye’deki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bütçesi Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi ile uyumlu hale gelmiştir. Böylece stratejik amaçlar ile hedefler doğrultusunda belirlenen performans hedefleri ile göstergelerine göre kamu kurumlarına ödenek aktarımı yapılması amaçlanmıştır. Özel bütçeli kuruluşlar kapsamında değerlendirilen yükseköğretim kurumlarının bütçeleri 5018 sayılı Kanun uyarınca Stratejik Planlamaya Dayalı PEB göre hazırlanmaya başlanmıştır.

2001 yılında Maliye Bakanlığı *Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi* kapsamında pilot uygulamalar yapmıştır. Böylece belirlenen altı kurumda (MEB, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Karayolları Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü) çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin PEB çalışmaları

yürütmüştür (Özen, 2008:221-222). 04/07/2003 tarihli *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı* uyarınca da şimdiki adıyla Kalkınma Bakanlığı olan T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2003 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nde pilot düzeyde stratejik planlama çalışmaları başlatılmıştır (Karacan, 2010:190).

PEB, performans bilgisine dayanan bir sistem olup, performans hedef ve göstergelerinin oluşturulup, performansın değerlendirilmesi, idarelerin faaliyetlerinin bilgi ve verilere dayalı takip edilmesini içermektedir. Böylece kamu idarelerinin, PEB'nin gerektirdiği bilgileri derleyerek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları mecburidir (BUMKO, 2004b:12). PEB'nin genel özellikleri arasında; girdiden ziyade sonuca odaklılık, hesap verme mekanizması kapsamında şeffaflığa önem verme, kaynak kullanımında maliyetlendirme ile önceliklendirme, hedeflere yönelik uygunluğun denetim aşamasında serbestlik sağlama, harcama sonrası performans denetimini kapsama ve plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması yer almaktadır (Boran, 2013:13). Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi' ne göre, "*Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır.*" ifadesi yer almaktadır (BUMKO, 2009a:1).

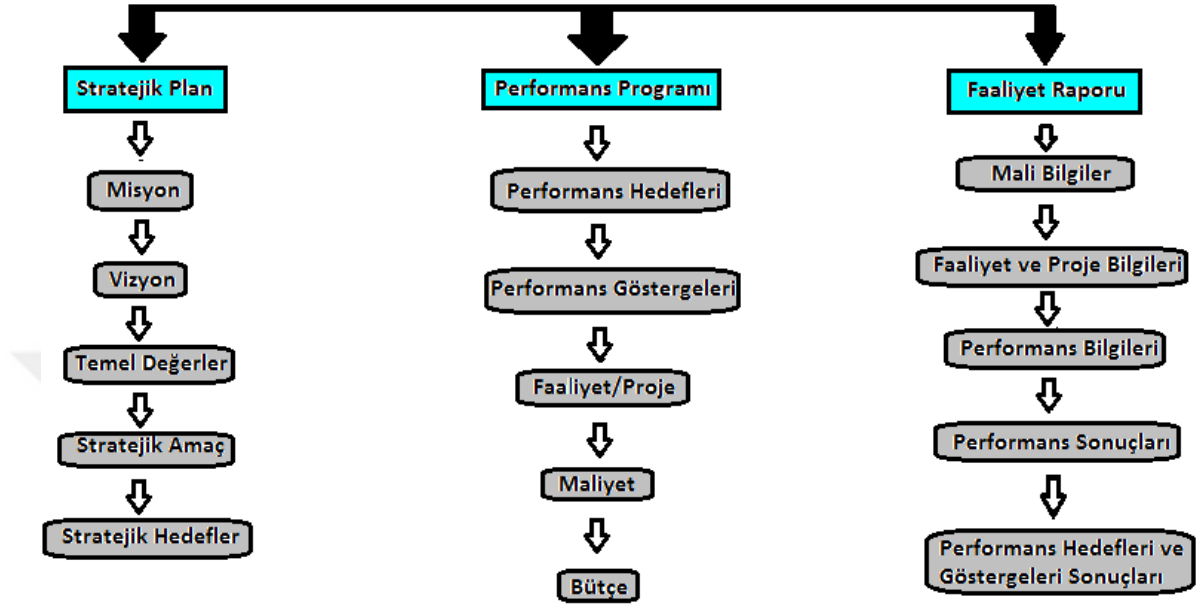
5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesine göre; "*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.*" ibaresine yer verilmiştir (Kanun No:5018, 2003).

5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanun, kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve tutumlu kullanımını, plan-program ile bütçe arasında ilişki kurulmasını, mali saydamlık ile hesap verebilirlik ilkelerini içermektedir. Ayrıca çok yıllık bütçeleme anlayışının benimsenip, çıktı-sonuç odaklı finansman tahsisinin gerçekleştirilmesi için PEB geçiş çalışmaları yapılmıştır (BUMKO, 2017). PEB uygulamasının kabul edilmesinin amacı ise kamu harcama reformu gereği, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamaktır (Erüz, 2005:64). Diğer nedenler arasında (i) Planlama-programlama-bütçe lemede yaşanan sorunlar, (ii) Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik önceliklerini ön planda tutarak bütçe hazırlama aşamasında karşılaştıkları zorluklar, (iii) Kamu hesaplarının saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarından uzak olması, (iv) Bütçe denetimi aşamasında hukuki denetime ağırlık verilmesi ve (v) Dünyada PEB'nin işlerlik kazanması yer almaktadır (Özen, 2008:215-217).

PEB'nin getirdiği önemli yeniliklerden biri tanesi performans denetimidir. PEB sürecinde belirlenen hedef ile göstergeler ve hazırlanan performans programı ile faaliyet raporları performansın daha sistematik, nesnel olarak denetlenmesine olanak sağlamaktadır (BUMKO, 2004b:12-13). Ayrıca bütçe hazırlama ve uygulama süresince kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenerek, kamu mali yönetimde yetki-sorumluluk dengesi kurulmuştur. Harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim görevlerinde ilgili kamu daireleri görevlendirilmiştir (Hastürk, 2005:14). Bununla birlikte kamu idarelerinin karar verme sürecindeki sorumlulukları arttırılarak, idarelere göreceli esneklik kazandırılmıştır (Boran, 2013:83).

PEB unsurları; orta ve uzun vadeli planları içeren stratejik plan, stratejik planların yıllık uygulama aracı olan performans programları ve performans programı kapsamında uygulanan faaliyetlerin sonuçlarını içeren faaliyet raporlarıdır (Badem ve diğerleri, 2013:82). İlgili maddede belirtilen düzenlemeleri yapmak, esas ve usulleri belirlemek Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı aittir (Tüğen, Gürsoy ve Özen, 2011:11). Kalkınma Bakanlığı kamu idarelerinin stratejik plan yapma yükümlülüklerini düzenleme rolü üstlenmiştir. Maliye Bakanlığı ise kamu idarelerinin PEB düzenleme görevini ifa etmektedir (Çetin ve Taş, 2012:59). Stratejik Planlamaya Dayalı PEB'de

stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu önemli rol oynamaktadır. Şekil 14’te Türkiye’de kamu kurumlarında uygulanan PEB’nin unsurları gösterilmektedir.



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü tarafından 2004 yılında yayınlanan *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*’nden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 14. Türk Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinin Unsurları

Şekil 14’e göre Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi öncelikle üç aşamaya ayrılmaktadır. Birinci aşamada stratejik plan belirtilirken, ikinci aşamada performans programı süreci yer almaktadır. Son aşama ise faaliyet raporundan oluşmaktadır. Buna göre öncelikle yükseköğretim kurumunun senatosu tarafından kurumun misyonu, vizyonu, temel değerleri, stratejik amaçları, stratejik hedefleri ile stratejik göstergeleri belirlenmektedir. Stratejik amaç ve stratejik hedef arasındaki farkı anlamak amacıyla şu örnek verilebilir: 2014-2018 dönemine ait Sakarya Üniversitesi’nin stratejik amaçlarından bir tanesi “*Bilimsel çalışmaların sayı ve niteliğini artırmaktır*”. İlgili stratejik amacın gerçekleştirilmesi amacıyla belirlenen stratejik hedeflerden bazıları ise “(i) Üniversitemizde öğretim üyesi başına düşen nitelikli yayın, bilimsel ve sanatsal faaliyetlerin sayısını artırmak, (iii) Üniversitemizde öğretim üyesi başına düşen ulusal ve uluslararası projelerin sayısını artırmak, (iii) Üniversitemizde alınan patent sayısını artırmak ve (iv) Üniversitemizde öğretim üyesi

başına düşen bilimsel, sanatsal ve tasarım ödül sayısını artırmaktır” (T.C. Sakarya Üniversitesi, 2013).

Stratejik planlama, performans göstergelerinin hazırlanmasında ve devamında bir kılavuz niteliğindedir ve kurum faaliyetlerinin belirlenmesinde önemli bir konuma sahiptir. Ayrıca stratejik plan, ölçülmesi gereken performansı tanımlar ve performans ölçümü stratejik plan hedeflerinin değerlendirilmesinde dönüşüm sağlamaktadır. Kısacası stratejik plan, etkin bir performans ölçüm sisteminin esasını oluşturmaktadır (Acar, 2011:96). Stratejik planlarını hazırlama aşamasında kurumlar vizyonlarını ve misyonlarını belirlemektedir. Böylece güçlü-zayıf tarafları ve fırsat-tehditleri ortaya koymaktadır. Daha sonra ise beş yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde amaçlar ve hedefler oluşturmaktadırlar. Bu amaç ve hedefler ise yıllık olarak hazırlanan performans programlarının özünü teşkil etmektedir (Badem ve diğerleri, 2013:83).

Kahveci ve diğerlerinin (2012:141) çalışmasında belirttiği üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca kurumlar stratejik planlarını hazırlarken şu esasları dikkate almalıdır. Öncelikle kurum vizyonunun ve misyonunun belirlenmesi, ölçülebilir hedef ve stratejik amaçların kurulması, belirlenmiş göstergeler tarafından performans ölçümü ve uygulamanın değerlendirilmesi ve uygulanmasıdır. Stratejik planının kurum performans ölçümüne yaptığı katkı düzeyi Tablo 30’da yer almaktadır.

Tablo 30

Stratejik Planlamanın Performans Ölçümüne Katkısı

Stratejik Planın	Performans Ölçümüne Katkısı
Stratejik Amaç	Kurum misyonunun ölçülmesinde yer alan bilgi
Hedef	Stratejik amaca yönelik belirlenen hedeflerin izlenmesinde bilgi
Faaliyet	Hedeflere ulaşılması aşamasında yer alan faaliyetlerin ölçülmesinde bilgi
Performans Planı	Stratejik amacı gerçekleştirmek için belirlenen gereksinimlerin maliyet, süre, kalite vb. açılarından değerlendirilmesine yönelik bilgi

Kaynak: Acar, 2011:96

Şimdiki adıyla T.C. Kalkınma Bakanlığı olan T.C. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2006 yılında yayınlanan *İçin Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu* ile kurumların stratejik planlama esasları belirlenmiştir. Etkin bir stratejik plan hazırlarken,

kurumlar tarafından başarılı stratejik yönetim yürütülebilmesi için bir takım gereklilikler vardır. Öncelikle kurum üst yönetiminin stratejik yönetim sürecinin, misyonunun, vizyonunun ve uzun vadeli amaçlarının benimsemesi, her adımı desteklemesi önemlidir. Bu sebeple ilgili kurumun üst yönetiminin planın uygulama ve ilgili bütçe ile program kararlarını alabilecek yetkisi olması da önemlidir (Sezgin, 2011:229). Kurumlar Maliye Bakanlığı'na yıllık olarak sundukları bütçe performans programı aracılığıyla bütçe gerçekleştirmeleri doğrultusunda stratejik planda yer alan hedeflerinin ve amaçlarının uygulanma düzeylerini rapor etmektedirler. Stratejik planın uygulanışı için diğer bir geri dönüşüm mekanizması ise 5018 sayılı kamu Mali ve Kontrol Kanunu uyarınca kamu kurumları tarafından hazırlanan idare faaliyet raporudur (Kahveci ve diğerleri, 2012:142). Tablo 31'de stratejik planlama kavramı bakanlık kılavuzunda geniş anlamda "stratejik yönetim" aşamalarının tümünü içerecek şekilde kullanılmıştır.

Tablo 31

Stratejik Yönetim Süreci

Plan ve programlar Paydaş Analizi GZTF Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
Kuruluşun var olma gerekçesi Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler	Nereye Ulaşma İstiyoruz?
Arzu edilen gelecek	Vizyon	
Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar Özel, somut ve ölçülebilir hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
Amaç ve hedeflere ulaşma yönetimleri	Stratejiler	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
Detaylı iş planları Maliyetlendirme Performans Programı Bütçeleme	Faaliyetler ve Projeler	
Raporlama Karşılaştırma	İzleme	
Geri Besleme Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi Performans göstergeleri Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	Performans, ölçme ve değerlendirme	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:5

Tabloda yer alan "Neredeyiz?" sorusunu cevaplamak amacıyla kuruluş içi/dışı unsurların belirlenmesine yönelik durum analizi yapılmalıdır. "Nereye gitmek istiyoruz?" sorusu kapsamında yer alan misyon, vizyon, değerlerler, amaç, hedef ve

stratejilerin belirlenmesi amacıyla esas kavram ile yaklaşımların tanımları gerekmektedir. “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu doğrultusunda ise uygulama stratejisi geliştirme konusu önemlidir. Kurumsal hedefler ışığında, esas faaliyetler ile projelerin şekillendirilmesi, ayrıca bütçe süreci ile stratejik planın ilişkisine yer verilmelidir. “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna yönelik izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik olarak gerçekleştirilmesi için bir analiz yapılması gerekmektedir (T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:6).

Modeli oluşturan temel adımlar durum analizi, paydaşların katılımı, misyon, vizyon ve değerler, hedefler, her hedefin altında yatan amaçlar, objektif ölçülebilir kriterler, stratejiler, her beş yıllık süreç için projeler ve faaliyetlerin ihtiyaç duydukları tahmin edilen maliyet tablolarıdır. Ayrıca model, bütçe ve stratejik plan arasında ilişkiyi tanımlamaktadır. Ancak bu model, Kalkınma Bakanlığı’na ait iken, modelin performans değerlendirme aşamaları Maliye Bakanlığı’na aittir. Bu yüzden modelin uygulanışında bazı çatışmalara neden olmaktadır (Kahveci ve diğerleri, 2012:143).

Performans programı, stratejik planda belirtilen amaçlar ile hedefler doğrultusunda söz konusu faaliyetlere yönelik hedefler belirlenme aşamasında, bu hedeflerin sayısal olarak ifade edilmesi diğer bir anlatımla maliyetlerin ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan kaynakları içeren programdır. Bu program, stratejik planın yıllık uygulama dilimidir (Badem ve diğerleri, 2013:84). Ayrıca performans programı, bütçe dokümanlarında yer alan mali bilgilerle birlikte, performans bilgilerine yer veren, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme sistemini göz önünde bulundurmaktadır. Bununla birlikte yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırılmaktadır (BUMKO, 2009a:9).

Konuyu anlaşılır kılmak amacıyla Sakarya Üniversitesi performans programından bir örnek verilirse; ilgili üniversitenin performans hedeflerinin bir tanesi “*Üniversitemizde öğretim üyesi başına düşen bilimsel, sanatsal ve tasarım ödül sayısını artırmaktır.*” İlgili performans hedefinin başarıldığını anlamak amacıyla da “*Kazanılan bilimsel, sanatsal ve tasarım ödül sayısı/Toplam öğretim üyesi sayısı*” performans göstergesi belirlenmiştir.



Kaynak: (BUMKO, 2009a:12).

Şekil 15. Performans Programı Hazırlama Süreci

Şekil 15’te BUMKO tarafından hazırlanan performans programı hazırlama süreci yer almaktadır. Üst yönetim (üniversite senatosu) ve harcama yetkilileri tarafından stratejik amaç ve hedefler belirlendikten sonra, performans hedef ve göstergeleri belirlenmekte, faaliyetler gerçekleşmektedir. İkinci aşamada harcama birimleri tarafından maliyetlendirme gerçekleşmekte ve finansman belirlenmektedir. Son aşamada ise mali hizmetler birimi tarafından finansman gerçekleştirilerek, idare performans programı oluşturulmaktadır. T.C. Maliye Bakanlığı (2014) tarafından hazırlanan **2015-2017 Bütçe Hazırlama Rehberi** uyarınca performans programı hazırlamakla yükümlü kurumlar, performans programlarını bütçe teklifleriyle birlikte Maliye Bakanlığı’na ve Kalkınma Bakanlığı’na göndermekle sorumludurlar.

5018 sayılı Kanun’ un 41. maddesine göre “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderir.” ifadesi yer almaktadır (Kanun No:5018, 2003).

İdarelerin harcama birim yetkilileri tarafından gerçekleştirilen tespitler, idarelerin mali hizmetler birimine gönderilmekte ve bu birim tarafından faaliyet raporu hazırlanmaktadır (Badem ve diğerleri, 2013:88).

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik* kapsamında belirlenmiştir. İlgili yönetmeliğin 19. Maddesine göre kamu idareleri raporlarına genel bilgiler, performans bilgileri, mali bilgiler, öneri ile tedbirler olmak üzere ilgili rehberde yer alan şekle ve açıklamalara uygun hazırlamakla sorumludurlar (BUMKO, 2004a:35). Sonuçta hazırlanan raporlar, Sayıştay denetimine tabi tutulmakta ve genel uygunluk bildirimi eklenerek TBMM'ye sevk edilmektedir.

Kamu idareleri stratejik amaç ve hedeflerini orta vadeli program ile orta vadeli mali plan ve bütçe içi ve bütçe dışı kaynakları göz önünde bulundurarak belirlemelidir. Bütçe içi kaynak kurumlara tahsis edilen hazine tutarı iken, bütçe dışı kaynak Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer almayan gelirlerdir. Yükseköğretim kapsamında bütçe dışı kaynağa Farabi ya da Erasmus programları için ayrılan tutarlar örnektir (Badem ve diğerleri, 2013:85). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun' un kabulü ile orta vadeli programların genel öngörüsü, idari, mali özerkliğin sağlanmasıdır. Ayrıca yükseköğretim kurumlarının ihtisaslaşarak rekabetçi bir yapıya dönüştürülmesi de önemli bir husustur (Acar, 2011:92). 2015-2017 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'ne göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler, bütçelerini hizmet öncelikleri ile performans hedeflerini esas alarak, Orta Vadeli Mali Plan ekinde gösterilen ödenek teklif tavanları çerçevesince hazırlamakla sorumludurlar.

PEB süreci kapsamında önemli diğer bir husus, performans denetimidir. Performans denetimi, performans programı ile belirlenen hedeflere ulaşılması sırasında faaliyet raporu ve başka veriler aracılığıyla kurum performansının düzenli bir denetime tabi tutulmasıdır. Burada iç ve dış denetçiler olmak üzere iki farklı denetçiler görev almaktadır. İç denetim birimleri, kurumların bünyesinde teşkilatlanırken, doğrudan üst yöneticiye bağlıdır. Dış denetçiler ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim türüdür. Sayıştay denetçileri, performans değerlendirme, genel uygunluk bilgilerini düzenleme, görüş bildirme ve kamu kurumlarının performanslarını denetlemekle görevlidirler (Badem ve diğerleri, 2013:90-91). Şekil 16' da Türk kamu kurumlarında

3.4.2. Türk Yükseköğretim Sistemi Kapsamında Performans Esaslı Bütçelemenin Değerlendirilmesi

Türkiye’ de yükseköğretimde stratejik yönetime geçiş ile ilgili iki önemli adım atılmıştır. Bu adımlardan ilki Avrupa yükseköğretim ve araştırma alanında bir rekabet sağlamak amacıyla, Bologna Süreci tarafından harekete geçirilen değişim ve kalite geliştirme akımına cevap olarak YÖK ve bazı öncü üniversiteler tarafından yapılan uygulamadır. Türkiye Bologna Deklarasyonu’nu imzalayarak 2001 yılında bu süreci başlatmıştır. YÖK, Türkiye üniversitelerinin kalite garantisi başlangıç uygulamalarına ve kurumsal değerlendirmeye rehber olmak amacıyla bir dizi eylem planı hazırlamıştır (YÖK, 2007a:29). Diğer önemli adım ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesi ile birlikte kamu kurumlarında Stratejik Planlamaya Dayalı PEB’yi başarmak amacıyla gerekli bir uygulama olarak stratejik planlamayı kuran Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama için Çalışma Prosedürleri ve İlkeleri düzenlemesinin kabul edilmesidir. Böylece yükseköğretim kurumları da dâhil olmak üzere tüm kamu kurumları stratejik planlarını belirlemeye ve bütçeleme için rasyonel ilkeleri oluşturacak eylem planlarını ve amaçlarını belirlemekle yükümlü olmaktadır (Sarvan ve Akar, 2009:2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ile üniversitelerin finansal yönetimlerine dair bazı yenilikler getirilmiştir. İlgili yenilikler şöyledir (YÖK, 2007a:58):

- i. *“Değişik mevzuatlar çerçevesinde bütçeleştirilen, harcanan, muhasebeleştirilen kamu kaynakları aynı yasa altında değerlendirilmektedir (Öğrenci Sosyal Hizmetler, Döner Sermaye ve Sosyal Tesis kaynakları gibi).*
- ii. *Mali saydamlık, hesap verilebilirlik, mali disiplin, analitik bütçe sistemi, performansa dayalı yönetim ve performans denetimi gibi kavramlar Türk maliye literatürüne girmiştir.*
- iii. *Harcamaların denetiminde farklı anlayış tarzı uygulanmaya başlanmıştır*
- iv. *Harcamalardan sorumlu görevliler tanımı yeniden yapılarak, bu kişilere daha fazla sorumluluk yüklenmişlerdir. Ayrıca dekanlar ilgili birimin ita amiri konumuna getirilmiştir.*
- v. *Harcamaların ön denetiminde ve ödemesinde görev alan ve Maliye Bakanlığı’na bağlı bulunan Bütçe Dairesi Başkanlığı, Saymanlık Müdürlüğü gibi birimler kaldırılarak, bu görevlerin ifasının artık Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.*
- vi. *Çok yıllık bütçe hazırlanması uygulaması getirilerek, bütçenin hazırlanmasında orta vadeli görüşlerin de dikkate alınmasına imkân verilmiştir.”*

İlave olarak, 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'yla yükseköğretim kurumlarında stratejik plan ve ölçme değerlendirme yapldığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları kurulmuştur (Çetin ve Taş, 2012:58). Strateji geliştirme birimlerinin görev ve yetkileri arasında; stratejik plan, performans programı hazırlama, uygulama usul ile esasları ve Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esaslarına dair düzenlemelerin yer aldığı kanuni dokümanlar hazırlama, koordinasyonu ve sekretaryası yer almaktadır (Tüğen, Gürsoy ve Özen, 2011:11).

Türkiye’de 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında, orta vadede bütün kamu idarelerinde yaygınlaştırmak amacıyla sekiz pilot kuruluştta stratejik planlama çalışmaları yapılmıştır. Yükseköğretim alanında ise Hacettepe Üniversitesi pilot kuruluş olarak belirlenmiştir. Böylece Türk yükseköğretim kapsamında Stratejik Planlamaya Dayalı PEB unsurlarından olan ilk stratejik plan, Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planı (2005-2008)’dır.

Öncelikle bir yükseköğretim kurumu (veya ilgili birimi) PEB kapsamında aşağıdaki adımları takip etmelidir (YÖDEK, 2007:37):

- i. Öncelikle misyon belirlemeli ya da değerlendirilmelidir,
- ii. İkinci aşama vizyonunu belirleme, değerlendirme
- iii. Temel değerler ile politikaları belirleme, değerlendirme,
- iv. Kurum değerlendirilmesi (Öz değerlendirme ve çevresel değerlendirme),
- v. Kısa, orta ve uzun vadeler için stratejilerinin ve amaçların belirlemesi,
- vi. Stratejilerin uygulanabilmesi amacıyla ilgili üniversitenin ve onun birimlerinin hedefler ile performans göstergeleri belirleme,
- vii. Birimlerin faaliyetleri ile projelerini belirleme,
- viii. Kaynak planlaması ile hedeflerin, faaliyetlerin, projelerin bütçelenmesidir.

Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sisteminin kabulü ile yükseköğretim kurumlarına getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi, üniversitelerin stratejik planları doğrultusunda uzun dönemli stratejik hedeflerini belirlemesidir. Ayrıca PEB sistemini uygulayan üniversiteler, verimlilik ve kaynak kullanımında etkinlik sağlama gibi avantajlar elde etmektedir. Bununla birlikte üniversiteler performans hedeflerini gerçekleştirebilmek amacıyla da önceki yıllarda sergiledikleri performans düzeyinden üstün gayret göstermeye çaba sarf etmektedirler.

Yükseköğretim kurumları 2010 mali yılında toplulaştırılmış bütçe (kısmi torba bütçe)³³ uygulamasına başlamış ve performans programı hazırlığında bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Öncelikle, önceki dönemlerde bütçe ödenekleri her bir harcama birimi esasında tahsis edilmekte iken, sonraları toplulaştırılmış bir şekilde harcama birimleri düzeyinde tahsis edilmeye başlanmıştır. TBMM’de görüşüldükten sonra kanunlaşp, bütçeye bağlı bütün aşamalarda bir değişim meydana gelmiştir. Böylece torba bütçenin uygulanması sonucu birim performans programları, kurum performans programlarının öncelikli tespit edilmesine dayanan bir doküman olmuştur (Tüğen, Gürsoy ve Özen, 2011:12).

Bu yeni modelde tahsis edilen ödeneğin mal ve hizmete, yatırıma, personele ne kadarının ayrılacağı baştan belirlenmekte ve nereye ne kadar harcama yapılacağına karar yetkisi üniversitenin kendisine bırakılmaktadır. Yeni uygulama bir anlamda üniversite bütçelerini sadeleştirme amacıyla başarı sağlamakta, ancak yeni performans bütçe sisteminden uzaklaşılmasına neden olmaktadır (Yüksel, 2014:77). Yükseköğretim kurumlarına ilişkin yeni bütçe anlayışı ile kurum esaslı bütçelemeye geçilmiş, böylece harcamalar idareler tarafından birimler bazında takip edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda harcama yetkilileri, üst yönetici tarafından ödenek gönderme belgesi ile belirlenmektedir. Harcama yetkililiği, ödenek gönderme kuralları ile uygulamaya ilişkin diğer tüm esas ve usuller Maliye Bakanlığı’na belirlenmiştir.

Türkiye’de yükseköğretim kurumlarına ödenek aktarımı sağlanırken, PEB tam anlamıyla uygulanmamakta, halen pazarlık yöntemi tercih edilebilmektedir. Bu durum da yükseköğretim kurumlarının gerçek performanslarının belirlenmesine engel teşkil edebilmektedir. Çünkü üniversite yöneticileri kurumun vizyonu ve misyonu ile uyuşmayan performans hedefleri ve performans göstergeleri tayin edebilmekte veya esnek davranabilmektedir. Bu durum da gerçek kurum kapasitesini yansıtmayabilmektedir.

³³ Torba bütçede ödenekler oldukça geniş kapsamlı kategorilere göre tahsis edilirken, bu yeni bütçe sisteminde karar verme yetkisi üniversitenin kendisine bırakılmaktadır (Yüksel, 2014:77).

3.5. Türk Yükseköğretim Sisteminde Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Mevcut Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türkiye’de yükseköğretim finansmanında PEB sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu’nun kabulü ile uygulanmaya başlanmış olmasına rağmen, Türk yükseköğretim alanında bu yeni bütçeleme yönteminin tam manasıyla uygulandığından söz etmek henüz doğru değildir. İlyas’ın (2012:94) çalışmasında da belirttiği üzere bütçe büyüklükleri yükseköğretim kurumlarının stratejik planlarında belirlenen hedeflere göre değil, önceki yıl verilen ödenek tutarları üzerinden yapılan pazarlıklar sonucu belirlenmektedir. Aslında bu yöntem ikinci bölümde bahsedilen geleneksel finansman yöntemine işaret etmektedir.

Daha açık bir ifadeyle; halen devlet bütçesinden üniversitelere yapılan hazine yardımları, hükümet yetkilileri ile üniversite yönetimi arasında yapılan müzakerelerle belirlenmekte ve ödenekler belirlenirken bir önceki yıl bütçesi esas alınarak pazarlık süreci devreye girmektedir (Ulutürk ve Dane, 2008:114). Böylece bütçe ödenekleri belirlenirken kişisel etkiler ve sempatik ilişkiler etkili olup, devlet bütçesinden üniversitelere aktarılan kaynakların dağılımında belirgin bir kriter mevcut değildir (Tosun, 2011:1187). Daha önce de belirtildiği üzere Türkiye’de yükseköğretim kurumlarına ödenek aktarımında kullanılan yöntem geleneksel olup, nesnellikten, rekabetten ve performansı ön plana çıkartmaktan oldukça uzaktır. Ayrıca mevcut yaklaşım yükseköğretim kurumlarının kamunun önceliklerini gerçekleştirmede yetersiz olmasına sebep olmaktadır (İlyas, 2012:181).

Üniversiteler bazında incelendiğinde, karşılaşılan güçlükler mevcut uygulamanın faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ve izlenmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de yükseköğretim kurumlarının öz gelirleri ihtiyaçları karşılamada yetersiz olup, hazine yardımları devreye girmektedir. Ancak ödenek kalemleri bazında personel giderleri oldukça geniş yer tutmaktadır (Boran, 2013:83). Bu sebeple üniversitelerin asli misyonlarından olan Ar-Ge faaliyetlerine yeteri kadar ödenek ayrılmamaktadır.

Badem ve diğerlerinin (2013:101) çalışmasına göre Türkiye’de PEB’nin tam olarak uygulanamamasının nedenleri ise şöyledir:

- i. Önceki uygulama alışkanlıklarının terk edilememesi, yani önce bütçe rakamlarının tespit edilip, sonra sistemin bu rakamlara göre ayarlanmasıdır.
- ii. Üst yöneticilerin hem stratejik planın hem de performans planının önemini kavrayamaması ve kadrolarında yeterince uzman ve yardımcılarının desteklememesidir.
- iii. Uzun yıllar uygulanan gidere dayalı bütçe anlayışı ve alışkanlıklarının henüz yıkılamaması ve üst yöneticiler ve harcama yetkililerinin performans bütçe düzenlemelerini gereksiz iş yükü olarak görmesidir.
- iv. Stratejik plan ve hedefler seçilirken gerçeklikten uzaklaşılması ve maliyetlendirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin gerçeği yansıtmamasıdır.
- v. Performansa dayalı ödül ve ceza sisteminin henüz olmamasıdır.
- vi. Plan, program ve raporlarda yer alan tabloların muhasebe birimleri tarafından harcama yetkililerinin sorgulanamaz oluşunun hesap verilebilirliğe kısmen de olsa zarar vermesidir.

Tüğen, Gürsoy ve Özen (2011:13) çalışmasına göre de yükseköğretim kurumlarında PEB’nin uygulanmasında karşılaşılan eksiklikler şunlardır:

- i. Üniversitelerin, kamu mali sistemi kapsamında performans programı ile bütçenin iki ayrı doküman olarak hazırlanması, performans programının teorik yapılmasında karşılaşılan bir sorundur.
- ii. Özellikle son zamanlarda bütçe hazırlık sürecini belirleyen yasal dokümanların (Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Bütçe Çağrısı ve Hazırlama Rehberi) 5018 sayılı Kanun’da yer alan sürelerde yayınlanmaması ya da daha geç yayınlanması hazırlık sürecinde karşılaşılan bir sorundur.
- iii. Bu iki sorun yükseköğretim kurumlarının hem nitelik hem de nicelik açısından karşılaşılan personel sıkıntısı ile birlikte düşünüldüğünde sorunu daha da derinleştirmektedir.
- iv. Üniversitelerdeki yönetim bilgi donanım eksikliği, performans programlarının sonuçlarının ölçülmesindeki yetersizlikler, verilerin derlenme, değerlendirme, gerekli hazırlık süreçlerinin tamamlanmasının ve raporlamasının sağlıklı ve olmaları açısından karşılaşılan diğer problemidir.

Tüm bu olumsuzluklar ödenek büyüklüğünde geçmişten gelen verimsizliklerin devam edilmesine, ayrıca nesnellikten uzaklaşıp kişisel çıkarların etkin olmasına zemin hazırlanmaktadır. Böylece yüksek performans gösteren kurumlar ile düşük performans gösteren kurumlar arasında bir ayrım yapılamamaktadır (İlyas, 2012:94). Türkiye özelinde performans çıktılarının daha etkili ve etkin olduğu bir PEB sisteminin uygulanması ve üniversitelerin mali özerklik ile hesap verebilirliklerinin ele alınması oldukça önemli diğer bir konudur (Kurt ve Gümüş, 2015:24). Mali özerkliğin uzantısı olarak ödenekler tertip esnasından ziyade, torba bütçe olarak tahsis edilmelidir. Böylece

yükseköğretim kurumları bütçelerini kendi ihtiyaçları doğrultusunda kullanabilecek ve sistemin daha etkin ve kaynakların verimli kullanımı sağlanabilecektir (İlyas, 2012:182).

İlave olarak ABS kapsamında bütçe ödeneklerinin dağılımında faaliyet-proje düzeyi dikkate alınmayabilmekte ve birimler faaliyetlerini gerçekleştirmekte zorlanmakta ya da yıl içerisinde ödenek ekleme ve aktarma gibi bütçe işlemleri ile ihtiyaç duyulan kaynağın elde edilmesi sağlanmaktadır. Bu durum ise 5018 sayılı Kanun'un özü ile uyuşmamakta ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanmasını engelleyerek, kaynak israfına neden olmaktadır (Boran, 2014:61-62).

Boran'ın (2013:81-81) hazırladığı rapora göre Türkiye'de yükseköğretim kapsamında PEB uygulamasında karşılaşılan sorunlara yönelik çözüm önerileri şöyledir:

- i. Üst yönetim stratejik plan, performans programını ve bütçeyi sahiplenmelidir,
- ii. Birim bazında sorumluluklar artırılması ve iç kontrol mekanizmaları yaygınlaştırılmalıdır,
- iii. Birim düzeyinde performans programları oluşturulmalıdır,
- iv. İzleme ve değerlendirmeye önem verilmelidir,
- v. Faaliyet-proje esaslı performans programları ile ABS uyumlaştırılmalıdır,
- vi. Bütçe ödenekleri faaliyet ve projeler ile ilişkilendirilmelidir,
- vii. Faaliyet raporları performans takibi hususunda güçlendirilmelidir,
- viii. Faaliyet raporları çeyrek dönemler için de hazırlanmalıdır,
- ix. Bütçe ödeneklerinin dağıtımında performans programında belirtilen faaliyetler esas alınmalıdır,
- x. Performans programlarının uzun dönemli stratejik planda yer alan amaçları ile hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır,
- xi. Makul, ulaşılması mümkün amaç ve hedefler belirlenmelidir,
- xii. Performans denetim mekanizmaları aktif hale gelmelidir,
- xiii. Ek ödenek isteklerinde birim performansları göz önünde bulundurulmalıdır.

Yukarıda yer alan maddelere ek olarak, Türkiye'de pazarlık ve anlaşma yöntemi ile yapılan bir yıllık bütçe tahsisinden ziyade, birden fazla yılı kapsayan stratejik plana dayalı PEB anlayışı benimsenmelidir. Aktarılacak ödeneklerin çoğunluğu üniversitenin stratejik planı, öğrenci ve öğretim eleman sayısı, bilimsel yayınlar ve projeler gibi göstergeler dikkate alınarak aktarılmalı ve daha nesnel şekilde girdiden ziyade, çıktı ölçütleri göz önünde tutulmalıdır (Kurt ve Gümüş, 2015:25). Ayrıca ikinci bölümde de bahsedildiği üzere performans göstergeleri ölçülebilmeli ve güvenilir veriler tercih edilmelidir. Uygulamada izleme ve raporlama sadece cari yılsonunda hazırlanan faaliyet

raporları ile takip edilmektedir. Oysaki yıl içerisinde de ortaya çıkacak sapmalar yakından takip edilmelidir (Boran, 2013:85).

Sonuç olarak, strateji birimlerinde yetki-sorumluluk net bir şekilde tanımlanmalı, performans programı ve bütçe tek bir metinde birleştirilmelidir. Daha önce de belirtildiği üzere kurumların ödeneklerini esnek şekilde kullanmasını sağlayacak torba bütçe uygulamasına geçilip, gelişmiş ülkelerdeki mevcut uygulamalar göz önünde bulundurularak mevcut uygulamalardan farklı çözüm önerileri geliştirilmelidir (Tüğen, Gürsoy ve Özen, 2011:16). Kısacası, sadece belge üzerinde uygulanan bir PEB'den ziyade, gerçek hayat ile bağdaşan ve üniversitelerin vizyonları ve misyonları ön planda tutularak belirlenen performans hedefleri doğrultusunda kaynak tahsisi yapılmalıdır.



BÖLÜM 4: TÜRK YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMİNE YÖNELİK PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN ÖNERİSİ

Bu bölümde Türk yükseköğretim sistemine yönelik PEF kapsamında bir finansman önerisi sunulmaktadır. Önerinin içeriği açıklanmadan önce yükseköğretimde PEF önerisi tasarlanırken dikkat edilmesi gereken hususlar hakkında bilgi sunulmaktadır. Çalışma kapsamında ise anket ve mülakat yöntemleri kullanılarak ortak performans göstergeleri belirlenmektedir. Bölümün son kısmında üniversiteler gruplara ayrılmakta ve belirlenmiş performans göstergeleri üniversitelerin misyonları ve vizyonları doğrultusunda kategorize edilmektedir.

4.1. Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansman Önerisi Hazırlanırken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

Yükseköğretime yönelik PEF'ye ilişkin bir öneri sunulurken öncelikle, kurumlar için stratejik planlama ve PEF arasındaki ilişki net bir şekilde kurulmalıdır. Performans göstergelerinin kullanımı, paydaşların katkısı ve rolü, değerlendirme kuruluşlarının konumu önemli diğer hususlar arasında yer almaktadır. Ayrıca kurumları teşvik edecek ödenek tutarı da özenle ve yeteri düzeyde belirlenmelidir. Yükseköğretimde önerilecek PEF önerisi daha etkin öğrenci öğrenme çıktılarının ölçümelerini geliştirmek amacıyla kurumları teşvik etmelidir. Bununla birlikte, belirlenecek finansman oranı ilk başlarda düşük düzeyde tutulsa bile, üniversitelerin gelişim seyrine göre kademeli olarak arttırılabilir.

Yükseköğretimde PEF tasarım ve planlama aşamalarında yer alan diğer önemli bir faktör, çeşitli paydaşlardan elde edilecek girdilerin de öneriye dahil edilmesidir. Öneri tasarım sürecinde politikacılar, yükseköğretim yöneticileri, işverenler, eğitim kuruluşları ve uzman kişiler dahil edilmelidir. Ayrıca yükseköğretimde erişimi ve eşitliği sağlamak amacıyla planlama sürecine risk içeren grupları, azınlıkları ve sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı kesimi de dahil etmek yerinde bir karar olacaktır.

Öneride dikkat edilecek bir diğer husus, ülkenin ekonomik gelişmişliğine ve istihdam önceliklerine uygun olarak bir tasarım yapılmasıdır. PEF kapsamında göz önünde bulundurulacak göstergeler devletin ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda belirlenmelidir. Örnek olarak; tıp, mühendislik, hukuk gibi önemli konuma sahip

mesleklere yönelik mezun sayısı ya da istihdam edilen mezun sayısı gibi performans göstergeleri öne çıkarılabilir. Ayrıca başarılı bir PEF önerisi, kurumun hedefleri ile uyumlu göstergeleri içermelidir.

Kurumsal misyon ilgili kurumun karakteristik özellikleri ile yapılacak değişimler öneri kapsamında dikkate alınmalıdır. Seçilen performans göstergeleri ve formüller her kurumun tarzını tam olarak yansıtmalıdır. Ayrıca finansman formülleri sadece en yüksek başarı gösteren kurumlardan ziyade, her kurumun gelişmesini ödüllendirilmelidir. Beklentileri karşılamak amacıyla performans göstergeleri basit ve açık şekilde belirlenmelidir.

Performans göstergeleri belirlenirken çıktı ve sonuç göstergeleri ağırlıklı olmalıdır. Ancak ihtiyaç halinde girdi göstergeleri de öneriye dâhil edilmelidir. Bununla birlikte, belirlenecek göstergeler ortak bir havuz oluşturularak hazırlanmalıdır. Yükseköğretim kurum başarısında meydana gelecek değişimler için göstergeler ve hedefler çok yıllık olarak ortak belirlenebilir ve kurumlar yıllık değişimlerden izole edilebilir.

Öneri uygulanırken başlangıçta pilot uygulama ile test edilmeli ve eğitim-öğretim ile Ar-Ge çerçevesinde belirlenecek üniversiteler doğrultusunda uygulamaya yön verilmelidir. Hesap verilebilirliği temin etmek amacıyla yükseköğretim kurum yöneticileri ve politika koyucular performansı nasıl ölçebiliriz ve performansı nasıl arttırabiliriz sorularına cevap vermelidirler. Ancak burada bir sorun ile karşı karşıya kalınmaktadır. Kurumlar performanslarını arttırmak amacıyla kaliteden ödün verilmemelidir. Daha açık bir ifadeyle, yeni bir finansman önerisinde mezun sayısı ya da belli bir kredi sayısını tamamlayan öğrenci sayısı gibi göstergeler yer alacaksa, performans hedefine ulaşmak için kurumlar eğitim-öğretim kalitesinden taviz vermemelidir.

Son olarak, finansman önerisinin başarısı ve gelişimi açısından dönem dönem değerlendirmeler yapılmalıdır. Gerekli görüldüğü takdirde performans göstergelerinde değişimlere gidilmelidir. Ayrıca bağımsız olarak belirlenecek kuruluşlar tarafından üniversitelerin performans takibi yapılarak, üniversitelere yönelik öneriler/direktifler verilmelidir. Gerek görüldüğü durumlarda üniversitelerin finansal, kurumsal, yönetsel seyirlerine göre performans göstergelerinde ve performans hedeflerinde esnekliğe gidilmelidir. İhtiyaç halinde farklı düzeydeki yükseköğretim kurumları için

farklı finansman formülleri uygulanabilir ya da göstergelerin ağırlıklarında değişim tercih edilebilir.

Yukarıdaki bilgilere ilave olarak finansman önerisi sunulmadan önce bazı sorulara cevap verilmelidir. İlgili sorular şunlardır:

1. Öncelikle sistemi kim ya da kimler uygulamalıdır?
2. Öneriye dahil olacak paydaşlar kimler olmalıdır?
3. Devlete ve kuruma özgü hangi performans hedefleri öneriye dahil edilmelidir?
4. Kamu finansmanının ne kadar tutarı geleneksel ölçüm yöntemlerinde kullanılan öğrenci personel sayısı gibi girdi göstergelerinden ziyade çıktı, sonuç ve kalite göstergeleri esaslı olmalıdır?
5. PEF uygulanırken izlenecek kurumsal politikalar nelerdir?
6. Kaç tane gösterge grubu oluşturulmalı ya da hangi göstergeler PEF tahsisine dahil edilmelidir?
7. Devlet, performansa yönelik finansmanı en etkili şekilde nasıl tahsis etmelidir?
8. Zayıf performans gösteren kurumlar cezalandırılacak mı yoksa yüksek performans gösteren kurumlar ödüllendirilecek midir?

4.2. Finansman Önerisinin Ana Hatları: Doğrudan Performansa Bağlı Bonus Ödemesi

Bu çalışma kapsamında doğrudan performansa bağlı bonus ödemesi önerisi sunulmaktadır. Genel hatlarıyla, bir yükseköğretim kurumu önceden belirlenmiş performans hedeflerini başarı ile gerçekleştirirse fazladan ödenek elde etme imkanına sahip olacaktır. Basit bir örnekle açıklanacak olursa; ilgili yükseköğretim kurumuna cari yıl için tahsis edilecek hazine ödeneğinin tutarı 100.000 TL olsun. Bu kurum önceden belirlenen tüm performans hedeflerini gerçekleştirdiği takdirde ek ödeme elde edebilecektir. Sonuçta, üniversitelerin toplam yıllık geliri artacaktır. Böylece kurumların yıl içerisinde ödenek ihtiyaçları performansları doğrultusunda karşılanacaktır.

Tosun (2011:1184) yılında hazırladığı *Üniversite Performansı ve Devlet Finans Kaynaklarının Dağılımı* isimli bildiri çalışmasında göre toplam 51 devlet üniversitesinin performans seviyeleri analiz edilmiştir. Değerlendirme devlet bütçe gelirleri, eğitim-öğretim kalitesi, bilimsel katkı ve proje üretimi olmak üzere dört ana kriter üzerinden yapılmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre, kurumlara rekabet ve proje esasında kaynak tahsisi yapılması etkin sonuçlara neden olacak ve verim artacaktır. Ayrıca bu ödeneklerin Ar-Ge çalışmalarına da önemli katkılara imkan sağlayacağı savunulmaktadır. Bu sebeple kısa vadede üniversitelere genel bütçeden ödenekler tahsis edilirken öncelikle üniversite performansları dikkate alınmalı ve üniversitelere yönelik yeni finans kaynakları sağlayacak idari ve mali düzenlemeler yapılmalıdır.

İlyas'ın (2012:147) hazırladığı *Yükseköğretim Finansmanı: Türkiye için Bir Model Önerisi* isimli Kalkınma Bakanlığı uzmanlık tezi kapsamında, Türk yükseköğretim sisteminin eğitim-öğretim, araştırma ve topluma hizmet fonksiyonları bağlamında somut performans göstergelerinin belirlenmesi gerektiği ve üniversiteleri kamu kaynağına erişimde rekabete sokan ve performansı ödüllendiren objektif bir kaynak tahsis mekanizmasının uygulanmasının önemli olduğu vurgulanmıştır.

Boran'ın (2013:81) hazırladığı *Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları (Ankara Üniversitesi Örneği)* isimli mali hizmetler uzmanlığı araştırma raporu kapsamında da yükseköğretimde PEB yönteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlara yönelik bazı çözüm önerileri sunulmuştur. Yazar, bu çalışmada yer alan öneriye benzer şekilde ek ödenek isteklerinde birim performanslarının göz önünde bulundurulmasını tavsiye etmiştir. Ancak bu çalışmalarda hangi performans göstergelerinin kullanılması gerektiği ya da izlenecek performans finansman önerisinin ayrıntılarına dair açıklamalar yapılmamıştır. Genel olarak kamu finansmanının performans ile ilişkilendirilmesine vurgu yapılmaktadır. Bu çalışmadaki PEF önerisinin analizi ve tasarımı ise ayrıntılı bir şekilde yapılmıştır.

Özkan'ın (2014:124) hazırladığı *Türk Yükseköğretim Sistemi İçin Sürdürülebilir Bir Finansman Model Önerisi* isimli doktora tezi kapsamında konunun uzmanları ile yarı yapılandırılmış mülakat sonuçlarına göre katılımcılar, üniversitelere kaynak ayırırken birtakım ölçütlerin dikkate alınması gerektiğini vurgulamışlar ve yükseköğretim kurumlarının performansları ile orantılı bütçe elde etmelerini ifade etmişlerdir.

Aydın'ın (2014:99) hazırladığı *Türkiye'de Yükseköğretimin Finansmanı* isimli yüksek lisans tezi kapsamında Türkiye özei için PEF uygulandığı takdirde sisteme dahil olabilecek bileşenler belirlenmiştir. Çalışmaya göre bu yöntemin (i) Fiziki altyapı, (ii) Akademik yeterlilik, (iii) Öğrenci memnuniyeti ve (iv) Üniversite-sanayi işbirliği ve akademik çalışmaların ödüllendirilmesi olmak üzere dört ana kriter üzerinden uygulanması önerilmiştir. Ancak çalışmada ilk iki kriterin ağırlığının, son iki kriterin ağırlığından daha fazla olması tavsiye edilmektedir. Ayrıca yazara göre; Türkiye şartlarında PEF yönteminin uygulanmasının devlet üniversiteleri açısından bazı sorunları beraberinde getireceğine vurgu yapılmıştır.

Öneri kapsamında ilgili hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini saptamak amacıyla performans göstergeleri belirlenmiştir. Öneriye dahil her bir performans göstergesinin ağırlığı (katsayısı) bulunmaktadır. Buradaki önemli husus, yükseköğretim kurumlarına verilecek ilave ödenek tutarının nasıl belirleneceğidir. Bu tutar, öncelikle ilgili yıla ait tüm kamu yükseköğretim kurumlarının aldığı hazine yardımlarının toplamının (Yükseköğretim Kurumu hariç), toplam devlet üniversitesi sayısına (2017 Mart itibarıyla 112 devlet üniversitesi) bölünmesi ile elde edilmektedir. Daha sonra ise elde edilen tutara ek ödeme oranı uygulanmaktadır. Örneğin; birinci aşamada 2017 yılı için toplam yükseköğretim kurumları bütçesi (Yükseköğretim Kurumu bütçesi hariç) 24.886.053.736,4 TL olup, bu rakamın 109³⁴ devlet üniversitesine bölünmesi sonucu elde edilen tutar 228.312.419,6 TL'dir. İkinci aşamada elde edilen bu tutarın da belli bir yüzdesi alınmaktadır. Gelişmiş ülke uygulamaları incelendiğinde, uzmanlarla yapılan mülakatlar ve Türkiye'nin içerisinde bulunduğu mevcut ekonomik koşullar değerlendirildiğinde önerilen optimum bonus ödemesi oranı maksimum %5'tir. Ancak ilk başlarda %2-%3 aralığını tercih etmek, uygulamanın başarısını takip açısından yerinde bir karar olacaktır.

Bir üst paragrafta açıklanan örneğe göre, bir yükseköğretim kurumu tüm performans hedeflerini başarı ile yerine getirdiği takdirde 11.415.620 TL (%5 oran üzerinden hesaplanmıştır) fazladan ödenek elde etme imkanı bulmaktadır. İlgili hesaplama ilişkili formül aşağıda gösterilmektedir.

³⁴ Eylül 2017 itibarıyla Türkiye'deki kamu yükseköğretim kurum sayısı 112'dir. Çalışma hazırlanırken toplam 109 yükseköğretim kurumuna fiilen hazine ödeneği tahsis edildiği için 109 devlet üniversitesi üzerinden hesaplama işlemi yapılmıştır.

Bir Yükseköğretim Kurumunun Alabileceği Toplam Performans Ödeneği Tutarı =
(2017 yılı için Yükseköğretim Kurumlarına Yönelik
Toplam Hazine Yardımı\Kamu Yükseköğretim
Kurum Sayısı)*0,05

Önerilen bonus ödemesinin bütçe gerekçelendirmesi yedek ödenek kalemi ile ilişkilendirilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, yükseköğretim kurumları elde edecekleri ödenek tutarını yedek ödenek kapsamında tahsis edebileceklerdir. 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'nun 23. Maddesine göre “*Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir*” hükmü yer almaktadır.

Bu kanun maddesine istinaden 15 Eylül ve 17 Ekim tarihleri arasında Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından bütçe kanun tasarısı hazırlanırken “*2017 yılı için bir kamu yükseköğretim kurumuna performans esaslı finansman kapsamında verilebilecek yedek ödenek tutarı en fazla 11.415.620 TL³⁵’dir. Bu ödenegin dağıtılmasında ilgili yükseköğretim kurumunun 2016 yılı ortak performans hedeflerine ulaşma düzeyi esas alınır. Bir kamu yükseköğretim kurumu önceden belirlenmiş bütün gösterge hedeflerinde %80 ve üzeri başarı sağladığı takdirde, 11.415.620 TL yedek ödenek alır. Eğer bir kurum bir performans göstergesi hedefinde %80’in altında başarı sağlarsa ilgili göstergenin ağırlığı (katsayı) kadar ödenek alamaz.*” ibaresi eklenerek kurumların 2017 yılında performansları doğrultusunda elde edecekleri tutar belirlenebilir.

Daha açık bir ifadeyle, bir kamu yükseköğretim kurumu bir performans göstergesinden %80 ve üzeri başarı sağladığı takdirde ödenek alabilecektir. Böylece yöntem performans hedeflerine ulaşmada üniversiteleri daha çok gayret göstermeye teşvik edecek, aynı zamanda yedek ödenek aktarımına koşul getirecektir.

³⁵ %5’lik bonus ödemesi hesaplaması sonucu ulaşılan maksimum tutardır.

Bu öneride ödöl sistemi mevcut olup, ceza sistemi yer almamaktadır. Yapılan anket ve mülakat sonuçları değerlendirildiğinde, ceza sistemin uygulanması genellikle tavsiye edilmemektedir. Bu nedenle önceden belirlenmiş hedeflere ulaşamayan kurumlara yönelik maddi bir ceza öneriye dahil edilmemiştir. Ancak nerede ve neden başarısız olunduğunun belirlenip, raporlanması konusunda üniversite yönetimlerinin uyarılması ve raporların kamuoyuyla paylaşılması hususları önemlidir. Öneride idari/yönetimsel bir ceza uygulanması yerinde olacaktır.

Finansman önerisinin ana avantajı, yükseköğretim kurumlarının daha fazla ek gelir elde etmesi amacıyla rekabete girmesi ve daha üstün performans göstermesine imkan sağlanmasıdır. Önerinin diğer bir diğer avantaj ise bütün yükseköğretim kurumlarına verilecek maksimum performans ödeme tutarının aynı olmasıdır. Böylece bir yükseköğretim kurumu, diğer yükseköğretim kurumlarının alacağı ek ödeme hakkında bilgi sahibi olabilecek ve şeffaflık sağlanabilecektir.

Önerinin devlet açısından kısa vadede dezavantajı ek maliyet yükü oluşturmastır. Ancak uzun vadede Ar-Ge faaliyetlerinin artması ve inovasyon çalışmalarının hızlanmasının teşvik edilmesi beklenmektedir. Kurumlar elde ettikleri bonus ödemesini kullanırken, inisiyatif idarelerin elinde olacaktır. Açık bir ifadeyle; torba bütçe (blok hibe) uygulaması geçerli olacaktır. Ancak yükseköğretim kurumlarına bu ödenekleri daha çok Ar-Ge faaliyetleri doğrultusunda harcamaları tavsiye edilmektedir. Bununla birlikte üniversite üst yönetimlerinden beklenen, gerek birimlerden gerekse bölümlerden fikir alarak ödenek dağılımını ortak görüşler uyarınca yapmalarıdır. Finansman önerisi kapsamında üniversitelerin performans hedeflerine ulaşp ulaşmadığını belirlemek amacıyla da ciddi denetimlerin yapılması öngörülmektedir.

Öneri kapsamında belirlenen performans göstergeleri üç gruba ayrılmıştır. Birinci grupta yer alan göstergeler Ar-Ge ağırlıklı, ikinci grupta yer alan göstergeler eğitim-öğretim ağırlıklı ve son gruba tabi göstergeler ise hem Ar-Ge hem de eğitim-öğretim ağırlıklı üniversitelere (her iki misyona sahip) yöneliktir. Bu kapsamda üniversiteler çeşitli kriterler doğrultusunda üç kategoriye ayrılmaktadır. Çalışmanın 4.5. başlığı altında hedeflere ve gösterge gruplarına ait ayrıntılı tablolara yer verilmektedir. Ayrıca her bir kategoride yer alan üniversitelere ait tablolar da çalışmanın ek kısmında gösterilmektedir.

PEF yönteminin teorisi açıklanırken tahsis edilecek ödenek tutarının iki şekilde belirlendiği bahsedilmektedir. Bu öneride kamu üniversitelerine aktarılacak ödenek tutarı açık uçlu olarak belirlenmiştir. Buna göre bir üniversitenin alacağı tutar, diğer üniversitenin alacağı tutarı etkilememektedir. Ayrıca daha önce performans göstergelerinin ağırlıkları belirlenirken de iki yöntemle değinilmiştir. Öneri kapsamında birinci yöntem olan göstergeler önem sırasına göre ağırlıklandırılmıştır. Her bir göstergenin ağırlığı farklıdır. Son olarak gösterge sonuçlarının nasıl değerlendirileceği konusunda Li (2014:6-7) çalışmasında da incelenen tekniklerin ikincisi olan her bir gösterge için hedeflerin belirlenmesi tercih edilmiştir.

Üniversiteleri gruplara ayırmak amacıyla şöyle bir yöntem belirlenmiştir. Öncelikle, öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı birinci kriter olarak kabul edilmiştir. Buna göre *öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı 35'ten daha az* ise birinci grup üniversiteler, *öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı 35 ve üstü* ise ikinci grup üniversiteler belirlenmiştir. İkinci aşamada ise URAP laboratuvarlarında hesaplanan üniversitelerin akademik performans puanları göz önünde tutulmuştur. Hazırlanan akademik performans puanları; makale, toplam atıf, toplam bilimsel doküman, doktora mezun öğrenci sayısı ve öğretim üyesi/öğrenci sayısı puanlarından oluşmaktadır. Ancak birinci aşamada öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı esas alındığı için akademik performans puanlarından bir eksiltme işlemi yapılmıştır. Böylece kriter olarak sadece makale, atıf, bilimsel doküman ve mezun doktora öğrenci sayısı puanları esas alınmıştır. İkinci aşamada üniversitelerin aldıkları performans puanları *400'den az* ve *400 ve üzeri* olarak iki gruba ayrılmıştır. Üniversitelerin kategorize edilmesi ilgili matris Tablo 32'de yer almaktadır.

Tablo 32**Üniversitelerin Gruplara Ayrılmasında Kullanılan Kriterler**

Öğrenci Sayısı/ Öğretim Üyesi Sayısı	1-34	35 ve üstü
URAP Genel Puanı		
1-399 Arası Puan Alanlar	Eğitim & Öğretim ve Araştırma & Geliştirme Odaklı (Her ikisi de) (A)	Eğitim-Öğretim Odaklı (B)
400-799 Arası Puan Alanlar	Araştırma & Geliştirme Odaklı (C)	Eğitim & Öğretim ve Araştırma & Geliştirme Odaklı (Her ikisi de) (D)

Kaynak: Tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 32’de C hücresinde yer alan üniversiteler Ar-Ge odaklı, B hücresinde yer alan üniversiteler eğitim-öğretim odaklı ve A ile D hücrelerinde yer alan üniversiteler ise hem Ar-Ge hem de eğitim-öğretim odaklıdır. Türkiye’deki devlet üniversitelerinin kategorilere ayrılmış nihai hali Ek 1, Ek 2 ve Ek 3 kısmında ayrıntılı olarak bulunmaktadır. URAP tarafından akademik performans puanları hesaplanmamış 11 üniversitenin ise eğitim-öğretim odaklı üniversiteler kategorisinde değerlendirilmektedir. Çünkü bu üniversiteler 2010 ve sonraki yıllarda kurulmuş olup, kurumsallaşmasını henüz tamamlayamamışlardır.

Önemli olan başka bir husus da vardır. Ar-Ge kapsamında yer alan kamu yükseköğretim kurumları genellikle Türkiye’nin en eski üniversitelerinden oluşma ve çoğunluğu 1992 yılı öncesi kurulmuşlardır. Eğitim-öğretim kapsamında değerlendirilen üniversiteler ise ağırlıklı olarak 2006 ve sonraki yıllarda kurulan kamu yükseköğretim kurumlarından oluşmaktadır. Her iki misyona sahip üniversitelerin büyük bir kısmı da yoğun bir şekilde 1992 ve 2005 yılları arası kurulmuştur.

Buna göre Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kurulan üniversiteler tamamen kurumsallaşmış ve eğitim-öğretim misyonundan ziyade, Ar-Ge misyonuna öncelik vermektedir. Aynı şekilde son 10 yıllık süreçte kurulan üniversiteler henüz kurumsallaşma aşamasında olup, eğitim-öğretim misyonuna ağırlık vermektedir. Her iki grupta yer alan üniversiteler ise vizyon açısından Ar-Ge faaliyetlerine öncelik vermekle birlikte, eğitim-öğretim faaliyetlerini de beraberinde yürütmektedir. Ancak uzun vadede

bu grupta yer alan üniversitelerin çoğunun Ar-Ge faaliyetlerine daha fazla önem vereceği ve özellikle akreditasyon ile kalite süreçlerinin katkısıyla öğrenci sayılarında azalış yaşayacağı tahmin edilmektedir.

Çalışmada yer alan bonus finansman önerisi, ABD’de PEF yönteminin ilk uygulandığı yıllarda kabul edilen Performans Finansman 1.0 dalgasının Türk yükseköğretim sistemine uyarlanmış bir halidir. Ancak bu tez çalışmasında sunulan öneri Performans Finansman 1.0 ile birebir örtüşmemektedir. Finansman önerisi, Türk yükseköğretim yapısı göz önünde bulundurularak yeniden revize edilmiştir. Ayrıca PEF yönteminin bir formu olan doğrudan performansa bağlı finansman mekanizması bağlamında bir öneri kurgulanmıştır.

4.3. Nicel Yöntem: Anket Veri Analizi ve Bulgular

Bu çalışma kapsamında *Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansman: Bir Finansman Önerisi* isimli anket hazırlanmış ve toplamda 442³⁶ kişi tarafından cevaplamıştır. Çalışmada uygulanan istatistik türü, betimsel istatistiktir. Örneklemi belirlemek amacıyla kasti (kararsal) örnekleme yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntemin tercih edilmesinin sebebi, örneği oluşturan kişilerin araştırma problemine cevap bulacağı katılımcılardan oluşmasıdır. Deneklerin belirlenmesindeki ölçüt araştırmacının yargısına bırakılmıştır. Analizler için SPSS 22 (The Statistical Packafe for the Social Sciences) istatistik programı kullanılmıştır. Ankete katılanlar kamu yükseköğretim kurumlarında idari görevi bulunan akademik personeller, daire başkanları ve strateji kalite koordinatöründen oluşmaktadır. Performans göstergelerinin analiz edilmesine geçmeden önce katılımcıların özelliklerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Öncelikle anketi cevaplayanların yürüttükleri idari görevler Tablo 33’te gösterilmektedir.

³⁶ Bir veri kümesine faktör analizi uygulayabilmek amacıyla en az 300 verinin olması gerekmektedir. Buna 300 kuralı denilmektedir (Norusis, 2005). Comrey ve Lee (1992) çalışmasına göre de 100: zayıf, 200:orta, 300:iyi, 500: çok iyi, 1000 ve üstü veri mükemmeldir. Bu sebeple bu tez çalışması için ulaşılan 442 sayısı oldukça yeterli düzeydedir.

Tablo 33

İdari Görevlerine Göre Katılımcıların Dağılımı

	Sıklık	Geçerli Yüzde
Rektör	1	0,2
Rektör Yardımcısı	7	1,6
Genel Sekreter	8	1,8
Dekan	23	5,3
Dekan Yardımcısı	81	18,7
Enstitü Müdürü	6	1,4
Enstitü Müdür Yardımcısı	13	3,0
Yüksekokul Müdürü	18	4,2
Yüksekokul Müdür Yardımcısı	21	4,8
Bölüm Başkanı	113	26,1
Bölüm Başkan Yardımcısı	123	28,4
Daire Başkanı	18	4,2
Strateji Kalite Koordinatörü	1	0,2
Toplam	435	100,0
Kayıp Veri	7	
Toplam	442	

Tablo 33'e göre anketi cevaplayanların %54,5'lik kısmı bölüm başkanlarından ve bölüm başkan yardımcılarında oluşmaktadır. Bir yükseköğretim kurumunun idari yapısı düşünüldüğünde *bölüm başkan ve başkan yardımcılarının sayısının diğer idari sayısından fazla olması bu durumun nedenidir* denilebilir. Bir örnekle açıklamak gerekirse; 1 fakülte kapsamında sadece 1 dekan ve genellikle 2 dekan yardımcısı var iken, ortalama 5-6 bölüm başkanı ve ortalama bu sayının iki katı kadar bölüm başkan yardımcısı vardır. Toplamda ise 435 katılımcı idari görevini belirtirken, 7 katılımcı idari görevini belirtmeyi tercih etmemiştir.

Tablo 34**Ankete Katılanların Görev Aldıkları Yükseköğretim Kurumlarının Dağılımı**

Üniversite	Sıklık	Geçerli Yüzde	Üniversite	Sıklık	Geçerli Yüzde
Adnan Menderes Üniversitesi	4	0,9	Gümüşhane Üniversitesi	16	3,6
Ahi Evran Üniversitesi	2	0,5	Hacettepe Üniversitesi	1	0,2
Akdeniz Üniversitesi	1	0,2	Hitit Üniversitesi	2	0,5
Alâeddin Keykubat Üni.	13	3,0	İnönü Üniversitesi	15	3,4
Amasya Üniversitesi	1	0,2	İstanbul Medeniyet Üni.	20	4,5
Anadolu Üniversitesi	1	0,2	İstanbul Üniversitesi	1	0,2
Ankara Üniversitesi	4	0,9	Kafkas Üniversitesi	1	0,2
Ardahan Üniversitesi	1	0,2	Karadeniz Teknik Üni.	31	0,7
Balıkesir Üniversitesi	5	0,9	Kastamonu Üniversitesi	3	0,7
Bandırma 17 Eylül Üni.	3	0,7	Kırıkkale Üniversitesi	1	0,2
Başkent Üniversitesi	1	0,7	Kırklareli Üniversitesi	7	1,6
Bilecik Şeyh Edebali Üni.	21	4,80	Kocaeli Üniversitesi	28	6,2
Bitlis Eren Üniversitesi	2	0,2	Manisa Celal Bayar Üni.	17	3,9
Bozok Üniversitesi	2	0,5	Marmara Üniversitesi	48	10,9
Bülent Ecevit Üniversitesi	20	4,5	Gazi Üniversitesi	1	0,2
Çukurova Üniversitesi	19	4,3	Sakarya Üniversitesi	60	13,6
Dokuz Eylül Üniversitesi	1	0,2	Selçuk Üniversitesi	11	2,5
Dumlupınar Üniversitesi	5	1,1	Süleyman Demirel Üni.	15	3,4
Erciyes Üniversitesi	1	0,2	Uludağ Üniversitesi	3	0,7
Erzurum Teknik Üniversitesi	7	1,6	Uşak Üniversitesi	11	2,5
Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi	1	0,2	Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi	31	7
Çanakkale Onsekiz Mart Üni.	3	0,7	Toplam	442	100,0

Ankete katılanların görev aldıkları yükseköğretim kurumlarının dağılımı ise Tablo 34’te yer almaktadır. Anketi uygulamadan önce rektörlük makamlarından resmi izin istenmiş, ancak 109³⁷ devlet üniversitesinden sadece 67 tanesinden olumlu yanıt alınmıştır. Bu durum ise anketi uygularken karşılaşılan zorluklardan bir tanesidir. Katılımcıların görevli oldukları yükseköğretim kurumlarının dağılımına bakıldığında toplam 43 devlet üniversitesinde anket uygulanabilmiştir. Gerek anketin yapıldığı dönemin kış aylarına denk gelmesi, gerekse cevaplayanların gönülsüz davranışları sebebiyle izin alınan tüm kamu yükseköğretim kurumlarında anket uygulanamamıştır. Çalışmada karşılaşılan bir diğer önemli kısıt ise bu husustur. Anket formu online olarak da hazırlanmıştır. Ancak online anket doldurma kültürü toplum genelinde henüz tam yerleşmediği için sadece 48 dönüş alınmıştır.

³⁷ 2017 yılı Ağustos ayı itibarıyla 112 devlet üniversitesi mevcuttur. Ancak anketin yapıldığı dönemde fiili 109 devlet üniversite aktifti.

Katılımcıların özellikleri ile ilgili bir diğer soru ise kaç yıl idari görevde bulunduklarına dairdir. Tablo 35’te katılımcıların idari görev süreleri yer almaktadır.

Tablo 35

Katılımcıların İdari Görev Süreleri

	Sıklık	Geçerli Yüzde
1-5 yıl	262	59,3
6-10 yıl	115	26,0
11-15 yıl	24	5,4
16-20 yıl	13	2,9
21 yıl ve üstü	4	0,9
Kayıp Veri	24	5,4
Toplam	440	%100

Tablo 35’e göre toplam katılımcıların %59,3’ü 1-5 yıl arasında idari görev deneyimi var iken, 21 yıl ve üstü idari görev deneyimi olan sadece dört kişidir. Ayrıca 24 kişi idari görev yılını belirtmeyi tercih etmemiştir.

Tablo 36

Katılımcıların Çalışma Alanları

	Sıklık	Geçerli Yüzde
Sosyal Bilimler	234	52,9
Fen Bilimleri	123	27,8
Eğitim Bilimleri	71	16,1
Sağlık Bilimleri	12	2,7
Diğer	2	,5
Total	442	100,0

Anket kapsamında katılımcılara çalışma alanları da sorulmuştur. Buna göre katılımcıların %52,9’u sosyal bilimler alanında çalışmakta iken, sadece %27,8’i fen bilimleri alanında çalışmaktadır. Bu durumun nedeni olarak “Anket veri toplama yönteminin daha çok sosyal bilimler alanında tercih edilebilir bir yöntem olması ve bu alandaki katılımcıların anket veri toplama yöntemine katılıma daha sıcak bakmasıdır” denilebilir. Diğer çalışma alanları ise 19,3’lük kesimi oluşturmaktadır.

4.3.1. Birinci Aşama: Sorulara Verilen Yüzdelik Değerlerin Hesaplanması

Yükseköğretimde performans esaslı öneri yapılmadan önce anket kapsamında yer alan performans göstergelerine verilen cevapların analiz edilmesi gerekmektedir. Böylece finansman önerisinde yer alacak performans göstergelerini belirlemek amacıyla ilk

aşama olarak soruların sıklık (frequences) değerleri ve geçerli yüzdeleri (valid percentages) göz önünde tutularak ön eleme yapılmaktadır. Ancak veriler analiz edilmeden önce ankete güvenilirlik testi uygulanmıştır. Güvenilirlik analiz sonuç değeri 0,953 olup, ilgili değer anketin oldukça fazla güvenilir olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 37

Güvenilirlik Analizi

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,953	,955	49

Tablo 37’de bütün sorulara verilen cevaplar yer almaktadır. Ancak Soru 1, Soru 11, Soru 17, Soru 37 ve Soru 43 ana kategori başlıkları olup, katılımcıların çoğu tarafından cevaplanmamıştır. Bu nedenle bu beş soru analiz dışı bırakılmıştır. Sorular beşli likert ölçeğine göre hazırlanmıştır. Buna göre katılımcılardan bir yükseköğretim kurumuna performansa dayalı ödenek tahsis edilirken, ankette yer alan performans göstergeleri çok önemli ise 5, önemli ise 4, orta düzey önemli ise 3, önemsiz ise 2 ve hiç önemsiz ise 1’i cevaplamaları istenmiştir. Eğer katılımcının herhangi bir fikri yok ise 0 sütununu işaretlemesi söylenmiştir.

Tablo 38’de koyu punto ile gösterilen performans göstergeleri faktör analizine dahil edilmektedir. Bu sorulara verilen yanıtların %70’inden fazlası önemli ve çok önemli seçeneklerinden oluşmaktadır. İlk aşamada 25 performans göstergesi elenirken, 23 performans göstergesi ise faktör analizi yapılmasına uygun görülmüştür. Ancak konunun uzmanları ile yapılan mülakatlar sonucuna göre mezun sayılarının da önemli bir performans kriteri olduğu vurgulanmıştır. Bu nedenle toplam 26 performans göstergesi analize dahil olmuştur. Ayrıca faktör analizi sonrası gösterge sayısında azalış olacağı beklenmektedir. Zaten çalışmada yer alan finansman önerisinin teorisi gereği mümkün olduğunca az sayıda, ancak bir yükseköğretim kurumunun gerçek performansını yansıtacak sayıda performans göstergesi olmalıdır.

Tablo 38

Anket Sorularına Verilen Yanıtların Yüzdelik Değerleri

	0 (Fikrim Yok)	1 (Hiç Önemli değil)	2 (Önemli değil)	3 (Orta)	4 (Önemli)	5 (Çok önemli)
	%	%	%	%	%	%
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı	0,2	3,7	4,8	13,9	35,2	42,1
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	0,2	1,7	5,5	15,0	28,1	49,5
S4. Bir önceki seneye kıyasla yabancı uyruklu öğrenci sayısı artış oranı	1,6	7,5	10,0	28,7	29,6	22,6
S5. Bir önceki seneye kıyasla değişim programlarına katılan öğrenci sayısı artış oranı	1,8	6,2	9,1	24,8	35,1	23,0
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı	1,6	6,8	10,0	27,6	34,4	19,6
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	1,4	5,3	8,5	21,7	37,8	25,3
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı	1,8	5,3	7,1	18,1	32,0	35,7
S9. Öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı	0,0	1,8	2,3	12,8	25,7	57,3
S10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	1,4	4,4	5,5	16,1	28,2	44,5
S12. Son 5 sene içerisinde toplam öğretim elemanı sayısında yaşanan artış oranı	0,9	3,0	4,8	24,5	38,1	28,8
S13. Bir önceki seneye kıyasla değişim programlarına katılan akademik personel sayısı artış oranı	1,8	6,4	8,2	26,4	32,3	24,8
S14. Bir önceki seneye kıyasla yabancı uyruklu akademik personel sayısı artış oranı	2,5	9,9	10,8	26,4	29,6	20,9
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	1,1	5,0	5,7	16,2	36,9	35,1
S16. Kadın akademik personel sayısı	3,5	12,5	11,1	25,5	24,1	23,2
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	1,6	3,9	5,1	17,9	31,0	40,5
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	1,8	2,5	2,8	12,9	34,8	45,2
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	1,4	0,7	2,8	8,5	31,4	55,3
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	1,4	4,4	6,7	17,8	37,6	31,9
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	1,6	2,3	4,8	14,1	38,9	38,2
S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	1,6	4,4	6,7	17,8	37,6	31,9
S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	1,4	1,9	2,3	12,5	31,5	50,5
S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	1,6	2,1	3,9	17,8	36,3	38,2
S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	0,7	1,1	4,8	18,9	39,0	35,5
S27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	0,7	1,4	3,6	17,3	34,9	42,1
S28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	0,7	0,7	5,0	8,0	29,5	56,1
S29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	0,7	0,9	6,8	15,7	34,2	41,7

Tablo 38'in devamı

	0 (Fikrim Yok)	1 (Hiç Önemli değil)	2 (Önemli değil)	3 (Orta)	4 (Önemli)	5 (Çok önemli)
S30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	0,9	1,1	4,6	12,2	31,2	50,0
S31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	0,9	1,4	3,7	12,6	31,4	50,1
S32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	1,1	1,6	3,6	11,5	25,7	56,7
S33. İlgili üniversite tarafından yayınlanan dergi sayısı	0,9	3,9	7,3	26,1	32,8	28,9
S34. Akademik personel başına düşen ödül sayısı	2,1	3,7	9,1	19,4	32,2	33,6
S35. Öğretim üyesi başına düşen akademik teşvik puanı	1,9	4,7	7,2	22,9	28,7	34,7
S36. Üniversite araştırma merkezlerinin yayınladığı toplam rapor veya yayın sayısı	1,4	3,0	6,0	25,7	32,6	31,3
S38. Açılan lisans program sayısı	1,6	7,4	13,2	24,6	30,6	22,5
S39. Açılan lisansüstü program sayısı	1,6	4,6	7,7	23,0	33,9	29,2
S40. Akredite olan program sayısı	1,4	4,2	4,2	17,0	34,3	38,9
S41. Uluslararası kurum ve kuruluşlarla yürütülen ortak yükseköğretim programı sayısı	0,5	2,5	5,5	24,0	35,1	32,3
S42. Kurulan fakülte, enstitü, araştırma merkezi, meslek yüksekokulu, yüksekokul, konservatuar sayısı	1,1	5,5	7,4	29,7	32,0	24,4
S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	0,9	1,1	4,8	21,8	37,9	33,3
S45. Uygulamalı eğitim programları kapsamında işletmelere gönderilen öğrenci sayısı	1,6	2,8	5,5	26,9	36,1	27,1
S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	0,7	2,1	4,4	17,7	43,6	31,7
S47. Yaşam boyu öğrenim kapsamında yürütülen faaliyetlerin (proje, etkinlik, eğitim, sertifika programı vb.) sayısı	1,4	1,4	5,5	27,4	36,1	28,3
S48. Üniversite çalışanlarının gelişimine yönelik faaliyetlerin sayısı	1,6	2,5	6,2	21,5	37,6	30,3
S49. Üniversiteye yapılan toplam bağış tutarı	3,7	12,0	13,4	27,1	24,1	19,7
S50. Üniversite tarafından burs verilen öğrenci sayısı	3,0	4,8	8,0	26,8	30,5	27,0
S51. Spor alanında elde edilen derecelerin toplam sayısı	2,1	8,0	16,0	29,5	24,4	20,1
S52. Öğrenci memnuniyet oranları (ankete dayalı)	3,4	3,0	7,6	28,1	30,0	27,9
S53. Çalışan memnuniyet oranları (ankete dayalı)	3,4	2,3	5,0	27,8	27,8	33,7

4.3.2. İkinci Aşama: Faktör Analizi ve Uygulaması

Çalışmanın bu alt başlığında önce faktör analizi hakkında teorik bilgi verilmekte, devamında ise belirlenen 26 performans göstergesine açıklayıcı faktör analizi uygulanmaktadır.

4.3.2.1. Faktör Analizinin Teorisi

Çalışmada yer alan finansman önerisiyle ilişkili performans göstergelerini belirleyebilmek ve gruplara ayırmak amacıyla SPSS 22 istatistik programı kullanılmakta ve açıklayıcı faktör analizi uygulanmaktadır. Anket sonuçlarını değerlendirmeden önce faktör analizinin içeriğiyle ilgili teorik bilgi vermek yerinde olacaktır.

Faktör analizi, aralarında ilişki olan bulunan çok sayıdaki değişkeni az sayıda ve anlamlı bağımsız faktörler haline dönüştüren, yaygın bir şekilde uygulanan çok değişkenli istatistik tekniklerinden bir tanesidir (Kalaycı, 2014:321). Diğer bir tanımla, ölçülebilen, gözlenebilen çok sayıdaki özellik arkasında yer alan gözlenemeyen ve ölçülemeyen gizli kalmış boyutları ortaya çıkarmak amacıyla kullanılan bir yöntemdir.

Faktör analizinin amacı; maksimum varyansı açıklayan az sayıda açıklayıcı faktöre ulaşmak ve gözlenen değişkenler arasında bulunan ilişkileri esas alarak hesaplama yapmaktır (Büyüköztürk, 2002:472). Aynı zamanda faktör analizi ile çok sayıdaki değişkenin aralarındaki ilişkinin anlaşılıp, yorumlanması kolaylaştırmak için daha az sayıda temel boyuta indirgemek ve özetlemek için tercih edilmektedir.

Faktör analizi kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Birincisi açıklayıcı faktör analizi, diğeri ise doğrulayıcı faktör analizidir (Altunışık ve diğerleri, 2005:224). Açıklayıcı faktör analizi, verilerin kovaryans veya korelasyon matrisinden faydalanarak, aralarında ilişki bulunan p sayısına değişkenden daha az sayıda ($k < p$) ve birbirlerinden bağımsız yeni değişkenler, yani faktörler türetmek amacıyla yararlanılan bir tekniktir (Doğan ve Başokçu, 2010:65). Bu analiz hipotez kurmaya yönelik bilgi edinilmesini sağlamasından dolayı *Yöntem Türeten Yaklaşım* olarak da adlandırılmaktadır (Özdamar, 2002). Açıklayıcı faktör analizinde araştırmacı, araştırma yaptığı koyuya yönelik değişkenler arasındaki ilişkiyi ele alabilecek bir öngörü yetersizliğinden dolayı değişkenler arasındaki olası ilişkiyi ortaya çıkarılmaktadır (Bilge ve Bal, 2012:137).

Doğrulamalı faktör analizi, araştırmacının önceden belirlediği ilişkinin doğruluğunu sınamak için uygulanmaktadır. Faktör analizini diğer çok değişkenli analiz yöntemlerinden ayıran özellik ise değişkenler arasında bağımlılığın yani ilişkinin olduğu varsayılır. Fakat değişkenlerin bağımlı ya da bağımsız şeklinde sınıflandırması mümkün değildir (Altunışık ve diğerleri, 2005:223-224).

Faktör analizinin matematiksel modeli, standardize edilmiş i değişkeni için aşağıdaki şekildedir:

$$X_i = A_{i1}F_1 + A_{i2}F_2 + \dots + A_{ik}F_k + u \quad (1)$$

Bu eşitlikte F ile gösterilen ifadeler, genel faktör olup, U, Tek faktör ve A'lar da k adet faktörü birleştiren sabit değerlerdir. Tek faktörlerinin birbirleriyle ve genel faktörlerle korelasyonları yoktur. Faktörler ise gözlenen değişkenlerden çıkartılıp, onların doğrusal bileşenleri diye tahmin edilmektedir.

J'inci faktör olan F_j'nin genel tahmin eşitliği:

$$F_j = \sum = W_{j1}X_1 + W_{j2}X_2 + \dots + W_{jp}X_p \quad (2)$$

W_i, skor sayılarını ve p, değişken sayısını göstermektedir.

Faktör analizi çeşitli aşamalardan oluşan bir analiz tekniği olup, faktör analizinde izlenmesi gereken adımlar şöyledir (Altunışık ve diğerleri, 2005:227-236):

- i. Problem tanımlamak ve veri toplamak:** Bu aşamada faktör analizi yapılabilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan hazırlık çalışmalarını kapsamaktadır. Bu aşamada faktör analizinin amacıyla faktör analizinde yer alacak değişkenlerin teori, mevcut araştırmalar, araştırmacı sahip olduğu bilgisi ile tecrübeleri ya da yaptığı ön çalışmalar (kalitatif/kantitatif çalışmalar) göz önünde tutularak geliştirilmekte, uygun ölçüm araçlarıyla ölçülmesi, uygun metotlarla verilerin toplanması gerçekleştirilmektedir.
- ii. Korelasyon matrisinin oluşturulması:** Faktör analizinin ikinci aşaması, analiz sürecinin başladığı aşamadır. İkinci aşamada korelasyon matrisi oluşturulmaktadır. Korelasyon matrisi, faktör analizine dahil olan değişkenler arasında bulunan ilişkiyi gösteren bir matris olarak açıklanmaktadır.

- iii. **Faktör sayısına karar verme:** Üçüncü aşama ise veri seti için faktör analizinin uygun olduğuna karar verilmesi sonucu oluşturulan korelasyon matrisini esas alarak, faktör çözümü yapmak amacıyla uygun bir faktör çıkarım metodunun seçilip, başlangıç çözümünün oluşturulmasıdır.
- iv. **Faktör Eksen Döndürme (Factor Rotation):** Son aşama başlangıç faktör analiz çözümü elde edildikten sonra (başlangıç faktör matrisi) ulaşılan faktörlerin yorumlanıp, isimlendirilmesini amacıyla faktörleri temsil eden eksenlerde farklı manipülasyonlarının ya da eksen kaydırmalarının yapılmasıdır. Rotasyon aşamasında en fazla tercih edilen metot, orthogonal rotasyondur. Orthogonal rotasyon ile ulaşılan faktörler birbirleriyle korelasyon içinde olmazlar. Orthogonal rotasyonda üç metot kullanılmaktadır. Bunlar varimax (en çok kullanılan tekniktir), equamax ve quartimax'tır. Promax ile Direct Oblimin yöntemleri oblique rotasyon yapıldığında kullanılmaktadır. Veri seti çok büyük ise Promax rotation, Direct Oblimin rotation tercih edilmektedir.

Veri setine faktör analizi uygulamanın uygun olup olmadığını belirlemek için üç farklı metot uygulanmaktadır. Bu metotlar (Kalaycı, 2014:321):

- i. *Analizde kullanılan tüm değişkenler için korelasyon matrisinin oluşturulması:* Değişkenler arasındaki korelasyonların yüksek olması istenen durum olup, değişkenler arasında korelasyonlar ne derece yüksekse değişkenlerin ortak faktörler oluşturma olasılığı o da artmaktadır.
- ii. *Barlett testi (Barlett test of Sphericity):* Korelasyon matrisinde değişkenlerin en azından bir kısmı arasında yüksek düzeyde korelasyon olduğu olasılığını test etmektedir.
- iii. *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) örneklem yeterliliği testi:* Gözlenen korelasyon katsayılarının büyüklüğü ile kısmi korelasyon katsayılarının büyüklüğünü karşılaştıran bir indeks olup, faktör analizi uygulamak amacıyla KMO Değerinin 0,60'dan fazla olması koşulu bulunmaktadır.

Tablo 39’da KMO değerleri ile kabul edilebilirlik düzeyleri yer almaktadır.

Tablo 39

KMO Uygunluk Testi İçin  nerilen Kriterler

KMO �l�s�	�nerilen Düzey
0,90+	Olağanüstü
0,80+	ok İyi
0,70+	İyi
0,60+	Orta
0,50+	K�tt�
0,50-	Kabul Edilmez

Kaynak: Turanlı, Cengiz ve Bozkır, 2012:48

Faktörlerin elde edilmesi aŗamasında faktör sayısına karar vermek amacıyla eŗitli kriterler mevcuttur. İlgili kriterler aŗaēıda yer almaktadır (Kalaycı, 2014:322):

- i. * zdeğer (Eigenvalues) İstatistiği:* 1’den büyük faktörler anlamlıdır.
- ii. *Scree Test:* izgi grafiği, her faktörle iliŗkili olan toplam varyansı grafiğini yansıt看aktadır. Yatay ŗekil aldığı noktaya kadar faktörler, maksimum faktör sayısıdır.
- iii. *Toplam Varyansın Yüzdesi Yöntemi:* Eklenen her faktörün toplam varyansın açıklanmasına yaptığı katkı düzeyi %5’in altına d ŗt ę nde maksimum faktör sayısı elde edilmektedir.
- iv. *Joliffe Kriteri:* 0,7’nin altında yer alan hiçbir faktör modele dahil edilmemelidir.
- v. *Açıklanan Varyans Kriteri:* Varyansın %90’ını açıklayan faktör sayısı yeterlidir.
- vi. *Faktör Sayısının Araŗtırmacı Tarafından Belirlenmesi:* Araŗtırmacının fikri geçerlidir.

Faktör analizi kendi içerisinde farklı modellere ayrılmaktadır. En çok tercih edilen model temel bileŗen faktörü yöntemi (bu alıŗmada da tercih edilen yöntemdir) olup, diğer modeller ise asal eksen faktörü, görüntü faktörü, aęırlıklandırılmamıŗ en küçük kareler, maksimum olabilirlik yöntemidir (Turanlı, Cengiz ve Bozkır, 2012:50). Temel

bileşenler faktörü yöntemi; gözlenen değişken kümesini, aralarında doğrusal ilişki bulunmayan ve gözlenen değişkenlerin doğrusal bileşeni olan daha az sayıda yeni değişkene dönüştürmek için tercih edilmektedir. Çok sayıda gözlenen değişkenin sahip olduğu bilginin çoğu, az sayıda yeni değişken tarafından yansıtılmaktadır. Böylece temel bileşenler analizi gözlenen değişken kümesinin boyutunu indirgemeyi amaçlamaktadır (Bektaş, 2015:50). Asal eksen faktörü yöntemi ise korelasyon matrisinde yer alan köşegen değerleri hariç olmak üzere temel bileşenler analizi ile aynı özellikleri içermektedir. Bu yöntem, korelasyon matrisi kapsamında bir olan köşegen değerleri yerine ortak varyans kullanmaktadır (Turanlı, Cengiz ve Bozkır, 2012:50).

Ağırlıklandırılmamış en küçük kareler yöntemi, sadece korelasyon matrisinin asıl köşegen dışı elemanlarını kullanmasından dolayı varyansın tahminini gerektirmemektedir. Böylece ortak varyanslar, çözümün bir sonucu olarak tahmin edilmekten ziyade, çözümden türetilmektedir. Diğer bir ifadeyle ortak varyanslar çözümden sonra tahmin edilmektedir (Bektaş, 2015:57). Görüntü faktörü yönteminde ise herhangi değişkenin ortak alanı teorik faktörlerin fonksiyonundan ziyade, geriye kalan değişkenlerin doğrusal regresyon fonksiyonuyla belirlenmektedir. Bu ortak alana kısmi görüntü analizi olarak ifade edilmektedir. Maksimum olabilirlik yöntemi de korelasyonlar değişkenlerin varyansları ile ters orantılı olarak ağırlıklandırılmaktadır. Yineleme süreci yeniden uygulanır, böylece maksimum olabilirlik modeli verilerin çoklu normal dağılımından geldiğini varsayar. (Turanlı, Cengiz ve Bozkır, 2012:50-51).

4.3.2.2. Verilerin Açıklayıcı Faktör Analizi ile Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu kısmında ilk aşamada belirlenen 26 performans göstergesi ile açıklayıcı faktör analizi dört kez tekrar edilerek yapılmıştır. Aşağıda sırasıyla yapılan analizlere ait sonuçlar yorumlanarak verilmektedir. Böylece hem göstergelerin gruplandırılması hem de faktör yükleri gerçekleşmektedir. Bir veri kümesine faktör analizi uygulayabilmek için öncelikle KMO değeri ve Barlett küresellik test değerlerine bakmak gerekmektedir. Tablo 40'da ilgili değerler yer almaktadır.

Tablo 40

Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 1

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterlilik Ölçütü		,877
Bartlett Küresellik Testi	Ki-Kare test istatistiği	6361,907
	Serbestlik derecesi	325
	Test İstatistiğinin Olasılık Değeri	,000

Tablo 40'a göre KMO değeri 0,877. Ayrıca Bartlett testi $\alpha = 0,000$ düzeyinde anlamlıdır. Bu değişkenler arasında yüksek korelasyonlar olduğunu ve veri seti faktör analizi için uygunluğunu göstermektedir. Böylece “Evren korelasyon matrisi birim matristir” şeklindeki H_0 hipotezi reddedilmiştir. Diğer bir ifadeyle, performans göstergeleri ölçeğine göre faktör analizi için örneklem büyüklüğü yeterlidir. Tablo 41’de performans göstergelerinin ortak faktör varyans değerlerinin gösterimi yer almaktadır.

Tablo 41

Ortak Faktör Varyansı 1

Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı	Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı	,812	S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,722
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	,731	S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,720
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı	,736	S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,729
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	,863	S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,527
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı	,787	S27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,452
S9. Öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı	,283	S28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,660
S10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	,365	S29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,555
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,382	S30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,741
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,586	S31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,644
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,642	S32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,651
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,783	S40. Akredite olan program sayısı	,302
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,772	S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	,439
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,756	S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,491
Tercih Edilen Yöntem: Temel Bileşenler Faktörü			

Tablo 41’de daha önce önemli bulunan 26 performans göstergesinin ortak faktör varyans değerlerini göstermektedir. Ortak varyans, bir değişkenin analizde yer alan diğer değişkenlerle paylaştığı varyans miktarını yansıtmaktadır (Kalaycı, 2014:329). Bu tabloda yer alan faktör yük değeri, maddelerin alt boyutlar ile arasındaki ilişkisini açıklayan bir katsayıdır. Literatürde faktör örüntüsünün oluşmasında 0.30 ile 0.40 arasında değişen faktör yüklerinin alt kesme noktası olarak belirlenebileceği ifade

edilmektedir (Erdoğan, Bayram ve Deniz, 2007:7). Bu çalışmada alt kesme noktası 0.30 kabul edilmiştir. Böylece 0,283 ortak faktör varyans değerine sahip olan S9. *Öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı*³⁸ analiz dışı bırakılmıştır. Soru 9 analiz dışı kalarak toplam 25 soru ile faktör analizi yeniden yapılmıştır. Buna göre yeni KMO Değeri ve Bartlett Küresellik Testi Tablosu Tablo 42’de yer almaktadır.

Tablo 42

Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 2

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterlilik Ölçütü		,873
Bartlett Küresellik Testi	Ki-Kare Test İstatistiği	6307,670
	Serbestlik Derecesi	300
	Test İstatistiğinin Olasılık Değeri	,000

Tablo 42’ye göre KMO değeri 0,873’tür. Bartlett testi $\alpha = 0,000$ ’dir. Böylece değişkenler arasında yüksek korelasyonlar vardır ve veri seti faktör analizi için uygundur. Tablo 43’te ise ikinci analiz sonucuna göre ulaşılan ortak faktör varyans değerleri yer almaktadır. Bir önceki analizde olduğu gibi yine alt kesme noktası 0.30 kabul olarak edilmiştir. Tabloya göre S40. *Akredite olan program sayısı* ortak faktör varyans değeri 0,294’tür. Bu sebeple ilgili gösterge analiz dışı bırakılıp, 24 performans göstergesi ile üçüncü bir faktör analizi yapılmıştır.

³⁸ Yükseköğretim kurumlarını gruplara ayırırken öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayılarından yararlanılmaktadır. Bu sebeple bu gösterge analizden çıkartılsa bile öneri kapsamında ilgili göstergeden faydalanılmaktadır.

Tablo 43

Ortak Faktör Varyansı 2

Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı	Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı	,827	S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,720
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	,722	S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,731
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı	,748	S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,448
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	,869	S27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,539
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı	,785	S28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,656
S10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	,375	S29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,555
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,384	S30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,741
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,588	S31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,642
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,639	S32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,639
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,737	S40. Akredite olan program sayısı	,294
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,772	S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	,495
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,755	S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,441
S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,723	Tercih Edilen Yöntem: Temel Bileşenler Faktörü	

Tablo 44'e göre üçüncü faktör analizi sonrası ulaşılan yeni KMO değeri 0,873'tür. Bartlett testi $\alpha = 0,000$ 'dir. Böylece değişkenler arasında yüksek korelasyonlar vardır ve veri seti faktör analizi için uygun olduğu görülmüştür.

Tablo 44**Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 3**

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterlilik Ölçütü		,878
Bartlett Küresellik Testi	Ki-Kare Test İstatistiği	6409,231
	Serbestlik Derecesi	276
	Test İstatistiğinin Olasılık Değeri	,000

Tablo 45’te üçüncü analiz sonucu elde edilen ortak faktör varyans değerleri mevcuttur. Bu tabloya göre tüm göstergelerin değerleri 0,30 alt kesme noktasından büyüktür. Bu aşamada analizden soru çıkartmaya gerek olmadığı belirlenmiştir.

Tablo 45**Ortak Faktör Varyansı 3**

Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı	Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı	,824	S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,728
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	,740	S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,728
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı	,751	S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,738
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	,869	S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,471
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı	,786	S27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,523
S10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	,380	S28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,671
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,399	S29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,552
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,598	S30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,755
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,655	S31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,658
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,739	S32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,650
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,773	S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	,511
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,762	S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,439

Tablo 46’da göstergelerin MSA değerleri yer almaktadır. Korelasyon matrisinin faktörlenebilirliği incelendiğinde, her bir gözlenen değişkenin MSA değerinin 0,50’den düşük olmaması gerekmektedir (Bektaş, 2015:133). Anti image tablosunun korelasyon kısmı incelendiğinde ise analiz edilen soruların MSA değerlerinin en az 0,610 olduğu görülmektedir.

Tablo 46

MSA Değerleri 1

Değişken	MSA	Değişken	MSA	Değişken	MSA
S2	,610	S20	,889	S29	,952
S3	,763	S21	,882	S30	,943
S6	,669	S22	,851	S31	,917
S7	,664	S23	,834	S32	,915
S10	,868	S25	,849	S44	,933
S15	,940	S26	,917	S46	,937
S18	,920	S27	,907		
S19	,920	S28	,958		

Analiz edilen soruların kaç faktör olduğunun belirlenmesi amacıyla Temel Bileşenler Faktörü (Principal Component Analysis) yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntem gözlenen değişken kümesini, aralarında doğrusal ilişki bulunmayan ve gözlenen değişkenlerin doğrusal bileşeni olan daha az sayıda yeni değişkene dönüştürmek için tercih edilmektedir. Tablo 47’de döndürülmüş faktör analizi sonuçları yer almaktadır.

Tablo 47

Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları 1

	Component			
	1	2	3	4
S28. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,852			
S30. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,790			
S29. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,776			
S31. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,747			
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,694	,328		
S32. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,685			
S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,679			
S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	,625			
S27 İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,624			
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,614	,519		
S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,584	,352		
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,468		,352	
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı		,855		
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı		,839		
S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı		,821		
S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı		,813		
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı		,809		
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,362	,771		
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı			,918	
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı			,875	
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı			,830	
S9. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı			,535	
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı				,890
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı				,782

Tabloda döndürülmüş faktör analizi sonuçları yer almaktadır. Bu sonuçlara göre maddelerin farklı faktör sütunlarında benzer faktör yüklerine sahip olup olmadığı, faktörü oluşturan diğer değişkenlerle aralarında kavramsal bütünlük sağlayıp sağlayamadığına bakılmıştır. Matriste orijinal değişken ve onun faktörü arasındaki korelasyonlar görülmektedir. Bir değişken hangi faktör altında mutlak değer olarak büyük ağırlığa sahipse, o değişken o faktör ile yakından ilişkilidir. Ayrıca 350 ve daha

fazla veri sayısı için faktör ağırlığının 0,30 ve üzerinde olması gerekmektedir. 0,50 ve üzerindeki ağırlıklar ise oldukça iyi olarak kabul edilmektedir (Kalaycı, 2014:330).

Tablo 47 incelendiğinde, birinci faktör grubunda yer alan *S44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı* göstergesi, birinci faktörü oluşturan diğer değişkenlerle arasında tam manasıyla kavramsal bir bütünlük sağlayamamıştır. Çünkü birinci faktöre ait diğer göstergeler Ar-Ge faaliyetleri ile doğrudan bağlantılı iken, bu gösterge daha çok sektörel odaklı bir göstergedir. Ayrıca bu göstergeye hedef belirlenirken yorum farklılıklarının olabileceği düşünülmektedir. Bu sebeple ilgili soru analiz dışı bırakılıp, 23 performans göstergesi ile analiz süreci en baştan yeniden yapılmıştır.

Tablo 48

Değişken için KMO Değeri ve Barlett Küresellik Testi Sonuçları 4

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterlilik Ölçütü		,874
Bartlett Küresellik Testi	Ki-Kare Test İstatistiği	6254,842
	Serbestlik Derecesi	253
	Test İstatistiğinin Olasılık Değeri	,000

Nihai raporlamaya göre yeni KMO değeri 0,874 ve Barlett test $\alpha = 0,000$ 'dır. Değişkenler arasında yüksek korelasyonlar vardır. Veri seti faktör analizi için uygundur. Nihai ortak faktör varyans değerleri de Tablo 49'da yer almaktadır. Tüm değerler 0,30 üzeri olduğu için analize devam edilmektedir.

Tablo 49

Ortak Faktör Varyansı 4

Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı	Performans Göstergeleri	Ortak Faktör Varyansı
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı	,824	S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,738
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	,744	S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,728
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı	,751	S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	,737
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	,871	S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,469
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı	,787	S27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,529
S10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	,379	S28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,563
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,408	S29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,763
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,609	S30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,763
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,659	S31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,669
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,737	S32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,660
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	,775	S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,477
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	,767	Tercih Edilen Yöntem: Temel Bileşenler Faktörü	

MSA değerleri yeniden incelendiğinde, 23 performans göstergesinin değerlerinin son hali Tablo 50’de yer almaktadır. Yeni MSA tablosuna göre değerlerin hepsi 0,50’den büyük olduğu için bu aşamada analize 23 gösterge ile devam edilmektedir.

Tablo 50**MSA Değerleri 2**

Değişken	MSA	Değişken	MSA	Değişken	MSA
S2	,600	S19	,918	S27	,903
S3	,756	S20	,888	S28	,956
S6	,667	S21	,882	S29	,950
S7	,661	S22	,850	S30	,939
S8	,770	S23	,833	S31	,914
S10	,861	S24	,857	S32	,909
S15	,940	S25	,848	S46	,955
S18	,918	S26	,914		

Faktör analizi yapılırken temel bileşenler faktörü yöntemi tercih edilmiştir. Varimax dik döndürmesi sonuçlarında maddeler toplam dört faktör altında gruplanmıştır. Tablo 51’de korelasyon matrisinin özdeğerleri toplamı, toplam gözlenen değişken sayısına eşit olduğundan her bir özdeğerin 23’e bölünmesi neticesinde açıklanan varyans değerleri hesaplanmıştır.

Tablo 51**Özdeğer İstatistiğine Bağlı Faktör Sayısı ve Açıklanan Toplam Varyans**

Madde Numara	Özdeğerler (Temel Bileşen Varyansları)			Döndürme Sonrasında Yükleme Karelerinin Toplamı		
	Toplam	Varyans Yüzdesi	Birikimli Yüzde	Toplam	Varyans Yüzdesi	Birikimli Yüzde
1	9,082	39,485	39,485	5,942	25,833	25,833
2	2,728	11,860	51,345	4,809	20,910	46,749
3	2,206	9,589	60,934	2,884	12,541	59,283
4	1,312	5,705	66,640	1,692	7,356	66,640
5	,989	4,301	70,941			
6	,901	3,915	74,856			
7	,690	2,998	77,854			
8	,622	2,703	80,558			
9	,549	2,389	82,946			
10	,533	2,317	85,263			
11	,487	2,119	87,382			
12	,437	1,900	89,283			
13	,434	1,889	91,171			
14	,350	1,520	92,691			
15	,299	1,302	93,993			
16	,254	1,104	95,096			
17	,228	,991	96,088			
18	,209	,908	96,996			
19	,207	,901	97,897			
20	,176	,764	98,660			
21	,118	,514	99,174			
22	,103	,447	99,621			
23	,087	,379	100,00			

Böylece belirlenen dört faktör toplam varyansın %66,640'ı açıklamaktadır. Döndürme sonrası ise birinci faktörü oluşturan göstergeler toplam faktörün %25,833'ünü, ikinci faktörü oluşturan göstergeler toplam faktörün 20,910'unu, üçüncü faktörü oluşturan göstergeler toplam varyansın %12,541'ini ve dördüncü faktörü oluşturan göstergeler ise toplam varyansın %7,356'sını oluşturmaktadır. Tablo 52'de ise nihai raporlamaya göre döndürülmüş faktör analiz sonuçları yer almaktadır.



Tablo 52

Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları 3

	Faktör Yükleri			
	1	2	3	4
S28. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	,860			
S30. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	,799			
S29. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	,786			
S31. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	,760			
S18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	,710			
S32. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	,698			
S46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	,652			
S19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	,631			
S27 İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	,630			
S26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	,589			
S15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	,485			
S21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı		,852		
S22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı		,838		
S23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı		,825		
S24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı		,808		
S20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı		,799		
S25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı		,763		
S7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı			,919	
S8. Mezun doktora öğrencisi oranı			,877	
S6. Mezun lisans öğrencisi oranı			,830	
S9. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı			,536	
S2. Toplam lisans öğrenci sayısı				,892
S3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı				,785
Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. a. Rotation converged in 5 iterations.				

Tablo 52’de faktör analizinin nihai sonucu yer almaktadır. Birinci faktörü oluşturan göstergeler 0,485 ile 0,860 değerleri arasında, ikinci grubu oluşturan göstergeler 0,852 ile 0,763 değerleri arasında, üçüncü grubu oluşturan göstergeler 0,919 ile 0,536 değerleri arasında ve son grubu oluşturan göstergeler ise 0,892 ile 0,785 değerleri olmak üzere faktör yükü üstlenmiştir. Toplam 23 performans göstergesinin açıklayıcı faktör analizi sonuçlarına göre dört faktöre gruplanmıştır. Sonuç olarak birinci faktöre dahil

göstergeler 15, 18, 19, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 ve 46. sorulardan oluşurken, ikinci faktör 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. sorulardan oluşmaktadır. Üçüncü faktöre 6, 7 ve 8. sorulardan ve dördüncü faktöre ait sorular ise sadece 2. ve 3. göstergeleri içermektedir.

Faktör analizinin genel sonuçları ve faktörlerin içerikleri ile ilgili bilgi ise Tablo 53'te yer almaktadır. Bu tablo dört faktör grubu kendisini oluşturan performans göstergelerinin niteliği doğrultusunda adlandırılmıştır. Birinci faktör "*Araştırma-Geliştirme Göstergeleri*" olarak ifade edilebilir. Grupta yer alan göstergeler araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olup, makale sayısı, yapılan hakemlik ve atıf sayısı göstergelerini kapsamamaktadır. İkinci faktör ise *Yapılan Araştırmaların Uygulanabilirliği Göstergeleri* olarak isimlendirilmiştir. Bu grupta da sadece makale sayısı, yapılan hakemlik ve atıf sayısı ile ilgili performans göstergeleri yer almaktadır. Üçüncü faktörün ismi *Mezun Oranı Esaslı Göstergeler*dir. Bu faktörü sadece mezun oranları ile ilgili göstergeler oluşturmaktadır. Son faktör de toplam lisans öğrenci sayısı ve lisansüstü öğrenci sayılarından oluşmaktadır Bu sebeple son faktör de *Öğrenci Esaslı Göstergeler* olarak belirlenmiştir.

Tablo 53

Faktör Analizinin Genel Sonuçları

Faktör 1: Araştırma-Geliştirme Göstergeleri (Ar-Ge)	Faktör Yüğü
İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödöl sayısı	0,860
AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	0,799
TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	0,786
İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	0,760
Araştırma ödölü alan öğrenci sayısı	0,710
Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	0,698
Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	0,652
İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	0,631
İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	0,630
Ödöl alan lisansüstü tez çalışması sayısı	0,589
Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	0,485
Faktör 2: Yapılan Araştırmaların Uygulanabilirliği Göstergeleri (YAU)	Faktör Yüğü
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,852
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0,838
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0,825
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,808
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,799
SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,763
Faktör 3: Mezun Oranı Esaslı Göstergeler (MOE)	Faktör Yüğü
Mezun yüksek lisans oranı	0,919
Mezun doktora oranı	0,877
Mezun lisans oranı	0,830
Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun oranı	0,536
Faktör 4: Öğrenci Sayısı Esaslı Göstergeler (ÖSE)	Faktör Yüğü
Toplam lisans öğrenci sayısı	0,892
Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	0,785

Tablo 54

Faktörlerin Açıkladığı Varyanslar

Faktör	İfade Sayısı	Varyanslar
Ar-Ge	11	7,60
YAU	6	4,88
MOE	4	3,16
ÖSE	2	1,67
Genel	23	17,31

Tablo 54’te görüleceği üzere faktör analizi neticesinde adlandırılan her bir faktörün kapsadığı ifade sayısına ve açıkladığı varyansa ilişkin bilgiler verilmektedir. İfade sayısı ilgili faktörü oluşturan maddelerin sayısını gösterirken, varyanslar sütunu ilgili faktörün toplam yükünü yansıtmaktadır.

Tablo 55

Ankette Yer Alan Diğer Soruların Analizi

	Evet	Hayır
Hedeflere ulaşamayan kurumlara yönelik ceza sistemi uygulansın mı?	31,4	66,3
Performans göstergelerine dayalı ödenekler üniversitelere bonus ödemesi şeklinde mi tahsis edilsin?	65,4	34,4
Performans göstergelerine dayalı ödenekler toplam üniversite bütçesinin bir kısmı şeklinde mi tahsis edilsin?	57,1	42,9

Tablo 55’de ankette yer alan diğer sorular analiz edilmiştir. Bu analize göre katılımcıların çoğu ceza sistemini önermemektedir. Ayrıca katılımcıların çoğunluğu performans ödeneklerinin bonus kapsamında tahsis edilmesine evet demişlerdir. Bununla birlikte performans ödeneklerinin bütçenin bir kısmı şeklinde (yüzdesi) olsun diyenlerin oranı da hayır diyenlerden fazla çıkmıştır.

4.4. Nitel Yöntem: Mülakatların Değerlendirilmesi

Araştırmanın yöntemi açıklanırken nicel ve nitel verileri birlikte değerlendiren sıralı karma yöntemin tercih edildiği açıklanmıştır. Bu aşamada Şubat 2017-Nisan 2017 zaman aralığında konunun uzmanları ile yapılan mülakatların genel bir değerlendirmesi ve analizi yapılmaktadır. Katılımcılar belirlenirken, kasti (kararsal) örnekleme yöntemi tercih edilmiştir. Toplamda 12 kişiyle mülakat çalışması yapılmıştır. Katılımcı seçimi yapılırken PEF ve mevcut bütçe uygulamaları alanında yetkin kişilerle birebir mülakat yöntemi tercih edilmiştir. Tercih edilen görüşme türü yarı yapılandırılmış mülakattır³⁹. Katılımcılara sorulan sorular Ekte 5’te yer almaktadır.

Mülakata katılan kişilerin listesi ve uzmanlık alanları Tablo 56’da yer almaktadır. Mülakatların sonuçları raporlanırken, katılımcıların isimleri doğrudan belirtilmekten ziyade, Katılımcı 1, Katılımcı 2 Katılımcı 12 kodlamalar kullanılmıştır. Ancak katılımcıların cevapları karma bir şekilde raporlanmıştır.

³⁹ Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi, önceden hazırlanmış görüşme içeriğine bağlı bir şekilde sürdürülmesi sebebi ile daha sistematik ve kıyaslanabilir bilgi sunmaktadır (Çetin, 2012)

Tablo 56

Mülakat Yapılan Katılımcılar ve Uzmanlık Alanları

İsim-Soy isim	Bağlı Bulunduğu Kurum	Görevi	Uzmanlık Alanı
Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN	Yükseköğretim Kurumu	Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi ve Başkan Vekili	Performans ölçümü ile ilgili çalışmaları mevcuttur. Ayrıca “ <i>Kalkınma Ajanslarının Performans Ölçümü</i> ” isimli Kalkınma Bakanlığı planlama uzmanlık tezinin danışman öğretim üyesidir.
Ertan ERÜZ	Maliye Bakanlığı	Muhasebat Genel Müdürü	5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetim Kanunu’nun hazırlanmasında ve PEB sisteminin kabul edilme sürecinde aktif olarak görev almıştır. PEB ile ilgili çalışmaları mevcuttur. Ayrıca geçmişte Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı görevini ifa etmiştir.
Prof. Dr. Kamil TÜĞEN	Dokuz Eylül Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama bilim dalında görevlidir. Bütçe alanında akademik çalışmaları olup, <i>Devlet Bütçesi</i> isimli kitabın yazarıdır.
Prof. Dr. Emine Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama bilim dalında görevlidir. PEB konusunda çalışmaları olup, Mali Denetim ve Kamu Bütçesi isimli kitapları yazmıştır. Ayrıca <i>Türkiye’de Sayıştay ve Performans Denetimi</i> isimli çalışması mevcuttur.
Prof. Dr. Hasan Engin ŞENER	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	İşletme Fakültesi Dekanı	Stratejik planlama ve performans yönetimi konularında çalışmaları mevcuttur.
Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama bilim dalında görevlidir. Ayrıca Türk Maliye literatüründe PEB ve PEF arasındaki farka değinen ilk akademisyendir. Bununla birlikte, performans denetimi, PEB vb. konularında çalışmaları bulunmaktadır.
Doç. Dr. Ahmet ÖZEN	Dokuz Eylül Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama bilim dalında görevlidir. Doktora tezinin ana konusu PEB’dir.
Doç. Dr. Bekir GÜR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	TÜBA (Türk Bilimler akademisi) tarafından kurulan bilim ve eğitim politikaları çalışma grubu üyesidir.	Eğitim politikaları alanında uzmanlık alanı olup, <i>Eğemen Üniversite: Amerika’da Yükseköğretim Sistemi ve Türkiye İçin Reform Önerileri</i> isimli kitabın yazarıdır. Ayrıca eğitim alanında başka kitapları da mevcuttur.
Cengiz KARADENİZ	Sakarya Üniversitesi	Strateji Geliştirme Daire Başkanı	Eski Maliye Bakanlığı çalışanı olup, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı görevini ifa etmektedir. Yükseköğretim finansmanı alanında üst düzey bilgiye sahiptir.
Ertan ÇEKİN	Süleyman Demirel Üniversitesi	Strateji Geliştirme Daire Başkanı	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı görevini ifa etmektedir ve “ <i>Yükseköğretimde Kaynak Dağılımı Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye’deki Devlet Üniversitelerinin Cari Hizmet Ödenekleri</i> ” isimli çalışması bulunmaktadır.
Hüseyin IŞIK	Maliye Bakanlığı	Program Performans ve Bütçe Daire Başkanı	Mart 2017 tarihine kadar Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı görevini ifa etmiştir. Ayrıca yükseköğretim finansmanı ve PEB konularında çalışmaları bulunmaktadır.
Sibel YILMAZ	Maliye Bakanlığı	Maliye Uzmanı	Mart 2017’ye kadar Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi’nde görev almıştır. Program Performans ve Bütçe Dairesi’nde görevlidir.

4.4.1. Kamu Yükseköğretim Kurumlarının Performans Düzeylerine İlişkin Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi

Yarı yapılandırılmış mülakat kapsamında katılımcılara yükseköğretim kurumlarının performans düzeyleri ile ilgili S1. *Ülkemizde yükseköğretim kurumlarının performans düzeyleri düşünüldüğünde eksik olan taraflar nelerdir?* ve S2. *Yükseköğretim kurumlarının performanslarını arttırmak amacıyla ne gibi önlemler alınmalıdır?* soruları yöneltilmiştir. Böylece genel olarak yükseköğretim kurumlarının mevcut performans düzeyleri belirlenmek istenmiştir.

Soru 1'e verilen cevaplar arasında en çok üzerinde durulan noktalar yükseköğretim kurumlarının idari ve mali yetersizliklerinin olduğu, yurtdışına kongre, konferans, araştırma vb. maksatlı çıkışlara yönelik daha çok kaynak aktarılması gerektiği, öğrenci sayılarının fazla oluşu sebebiyle eğitim kalitesinin düştüğü, yayın alanındaki dil yetersizlikleri, proje performansı açısından bazı sorunlar yaşandığı ve paydaşlara yeterince danışılmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca üniversitelerin misyon tanımlamasında da önemli eksiklikler olduğuna dikkat çekilmiştir.

Katılımcı 8, öğrenci sayılarının fazla olmasını şu şekilde ifade etmiştir:

“Yayın sayısı ve yayın kalitesinden ziyade, ders yükleri ve öğrenci sayıları standartların üzerindedir. En büyük sıkıntı bu noktadadır.”

Yine katılımcı 8 yurtdışı imkanları hususunda aşağıdaki cümleleri dile getirmiştir:

“İyi bir çalışma yapılabilmesi için iyi zaman ve maddi kaynak ile desteklemek şarttır. Akademisyenler BAP vb. kaynaklarla ile daha çok desteklenmelidir. Türkiye’de yükseköğretimde performans açısından yaşanan sıkıntılardan bir tanesi de bazı üniversitelerin çalışanlarına çok iyi ödenek verip, yurtdışına dışına gönderirken, diğer yükseköğretim kurumlarında bu imkanın kısıtlı olmasıdır.”

Yurtdışı imkanları konusunda Katılımcı 6 da benzer düşüncelere sahiptir:

“...Yurtdışı desteği cari harcamalar tasarruf çerçevesince durduruldu. Üniversite destekleri arttırılmalıdır, yüz yüze temaslar önemlidir. Bilim adamı gerek yurt içi gerekse yurtdışında deplasman içerisinde olmalıdır.”

Katılımcı 1 ise yurtdışı konusunda şu öneriyi dile getirmiştir:

“Bir yükseköğretim kurumu eğitim-öğretim ağırlıklı gidiyor olabilir. Yurtdışı deneyimleri kapsamında duyduğumuz, ancak bizde hayata geçmemiş uygulamalar mevcuttur. Mesela bir sene ders verip, ertesi sene öğretim üyesinin araştırma maksadıyla izinli olmasıdır. Çalışmak için zaman ve ortam yaratılmalıdır.”

Katılımcı 4 yükseköğretim kurumlarının çoğunun Ar-Ge yönünün zayıf kaldığını ifade etmektedir:

“Türkiye’deki üniversitelerin Ar-Ge yönü zayıftır. Yükseköğretim Türkiye’de eğitim-öğretim odaklıdır. Sayısal verilere kilitlenmiş durumdayız. Üniversiteler öğrenci sayıları ile övünmektedir ama mezun olduktan sonra öğrencilerin nerede istihdam edildiği de düşünülmelidir. Çıktı bazen anlam ifade etmiyor, kalite de önemlidir.”

Katılımcı 5 ilgili soruyu şu şekilde cevaplamıştır:

“Türkiye’de yoğun eğitim yapacak üniversiteler ile yarı yoğun eğitim yapacak üniversiteler belirlenmelidir. Yükseköğretim strateji belgemizin olmaması da boşluk yaratmaktadır. Farklı üniversiteler açısından beklentilerimiz ayrı değildir. Üniversitelerin ayrışması lazımdır. YÖK’ün yön eğitim yapacak kurumlar ile yoğun eğitim yapacak fakülte ya da yüksekokulları belirlemesi lazımdır.”

Katılımcı 10 genel bir değerlendirme yaparak hem öğrenci sayılarını hem özerklik konularını hem de yöneticilik anlayışını eleştirmiştir:

“... Yükseköğretim kurumlarının bir kısmı kitle eğitim vermektedir. Öğrenci sayıları oldukça fazladır. Öğretim üyesi sayısı ise yetersizdir. Ayrıca finansman

daha çok devlet kanalıyla sağlanmaktadır. Bu sebeple siyaset zaman zaman etkin olabilmektedir. Bunun yanı sıra, üniversitelerde profesyonel yöneticilik yeterli değildir. Üniversitelerde profesyonel yöneticilik anlayışı kurumsallaşmamıştır.”

Katılımcı 10 ayrıca üniversitelerin özerklik konularında ise şu sözleri ifade etmiştir:

“Genel olarak en büyük sorun idari ve mali özerkliğin olmamasıdır.”

Katılımcı 1, soruyu 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetim Kanunu çerçevesince cevaplamıştır:

“İdarelerde 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetim Kanunu’nun kabulü ile Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi kabul edilmiştir. Bu uygulama idarelerde performans kültürünün oluşmasına katkı sağlamıştır. Ancak bu kültür henüz etkin değildir. İdare ve hükümet, öncelikleri ve süreçleri birlikte değerlendirilmelidir.”

Katılımcı 5 de 5018 sayılı Kanun ve stratejik planlar ile performans hedefleri arasındaki uyumsuzluğa vurgu yaparak, şu eleştiriyi dile getirmiştir:

“Bütçenin genel yapısında, ABS sisteminde beş temel bütçe yapısı mevcuttur. Personel giderleri, sosyal güvenlik harcamaları, mal ve hizmet giderleri, transferler ve yatırımlar... Stratejik plana döndüğümüzde bu bütçe yapısındaki kalemleri stratejik planda yer alan faaliyetler ve projeler ile birebir örtüşmesi mümkün değildir. Bütçenin %65’i, %70’i personel giderleri ve SGK harcamalarıdır. Buradaki rakamları stratejik planda hangi maliyetlerin altında koyacağız? Dolaylı maliyetler gibi genel, klasik kaleme koyuyoruz ama anlamsız oluyor. Çünkü bu maliyetleri stratejik planda hedeflerin gerçekleşmesine yönelik rasyonel bir uygulama alanımız yoktur.”

Soru 2’ye verilen cevaplar incelendiğinde alınabilecek önlemler arasında performansa dayalı ödenek mekanizmalarının yaygınlaştırılması, üniversitelerin objektif kriterlere göre karşılaştırılması, daha somut ve sonuç odaklı bir yaklaşımın göz önünde bulundurulması, eğitim-öğretim ile Ar-Ge ayrımının yapılması, üniversite düzeyinden ziyade, fakülte düzeyinde performans ölçümünün yapılması, öğrenci kontenjanları

konusunda üniversitelerin daha çok söz hakkına sahip olması, tüm çalışanların sürece dahil edilmesi, idari ve mali özerkliğin sağlanması, yurtdışı desteklerinin artırılması ve mali konularda birliğin sağlanması yer almaktadır.

Katılımcı 1, Ar-Ge faaliyetlerinin artırılmasına ilişkin şunları ifade etmektedir:

“... Araştırma imkanı tanınmalıdır. Öğrenciyi bile araştırmaya sevk edemiyoruz. Halen meslek yüksekokulu gözüyle gözüktüyoruz. Hedefleri tam koymalı, kontenjanlarımızı arttırmamalıyız.”

Katılımcı 7 de Katılımcı 1’in cevabı ile uyumlu olarak şu sözleri söylemiştir:

“... Ders verecek kişi ile araştırma yapacak kişi ayrımı yapılabilir. İkincisi araştırma görevlileri henüz kendilerini kanıtlamadığı için dezavantajlı durumdadır. Nesnel koşullar yaratmamız için araştırma görevlileri desteklenmelidir. Onlara yurtdışı, proje desteği sağlanmalıdır.”

Katılımcı 8 ise finansman açısından soruya yaklaşmıştır. O’na göre:

“Hep hazine yardımı ile devam edecek kurumlar olmaktansa, gerektiğinde kaynağını hazineye aktaracak kurumlar olmalıdır. Gerekirse esnek bir bütçe + başarıya dayalı ödeneklendirme ile desteklenebilir bir anlayış kurulmalıdır. Bunun karşılığı ise torba bütçedir.”

Katılımcı 9, konuya misyon açısından yaklaşmıştır ve şu sözleri eklemiştir:

“Önce üniversiteler kendilerini tanımlamalıdır. Performanslarını neye göre ölçmemizi istedikleri sorulmalıdır. Oyunun kuralları beraber belirlenmelidir. Sonra değerlendirilme lazımdır. Kurumlar hangi yıllar kuruldu, hangi koşullarda kuruldu iyi analiz edilmelidir. Daha adil bir kıyaslama lazımdır. Kriterler rafine düşünülmelidir. Şeffaf olarak karşılıklı belirlenmelidir.”

Katılımcı 10, kalite konusuna vurgu yapmış ve şunları ifade etmiştir:

“... Kalite çok önemlidir. Performans düzeyinin kalite ile bağlantısı kurulmalıdır. Performans göstergeleri ile üniversitelerin performansları izlenmeli ve dış denetime tabi tutulmalıdır. Türkiye’deki denetim kurum bazlı, ancak konu bazlı olmalıdır.”

Katılımcı 4 farklı bir yorum yaparak, paydaşların rolüne vurgu yapmıştır:

“... Yükseköğretim kurumlarındaki tüm paydaşları sürece dahil etmek önemli bir husustur.”

Katılımcı 2 ise konuyu 5018 sayılı Kanun ile açıklamış ve farklı bir öneri sunmuştur:

“ Bugün itibariyle üniversiteler merkezi yönetim bütçesi içerisinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na tabidir. Bunun aslında temeli Anayasa’dan kaynaklanmaktadır. Anayasa’ya göre yükseköğretim kurumları merkezi yönetimin tabi oldukları esaslara göre bütçelerini belirlerler. Ülke uygulamalarında da görmüşsünüzdür, yükseköğretim kurumları merkezi yönetim içinde yer almamaktadır. Sadece merkezi yönetim desteklerini almaktadırlar. Bizde de benzer uygulama olmalıdır.”

Yarı yapılandırılmış mülakatlar neticesinde elde edilen bulgulara göre genel olarak katılımcıların çoğu öncelikle öğrenci sayılarında revizyona gidilmesinden ve Ar-Ge faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla daha fazla kaynak ve zaman ayrılması gerekliliğine vurgu yapmaktadırlar. Ayrıca objektif kriterler belirlenerek, üniversitelerin gruplara ayrılmasında önemli olduğu ifade edilmektedir.

4.4.2. Finansman Önerisinin Ana Hatlarının Belirlenmesine Yönelik Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi

Bu kategoride katılımcılara finansman önerisine ilişkin S4. *Performans esaslı finansman uygulamasında hedeflenen başarı çizgisini yakalamayan üniversitelere yönelik ceza sistemi uygulansın mı?*, S5. *Performans esaslı finansman kapsamında belirlenecek performans göstergeleri daha çok eğitim-öğretim odaklı mı yoksa araştırma-geliştirme odaklı mı belirlensin? Ağırlıklandırma nasıl yapılmalıdır?*, S6. *Tercih edilecek performans göstergeleri nasıl bir yöntem ile belirlenmelidir?*, S7. *Yükseköğretim kurumlarına aktarılan ödenek tutarının yüzde kaçını performans esaslı olmalıdır?* ve S8. *Performans esaslı finansman uygulanırken ekstra ödenek şeklinde mi yoksa bütçenin bir kısmı (yüzdesi) şeklinde mi uygulansın?* teknik soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların cevapları göz önünde bulundurularak önerinin ana hatlarının şekillenmesi amaçlanmaktadır.

Katılımcılara başarısız olan üniversitelere herhangi bir yaptırım uygulanıp uygulanmaması konusunda sorulan soruya verilen cevaplar incelendiğinde genel olarak ceza sisteminin olmaması tavsiye edilmektedir.

Katılımcı 12, cezanın yönetsel olmasına vurgu yapmıştır:

“Ceza yönetsel faaliyettir. Ceza maddi anlamda yapılırsa doğru olmaz. Bu sefer yönetim değil, hizmet eden/alan kişiler cezalandırılmış olur. Yönetsel bir ceza olmalıdır. Maddi olmamalıdır. Başarısızlık üniversite bütçesine yüklenmemelidir.”

Katılımcı 3, ilgili soruya şöyle cevap vermiştir:

“Temel amaç başarıyı ve başarısızı değerlendirmekten ziyade, hizmetleri daha kaliteli nasıl yaparız olmalıdır. Geri bildirim sağlayıp, bunları etkin hale getirmeliyiz.”

Katılımcı 11, ceza kısmının üzerinde durulmamasının gerektiğini, cezadan ziyade ödüllendirme yapılması gerekliliğini vurgulamaktadır. Katılımcı 1 de ekstra bir cezanın olmamasını savunmaktadır. Katılımcı 4 de benzer cevap vererek, Türkiye’nin içinde bulunduğu kaynak sorunu ile bağlantılı bir cevap vermiştir:

“... Türkiye’nin şu anki koşulları göz önünde bulundurulduğunda zaten yetersiz bir bütçe vardır. Bu sebeple ceza sistemi ağır gelebilir. Bunun yerine ödül sistemi daha faydalı olacaktır.”

Katılımcı 8, ceza konusunda şu öneriyi sunmaktadır:

“Başarısızlığı cezalandırma mı? Başarısızlığı gidermek için desteklemek mi? Başarısızlık cezalandırıldığında, başarısızlık derinleşecektir. Ya o alanlar kaldırılacak ya da sürece daha çok müdahil ederek başarısız olan bölgeler başarılı hale getirilebilir. Gerekirse başarısız olanlara kontrollü kaynak aktararak, o başarısızlık belli çerçevede giderilebilir. Gerekirse başarısız alanlar kapatılmalıdır. Gerekirse de belli süre verilir, yoğun kontroller yapılır ve bu alanlara bir şans daha tanınır.”

Katılımcı 9, cezanın kendiliğinden oluşması gerektiğine ve finansman önerisinin özünün zaten cezayı içerdiğine dikkat çekmektedir. Katılımcı 1 ise ceza konusunu farklı bir bakış açısı ile değerlendirmiş ve yaptırımın olması gerektiğini, ancak anladığımız gibi parasal bir yaptırımın değil, neden hedefi tutturamadığı açıklanması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca parasal olmayan bir yaptırım mekanizması olmasına vurgu yapmıştır.

Mülakat kapsamında katılımcılara yöneltilen diğer bir soru finansman önerisi kapsamında belirlenecek performans göstergelerinin hangi yönde olması, ağırlıklandırılmasının nasıl yapılmasına yöneliktir. Soruya verilen cevaplar incelendiğinde yükseköğretim kurumlarının misyonlarının öncelikli olduğu ifade edilmiştir.

Katılımcı 1 ilgili soruya şöyle yanıt vermiştir:

“Üniversiteleri kategoriye ayırmak lazımdır. Eğitim-öğretim odaklı bir yükseköğretim kurumu için eğitim ağırlıklı, araştırma odaklı bir yükseköğretim kurumu için Ar-Ge odaklı göstergeler tercih edilmelidir. Ağırlıklandırma tartışmalı bir konudur. Bonus ödemesini girdi odaklı dağıtmanın anlamı yoktur.”

Katılımcı 8 soruyu öğrenci sayıları ile bağlantı kurarak cevaplamıştır. Buna göre:

“Ağırlıklandırmada üniversitenin kendi bünyesine bakmak lazım. Hoca öğrenci göstergesi bir referanstır. Hoca öğrenci oranına bakarak, hangisine ağırlık verileceği belirlenebilir.”

Katılımcı 7 üniversitelere bu konuda tercih hakkı tanınmasına değinmiştir:

“Uzmanlıklara göre... Üniversitelere seçme hakkı tanınmalıdır. Ar-Ge odaklı mı eğitim-öğretim odaklı mı istiyorsunuz gibi sorulabilir. Ama eğitim-öğretim odaklı seçilse bile %60-70 eğitim-öğretim odaklı, kalan Ar-Ge odaklı olmalıdır. Her durumda ötekisi eksik kalmamalıdır. Ar-Ge odaklı bir kurum olsanız bile lisansüstü eğitim vermek zorundasınız. Ağırlıklandırma üniversitelerin stratejik tercihinine göre olmalıdır.”

Katılımcı 1 de misyonun önemine değinmiştir ve üniversitelerin hangi görevi üstlendiğine, misyonlarına göre bir belirlemenin yapılması gerektiğini söylemiştir. İlgili yükseköğretim kurumu eğitim-öğretim odaklı ise eğitim ağırlıklı, ya da tam tersi olmasını savunmaktadır. Katılımcı 9 ve Katılımcı 12 de üniversitelerin misyonları doğrultusunda bir dağılım yapılması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Katılımcı 11 ise %70-75 oranında Ar-Ge %30-35 civarında eğitim-öğretim ağırlık olmasını ifade etmektedir. İkisinin meç edilmesi gerektiğini düşünmektedir.

Soru 5'e verilen cevaplar bir bütün olarak düşüldüğünde, öncelikle üniversitelerin misyon tanımlaması yapmaları ve kendilerine seçme hakkının tanınması sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bir yükseköğretim kurumu eğitim-öğretim odaklı olsa bile sadece bu kapsamda yer alan göstergelere değil, belli oranda Ar-Ge göstergelerine de tabi olması önerilmektedir. Aynı şekilde araştırma misyonuna sahip bir üniversite de ağırlıklı olarak Ar-Ge göstergelerini esas alsın bile, eğitim göstergelerine de yer vermelidirler.

Katılımcılara performans göstergeleri belirlenirken nasıl bir yöntemin izlenmesine dair sorulan soruya verilen cevaplar analiz edildiğinde yaygın görüş ortak bir konsorsiyumun kurulup, konuyla ilgili farklı görüşlerin alınmasının uygun olacağıdır. Ancak bu tez çalışması hazırlanırken böyle bir imkanın olmamasından dolayı anket yönteminin de geçerli bir metot olduğunu ifade edenler de mevcuttur.

Katılımcı 2 ilgili soruya şu şekilde cevaplamıştır:

“... Düzenleyici/denetleyici kurumdan söz ediyorsak, Yükseköğretim Bakanlığı kurulabilir. Bununla ilgili çalışma komisyonları oluşturulabilir. Komisyonlar aracılığıyla gösterge seti oluşturulur.”

Katılımcı 5 de benzer bir açıklama yapmıştır:

“Performans göstergelerini belirlemek için komisyonlar kurulabilir. Ama burada yükseköğretim kurumlarının yükseköğretim vizyonu önemlidir. Temel kriterler koymak lazımdır. Tüm hedef kitleden bilgi almak lazımdır. Birden fazla komisyonun bir araya gelip, uzun tartışmalar sonucu belirlenmesi gerekir. YÖK burada ilk hareket edecek kurumdur. Yapacağınız bu çalışma farkındalık yaratma konusunda etkili olacak ve en azından bu alanda bundan sonra çalışacaklara model olacaktır.”

Katılımcı 9 kamunun önceliklerinin de belirlenmesine vurgu yaparken, Katılımcı 1 sosyal bilimlerde yöntem konusunda zorluklar yaşandığı ve bu sebeple anket sorularının tarafsız olmasını ifade etmektedir. Katılımcı 6, benzer bir açıklama yaparak konuyla ilgili çevrelerin de fikirlerine başvurulmasını savunmaktadır. Katılımcı 7 de paydaşlara danışılmasını önermiştir. Katılımcı 12 ise bilimsel anlamda farklı görüşlerden özellikle, hizmet verilen öğrencilerden, personelden alınacak geri bildirimler (ders memnuniyet anketleri, öğrenim çıktıları gibi faktörler) göz önünde tutularak belirlenmesi gerektiğini söylemiştir.

Katılımcı 4 soruyu literatür ile ilişkilendirmiştir. O'na göre:

“Öncelikle teorik çerçeve ile tutarlı olmalı, bu konuda hangi değişkenler kullanılmış diye literatüre bakılmalıdır. Literatüre odaklanmak önemlidir. Teoriyi, uygulamayı ve saha literatürünü harmanlayıp, ortak fayda bulunmalıdır.”

Katılımcı 10 da çalıştay yapılmasını tavsiye etmektedir:

“Bu işin daha büyük bir platformda bir çalıştay yapılarak tartışılması lazımdır. Çok hassas bir konu, çoklu katılım sağlanmalıdır. Akademik çevreden, uygulayıcılardan ve karar vericilerden oluşan bir toplantı yapılarak ağırlıklandırılmalıdır.”

Katılımcı 6 anket yöntemine vurgu yaparak şunları eklemiştir:

“Anket dışında alternatif olacak başka bir yöntem yoktur. Başlangıç için kabul edilmelidir. Şuan için en uygun yöntem budur.”

Yedinci soru kapsamında katılımcılara yükseköğretim kurumlarına aktarılacak ödenek tutarının yüzde kaçının PEF'ye dayanması sorulmuştur. Genel cevap ilgili oranın makul, optimum ve üniversiteleri teşvik edecek bir düzey olması yönündedir. Ancak Türkiye koşulları düşünüldüğünde bu oranın minimum bir seviyede tutulması da önerilmiştir.

Katılımcı 5 Türkiye'nin mevcut koşullarını düşünerek soruya cevap vermeyi tercih etmiştir:

“%5 şuan için çok büyük yük getirir. Maliye Bakanlığı kabul etmeyebilir. %2-%3 arası başlanabilir. Çünkü Maliye Bakanlığı 2017 bütçesinde çok sıkı bir bütçe disiplinine gitti. Ödenekler son derece kısıtlandı. Otomasyon sistemi sayesinde yükseköğretim kurumlarının banka hesapları sıkı kontrol ediliyor. Atıl para yaratılmıyor. %2 olsa bile teşvik edecektir.”

Katılımcı 8 soruyu şu şekilde yanıtlamıştır:

“Şuan yüzde kaç denilemez. Zaten %90'ından fazlası sabit gider. Ancak %5 bonus ödemesi olabilir.”

Katılımcı 10 da benzer cevap vermiş ve mevcut koşullarda %10- %15 gibi bir oranın fazla olduğuna, %5 civarında olması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca başlangıç için daha düşük bir oranın belirlenip, zamanla %5'e ulaşılmasını savunmaktadır. Katılımcı 6 ise bonus ödemesi şeklinde %5 ile başlanmasının uygun olduğunu vurgulamıştır. Başarılı uygulandığı takdirde ise %10'a çıkartılabileceğini ifade etmiştir.

Katılımcı 9 benzer bir açıklama yapmıştır ve şunları ifade etmiştir:

“Önce küçük bir miktardan başlanmalıdır. %5 gibi... Zamanla bu oran arttırılmalıdır.”

Katılımcı 7 konuyu farklı bir açıdan değerlendirmiştir: O'na göre:

“... Performans dediğimiz şey yıldan yıla değişir. Her şeyi buna bağlı kılmak akademisyende anksiyeteye neden olabilir. Maksimum %20, minimum %10 ama bunun başka bir açıklaması yoktur. Çok aşırı olursa mevcut performansı etkiler, bütçe açıkları ortaya çıkabilir. Önemli olan hizmet yapmanızdır.”

Katılımcı 11 ve Katılımcı 1 ise işin özünde %100 performans esaslı olmasını savunmaktadır. Hatta Katılımcı 1 bütçenin %5'lik kısmının performansa dayalı, %95'lik kısmının pazarlık yöntemine dayalı tahsise dayanan bir bütçe anlayışının kabul edilemez olduğunu ifade etmiştir.

Finansman önerisi ile ilgili teknik soruların sonuncusu ise performansa dayalı bir finansman ödemesinin bütçenin bir kısmı mı şeklinde mi yoksa bonus ödemesi şeklinde mi olması yönündedir. Soruya verilen yanıtlara göre mevcut koşullarda bonus ödemesinin daha işlevsel olacağıdır. Ancak Katılımcı 2 farklı bir öneride bulunarak %95 formül finansman, %5 PEF'den oluşan karma bir sistemi savunmuştur. Katılımcı 2' ye göre:

“Şöyle bir yapı olabilir. Yükseköğretim kurumlarına %95'i kaynağı formül finansman, %5 'i ise performansa dayalı olabilir. Yükseköğretim Bakanlığı kurulabilir. Yükseköğretim Bakanlığı, hükümet ile yükseköğretim perspektifine ilişkin bizim şu kadar kaynağa ihtiyacımız var diye toplam kaynak üzerinden anlaşsa ve sonradan aldığı kaynağın %95'ini öğrenci sayısı, mezun sayısı, akademik personel sayısı, kullanılan fiziki alanların sayısı gibi kriterler üzerinden dağıtsa, %5' ini performansa dayandırsa... 5 yıllık bir periyotta da %99'dan başlayarak geriye doğru performansa dayalı öder ve 5 yılın sonunda %5'lik performans ödeneği verebilir.”

Katılım 12 de Katılımcı 2'ye benzer bir cevap vermiştir:

“Bütçenin bir kısmına göre tahsis daha doğrudur. Ancak %100' ün belirli kısmı sabit gider ile dağıtılacak artı performanstan oluşan bir bütçe olmalıdır.”

Katılımcı 6 ise bonus ödemesini önermektedir:

“Bonus ödemesi %5 ile başlanabilir. Çalışmalar başarı ile gidiyorsa %5, %10 olabilir.”

Katılımcı 5 de bonus yönteminin geçerli olacağını ifade etmiştir:

“... Eğer stratejik plan gerçekten üniversiteye katma değer yaratacaksa, bir sıçrama hamlesi yapacak, ciddi anlamda üniversitenin misyonuna ve vizyonuna uygun olarak kullanılan performans göstergeleri üzerinden ölçüldüğü zaman bunun karşılığında bir ödül anlamında ekstradan bütçeden bir kalem verebilsek anlamlı olur.”

Katılımcı 7 de ek bütçe olmasının fayda sağlayacağını ve araştırma amacıyla kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Katılımcı 10 da kesinlikle bonus olmasını önermektedir. Katılımcı 1 başlangıç için bonus, ancak zamanla tüm bütçeyi kapsamasını ifade etmektedir. Katılımcı 11 de Katılımcı 1 ile aynı fikirdedir.

Katılımcı 8 ise her iki açıdan soruyu yanıtlamıştır:

“Mevcut koşullar çerçevesince bonus, ancak olması gerekenin bütçenin bir payı şeklindedir.”

Katılımcı 4 konuya farklı bir açıdan yaklaşmıştır. O’na göre:

“Bonus şeklinde olmalı. Mevcut yükseköğretim sistemine ayrılan paranın sadece dağılımı değişecek. Bu sebeple yeni üniversitelerin pay alma olasılığı azalacaktır. Torba bütçe şeklinde karşılsın. Üniversitelerin istedikleri yere harcamaları bir bonus sistemi olmalıdır. Ayrıca üniversitelere ücretli öğrenci kayıt imkanı olmalıdır. Böylece rekabet artar diye düşünüyorum.”

Katılımcı 1 ve Katılımcı 2 üniversitelerin öz gelir kaynaklarını arttırması gerektiğini ifade ederken, kamu mali kaynaklar açısından tasarruf sağlanmasının daha önemli olduğunu açıklamaktadırlar. Ayrıca Katılımcı 2 mali yeterlilik konusuna vurgu yaparak, üniversitelerin belirli düzeyde giderlerini kendilerinin karşılaması gerektiğini ifade etmektedir.

4.4.3. Finansman Önerisinin Muhtemel Sonuçlarının Belirlenmesine Yönelik Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi

Finansman önerisinin sonuçlarına yönelik olarak katılımcılara S3. *Yükseköğretim kapsamında performans esaslı finansman uygulamasının tercih edilmesi üniversitelerin performansları üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacaktır?* ve S9. *Türkiye özelinde düşünüldüğünde performans dayalı yeni bir finansman önerisinin taşıması gereken genel özellikler nelerdir?* soruları yöneltilmiştir. Böylece öneri uygulamaya geçtikten sonra karşılaşılabilecek muhtemel sorunların önceden tespit edilmesi hedeflenmektedir.

Katılımcılara yönetilen diğer bir soru PEF uygulamasının üniversitelerin performansları üzerinde nasıl bir etki yaratacağına ilişkindir. Bu soruya verilen yanıtlar bir bütün olarak düşünüldüğünde, olumlu etkinin olacağı, üniversiteleri rekabete sevk edeceği, Ar-Ge'yi pozitif yönlendireceği vurgulanmıştır.

Katılımcı 8 şu sözleri ifade etmiştir:

“Performansa iki türlü etki yapar. Başarılıyı daha başarılı kılar, başarısız daha başarısız kılar. Aslında performans hedefleri koymak zorundayız. İyi ile biraz daha iyi ayrımı yapmak lazımdır.”

Katılımcı 9 da benzer bir açıklama yapmıştır.

“Kriterler açıkça tanımlanırsa, üniversiteler kendilerini adapte ederler. Mezun sayısı çok önemli bir kriter olup, öneriye dahil edilmelidir. Böyle bir öneri uygulanırsa üniversiteler bunu ciddiye alacaklardır.”

Katılımcı 7 iki türlü etkiden bahsetmektedir:

“Tercih edilmesi iki yönlü etkiye sahip olacaktır. Birincisi hem araştırma-geliştirme, ikincisi eğitim-öğretim kalitesi arttırılabilir. Performans finansman ile olanaklar artacağı için daha çok hoca daha kaliteli hoca imkanı olacaktır. Bu da üniversitelerin tanıtımını etkileyecektir. Dolaylı yoldan belki öğrenci kalitesi de artabilir.”

Katılımcı 4 konuya şu şekilde açıklık getirmiştir:

“Anlattığınız şekilde bir finansman önerisi uygulaması çok önemli olacaktır diye düşünüyorum.”

Katılımcı 10 konuyu daha ayrıntılı bir şekilde cevaplamıştır:

“Öncelikle birinci soruda yer alan sorunlar çözülmelidir. Yoksa sistem istenildiği sonucu vermez. Üniversitelerin performans göstergeleri belirlenmelidir. Burada hem üniversitelerin hem de YÖK'ün sözü olmalıdır. Sizin çalışmanızı önemiştir. Bunu gündeme getirme, farkındalık yaratma çabası vardır. Üniversite performanslarını arttırmak için bazı kararlar alınıyor, ama tam manasıyla uygulanmıyor. Şu anki mevcut yapıda bu finansman

önerisine geçilecek ise üniversiteler daha fazla finansman elde etmek için eksik hedef koyabilirler. Ayrıca girdi göstergelerini hesaplamak zor olabilir. Hesaplama güçlüğü sistemin en zayıf noktalarındandır. Üniversitelerde veri kayıt sistemi ve performans ölçüm sistemleri kötüdür. Performansı ölçme konusunda çok büyük sıkıntılar vardır. Bonus ödeme olacaksa üniversiteler kendilerine çeki düzen vermeliyim diye düşünebilir. Böylece motivasyon sağlanabilir.”

Katılımcı 4 de soruya olumlu bir bakış açısıyla yaklaşmıştır ve şunları ifade etmiştir:

“Onları özendirecek bir etki sağlayabilir. Tartışmasız göstergeler belirlenmeli, farklı üniversitelerin dezavantajlarını ortaya çıkacak değişkenler yerine, ortak değişkenler faydalı olacaktır. Sadece çıktı değil, sonuç üzerine de odaklanılmalıdır. Ayrıca değişkenler kalite ve insan memnuniyetini içermelidir.”

Katılımcı 5 soruyu kaynakların israf edilmesi ile ilişkilendirerek açıklamaktadır:

“Şuan kaynaklar hunharca harcanabiliyor. Etkinlik ve verimlilik ölçülüp, önüne set çekilmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu’nun en temel eksiklerinden biri ölçüm olmamasıdır. Çok ciddi parametreler üzerinden denetim mekanizması yoktur.”

Katılımcı 12 böyle bir uygulamanın başarılı olabilmesi için önce bütçe anlamında yaşanan mevcut kaygıların giderilip, doğru hedefler ile bağdaşan bir performans sistemi uygulanırsa katkısının ciddi bir şekilde olumlu olacağını ifade etmiştir.

Katılımcılara yarı yapılandırılmış mülakat çalışması kapsamında sorulan son soru ise Türkiye özelinde böyle bir finansman önerisinin uygulanmasının taşınması gereken genel özelliklerin neler olduğuna yöneliktir. Bu soruya her katılımcı farklı açıdan cevap vermeyi tercih etmiştir. Ancak genel olarak performans göstergelerine, ölçüm yöntemine ve sonraki aşama olan denetim mekanizmalarına özellikle vurgu yapılmıştır.

Katılımcı 11 soruyu şu şekilde ifade etmiştir:

“Öncelikle ücretlerde performansa dayalı bir ödenek sistemi oluşturulmalıdır. Adalet sağlanmalıdır. Saydam olmalıdır. Göstergeler hesaplanırken eşitlik, liyakat unsurlarının hayata geçirildiğine dair taraflar ikna edilmelidir. Göstergelerin amaca hizmet edecek şekilde ölçüm kabiliyeti olmalıdır.”

Katılımcı 8 soruyu Sayıştay Kanunu’nun 7. Maddesi çerçevesinde cevaplamayı tercih etmiştir:

“Kurumlara ne kadar inisiyatif verileceğinin sınırı belirlenip, devlet bu inisiyatif karşılığında performansa ulaşıp ulaşılmadığını nasıl belirleyeceği önemlidir. Sayıştay Kanunu değiştirilmeli. Sayıştay Kanunu’nda performans denetimi hükmü var, ama işlerliği yoktur. Performansa dayalı bir finansmanın işlemesi için denetim temel noktadır. Denetlenmeyen bir şeyin başarısı sorgulanamaz. Tavsiye edeceği diğer bir husus, idari anlamda yönetici anlayışına atıfta bulunarak, katı bürokratik sistemin esnekleştirilmesi vurgulanabilir.”

Katılımcı 6 soruyu geniş bir yelpazede cevaplamıştır:

“Performans göstergelerinin iyi belirlenmesi lazımdır. Performans göstergeleri dışında artı unsur olmalıdır. Siyasetin oynama payı olmalıdır. Çünkü biz demokrat parlamenter sistem içinde yaşıyoruz. Bütçeyi siyasetçiler yapıyor. Tamamen konuyu teknik plana bağlamaya çalışsak da siyasetçiler kendilerine bir manevra alanı yaratacaktır. Yeni bir sisteme geçerken, mevcut sistemi bir tarafa koymak olmaz. İyileştirici tedbirler almak lazımdır. Makale, proje destek birimleri kurulmalıdır. Dili en iyi şekilde kullanan uzmanlar olmalıdırlar. Bağımsız denetim mekanizmalarını iyi oluşturmak lazımdır. Öğretim üyesine iş güvencesi olmalıdır. Sistem şeffaf olmalıdır. Ayrıca tasarruf tedbirleri gibi önlemler ile üniversitelerin harcamalarında duraksamalar olmamalıdır. Suiistimale yer verilmemelidir.”

Katılım 10 soruyu birinci soru ile ilişkilendirerek açıklama yapmıştır:

“Önce birinci soruda bahsedilen sorunlar çözülmelidir. Arka planda alt yapı olmalıdır. İdari ve mali özerklik olup, çok iyi bir performans ölçüm sistemi kurulmalıdır. Çok iyi ayarlanmış performans gösterge seti hazırlanmalıdır. Doğru ağırlıklandırmalar yapılmalıdır. Çok iyi bir dış denetim, çok iyi bir kalite süreç ve sistemi olmalıdır. Net ve kolay göstergeler belirlenmelidir.”

Katılımcı 9 ise yönetim bağlamında cevap vermeyi tercih etmiştir.

“Finansman özünde yönetimin bir aracıdır. Yükseköğretimi nasıl yönetmek istiyorsa buna uygun bir yönetim öneri tasarlamalıyız. Örneğin; 5018 sayılı Kanun çıkartılıyor, ama ödenek buna göre verilmiyor. Eğer 5018’i esas alıyorsan ödeneği de üniversitenin stratejik planı ile ilişkilendirirsin. Üniversiteler üç yıllık bütçe öngörüsü yaparlar. Devlet ile üniversite arasında bir anlaşma olmalıdır. Kalite politikası finansman ile ilişkilendirilmelidir. Türkiye’nin en kronik sorunu doktora mezun açığıdır. Bu gösterge dikkate alınmalıdır.”

Katılımcı 5 soruyu bütçe çerçevesince yanıtlamayı tercih etmiştir:

“Harcama kapasitesini esas alan bir sistemin yükseköğretim kurumları için işlevselliği yoktur. Yükseköğretimde akademik kariyeri esas alan rekabetçi kaynak tahsisi mevcut değildir. Dolayısıyla bütçenin yönetim aracı olma işlevi zayıftır. Şu anki kaynak tahsis mantığı, yükseköğretimi geliştirecek ve değiştirecek yapıda değildir. Yükseköğretim kurumları klasik bütçeleme anlayışından kurtulmalıdır.”

Katılımcı 12 soruyu önce sabit giderlerin doğru parametreler aracılığıyla hesaplanarak karşılanmasını önermiştir. O’na göre; sabit giderler formüleştirdikten sonra, dağılım değişecek ve kaynakların yeniden tahsisi gerçekleşecektir. Önce %90-95 gibi sabit giderlere odaklanılmasını (formül finansman aracılığıyla), daha sonra %5-10 gibi performans tarafına odaklanmasını tavsiye etmektedir. Katılımcı 7 ise konumdan dolayı dezavantajlı üniversitelerin olduğunu, yapısal dengesizliklerin göz önünde bulundurarak ödenek aktarım mekanizmasının olması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca dezavantajlı kesime bütçe verilerek adaleti sağlayabilen bir performans esaslılık olması

gerekmektedir. Katılımcı 4 de sonuç ve kalitenin göz ardı edilmemesini, kısa sürede özendirici olacağını açıklamıştır.

4.5. Üniversitelerin Tabi Olacakları Gösterge Grupları

Finansman önerisinin ana hatları açıklanırken, faktör analizi sonucu elde edilen performans göstergelerinin üç ana gruba ayrıldığından bahsedilmişti. Bu başlık altında her bir kategoriye dahil üniversitelere yönelik hazırlanmış ortak, standart performans hedefleri ile göstergeleri yer almaktadır. Tablolarda yer alan performans göstergelerinin ağırlıklandırmalarına en sağdaki sütunda yer verilmektedir. Faktör analizi sonrası her bir göstergenin ağırlığı istatistiksel olarak hesaplanmıştır. Ancak bu tez çalışması kapsamında sunulan öneride bonus oranının en fazla %5 olarak belirlenmesi sebebiyle göstergelere yeni ağırlıklandırmalar verilmiştir. Ayrıca eski ağırlıklandırmalar da tablolarda parantez içinde yer almaktadır.

Belirtilmek istenen diğer bir husus, ilgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödüller ile basılan toplam kitap sayısı hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge alanında olabilmektedir. Burada bir sınır getirmek tercih edilmemiştir. Tablo 57’de Ar-Ge kapsamında değerlendirilen yükseköğretim kurumlarına yönelik belirlenmiş ortak performans hedefleri ile göstergeleri mevcuttur.

Tablo 57

Ar-Ge Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri

Performans Hedefleri (PH) ile Performans Göstergeleri (PG)	Gösterge Ağırlığı
<i>Performans Hedefi (PH) 1: Bölgesel, sektörel, ulusal ve uluslararası ölçekte hizmet üretmek, öncelikleri dikkate alarak bilimsel çalışmalar yapmak ve desteklemek (1.75)</i>	
1. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	0,50 (,799)
2. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	0,40 (,786)
3. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	0,40 (,652)
4. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	0,45 (,760)
<i>Performans Hedefi (PH) 2: Kurum dışı yapılmış değerlendirmeler kapsamında başarı elde etmek (1.0)</i>	
5. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	0,20 (,860)
6. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	0,40 (,710)
7. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	0,40 (,631)
<i>Performans Hedefi (PH) 3: Akademik açıdan özgün, kaliteli çalışmalar hazırlamak ve öğretim üyesi başına düşen nitelikli yayın ile bilimsel faaliyetlerin sayısını artırmak (1.45)</i>	
8. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	0,35 (,485)
9. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0,35 (,838)
10. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,40 (,799)
11. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,35 (,763)
<i>Performans Hedefi (PH) 4: Özellikle akademik kadrolara yönelik üstün vasıflı, alanında uzman mezun ihtiyacını karşılamak (0.80)</i>	
12. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	0,35 (,919)
13. Mezun doktora öğrencisi oranı	0,45 (,877)
Toplam	%5 (9,879)

Kaynak: Tarafımızca hazırlanmıştır.

Ar-Ge odaklı üniversiteler, dört performans hedefi kapsamında toplam 13 performans göstergesine sahiptir. Bu kategoriye dahil edilen göstergelerin çoğu, faktör analizi sonucu belirlenen Ar-Ge göstergeleri grubundan oluşmaktadır. Ancak mezun lisansüstü öğrenci sayıları ve yapılan araştırmaların uygulanabilirliği göstergelerinin bazıları da tabloya dahil edilmiştir. Performans göstergelerine verilen katsayılar ise göstergelerin önem derecelerine göre belirlenmiştir.

Tablo 58

Eğitim-Öğretim Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri

Performans Hedefleri (PH) ile Performans Göstergeleri (PG)	Gösterge Ağırlığı
<i>Performans Hedefi (PH) 1: Akademik açıdan özgün, kaliteli çalışmalar hazırlamak ve öğretim üyesi başına düşen nitelikli yayın ve bilimsel faaliyetlerin sayısını artırmak</i>	
1. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı (2,50)	0,50 (,698)
2. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam hakemlik sayısı	0,25 (,825)
3. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,35 (,852)
4. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam atıf sayısı	0,30 (,808)
5. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,35 (,763)
6. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam makale sayısı	0,40 (,799)
7. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına hakemlik sayısı	0,35 (,838)
<i>Performans Hedefi (PH) 2: Ekonomiye entegre edilecek, istihdam ihtiyacını karşılamaya yönelik nitelikli bireyler mezun etmek (1,40)</i>	
8. Mezun lisans öğrencisi oranı	0,50 (,830)
9. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	0,40 (,919)
10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun oranı	0,50 (,536)
<i>Performans Hedefi (PH) 3: Lisans ve yüksek lisans aşamalarına yönelik bireylerin eğitim-öğretim ihtiyaçlarını karşılamak (0,90)</i>	
11. Toplam lisans öğrenci sayısı	0,50 (,892)
12. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	0,40 (,785)
<i>Performans Hedefi (PH) 4: Kurum dışı yapılmış değerlendirmeler kapsamında başarı elde etmek (0,20)</i>	
13. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	0,20 (,860)
Toplam	%5 (10,405)

Kaynak: Tarafımızca hazırlanmıştır.

Eğitim-öğretim odaklı üniversiteler dört performans hedefine ve toplam 13 performans göstergesine sahiptir. Tablo 58’de yer alan göstergeler daha çok öğrenci sayıları, mezun sayıları (doktora düzeyi hariç), ödül ve kitap sayılarından oluşmaktadır. Ayrıca tabloda yapılan araştırmaların uygulanabilirliği göstergelerine yer verilmesinin sebebi; öğretim üyelerinin görev yaptıkları yükseköğretim kurumları hangi misyona sahip olursa olsun, mesleki yükselme açısından kendilerinden belli bir düzeyde akademik performans beklenmesidir. Böylece hem akademisyenler daha çok teşvik edilecek, hem de üniversitelerin başarısı artacaktır.

Tablo 59

Hem Eğitim-Öğretim -Hem de Araştırma-Geliştirme Odaklı Üniversitelerin Tabi Olacakları Performans Göstergeleri

Performans Hedefleri (PH) ile Performans Göstergeleri (PG)	Gösterge Ağırlığı
<i>Performans Hedefi (PH) 1: Kurum dışı yapılmış değerlendirmeler tarafından başarı elde etmek (0,20)</i>	
1. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	0,20 (,860)
<i>Performans Hedefi (PH) 2: Farklı kurumlardan farklı disiplinlere tabi akademisyenler arasında entegrasyon sağlamak ve bölgesel/sektörel ölçekte hizmet üretmek (1,00)</i>	
2. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	0,40 (,652)
3. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	0,30 (,630)
4. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	0,30 (,589)
<i>Performans Hedefi (PH) 3: Akademik açıdan özgün, kaliteli çalışmalar hazırlamak ve öğretim üyesi başına düşen nitelikli yayın ile bilimsel faaliyetlerin sayısını artırmak (2,00)</i>	
5. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	0,30 (,698)
6. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,30 (,852)
7. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,20 (,808)
8. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0,20 (,825)
9. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0,30 (,838)
10. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0,40 (,799)
11. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0,30 (,763)
<i>Performans Hedefi (PH) 4: Ekonomiye entegre edilecek, istihdam ihtiyacını karşılamaya yönelik nitelikli bireyler mezun etmek (1,05)</i>	
12. Mezun lisans öğrencisi oranı	0,35 (,830)
13. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	0,30 (,919)
14. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun oranı	0,40 (,536)
<i>Performans Hedefi (PH) 5: Lisans ve yüksek lisans aşamalarına yönelik bireylerin eğitim-öğretim ihtiyaçlarını karşılamak (0,75)</i>	
15. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	0,40 (,785)
16. Toplam lisans öğrenci sayısı	0,35 (,892)
Toplam	%5 (12,276)

Kaynak: Tarafımızca hazırlanmıştır.

Her iki misyona sahip üniversiteler beş performans hedefine ve toplam 16 performans göstergesine sahiptir. Tablo 59’da yer alan göstergelerin sayısının ilk iki grupta yer alan gösterge sayısından üç tane daha fazla olmasının sebebi; bu üniversite grubunun her iki misyonu aynı anda üstlenmesidir. Üçüncü gruptaki yükseköğretim kurumlarının tabi oldukları hedefler ve göstergeler çoğunlukla ilk iki grubun tabi oldukları hedefler ve göstergeler ile ortaktır. İlgili üniversite tarafından düzenlenen sempozyum, kongre, konferans, sergi, bienal, gösteri vb. faaliyetlerin sadece Ar-Ge kapsamındaki grupta ya da sadece eğitim-öğretim kapsamındaki grupta değerlendirilmesinin doğru olmayacağı düşünülmüştür. Bu sebeple ilgili iki gösterge, hem eğitim-öğretim hem de Ar-Ge odaklı üniversiteler grubuna dahil edilmiştir.

Son olarak performans göstergelerinin ölçümü konusunda birkaç tavsiye sunulmaktadır. Öncelikle, çalışma kapsamında belirlenen birçok göstergeye ulaşmak için çalışanlardan bilgi almak ve öğrenci otomasyon sistemlerinin kullanılması yeterlidir. Aynı zamanda yılsonunda faaliyet raporları hazırlamak amacıyla Stratejik Planlama ve Kalite Yönetim Sistemleri birimi tarafından bölüm kalite elçileri aracılığıyla yayın, atıf, hakemlik, proje, ödül sayısı vb. veriler derlenmektedir. Bu sebeple birçok göstergenin sonucuna ulaşmak zor olmayacaktır. Son bir sene içerisinde işe yerleşen mezun oranı verisine ulaşmak biraz zor olsa da ilgili veriye ulaşmak amacıyla, üniversitelerin mezun bilgi sistemlerini oluşturmaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu aracılığıyla net sayıya ulaşılması mümkün olacaktır. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik tez sayılarına da enstitüler aracılığıyla ulaşılabilir.

Üniversite gruplarının tabi olacağı formüllere ilişkin sayısal örnekler aşağıda yer almaktadır. 4.2. başlığı altında örnek verilen %5’lik tutar olan 11.415.620 TL üzerinden hesaplamalar yapılmaktadır. Örneklere göre herhangi bir kamu yükseköğretim kurumu tüm performans hedeflerine ulaştığı takdirde alacağı toplam performans ödeneği hesaplanmaktadır.

Ar-Ge Odaklı Üniversitelerin Uygulayacağı PEF Örneği:

$$\text{Performans Ödeneği} = (\text{Toplam Performans Ödeneği} / 100) * (\text{PH1 (1,75)} + \text{PH2 (1,00)} + \text{PH3 (1,45)} + \text{PH 4 (0,80)}) \quad (3)$$

$$\text{PH 1 (1,75)} = \text{PG1 (0,20)} + \text{PG2 (0,40)} + \text{PG3 (0,40)} + \text{PG 4 (0,45)} \quad (4)$$

$$\text{PH 2 (1,00)} = \text{PG 5 (0,20)} + \text{PG 6 (0,40)} + \text{PG 7 (0,40)} \quad (5)$$

$$\text{PH 3 (1,45)} = \text{PG 8 (0,35)} + \text{PG 9 (0,35)} + \text{PG 10 (0,40)} + \text{PG 11(0,35)} \quad (6)$$

$$\text{PH 4 (0,80)} = \text{PG 12 (0,35)} + \text{PG 13 (0,45)} \quad (7)$$

$$\text{Sonuç: } 11.415.620 \text{ TL} = 199.773,35 \text{ TL} + 14.156,20 \text{ TL} + 165.526,49 \text{ TL} + 91.324,96 \text{ TL} \quad (8)$$

Hem Eğitim-Öğretim Hem De Ar-Ge Odaklı Üniversitelerin Uygulayacağı PEF Örneği:

$$\text{Performans Ödeneği} = (\text{Toplam Performans Ödeneği} / 100) * (\text{PH 1 (0,20)} + \text{PH 2 (1,00)} + \text{PH 3 (2,00)} + \text{PH 4 (1,05)} + \text{PH 5 (0,75)}) \quad (9)$$

$$\text{PH 1 (0,20)} = \text{PG 1 (0,20)} \quad (10)$$

$$\text{PH 2 (1,00)} = \text{PG 2 (0,40)} + \text{PG 2 (0,30)} + \text{PG 3 (0,30)} \quad (11)$$

$$\text{PH 3 (2,00)} = \text{PG 5 (0,30)} + \text{PG 6 (0,30)} + \text{PG 7 (0,20)} + \text{PG 8 (0,20)} + \text{PG 9 (0,30)} + \text{PG 10 (0,40)} + \text{PG 11 (0,30)} \quad (12)$$

$$\text{PH 4 (1,05)} = \text{PG 12 (0,35)} + \text{PG 13 (0,30)} + \text{PG 14 (0,40)} \quad (13)$$

$$\text{PH 5 (0,75)} = \text{PG 15 (0,40)} + \text{PG 16 (0,35)} \quad (14)$$

$$\text{Sonuç: } 11.415.620 \text{ TL} = 22.831,24 \text{ TL} + 114.156,20 \text{ TL} + 228.312,40 \text{ TL} + 119.864,01 \text{ TL} + 85.617,15 \text{ TL} \quad (15)$$

Eğitim-Öğretim Odaklı Üniversitelerin Uygulayacağı PEF Örneği:

$$\text{Performans Ödeneği} = (\text{Toplam Performans Ödeneği} / 100) * (\text{PH 1 (2,50)} + \text{PH 2 (1,40)} + \text{PH 3 (0,90)} + \text{PH 4 (0,20)}) \quad (16)$$

$$\text{PH 1 (2,50)} = \text{PG 1 (0,50)} + \text{PG 2 (0,25)} + \text{PG 3 (0,35)} + \text{PG 4 (0,30)} + \text{PG 5 (0,35)} + \text{PG 6 (0,40)} + \text{PG 7 (0,35)} \quad (17)$$

$$\text{PH 2 (1,40)} = \text{PG 8 (0,50)} + \text{PG 9 (0,40)} + \text{PG 10 (0,50)} \quad (18)$$

$$\text{PH 3 (0,90)} = \text{PG 11 (0,50)} + \text{PG 12 (0,40)} \quad (19)$$

$$\text{PH 4 (0,20)} = \text{PG 13 (0,20)} \quad (20)$$

$$\text{Sonuç: } 11.415.620 \text{ TL} = 171.234,30 \text{ TL} + 159.818,68 \text{ TL} + 102.740,58 \text{ TL} + 22.831,24 \text{ TL} \quad (21)$$

4.6. Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansmanın Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de devlet üniversitelerine yönelik PEF yöntemi tasarlanırken ülkeye özgü özellikler göz önünde bulundurulmalıdır. Öncelikle Türkiye’deki mevcut devlet üniversitelerinin sayısı incelenmelidir. Ülkemizde 2017 yılı Eylül ayı itibariyle toplam 112 devlet üniversitesi bulunmaktadır. Bu sayı birçok ülkedeki devlet üniversite sayısından çok daha fazladır. Bu sebeple uygulanacak yöntemin basit, net ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir. Üniversiteler arasındaki mevcut farklılıklar belirlendikten sonra, öneri tasarımına geçilmelidir. Bu çalışmada da vurgulandığı üzere, üniversiteler kategorilere ayrıldıktan sonra performans hedeflerinin belirlenmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Tercih edilen performans göstergeleri seçilirken verilerin güvenilirliğine ve geçerliliğine dair problemlerin uygulama önerisinde yer almaması gerekmektedir. Aksi takdirde, performans göstergeleri hazır veri şeklinde olacaktır ve ulaşılması kolay olanlar arasından seçilecektir. Böylece eğitim-öğretim ve Ar-Ge kapsamında nitelikten ziyade, nicelik ön planda olacak ve kalite düşecektir. Ne fazla ne de az sayıda performans göstergesinin kullanılması doğru değildir. Öneri kapsamında da yer alan gösterge grupları bu husus dikkate alınarak belirlenmiştir. Çünkü uygulamada en sık karşılaşılabilecek problemlerden biri veri toplama metotları ile ilgilidir. Ayrıca YÖK tarafından çevrimiçi erişim platformu kurulup, tüm üniversitelerin verileri elektronik olarak saklanması sağlanabilir. Göstergelerin sadece girdiyi ölçmesinden ziyade, daha çok çıktıyı, sonucu ve kaliteyi ölçmesine özen gösterilmelidir. Bunlara ek olarak, yükseköğretim kurumları yöneticileri YÖK Kalite Kurulu yetkilileri ile yapacakları istişareler sonucu performans hedeflerini belirlemeleri daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Çalışma kapsamında yer alan finansman önerisi ABD’de geçmişte uygulanan Performans Finansman 1.0’dır. Ülkede bu modelden vazgeçilme nedenleri arasında tahsis edilen performans ödeneklerinin üniversiteleri yeterince teşvik etmemesi yer almaktadır. Ancak Türkiye şartları düşünüldüğünde, çalışmada tavsiye edilen %5’lik bonus ödemesi tutarının yükseköğretim kurumlarını teşvik edeceği düşünülmektedir. Ülkemizde PEF yöntemi ilk zamanlarda %2-3 bandında uygulansa dahi üniversitelerin

performansları üzerinde olumlu etkiye sahip olacağı kanaatindeyiz. Çünkü son iki yıldır uygulanan akademik teşvik ödenekleri, akademisyenlerin performansları üzerinde olumlu bir etkiye neden olmuş ve akademik çalışmaların sayısında artış gözlemlenmiştir. Buradan hareketle, PEF yöntemi üniversitelerin performanslarına ivme kazandıracaktır.

ABD’de güncelde uygulanan Performans Finansman 2.0 modelinin 1.0 modelinden ayrıldığı en önemli noktalardan biri paydaşların katkısıdır. Performans Finansman 1.0 kapsamında paydaşların görüşleri yeterince dikkate alınmamıştır. Türkiye özelinde için de PEF önerisi hazırlanırken hem iç hem dış paydaşların görüşleri alınmalıdır.

Performans Finansman 1.0 uygulamasında tüm kurumlar için ortak göstergeler belirlenmiş ve kurumlara özgü misyonlar ile stratejiler göz ardı edilmiştir. Ancak bu çalışmada finansman önerisi yapılmadan önce devlet üniversiteleri misyonları ve vizyonları doğrultusunda gruplandırılmaktadır. Bir sonraki adımda ise performans göstergelerinin grupların özelliklerine göre dağılımı yapılmaktadır. Finansman önerisinde yer alan diğer önemli husus da ülkemizin ekonomik ihtiyaçlarını karşılayacak hedeflere yer verilmesidir. Örneğin; Ar-Ge odaklı üniversitelerin tabi olacakları Performans Hedefi 4 kapsamında üstün vasıflı, alanında uzman mezun ihtiyacını karşılamaya yönelik göstergeler belirlenmiştir.

Bununla birlikte öneride yer alan hedefler, sadece eğitim-öğretim veya sadece Ar-Ge alanlarına özgü olmayıp, ekonomiye katkı sağlayacak nitelikli istihdam ihtiyacını karşılamaya da yöneliktir. Eğitim-öğretim odaklı üniversiteler ile her iki misyona sahip üniversitelerin tabi olacakları hedefler arasında nitelikli istihdam ihtiyacını karşılamaya yönelik göstergelere yer verilmesi bu amaca yöneliktir. Ayrıca bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanan lisansüstü çalışmalara ait göstergeler de öneriye dahil edilmiştir. Böylece bu sorun bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de PEF yöntemi uygulanırken karşılaşılabilecek en önemli sorunlardan bir diğeri kurumların düşük performans hedefi belirlemesidir. Kurumların kendilerini daha başarılı gösterme çabalarının önüne geçmek amacıyla performans denetimlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Sayıştay denetimleri ile bu olumsuz durum engellenebilir. Bu sebeple Sayıştay denetimlerin geri dönüşleri olacak şekilde yapılması önemlidir.

Uygulanacak yeni finansman önerisinin içeriği idari ve akademik personele kapsamlı bir şekilde anlatılmalı ve uygulamanın avantajlarından bahsedilmelidir. Böylece çalışanların motive edilmesi sağlanarak, genel üniversite performansının artırılmasında onların daha gayretli olmaları teşvik edilmelidir. Ayrıca performans ödeneklerinin kurum içi tahsisinde çalışanların görüşleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Performans Finansman 1.0 uygulamasında riskli grupta yer alan öğrenciler ve azınlık öğrencileri dikkate alınmamış, bu durum da eleştirilen noktalardan biri olmuştur. Ancak Türkiye şartlarında, PEF önerisinin uygulanmaya başlandığı ilk dönemlerde azınlık öğrencilerine yönelik göstergelerin kullanılması doğru olmayabilir. Bu nedenle öncelikle yeni finansman önerisinin kurum çalışanları tarafından iyice anlaşılması gerekmektedir. Öneri tamamen anlaşıldıktan sonra azınlık öğrencilerine yönelik hedeflerin/göstergelerin kullanılması yerinde olacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Gerek ulusal gerekse uluslararası Maliye literatürü incelendiğinde, eğitim ekonomisi birçok çalışmaya konu olmuştur. Özellikle yükseköğretim kapsamında çeşitli finansman önerileri sunulmuştur. Yükseköğretim aşamasını bu derece önemli kılan hususların başında yükseköğretimin bireylerin iş hayatına atılmasında, nitelikli istihdam ihtiyacının karşılanmasında etkin bir rol üstlenmesi, bireylere fayda sağlamasının yanında sosyal fayda yayması, beşeri sermayenin gelişmesine katkı sağlaması, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik açıdan toplumların ilerlemelerini desteklemesi yer almaktadır.

Çeşitli ülkelerin yükseköğretim finansman yapısı incelendiğinde, son dönemlerde bazı ülkelerde öğrenci harçlarının tutarlarında belirgin bir artış olduğu ve kamu kaynaklarında ise ciddi kısıtlamalar yapıldığı görülmektedir. Bu durumun bir neticesi olarak yükseköğretim finansmanına katılımda öğrencilerin, ailelerin ve diğer özel aktörlerin rolü artmış, artmaya da devam etmektedir. Bununla birlikte, ekonomik krizler gibi menfi durumların etkisiyle üniversitelere tahsis edilen kamusal kaynaklara yönelik sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle, 2008-2011 yılları arasında ABD kaynaklı mortgage ekonomik krizinin etkisiyle birçok ülkede üniversite performansı ile kamusal kaynaklar arasında yakından ilişki kurulmaya başlanmıştır.

20. Yüzyılın sonlarından itibaren yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsenmesiyle birlikte kurumlara yönelik kaynak tahsisinde performans esaslı yaklaşımlar daha fazla tercih edilmektedir. Böylece kurumlar, vizyonları ve misyonları doğrultusunda hazırladıkları stratejik plan, performans değerlendirme, performans raporlama vb. kalite yönetim araçlarını kullanmaya başlamışlardır. Yükseköğretim kapsamında ise birçok ülkede eğitim-öğretim ve Ar-Ge çalışmalarını hızlandırmak amacıyla PEF mekanizmalarının farklı formları kabul görmektedir.

Çalışmanın sonuçları bir bütün olarak düşünüldüğünde, “*PEF yönteminin uygulanması kamu yükseköğretim kurumlarının performans düzeyleri üzerinde pozitif etkileye sahip olabilmektedir*” ifadesini kullanmak yanlış olmayacaktır. Çünkü ülke uygulamaları incelendiğinde, yöntemin avantajlarından ve getirilerinden dolayı, özellikle birçok Avrupa ülkesinde yükseköğretim alanında PEF uygulamalarına geniş çaplı yer verildiği görülmüştür. Macaristan, İtalya gibi ülkelerde PEF yönteminin kapsamı düşük tutulsa bile, Finlandiya, Avustralya ve Almanya’nın bazı eyaletlerinde üniversite bütçelerinin

büyük bir kısmı için bu yöntem tercih edilmektedir. Ancak Avrupa ülkelerinin çoğunda PEF mekanizmaları tek başına uygulanmamakta, formül finansman gibi farklı yöntemler ile birleştirilmektedir.

Avustralya’da PEF uygulamaları yükseköğretim kapsamında başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Ülkede performans göstergeleri olarak tercih edilen öğrenci-mezun memnuniyet anketleri, üniversitelerin performans seviyeleri belirlenirken etkili olmaktadır. Japonya’da da yükseköğretim finansmanı kurumların altı yıllık amaçları ve hedefleri ile ilişkilidir. Rusya’da ise üniversiteler mevcut performanslarını raporlamakta ve hükümet yetkilileri kurumların performans raporlarını esas alarak yükseköğretim bütçesini belirlemektedirler.

Bu çalışmada ABD kapsamında birçok eyalette tercih edilen PEF uygulamaları da ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ülke kapsamında PEF yöntemi iki şekilde uygulanmıştır. Birinci şekil Performans Finansman 1.0’dır. 1990’lı yıllardan 2000’li yılların sonlarına kadar uygulanan 1.0 modeli sadece dört eyalette hayata geçirilmiştir. Modelin revize edilmesinin başlıca nedenleri arasında paydaşların görüşlerinin, kurumların misyonlarının ve öğrenci çeşitliliğinin göz ardı edilmesi, yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen performans ödeneklerinin üniversiteleri yeterince teşvik etmemesi ve misyon farklılaştırması gözetilmeksizin bütün yükseköğretim kurumlarının ortak performans göstergelerine tabi tutulması yer almaktadır. Ek olarak, Performans Finansman 1.0. modeli bonus ödemesi şeklinde bir kaynak tahsisini içermektedir.

2008 yılında başlayan ABD kaynaklı finansal ekonomik kriz ile birlikte kamu kaynaklarında tasarruf önlemleri alınmaya başlanmıştır. Böylece Performans Finansman 1.0 yerini, Performans Finansman 2.0 modeline bırakmıştır. Yükseköğretim kurumları bütçelerine ilaveten bir bonus ödemesi almaktan ziyade, cari bütçelerinin belli bir yüzdesini kapsayan performans ödeneği almaya başlamışlardır. Nihayetinde yükseköğretimin kamu kaynakları ile finansmanı açısından tutumluluk ilkesi ön planda yer almaktadır.

Türkiye’de yükseköğretim finansmanı konusu incelendiğinde, ülkemizde üniversitelerin finansman kaynakları arasında kamusal desteklerin ağırlıklı olduğu anlaşılmaktadır. 2013 yılından itibaren birinci öğretim öğrencilerinin ödemekle yükümlü oldukları öğrenci katkı paylarından muaf tutulması ile üniversitelerin öz gelirlerinde belirgin bir

düşüş yaşanmıştır. Ayrıca üniversitelerin toplam gelirleri içerisinde cari faaliyetlere yönelik ayrılan kaynakların %70-80 arasında değiştiği ve sermaye harcamalarının ise sadece %10-20 düzeyinde seyrettiği görülmektedir. Sonuç olarak, yükseköğretim kurumları özellikle Ar-Ge faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine yönelik ciddi kaynak sıkıntıları ile karşılaşabilmektedirler.

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesi ile birlikte kaynakların daha etkin, verimli ve tutumlu kullanımı ilkeleri benimsenmiştir. İlgili Kanunun kabulü ile Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi yükseköğretim de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlanmıştır. Böylece kurumlar beş yıllık stratejik planlarını, performans programlarını ve faaliyet raporlarını düzenli olarak hazırlamaktadırlar.

Bu çalışmanın sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de yükseköğretim finansmanı alanında bazı önemli sorunlar olduğu anlaşılmaktadır. Öncelikle yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen kaynaklar yetersizdir. Ayrıca kaynak tahsisinde ve kullanımında nesnellikten, rekabetten ve performans seviyesinden tamamen uzak bir yaklaşım söz konusudur. Bununla birlikte kaynak kullanımında merkezi yönetimin etkisi oldukça fazladır.

Uygulamada karşılaşılan sorunlardan bir diğeri ise yükseköğretim kurumlarının performans programı ve bütçe olarak iki ayrı doküman hazırlamasıdır. Ayrıca üniversite yönetimleri, faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ve izlenmesi aşamalarında da bazı problemler ile karşı karşıya kalmaktadır. ABS kapsamında bütçe ödeneklerinin dağılımında faaliyet-proje düzeyi dikkate alınmayabilmektedir. Bunun sonucu olarak da ya birimler faaliyetlerini gerçekleştirememekte ya da yıl içerisinde ödenek ekleme, aktarma gibi bütçe işlemleri aracılığıyla ihtiyaç duyulan kaynaklar sağlanmaktadır. Bu sebeple stratejik plan ile bütçe yapısı mutlaka uyumlaştırılmalıdır. Bütçe kalemlerindeki kaynakların çok rahat bir şekilde stratejik planda belirtilen hedeflerin altında yer alan ilgili faaliyetler/projeler ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Kamu yükseköğretim kurumlarının karşılaştığı diğer ana problemler sırasıyla yurtdışına kongre, konferans, araştırma vb. maksatlı çıkışlara yönelik ayrılan kaynakların yetersizliği, öğrenci sayılarının fazla olması sebebiyle eğitim-öğretim kalitesinin düşmesi, yayın dil desteği konusundaki finansman destek yetersizlikleri, proje

performansı açısından bazı sorunların varlığı ve alınan kararlarda paydaşlara yeterince danışılmamasıdır.

Türkiye’de mevcut şartlarda harcama kapasitesini esas alan bir kaynak tahsis modeli uygulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle; performansa göre bütçe değil, bütçeye göre performans yaklaşımı geçerlidir. Bu durum yükseköğretimde kaliteyi teşvik etmemektedir. Dolayısıyla öğrenci sayısı arttıkça, daha fazla kaynak kullanan bir mekanizma söz konusudur. Bu sistemin değiştirilmesine ihtiyaç vardır. Mevcut soruna çözüm bulmak amacıyla bütçe yapısı ile stratejik plan birebir örtüşmelidir.

Çalışmada Türkiye’de kamu yükseköğretim kurumları için doğrudan performansa bağlı finansman mekanizması tavsiye edilmiştir. Finansman önerisi PEF yönteminin ABD’de ilk uygulanmaya başlandığı yıllarda kabul edilen Performans Finansman 1.0’ın Türk yükseköğretim sistemine uyarlanmış halidir. Öneri Türk yükseköğretim sisteminin yapısı göz önünde bulundurularak revize edilmiştir.

Çalışmada yer alan finansman önerisinin ana esasları şunlardır:

- i. Türk kamu yükseköğretim kurumlarının vizyon ve misyon tanımlamalarında ve üstlendikleri görevler bağlamında bazı sorunlar tespit edilmiştir. Mevcut sorunlara çözüm olarak PEF önerisi kapsamında kamu yükseköğretim kurumları arasında vizyon/misyon farklılaştırılması yapılmış ve kurumlar ağırlıklı faaliyet alanlarına göre gruplara ayrılmıştır.
- ii. Çalışmada belirlenen bütün üniversite gruplarına özgü ortak performans hedefleri ve göstergeleri belirlenmiştir.
- iii. Öneride yer alan her bir hedefin/göstergenin katsayısı birbirinden farklıdır.
- iv. Üniversitelere tahsis edilecek bonus performans ödeneği yedek ödenek kalemi üzerinden gerçekleştirilmektedir.
- v. %80 ve üzeri başarılı olan kurumlara en fazla %5 bonus ödemesi tutarında ek ödenek tahsis edilmektedir.
- vi. Bir kurumun alacağı ödenek tutarı diğer bir kurumun alacağı ödenek miktarını etkilememektedir.
- vii. Başarısızlık karşısında maddi bir ceza öngörülmemektedir. Ancak nerede ve neden başarısız olduğunun belirlenip, raporlanması konusunda üniversite yönetimlerinin uyarılması ve raporların kamuoyuyla paylaşılması önemlidir.

- viii. Kamu yükseköğretim kurumları performans hedeflerini kendileri belirleme inisiyatifine sahiptir.
- ix. Finansman önerisinin tamamlayıcısı olarak sistemin tanıtımının ve faydalarının hem idari hem de akademik personele ayrıntılı olarak anlatılması tavsiye edilmektedir. Çünkü bir üniversitenin başarısı, çalışanların performanslarının genel bir ortalamasıdır.

Çalışmada üniversitelerin tabi olacakları ortak performans göstergeleri belirlenirken karma bir yöntem tercih edilmiştir. Öncelikle kamu yükseköğretim kurumlarında idari görevi olan akademisyenlerden ve daire başkanlarından oluşan 442 kişilik gruba anket uygulanmıştır. Anket sonuçlarına göre önemli bulunan performans göstergelerine faktör analizi uygulanmış ve sonuçta toplam 23 gösterge elde edilmiştir. Yöntemin ikinci aşamasında ise konunun uzmanı 11 kişi ile yarı yapılandırılmış mülakat çalışması yapılmış ve önerinin nihai hali belirlenmiştir. Öneri kapsamında doğrudan performansa bağlı finansman mekanizmasının tercih edilmesinin nedeni; bu mekanizmanın uygulanması ile mevcut koşullar altında kamu yükseköğretim kurumlarını daha fazla teşvik edileceği ve takibinin daha kolay olabileceği fikridir. Ülkemizde 112 tane devlet üniversitesinin bulunması sebebiyle, anlaşılması ve uygulanması daha basit bir mekanizmanın kabul edilmesi yerinde olacaktır.

Çalışma kapsamında yer alan finansman önerisinin bazı faydaları mevcuttur. Bu faydalar aşağıda sıralanmaktadır:

- i. PEF önerisi ile yükseköğretimde saydamlık sağlayacaktır. Kamu yükseköğretim kurumları birbirlerinin performans düzeyleri hakkında bilgi sahibi olacaklardır.
- ii. Kamu yükseköğretim kurumları arasında performans karşılaştırılmasına imkan sağlanacaktır. Böylece kurumlar arasında objektif kriterlere göre bir kıyaslama gerçekleşecektir.
- iii. Kurumlar hedeflere ulaşmak amacıyla daha fazla teşvik edilecektir. Performans hedeflerinin başarılmaya yönelik bir taraftan rekabete ortamı sağlanırken, diğer taraftan başarı çitasının yükseleceği beklenmektedir.
- iv. Kurum içi birimler/bölümler bazında da performans karşılaştırılması mümkün olabilecektir. Çünkü yöntemin uygulanmaya başlamasıyla fakülte düzeyinde de performans ölçümü gerçekleşecektir.

- v. Devlet üniversitelerinin daha fazla ek gelir elde etme imkanı olacaktır. Çünkü devlet üniversiteleri performanslarına bağlı olarak bonus ödemesi almaya hak kazanacaklardır.
- vi. Kamu yükseköğretim kurumlarına daha fazla hesap verilebilirlik yükümlülüğü getirecektir. Böylece üniversite üst yönetimleri başarılı ve başarısız oldukları alanlara ilişkin bilgileri hem hükümet yetkililerine hem de kamuoyuyla paylaşacaklardır.
- vii. Türkiye’de yükseköğretim kapsamında PEF yönteminin uygulanması bir taraftan üniversitelerin genel performanslarını arttırırken, diğer taraftan akademik çalışmaların sayısını ve kalitesini de hızlandıracaktır.

Çalışmada yer alan finansman önerisinin etkin bir şekilde uygulanması amacıyla bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyeler şunlardır:

- i. Türkiye’de yükseköğretim kapsamında performans denetimlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Öneri kapsamında etkin bir şekilde yapılacak performans denetimleri tavsiye edilmektedir.
- ii. PEF yöntemi tasarlanırken iç ve dış paydaşların görüşleri alınmalıdır. Böylece yöntemin eksik tarafları farklı açılardan tespit edilebilecek ve gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- iii. Yükseköğretim kurumlarına yönelik daha fazla idari ve mali özerklik kabul edilmelidir. Özellikle devlet üniversitelerinin misyonlarını ve vizyonlarını gerçekleştirebilmeleri, yaptıkları faaliyetlerde verimlilik ve etkinlik kriterlerini sağlayabilmeleri için mali, idari ve bilimsel özerkliğe sahip olmaları önemlidir. T.C. Anayasası’nın 130. maddesine göre üniversiteler bilimsel özerkliğe sahiptir. Ancak mali ve idari açıdan böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü devlet üniversiteleri gelirlerinin büyük bir kısmını merkezi yönetimden tahsis etmektedirler. Bu durum da merkezi yönetimin devlet üniversiteleri üzerindeki etkisinin oldukça fazla olmasına neden olmaktadır⁴⁰. Mali ve idari açıdan daha fazla özerkliğin sağlanması, üniversitelerin performanslarının gelişimine doğrudan katkı sağlayacaktır.

⁴⁰ Örneğin; 2018 yılı Bütçe Gerekçesi’ne göre; 2018 yılı için kamu yükseköğretim kurumlarının toplam bütçelerinin %92,5’ini merkezi yönetimden tahsis edilecek kamusal kaynaklar oluşturacaktır. Yine 2018 yılı için kamu yükseköğretim kurumlarının toplam bütçesi içerisinde özgelirlerin payı ise sadece %7,4 olarak hesaplanmıştır.

- iv. İdari özerkliğin bir uzantısı olarak öğrenci kontenjanlarını belirleme konusunda üniversiteler daha çok söz hakkına sahip olmalıdır.
- v. Ödeneklerin tertip esasından ziyade, torba bütçe olarak tahsis edilmesi gerekmektedir. Böylece kamu yükseköğretim kurumları bütçelerini kendi ihtiyaçları doğrultusunda yönetebilecektir. Sonuçta sistemin daha etkin işlemesi ve kaynakların daha verimli kullanımı gerçekleştirilecektir.
- vi. Performans ödenekleri harcanırken bir taraftan kurumlara esneklik sağlanırken, diğer taraftan Ar-Ge çalışmalarının hızlandırılması için ödeneklerin daha çok Ar-Ge kapsamında harcanması tavsiye edilmektedir.
- vii. Performans ödeneğinin kurum içi adil dağılımını gerçekleştirmek amacıyla çalışanların da görüşleri alınmalıdır. Bunun neticesinde bir taraftan kurum içi adalet sağlanabilirken, diğer taraftan daha fazla performans gösteren birimler/bölmeler de desteklenecektir.
- viii. Kurumların performans bilgilerinin saklanacağı performans bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Böylece mevcut kurum performansının geçmiş performans bilgileriyle kıyaslanması kolaylaşacaktır.
- ix. Kurumların performans sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılması sağlanarak, saydamlık gerçekleştirilmelidir. Bunun neticesinde kamu kaynaklarının hangi amaçlar doğrultusunda nasıl kullanıldığına yönelik hem paydaşların hem de toplumun ihtiyaç duyduğu bilgi aktarımı söz konusu olacaktır.
- x. Türk kamu yükseköğretim kurumları vizyonları ve misyonları açısından yeniden kategorize edilmeli ve içerisinde bulundukları koşullar göz önünde bulundurularak, yeniden görev tanımlamaları yapılmalıdır.
- xi. Kurum kapsamında tüm çalışanlar PEF sürecine dahil edilmelidir. Böylece kurumsal başarıda tüm çalışanların doğrudan katkısı sağlanabilecektir.
- xii. Kurum yöneticilerinin tutumları ve izleyecekleri politikalar bu noktada oldukça önemlidir. İlgili kurum ya da bölüm yöneticileri çalışanlarını yeterince motive edebilirse, hem akademik ve idari personelin hem de üniversitenin genel performans çitası yükselecektir.
- xiii. Uzun vadede değerlendirildiğinde, yöntem tamamen anlaşıldıktan sonra üniversitelerin cari bütçelerinin bir kısmı olacak şekilde ödenek tahsisi yapılması önemlidir. Böylece kamuda tasarruf da sağlanabilecektir.

Çalışmada ulaşılan sonuçlar bir bütün olarak değerlendirdiğinde, Türk yükseköğretim sisteminin kamu kaynaklarıyla finansmanı konusunda revizyona gidilmesi ve üniversitelerin performanslarını esas alan ödenek tahsis mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca daha somut ve sonuç odaklı bir yaklaşımın kabul edilmesi yerinde bir karar olacaktır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

- ACAR, İ. A. (2011), Plan-Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 85–97.
- AGASISTI, T. ve C. HAELERMANS (2013), *Comparing Efficiency of Public Universities Among European Countries: Different Incentives Lead to Different Performances*, Tier Working Paper Series, Tier WP 13/10.
- ALTBACH, G. P. (2013), Globalization and Forces for Change in Higher Education, *The International Imperative in Higher Education*, Sense Publishers, The Netherlands, 7–10.
- ALTUNIŞIK, R., R. Çoşkun, S. Bayraktaroğlu ve E. Yıldırım (2005), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Yayıncılık, 5. Baskı, Sakarya.
- AKKOYUNLU F. P. (2005), *Eğitim ve Ekonomisi*, Filiz Kitapevi, İstanbul.
- AKTAN, C.C. (2007), Yükseköğretimde Değişim: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar, *Değişim Çağında Yükseköğretim, Yaşar Üniversitesi Yayını*, 1–43, İzmir.
- ARGÜDEN, Y., E. Sağdıç, R. S. Kaplan ve D. P. Norton (2000), *Balanced Scorecard*, ARGE Danışmanlık Yayınları, No: 01.
- BEAUCHAMP, E. R. (2011), “Financing Higher Education”, *Education and Schooling in Japan Since 1945*, Routledge, Digital Press, New York.
- BENNEWORTH, P., H. de Boer, L. Cremonini, B. Jongbloed, L. Leisyte, H. Vossensteyn ve E. de Weert, (2011), *Quality-related Funding, Performance Agreements and Profiling in Higher Education An International Comparative Study*, Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) University of Twente, The Netherlands.
- BORLAND, J., P. Dawkins, D. Johnson ve R. Willians (2000), Returns to Investment in Higher Education, *The Melbourne Economics of Higher Education Research Program Report*, No:1, The University of Melbourne, Australia.

- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2011a), *2012–2014 Dönemi Bütçe Çağrısı*, Resmi Gazete, 13/10/2011 tarih ve Sayı: 28083.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2009a), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2004a), *Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi ile Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*, Ankara.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2004b), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara.
- BUNTING, L. ve N. CLOETE (2004), , *Developing Performance Indicators for Higher Education A South African Case Study*, Creda Communications, CAPE Town, South Africa.
- BURKE, J. C. (2002), *Funding Public Higher Education For Performance: Popularity, Problems, and Prospects*, Published by The Rockefeller Institute Press at The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Albany, New York.
- BURSALIOĞLU AYBARÇ, S. (2014), *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Yükseköğretim Kamu Harcamalarının Karşılaştırmalı Etkinlik Analizi*, Gazi Kitapevi, Ankara.
- COMREY, A. L. ve H. B. LEE (1992), *A First Course in Factor Analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- DEMİRBAŞ, T. (2009), Devlet Üniversitelerine Ödenek Tahsisinde Yeni Bir Yaklaşım: Performansa Bağlı Ödenek Tahsisi”, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, Prof. Dr. Şerafettin Aksoy'a Armağan Kitabı, 80–105.
- DÜLGER, C., T. Moğol, T. Çakır, A. B. Yereli ve Ö. Çetinkaya (2012), *Devlet Bütçesi*, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, Web-Ofset, Eskişehir.

- DOUGHERTY, K. ve V. REDDY (2011), *The Impacts of State Performance Funding Systems on Higher Education Institutions: Research Literature Review and Policy Recommendations*, CCRC Working Paper No. 37, December.
- ERSEZER, D. ve S. ULUTÜRK (2008), Türkiye’de Üniversitelerin Finansmanı, Özel Üniversiteler ve Teknokentler, *Dönüştürülen Üniversiteler ve Eğitim Sistemimiz*, Eğitim Sen Yayınları, Ankara.
- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, The USA.
- GALERA, N. ve diğerleri (2000), Los Indicadores de Gestión en Universidades Públicas, *X Jornadas Luso Espanholas de Gestión Científica*, Vilamoura, Algarve.
- GÜR, B. (2016), *Egemen Üniversite: Amerika’da Yükseköğretim Sistemi ve Türkiye İçin Reform Önerileri*, Eğitim Danışmanlığı ve Araştırma Merkezi, Limit Ofset, İstanbul.
- GÜRBÜZ, E. ve A. ERGÜDEN, (2008), *Yükseköğretim Kurumlarında Hizmet Kalitesi Ölçü ve Modelleri*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- GÜRÜZ, K. (2003), *Dünyada ve Türkiye’de Yükseköğretim: Tarihçe ve Bugünkü Sevk ve İdare Sistemleri*, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, ÖSYM Yayınları: 2003–2004, Ankara.
- HALSTEAD, K. (1998), *Tuition Fact Book:1998 A Compendium of Data and Anayses*, Arlington VA: Research Associates of Washington.
- HATİPOĞLU, H. (2000), *Yükseköğretimde Özelleştirme Eğilimi: Temel Sorunlar, Yaklaşımlar ve Perspektifler*, Ekonomi Forumu, Basım Çözüm Reklam, Fes-İstanbul.
- HAUPTMAN, M. A. (2007), Higher Education Finance: Trends and Issues, *International Handbook of Higher Education*, Springer, New York, 83–106.

- HERBST, M. (2009), Performance-Based Budgeting or Funding, *Higher Education Financing Public Universities the Case of Performance Funding*, Springer + Business Media, The Netherlands.
- JOHNSTONE, D. B. (2009), Worldwide Trends in Financing Higher Education: A Conceptual Framework, in Knight, J. (ed.) *Financing Access and Equity In Higher Education*, Rotterdam: Sense Publishers.
- JOHNSTONE, D. B. (2007), Financial Austerity, Cost-sharing, and Culture: Perspectives on Comparative Higher Education, in Enders, Jürgen and Frans van Vaugh (eds.) *Towards a cartography of Higher Education Policy Change [A festschrift publication in honor of Guy Neave]*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies.
- JOHNSTONE, D. B. ve N. P. MARCUCCI (2007c), Financially Sustainable Student Loan Programs: The Management of Risk in the Quest for Private Capital, Washington, DC: Educational Policy Institute, *Global Center on Private Financing of Higher Education*, www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance, (09.08.2014).
- JOHNSTONE, D. B. (2005b), Cost-Sharing and The Cost-Effectiveness of Grants and Loan Subsidies to Higher Education, , in Tres, Joaquim and Francisco Lopez Segrera, (eds), *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*, Palgrave Macmillan, 84–101.
- JOHNSTONE, D. B. (2005c), Higher Education Accessibility and Financial Viability: the Role of Student Loans, in Tres, Joaquim and Francisco Lopez Segrera, (eds), *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*, Barcelona: Global University Network for Innovation (GUNI) published by Palgrave Macmillan, pp. 84–101.
- JOHNSTONE, D. B. (2004b), Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans, in Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill, and Alberto Amaral, (eds), *Markets in Higher Education*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 37–60.

- JONGBLOED, B. (2011), Funding Through Contracts: European and Institutional Perspectives”, J. Enders et al. (eds), *Reform of Higher Education in Europe*, Sense Publishers, 173–191.
- JONGBLOED, B. (2009), *Higher Education Funding Systems: An Overview Covering Five European Jurisdictions and the Canadian Province of Ontario*, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), the Netherlands.
- JORDAN, M. M. ve M. M. HACKBART (1999), Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment, *Public Budgeting & Finance*, 19(19), 68-88.
- KALAYCI, R. (2014), *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, Asil Yayın Dağıtım Ltd. A.Ş. 6. Baskı, Ankara.
- KANEKO, M. (2011), Higher Education Policies and Development: Approaches to Funding Higher Education in Japan, *Financing Higher Education & Economic Development in East Asia*, S. Armstrong and B. Charpman (eds.), ANU E Press, Australia.
- KESİK, A. (2003), *Yükseköğretimde Yeni Bir Finansman Modeli Önerisi: Bütünsel Model*, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:2003/362, Ankara.
- LETIZIA, A. (2015), The Evoluution of Control The Convergence of Neoliberalism and Neoconservatisim in Performance Based Funding Policies, *Critical Education*, 7, (2), 1-19.
- LEWIS, R. D. ve H. DÜNDAR (2001), Costs and Productivity in Higher Education: Theory, Evidence, and Policy Implications, *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice*, M. B. PAULSEN ve J. C. SMART (eds.), Agathon Press, A Division of Algora Publishing New York.
- MASSY, W. F. (1996), *The Economics of Education: Resource Allocation in Higher Education*. Michigan: The University of Michigan Press.

- MEB. (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2006), Türk Milli Eğitim Sistemi, *2006 Yılı MEB İş Takvimi*, Devlet Kitapları Müdürlüğü Basım Evi, Ankara.
- MICHAEL, S. O. ve M. KRETOVICS (2005), Financing Higher Education in a Global Market, *Higher Education in a Global Market*, S. O. Michael and M. A. Kretovics (eds.), Algora Publishing, U.S.A.
- MOYNIHAN, D. P. (2008), *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington, D.C: Georgetown University Press.
- MUTLUER, K. (2008), *Türkiye’de Yükseköğretimin Başlıca Sorunları ve Sorunlara Çözüm Önerileri*, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/380, Ankara.
- MUSGRAVE, R. A. (1959), *Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- NORUSIS, M. J. (2005), *SPSS 13.0 Statistical Procedures Companion*, Prentice Hall Chicago, U.S.A.
- PAULSEN, B. M. (2001), The Nature and Role of Public Policy in the Finance of Higher Education, *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice*, M. B. PAULSEN ve J. C. SMART (eds.), Agathon Press, A division of Algora Publishing New York.
- PAULSEN, B. M. ve C. J. SMART (2001), The Finance of Higher Education: Implications for Theory, Research, Policy, and Practice, *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice*, M. B. PAULSEN ve J. C. SMART (eds.), Agathon Press, A division of Algora Publishing New York.
- PREFFER J. ve G. R. SALANICK (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*, Harper & Row Publisher, Newyork.
- OKÇABOL, R. (2007), *Yükseköğretim Sistemimiz –Tarihsel Gelişim, Bugünkü Durum ve Yükseköğretim Sorununa Sistemler Yaklaşımı*, Ütopya Yayınevi, Ankara.
- ÖZDAMAR, K. (2002). *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi*, Kaan Yayınları, 4. Baskı, Eskişehir.
- ÖZEKİCİOĞLU, S. (2013), *Yükseköğretimin Finansmanında Güncel Yaklaşımlar: Borçlanma İle Finansman*, Derin Yayınları, İstanbul.

- SALERNO, C. (2005), Financing Higher Education: The Economics of Options, Trade-off and Dilemmas, In Weber, L. and Bergan, S. (eds.), *The Public Responsibility for Higher Education and Research*, Strasbourg, Cedex: Council of Europe Publishing, pp.181–189.
- SANYAL C. B. ve M. MARTIN (2006), Financing Higher Education: International Perspectives, *Higher Education in The World 2006*, Palgrave Macmillan Publisher, New York.
- SAVAŞAN, F. (2013), *Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi*, Kitap Matbaacılık, İstanbul.
- SCHMIDT E. K. (2011), University Funding Reforms in the Nordic Countries, In *University Reform and Consequences in Finland and Japan*, Dobson, I. and Maruyama, F. (eds). Anthology. Centre for National University Finance and Management, Tokyo, Japan.
- SEZGİN, A. (2011), Hesap Verilebilirlik ve Özerklik Dengesinin Üniversiteler Açısından Değerlendirilmesi, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 226–230.
- ŞAHİN, O. (2010), *Ulusal ve Uluslararası Belgelerde Türk Yükseköğretimi*, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/410, Ankara.
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı (2006), *Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013), *Onuncu Kalkınma Planı*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2014), *2015-2017 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 11/10/2014 tarih ve Sayı:19142.
- TOUTKOUSHIAN, K. R. (2001), Trends in Revenues and Expenditures for Public and Private Higher Education, *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice*, M. B. PAULSEN ve J. C. SMART (eds.), Agathon Press, A division of Algora Publishing New York.

- TOSUN, H. (2016), *15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi Sonrasında Yükseköğretim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*, Araştırma Yayınları Serisi, Yayın No:1, Eskişehir.
- VOSENSTEYN, H. ve D. F. WESTERHEIJDEN (2016), Performance Orientation for Public Value, R. M. O. Pritchard, A. Pausits, J. Williams (eds.), *Positioning Higher Education Institutions*, pp. 227-245, Sense Publishers.
- WENDE Der Van, M. (2009), European Responses to Global Competitiveness in Higher Education, J. A. Douglass, C. J. King, ve I. Feller (eds.), *Globalization's Muse: Universities and Higher Education Systems in a Changing World*, 317-339.
- WESTERHEIJDEN, D. F. (2007), States and Europe and Quality of Higher Education, D. F. WESTERHEIJDEN et. al. (eds), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, 73–95.
- VASILACHE, S. (2014), A Qualitative Approach to Convergence of Higher Education Policies in Europe, C. Bratianu et. al. (eds), *Handbook of Research on Trends in European Higher Education Convergence*, DOI: 10.4018/978-1-4666-5998-8.ch018, 341-369, USA.
- YAVUZ, M. (2012), *Yükseköğretim Yönetiminde Dönüşüm ve Türkiye İçin Alternatif Modeli Önerisi*, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- YONEZAWA, A. (2007), Stability Amidst a Storm of Evaluation: Policy Trends and Practice in Higher Education Evaluation in Japan, A. Cavalli (ed.), *Quality Assessment for Higher Education in Europe*, Portland Press, London.
- ZIDERMAN, A. ve D. ALBRECHT (1995), *Funding Mechanisms for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness*, World Bank Discussion Paper, No:153.

Sürekli Yayınlar

- AHMAD, A., R., A. Farley ve M. Naidoo (2012), Funding Crisis in Higher Education Institutions: Rationale for Change, *Asian Economic and Financial Review*, 2(4), 562-576.
- AGASISTI, T. (2016), Comparing Efficiency of Public Universities Among European Countries: Different Incentives Lead to Different Performances, *Higher Education Quarterly*, 70(1), 81-104.
- ALKARAAN, F. ve A. JABA (2011), Higher Education Budgeting Reform: Towards Efficiency, Effectiveness and Economy, *International Higher Education Congress: New Trends and Issues*, 2(5), 1135–1141.
- ALTUĞ, E. F. (1990), Yükseköğretimde Özel Maliyetler-Bir Anket Değerlendirilmesi, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri:32, Yıl:1988/1989, 74, 8–17.
- ARMBRUSTER, C. (2008), On Cost-Sharing, Tuition Fees and Income-Contingent Loans for Universal Higher Education: A New Contract Between University, Students and State?, *Policy Futures in Education*, 6(4), 390–408.
- ASONUMA, A. (2002), Finance Reform in Japanese Higher Education, *Higher Education*, 43, 109–126.
- ATUAHENE, F. (2008), The Challenge of Financing Higher Education and The Role of Student Loans Scheme: An analysis of The Student Loan Trust Fund (SLTF) in Ghana, *Higher Education Journal*, 56(4), 407–42.
- AURANEN, O. ve M. NIEMINEN (2010), University Research Funding and Publication Performance – An International Comparison, *Research Policy*, 39, 822–834.
- BABA, M. ve T. TANAKA (2006), Government Funding Versus Private Funding in Japanese Universities, *Quality in Higher Education*, 3(3), 263–276.
- BADEM, A. C., Y. Kılınç ve T. Kavas (2013), Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği, *Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 77-104.

- BARR, N. (2005), Financing Higher Education: Reforms in Britain May Provide a Useful Framework for Other Countries, *Finance and Development*, 42(2), 264–271.
- BARR, N. (2004), Higher Education Funding, *Oxford Review of Economic Policy*, 2(2), 264–282.
- BASKAN ATANUR, G. (2001), Türkiye’de Yükseköğretim Gelişimi, *Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 21(1), 21–32.
- BEVC, M. (2008), Funding, Equity and Efficiency of Higher Education-Interrelationships Between These Phenomena and an International Conference on Them, *IB Revija, UMAR*, 1, 5–29, (21.10.2014).
- BLAUG, M. ve M. WOODHALL (1979), Patterns of Subsidies to Higher Education in Europe, *Higher Education Journal*, 7(3), 331–361.
- BİLGE, H. ve V. BAL, (2012), *Girişimcilik Eğilimi: Celal Bayar Üniversitesi Öğrencileri Üzerine Bir Araştırma*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(16), 131-148.
- BURKE, J. C. ve S. MODARRESI (2000), To Keep or Not to Keep Performance Funding: Signals from Stakeholders, *The Journal of Higher Education*, 71(4), 432-453.
- BURKE, J. C. (1998), Performance Funding: Present Status and Future Prospects, *New Directions for Institutional Research*, 97, 5-13.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Ş. (2002), *Faktör Analizi: Temel Kavramlar ve Ölçek Geliştirmede Kullanımı*, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, 32, 470-483.
- CAPANO, G. (2011), Government Continues to do its Job a Comparative Study of Governance Shifts in the Higher Education Sector, *Public Administration*, 89(4), 1622-1642, U.S.A.
- CHEN, S., H. Wang ve K. Yang (2009) Establishment and Application of Performance Measure Indicators for Universities. *The TQM Magazine*, 21(3), 220-35.

- CHEUNG, B. (2003), Higher Education Financing Policy: Mechanisms and Effects, *Essays in Education Online Journal*, 5, <http://www.usca.edu/essays/vol52003/cheung.pdf>, (21.08.2014).
- CLARK, R. B. (1998), The Entrepreneurial University: Demand and Response, *Tertiary Education and Management*, 4(1), 5–16.
- COSMA, D. ve S. SCHNEIDER (2011), The Budget Funding of the Public Higher Education in Some European Countries, *Timișoara Journal of Economics*, 4(1), 27-34.
- ÇETİN, H. ve S. TAŞ (2012), Akdeniz Bölgesi Yükseköğretim Kurumları Stratejik Planlarının DPT Modeline Göre Kıyaslanması, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(2), 57-67.
- ÇEKİÇ, O. (2010), Exploring the Relationship between Incentives-Based Budgeting and Organizational Governance in Higher Education Institutions: A Case Study of a Public University, *Uşak Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 83-102.
- DAVIDOVITCH, N. ve Z. SINUANY-STERN, (2014), Compensation Criteria In Higher Education In Israel And Elsewhere: Evaluation Of Research And Teaching Outcomes, *Journal of International Education Research*, 10, 279-294.
- DEVLIN, M., R. James ve G. Grigg (2008), Studing and Working: A National Study of Student Finances and Student Engagement, *Tertiary Education and Management*, 14(2), 111-122.
- DOBBINS, M. ve C. KNILL (2009), Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergenve Toward a Common Model?, *Governance*, 22(3), 397-430.
- DOĞAN, N. ve T. O. BAŞOKÇU, (2010), İstatistik Tutum Ölçeği İçin Uygulanan Faktör Analizi ve Aşamalı Kümeleme Analizi Sonuçlarının Karşılaştırılması, *Eğitimde ve Psikolojide Ölçme ve Değerlendirme Dergisi*, 1(2), 65-71.

- DOUGHERTY, K., S. M. Sosanya, H. Lahr, R.S. Natow, L. Pheatt ve V. Reddy (2016), Looking Inside the Black Box of Performance Funding for Higher Education: Policy Instruments, Organizational Obstacles, and Intended and Unintended Impacts, *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2(1), 147–173.
- DOUGHERTY, K., S. M. Jones, H. Lahr, R.S. Natow, L. Pheatt ve V. Reddy (2014a), Performance Funding for Education: Forms, Origins, Impacts, and Futures, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 665, 163-181.
- DOUGHERTY, K. ve V. REDDY (2013), Performance Funding for Higher Education. What are the Mechanisms? What are the Impacts? *ASHE Higher Education Report*, 39(2), 1-134.
- ELLIS, A. R. (2015), Performance-Based Funding: Equity Analysis of Funding Distribution among State Universities, *Journal of Educational Issues*, 1(2), 1-19.
- EL-SHEIKH, E., O. Mah'd, M. Nassar ve H.A. Al-Khadash (2012), Financing and Management of Higher Education: Evidence from Jordan, *International Business Research*, 5(5), 71–87.
- ERDOĞAN, Y., S. Bayram ve L. Deniz (2007), Web Tabanlı Öğretim Tutum Ölçeği: Açıklayıcı ve Doğrulayıcı Faktör Analizi Çalışması, *Uluslararası İnsan Bilimler Dergisi*, 4(2), 1-14.
- ERGEN, Z. (2006a), Yükseköğretim Karma Malının Niteliği ve Finansmanı Üzerine, *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, 3, 133–149.
- ERGEN, Z. (2006b), Yükseköğretimin Finansmanında Öğrenci Borçlanma Yöntemi, Çukurova Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(1), 133–150.
- ESTERMANN, T. ve A. L. CLAEYS-KULIK (2016), Performance-Based Funding of Universities in Europe, *International Higher Education*, 85, 31-33.

- FORSYTH, H. (2014), “Expanding Higher Education: Institutional Responses in Australia from the Post-War Era to the 1970s”, *Paedagogica Historica*, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00309230.2014.929592>, (26.11.2014).
- FROLICH, N., E. K. Schmidt ve M. J. Rosa (2010), Funding Systems for Higher Education and Their Impacts on Institutional Strategies and Academia: A comparative Perspective, *International Journal of Educational Management*, 24(1), 7–21.
- GHERGHINA, R. ve G. C. CRETON (2012), Education Funding Methods in European States, *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, October, 5, 1-16.
- GOEDEGEBUURE, L. ve M. SCHOEN (2014), Key Challenges for Tertiary Education Policy and Research- An Australian Perspective, *Studies in Higehr Education*, 39(8), 1381-1392.
- HARPMAN, B. ve C. RYAN (2005), The Access Implications of Income-Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia, *Economics and Education Review*, 24, 491-512.
- HESAPÇIOĞLU, M. (1991), Eğitim Kuponları: Eğitim Finansmanında Alternatif Bir Yaklaşım, Atatürk Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, *Eğitim Bilimleri Dergisi*, 3, 157–196.
- HEARN, J. C., D. R. Lewis, L. Kallsen, J. M. Holdworth ve L. M. Jones (2006), Incentives for Managed Growth: A Case Study of Incentives-Based Planning and Budgeting in a Large Public Research University, *The Journal of Higher Education*, 77(2), 286-316.
- HILLMAN, N. W., D. A. Tandberg ve A. H. Fryar (2015), Evaluating the Impacts of “New” Performance Funding in Higher Education, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 501-519.

- HILLMAN, N. W., D. A Tandberg, ve J. P. K. Gross, (2014), Performance funding in Higher Education: Do Financial Incentives Impact College Completions?, *The Journal of Higher Education*, 85(6), 826–857.
- HIZ, G. (2010), 1980 Sonrasında Türkiye’de Yükseköğretimde Piyasalaştırma ve Özelleştirmedeki Gelişmeler, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25, 55-80.
- JOHNSTONE, D. B. ve N. P. MARCUCCI (2007b), Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 25–40.
- JOHNSTONE, D. B. (2005a), A Political Culture of Giving and the Philanthropic Support of Public Higher Education in International Perspective, *International Journal of Educational Advancement*, 5(3), 256–264.
- JOHNSTONE, D. B. (2004a), The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries, *Journal of Educational Planning and Administration*, 18(2), 159–174.
- JOHNSTONE, D. B. (2004c) The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives, *Economics of Education Review*, 20(4), 403–410.
- JOHNSTONE, D. B. (2003), Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in a Comparative Perspective, *Czech Sociological Review*, 39(3), 351–374.
- JONGBLOED, B. (2008a), Performance-Oriented Budgeting in Europe: Trends, Effects and Consequences, *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 3(1), 1–18.
- JONGBLOED, D. B. ve H. VOSENSTEYN (2001), Keeping up Performances: An International Survey of Performance-Based Funding in Higher Education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127–154.

- KAHVECİ, T., Ö. Uygun, E. Kurt Tekez, A. Sevinçli, A. G. Kılıçarslan ve E. Dülger (2012), Evaluation of Public Strategic Planning Models for Turkish Universities, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 58, 138-148.
- KARATAŞ, S. (2009), Avrupa Birliği Ülkelerinde Yükseköğretim Finansman Politikalarına Genel Bir Bakış, *Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi*, 1, Mart.
- KAPLAN, R. S. ve D. P. NORTON (1992) The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, (January-February), 71–79.
- KAPLAN, R.S. ve D. P. NORTON (1993), Putting the Balanced Scorecard to Work, *Harvard Business Review*, September-October, 134–142.
- KETTUNEN, J. (2016), The Performance-Based Funding Scheme of Universities, *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 4(1):109-124.
- KLYACHKO, T. ve S. G. SINELNIKOV-MURYLEV (2013), On the Financial Reform in Russia's Higher Education, *Voprosy Ekonomiki*, 7, 3-14.
- KURT, T. ve S. GÜMÜŞ (2015), Dünyada Yükseköğretim Finansmanına İlişkin Eğilimler ve Türkiye İçin Öneriler, *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 5(1), 14-26.
- LAYZELL, D. (1999), Linking Performance to Funding Outcomes at the State Level for Public Institutions of Higher Education: Past, Present, and Future, *Research in Higher Education*, 40,(2), 223-246.
- LEECH, N. L. ve A. J. ONWUEGBUZIE (2009), A Typology of Mixed Methods Research Designs, *Qual Quant*, 43, 265–275.
- LEWIS, R. D., D. D. Hendel ve L. Kallsen (2007), Performance Indicators As a Foundation of Institutional Autonomy: Implications for Higher Education Institutions in Europe, *Tertiary Education and Management*, 13(3), 203-226.
- LI, A. (2014), Performance Funding in the States: An Increasingly Ubiquitous Public Policy for Higher Education, *Higher Education in Review*, 11, 1-29.

- MAHJUB, H., A. Naderi, Y. Entezari ve E. Sabzikaran (2015), *Financial Strategic Decisions Making in Higher Education: Assessment the Funding Mechanisms of Higher Education*, *International Journal of Contemporary Applied Sciences*, 2(12), 157-180.
- MAHALLI, A. F. (2013), Applying the EFQM Model in Performance Measuring of Organization, *Standard Research Journal of Business Management*, 1, 41–51.
- MARKIC, D. (2014), A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector”, *TEM Journal*, 3(1), 22-28.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2007), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2006–2007*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2008), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2007–2008*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2009), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2008–2009*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2010), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2009–2010*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2011), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2001–2011*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2012), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2011–2012*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2013), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2012–2013*, Ankara.
- MEB (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı) (2014), *Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim 2013–2014*, Ankara.
- NAGY, S. G., G. Kovats ve A. O. Nemeth (2014), Governance and Funding of Higher Education-İnternationaş Trends and Best Practices, *Procedia-Social and Behavioral Science*, 116, 180-184.

- NISAR, M. A. (2015), Higher Education Governance and Performance Based Funding as an Ecology of Games, *Higher Education Journal*, 69(2), 289-302.
- ORR, D. (2005) Can Performance-Based Funding and Quality Assurance Solve vs Market Conundrum?, *Higher Education Policy*, 18(1), 31-50.
- ORUÇ, K. O., E. Çekin, A. E. Tenderis ve H. İ. Özmen (2011), Yükseköğretimde Kaynak Dağılımı Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye'deki Devlet Üniversitelerinin Cari Hizmet Ödenekleri, *Vizyoner Dergisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi, 3(4), 19-34.
- ÖLÇER, F. (2005), Dengeli Stratejik Performans Ölçüm ve Yönetim Sisteminin (balanced scorecard) Tasarımı ve Uygulanışı, *Amme İdaresi Dergisi*, 38(2), 89–134.
- ÖZAKTAŞ, M. H. (2004), İkibinli Yıllarda Türkiye'de Yükseköğretim Sistemi Üzerine Düşünceler, *Bilim, Eğitim ve Düşüncesi Dergisi*, 4(4), Aralık, <http://erg.sabanciuniv.edu/node/1103>, (29.10.2013).
- RABOVSKY, T. (2014), Support for Performance-Based Funding: The Role of Political Ideology, Performance, and Dysfunctional Information Enviroments, *Public Administration Review*, 74(6), 761-774.
- RABOVSKY, T. (2012), Accountability in Higher Education: Exploring Impacts on State Budgets and Institutional Spending Patterns, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 675–700.
- RUTHERFORD, A. ve T. RABOVSKY (2014), Evaluating Impacts of Performance Funding Policies on Student Outcomes in Higher Education, *The Annals of the American Academy*, 655, 185-208.
- SANFORD, T. ve J. HUNTER (2011), Impact of Performance-Funding on Retention and Graduation Rates, *Education Policy Analysis Archives*, 19(33), 1-30.
- SANYAL C. B. ve D. B. JOHNSTONE (2011), International Trends in The Public and Private Financing of Higher Education, *Prospects Journal*, 41, 157–175.

- SARVAN, F. ve N. AKAR YAPICI (2009), An Evaluation of New Managerialism in Turkish Higher Education: A Case Study on Strategic Planning at Akdeniz University, *Akdeniz University, Faculty of Economics and Administrative Sciences Publication*, 6, 388–430.
- SCHWARZENBERGER, A. (2008), Funding Higher Education in Germany: Raising the Issue of Efficiency and Equity, *IB Revija, UMAR*, 1, 31-39, <http://www.umar.gov.si/uploads/media/IB1-08ang.pdf>, (21.10.2014).
- SCHILLER, D. ve I. LIEFNER (2007), Higher Education Funding Reform and University–Industry Links in Developing Countries: The Case of Thailand, *High Educ*, 54, 543-556.
- SERBAN, A. M. (1998), Performance Funding Criteria, Levels, and Methods, *New Directions for Institutional Research*, 97, 61-67.
- SERDAR, A. M. (2010), Performance Management and Key Performance Indicators for Higher Education Institutions in Serbia, *Perspectives of Innovations, Economics and Business*, 6(3), 116-119.
- SÖYLER, İ. (2009), Yükseköğretimin Finansmanı: Yeni Beklentiler Ve Hedefler Işığında Normatif Bir Yaklaşım, *Sayıştay Dergisi*, 72, 3-25.
- SWIRSKA, A. (2014), Performance-Based Budget as an Element Of New Public Management in the Public Finance System in Poland, *Hyperion International Journal of Econophysics & New Economy*, 7 (1), 109-124.
- TEKER, S. ve D. TEKER (2012), Yükseköğretim Finansmanı: Türkiye İçin Model Önerileri, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 13(2), 3012–3014.
- TEIXEIRA, P., R. Biscaia ve Y. V. Rocha (2014), Competition and Performance in European Higher Education: The Role of Funding Instruments, *Páginas de Educación*, 7(2), 217-233.
- THORNTON, Z. M. ve J. N. FRIEDEL (2016), Performance-Based Funding: State Policy Influences on Small Rural Community Colleges, *Community College Journal of Research and Practice*, 40(3), 188-203.

- TILAK, J. B. G. (2008), Higher Education: A Public Good or a Commodity for Trade?, *Prospects Journal*, 38, 449–466.
- TIMOSHENKO, K. (2011), The Winds of Change in Russia Higher Education: Is the East Moving West?, *European Journal of Education*, 46(3), 397-414.
- TURANLI, M., D. Cengiz Taşpınar ve Ö. Bozkır (2012), Faktör Analizi ile Üniversiteye Giriş Sınavlarındaki Başarı Durumuna Göre İllerin Sıralanması, *Ekonometri ve İstatistik*, 17, 45-68.
- TUZCU, G. (2004), Eğitimin Finansman Gerekleri ve Boyutları, *Millî Eğitim Dergisi*, 163, Ankara.
- TÜĞEN, K., G. Gürsoy ve A. Özen (2011), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Dokuz Eylül Üniversitesindeki Uygulamanın Değerlendirilmesi, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 35, 3-18.
- ULUTÜRK, S. ve K. DANE (2008), Yükseköğretim Finansmanı: Neoliberal Dönüşüm ve Türkiye, *Eğitim ve Toplum*, 6(22), 108-129.
- ÜNAL, G.ve A. COŞKUN (2013), Higher Education in Turkey: Trends Towards Self-Steering Public Universities, *Journal of Higher Education*, 3(1), 40–47.
- ÜNAL, G. ve A. COŞKUN (2011), Higher Education in Turkey: Trends Towards Self-Steering Public Universities, *International Higher Education Congress: New Trends and Issues*, 2(5), 1120–1126.
- WONGRASSAMEE S., J. E. L. Simmons ve P. D. Gardiner, (2003), Performance Measurement Tools: The Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model, *Measuring Business Excellence*, 7(1), 14 – 29.
- VALISOVA, I. D. (2009), Theoretical Aspects of Financing Education, *Economic Theories-International Economic Relations*, 1(12), 111–116.
- VOSENSTEYN, H. (2009), Challenges in Student Financing: State Financial Support to Students-A Worldwide Perspective, *Higher Education in Europe*, 34(2), 171–187.

- VOSENSTEYN, H. (2004), Fiscal Stress: Worldwide Trends in Higher Education Finance, *Nasfaa Journal of Students Financial Aid*, 34(1), 39–55.
- YAMAMOTO, K. (2010), Performance-Oriented Budgeting in Public Universities: The Case of a National University in Japan, *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 7(12), 43-60.
- YAZICI, K. (2015), Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan veya Yaşanabilecek Sorunlara Çözüm Önerileri, *Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 15(30), 163-200.
- YENİCE, E. (2006), Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, *Sayıştay Dergisi*, 61, 57-68.
- YILDIZ, N. (2008), Neoliberal Küreselleşme ve Eğitim, *Dicle Üniversitesi, Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, 11, 13–32.
- YİĞİTBAŞIOĞLU, O. M. ve O. VELCU (2012), Review of Dashboards in Performance Mangement: Implication for Design and Research, *International Journal of Accounting Information Systems*, 13, 41–59.
- YÜREĞİR, O. H. ve G. NAKİBOĞLU (2007), Performans Ölçümü ve Ölçüm Sistemleri: Genel Bir Bakış, *Çanakkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(2), 545–562.

Diğer Yayınlar

- ACFALLE, J. (2015), Performance-Based Funding in California Community Colleges: Perceptions of Administrator and Faculty Stakeholder Groups, Yayınlanmamış Doktora Tezi, San Diego State University.
- AHMAD, A.R., Ng K. Soon ve K. S. Yee (2015), Performance Based Funding Mechanism: The Applicability Study in the Context of Malaysian Public Universities, 4th International Conference on Technology Management, Business and Entrepreneurship, 24-25 November, Malaysia.
- AHMAD, A. R., S. Saripuden ve N. K. Soon (2014), Analysis of the Higher Education Funding Systems, 24. International Business Information Management Association (IBIMA 2014), 6-7 November 2014, Milan, Italy.
- ALTBACH, G. P., L. Reisberg ve L.E. Rumbler (2009), Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, Unesco 2009 World Conference on Higher Education, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001831/183168e.pdf>, (10.12.2014).
- ALSHAMY ALSAEED, A. S. (2011), Funding Mechanism and Quality Assurance Systems in Higher Education in Egypt in Comparative Perspective, Phd. Thesis, the Degree of Doctor of Philosophy, Department of Professional Education School of Education College of Social Sciences, The University of Birmingham.
- ALTUNBAŞAK, Y. (2011), Yükseköğretim Finansmanına İlişkin Bir Model Önerisi, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 1, 198-201.
- AGDET (Australian Government Department of Education and Training) (2014), Upholding Quality-Quality Indicators for Learning and Teaching, <https://www.education.gov.au/upholding-quality-quality-indicators-learning-and-teaching>, (21.10.2014).
- ASLAN, M. H. (2011), Türkiye’de Yükseköğretimin Finansmanında Yol Ayrımı: Etkin, Adil ve Cesur Adımlar, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1170-1182.

- AYDIN, M. S. (2014), *Türkiye’de Yükseköğretimin Finansmanı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- BAL, O. (2011), Beşeri Sermaye ve Ekonomik Gelişme, http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/oguz.bal/bildiri/oguz.bal21.09.2011_19.09.22bildiri.pdf, (29.10.2013).
- BARR, A. (2008), Performance Budgeting: A Users Guide, International Conferance on Performance Budgeting, Mexicocity, Mexico.
- BATTERSBY, D. (2009), An Indicator Framework for Higher Education Performance Funding, Discussion Paper, Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- BEKTAŞ, H. (2015), *İkili Değişkenler İçin Faktör Analizi: Çalışma Yaşamı Kalitesi Üzerine Bir Uygulama*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- BORAN, A. (2013), Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları (Ankara Üniversitesi Örneği), Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Ankara Üniversitesi, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2017) Türkiye’de Bütçeleme, <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, (28.09.2017).
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2015), 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,5640/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2015).
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2014), 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4572/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2014).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2013), 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3852/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2014).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2012), 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,955/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2014).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2011b), 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,952/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2014).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2010), 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,948/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2015).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2009b), 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,945/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, (21.10.2015).

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2008), 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,942/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html>, Erişim Tarihi: 30.05.2015.

BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü) (2007), 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Bütçe Türleri İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,927/2007.html>, (21.10.2015).

- BURKE, J. C. ve H. MINASSIANS (2003), Reporting Higher Education Results: Missing Links in Performance Chain: New Directions in Institutional Research, Research Report, Published by The Rockefeller Institute Press at The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Albany, New York.
- BURKE, J. C. ve H. MINASSIAN (2002), Performance Reporting: “Real” Accountability or Accountability “Lite” Seventh Annual Survey 2003, Research Report, Published by The Rockefeller Institute Press at The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Albany, New York.
- BURKE, J. C., J. Rosen, H. Minassians ve T. Lessard (2000), *Performance Funding and Budgeting: An Emerging Merger? The Fourth Annual Survey (2000)*, Research Report, Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York.
- BURKE, J. C. ve A. M. SERBAN (1998), Current Status and Future Prospects of Performance Funding and Performance Budgeting for Public Higher Education: The Second Survey, Research Report, Published by The Rockefeller Institute Press at The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Albany, New York.
- CHAPMAN, B. (2006), Income Contingent Loans For Higher Education: International Reform, ANU Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No:491, June.
- CHEPS (Centre for Higher Education Policy Studies) (2010). Progress In Higher Education Reform Across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and Main Report, Center for Higher Education Policy Studies. http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/funding/vol1_en.pdf, (21.08.2014).
- CUBIE, A. (2006), CUC Report on the Monitoring of Institutional Performance and Use of Key Performance Indicators, Committee of University Chairmen (CUC), November, http://www2.bcu.ac.uk/docs/cuc/pubs/KPI_Booklet.pdf, (21.08.2014).

- ÇETİN, O (2012), Nitel Bir Araştırma Tekniği: Görüşme, <http://oguzcetin.gen.tr/nitel-bir-arastirma-teknigi-gorusme.html>, (19.03.2017).
- DE BOER, H., B. Jongloed, P. B. Worth, D. Westerheijden ve J. File (2012), Engaging in the Modernisation Agenda for European Higher Education, European Center for Strategic Management of Universities (ESMU), Lifelong Learning Project N° 142354-LLP-1-2008-1-BE-ERASMUS-ENW, Brussell.
- DFID (Development For International Department) (2014), Payment by Results Strategy: Sharpening Incentives to Perform, Policy Report, <https://www.gov.uk/government/publications/dfids-strategy-for-payment-by-results-sharpening-incentives-to-perform/payment-by-results-strategy-sharpening-incentives-to-perform>, (25.07.2014).
- DOUGHERTY, K., S. M. Jones, H. Lahr, R.S. Natow, L. Pheatt ve V. Reddy (2014b), The Political Origins of Performance Funding 2.0 in Indiana, Ohio, and Tennessee: Theoretical Perspectives and Comparisons With Performance Funding 1.0, CCRC Working Paper No.68, February.
- DOUGHERTY, K. (2004), Financing Higher Education in the United States: Structure, Trends, and Issues, <http://cnefr.net/yjdh/wxlb/qt/images/2009/1/17/356.pdf>, (25.07.2014).
- DURAN, M. (1987), Yükseköğretim Harcamalarının Finansmanı ve Etkinliği, 3. Ulusal Maliye Sempozyumu, <http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/tr/ig/134/17017/3-maliye-egitimi-sempozyumu>, Nisan, Gebze-İstanbul, (25.07.2014).
- ECKER, B., K-H. Leither ve C. Frolich (2011), Funding Formulas for Teaching in Public Universities: International Experiences and Lessons Drawn from a Science PolicyView, http://www.eua.be/Libraries/Funding_Forum/EUA_Ecker_article_web.sflb.ashx, (21.08.2014).
- ECKERSON, W. W. (2005), What are Performance Dashboards?, <http://www.bpmpartners.com/documents/Chapter1Excerpt.pdf>, (24.05.2015).

ERDAL, M. A., B. Yoluç, M. Karaağaç ve N. Ayhan (2008), Yükseköğretim Kurumlarımızda Stratejik Plan ve Performans Programı, PEB Parametreleri, Başarı Ölçütleri, Öngörü Modelleri, Veri Standardizasyonu ve Yönetim Bilgi Sistemi, Akademik Bilişim, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale.

Eurydice (2008), Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff, ISBN 978-92-79-08524-6, DOI 10.2766/29900 European Unit, Brussels European Commission (2014), What is a Composite Indicator? <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/?q=content/what-composite-indicator>, (24.05.2015).

European Commission (2016), National student fee and support system in European Higher Education National Student Fee 2016/17, Eurydice – Facts and Figures, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2014a), What is a Composite Indicator? <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/?q=content/what-composite-indicator>, (24.05.2015).

European Commission (2014b), Performance Agreement and Their Relationship to Funding in Higher Education, ET2020 Workshop, The Hague, 25-26 September, 2014.

European Commission (2010), Funding Higher Education: A View Across Europe, Lifelong Learning Project N° 142354-LLP-1-2008-1-BE-ERASMUS-ENW, 2010 ESMU.

FARRELL, C. (2013), It's Time for a Negative Income Tax, <http://www.businessweek.com/articles/2013-08-08/its-time-for-a-negative-income-tax>, (21.08.2014).

FRIEDEL, J. N., Z. M. Thornton ve M. M. D'Amico (2013), Performance-Based Funding: The National Landscape, Education Policy Center, the University of Alabama, U.S.A.

ERÜZ, E. (2005), Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eruzmakale1pdf.pdf?0>, (21.08.2014).

- ESTERMANN, T., E. B. Pruvot ve A. L. Claeys-Kulik (2013), Designing Strategies for Efficient Funding of Higher Education in Europe, Define Interim Report, European University Association, Brussels, Belgium.
- FORRAT, N. (2012), Global Trend sor Regime Survival: The Reforms in RussiaN Higher Education, Comparative-Historical Social Science (CHSS) Working Paper Series, Working Paper No:12–001, The Roberta Buffett Center for International and Comparative Studies Northwestern University.
- GALLAGHER, M. (2007), Milenstones in Australian Higher Education Financing, <http://www.cei.gov.ar/userfiles/milestones%20in%20australia%20higher%20education.pdf>, (26.11.2014).
- GEIGER, R.L. ve D. E. HELLER (2011), Financing Trends in Higher Education The United States, Working Paper No.6, Forthcoming, Peking University Education Review.
- GORBUNOV, V. A. (2013), Performance Funding in Public Higher Education: Determinants of Policy Shifts, Unpublished PhD. Thesis, Graduate School of Vanderbilt University, Nashville, Tennessee.
- GÖLPEK, F. (2011), Yükseköğretim Finansmanında Ertelenmiş Maliyete Katılma Yöntemi: Öğrenci Kredileri, Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK–2011), 27–29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1219–1226.
- GÜNAY, A. (2011), Türkiye'de Yükseköğretimin Finansmanı: Kriterler, Zorluklar ve Alternatif Stratejiler, Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK–2011), 27–29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1156–1162, İstanbul.
- HARRIS, K. L. ve R. JAMES (2006), The Course Experience Questionnaire, Graduate Destinations Survey and Learning and Teaching Performance Fund in Australian Higher Education, Public Policy for Academic Quality Research Program, http://www.unc.edu/ppaq/CEQ_final.html, (04.02.2015).

HARNISCH, T. L. (2011), Performance-Based Funding: A Re- Emerging Strategy in Public Higher Education Financing: A Higher Education Policy Brief, (Washington: American Association of State Colleges and Universities, 2011), http://www.aascu.org/uploadedFiles/AASCU/Content/Root/PolicyAndAdvocacy/PolicyPublications/Performance_Funding_AASCU_June2011.pdf, (06.05.2016).

HASTÜRK, M. (2005), Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme, 20. Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.

HCM Strategistis (2011), Performance Funding in Indiana: An Analysis of Lessons from the Research and Other State Models, Working Draft, http://postsecondary.gatesfoundation.org/wpcontent/uploads/2014/10/HCM_Strategies_Study_Performance_Funding_8-22-11_B.pdf, (24.10.2016).

HEARN, J. C. (2015), Outcomes-Based Funding in Historical and Comparative Context, Lumina Issue Papers, University of Georgia.

HOLM NIELSEN, L. B. (2001), Challenges for Higher Education Systems, Presented at HE-R 2001, International Conference on Higher Education Reform, Jakarta, https://www.usp.ac.fj/worldbank2009/frame/Documents/Publications_global/Challenges_for_higher_ed_systemsEn01.pdf, (21.08.2014).

HORN, A. S., G. Lee ve D. D. Hendel (2016), Can Postsecondary Accountability Systems Identify Effective Institutions? Quantifying the Accuracy of Common Metrics in Performance Funding Models, http://www.mhec.org/sites/mhec.org/files/20160601Quantifying_the_Accuracy_of_Common_Metrics_in_Performance_Funding_Models.pdf, (06.02.2017).

<http://www.businessdictionary.com/definition/line-item-budget.html>, (25.07.2014).

<http://www.educations.com/study-guides/euraope/study-in-russia/>, (19.11.2014).

<https://istatistik.yok.gov.tr/>, (16.12.2016).

<https://en.oxforddictionaries.com/definition/us/Plato>, (21.08.2017).

<https://en.oxforddictionaries.com/definition/lyceum>, (21.08.2017).

<http://www.ekodialog.com/Konular/amaclara-gore-yonetim-is-zenginlestirme.html>,
(24.05.2015).

http://www.ekodialog.com/Konular/etkinlik_nedir.html, (23.08.2017).

<http://cabim.ulakbim.gov.tr/bibliyometrik-analiz/bibliyometrik-analiz-sikca-sorulan-sorular/>, (23.08.2017).

<http://biyologlar.com/biyomimetik-nedir-1>, (09.10.2017).

IRINA, I. ve R. BORIS (2007), Country Background Report for the Russian Federation, OECD Thematic Review of Tertiary Education Report, The State University-Higher School of Economics.

İLYAS, E. İ. (2012), Yükseköğretim Finansmanı: Türkiye için Bir Model Önerisi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No:2338, Mart.

JACOBS, R., P. Smith, ve M. Goddard (2004), Measuring Performance: An Examination of Composite Performance Indicators, CHE Technical Paper Series 29, Centre for Health Economics University of York.

JENKINS, H. (1995), Education and Production in the United Kingdom, Nuffield College, Oxford. Economics Discussion Paper, no. 101.

JOHNSTONE, D. B. (2010a), Higher Education Finance and Cost-Sharing in Australia” http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Australia/Australia.pdf, (19.05.2015).

JOHNSTONE, D. B. (2010b), Higher Education Finance and Cost-Sharing in the Russia Federation, http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Russia.pdf, (24.05.2015).

JOHNSTONE, D. B. (2010c), Higher Education Finance and Cost-Sharing in Japan, http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Asia/Japan.pdf, (19.10.2015).

- JOHNSTONE, D. B. ve N. P. MARCUCCI (2007a), Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans and Support of Academic Research, Prepared as part of UNESCO's Higher Education Commissioned Paper Series, Paris, France:UNESCO, <http://UNESCO.ORG/Education/Higher Education/UNESCO Forum on Higher Education>, (27.04.2015).
- DE BOER, H., Jongbloed, B., A. Kottmann, P. Benneworth, L. Cremonini, R. Kolster, K. Lemmens-Krug ve H. Vossensteyn (2015), Performance Based Funding and Performance Agreements in Fourteen Higher Education Systems, Report for the Ministry of Education, Culture and Science, Report for the Ministry of Education, Culture and Science, Center for Higher Education Policy Studies Universiteit Twente.
- JONGBLOED, B. (2008b), Funding Higher Education: A Review from Europe, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), http://www.utwente.nl/bms/cheps/summer_school/Literature/Brazil%20funding%20vs2.pdf, (24.05.2015).
- JONGBLOED, B. (2004), Funding Higher Education: Options, Trade-Off and Dilemmas, Paper for Fulbright Brainstorms-New Trends in Higher Education, <http://doc.utwente.nl/56075/1/engpap04fundinghe.pdf>, (24.05.2015).
- JONGBLOED, B. ve J. KOELMAN (2000), Vouchers for Higher Education: A Survey of the Literature Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee, Center for Higher Education Policy Studies, <http://doc.utwente.nl/7824/1/engart00vouchers.pdf>, (21.05.2015).
- JONES, D. P. (2013), Outcomes- Based Funding: The Wave of Implementation, National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS), Complete College America.
- KARACAN, E. (2010), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

KAGANOVICH, M. (2012), Reform of Higher Education Finance and Access to College in Russia, CESifo DICE Report 4, file:///C:/Users/aidata/Downloads/dicereport412-model1%20(2).pdf, (24.05.2015).

KANAEV A. ve A. TUIJNMAN (2001), Prospects for Selecting and Using Indicators for Benchmarking Swedish Higher Education, Swedish Institute for Studies in Education and Research Drottning Kristinas väg 33D, ISSN 1650–3821.

Kanun No:2547 (1981), 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 06.11.1981 tarih ve Sayı:17506.

Kanun No:5018 (2003), 5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve Sayı:25326.

Kanun No:6085 (2010), Sayıştay Kanunu, 01.12.2010 tarih ve Sayı:27790.

KARAARSLAN, H. (2015), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler, http://dosya.marmara.edu.tr/stkaum/spmj/say%C4%B1%202/Haydar_Karaaslan.pdf, (24.05.2015).

KAWAMOTO T. ve B. MATHERS (2007), Key Success Factors for a Performance Dashboard, <http://www.dashboardinsight.com/articles/digital-dashboards/fundamentals/key-success-factors-for-a-performance-dashboard.aspx>, (24.05.2015).

KENNEDY, C. (2010), Higher Education Key Performance Indicators, <http://wiki.scn.sap.com/wiki/display/HER/Higher+Education+Key+Performance+Indicators>, (24.05.2015).

KIVISTÖ J. ve V. KOHRAMAKI (2015), Impacts of Performance-Based Funding on Higher Education Institutions: A Literature Review, EAIR 37th Annual Forum in Krems, Austria.

- KOUCKY, J. (2012), From Incremental Funding to Quality & Performance Indicators: Reforms of Higher Education Funding in the Czech Republic, http://www.eua.be/Libraries/Funding_Forum/EUA_Koucky_article_web.sflb.as hx, (24.05.2015).
- KÖKSAL, F. (2016), Öz Gelir Karşılığı Ödenek Uygulaması, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yükseköğretim Kurumları VIII. Strateji Geliştirme Daire Başkanları Toplantısı, 11-15 Mayıs, Kahramanmaraş.
- LAYZELL, D. T. ve J. K. CARUTHERS (1995), Performance Funding at the State Level: Trends and Prospects, Presented in the Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education, Florida, November 2-5.
- LESZCZENSKY, M., D. Orr, A. Schwarzenberger ve B. Weitz (2004), Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich, Hannover: HIS GmbH.
- MARGUES, M. C. C. (2004), Key Performance Indicator in Portuguese Public Universities, <http://www.aabri.com/manuscripts/09240.pdf>, (21.05.2015).
- MARTIN, M. ve C. SAUVAGEOT (2011), Constructing an Indicator System or Scorecard for Higher Education a Pratical Guide, International Institute for Educational Planning, 7–9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France.
- MIZUTA, K. (2008), Public Funding Schemes for the Higher Education Sector in Japan- Their Objectives and Characteristics, In Japanese National University Reform in 2004, Center for National University Finance and Management.
- MIAO, K. (2012), Performance-Based Funding of Higher Education: A Detailed Look at Best Practices in 6 States, Center for American Progress.
- MWAMILA, L., M. Burtan, I.M. Omari ve E. Mbuya (2002), Financing Higher Education in Eastern and Southern Africa: Diversifying Revenue and Expanding Accessibility, An Invitational Conference Sponsored of Dar es Salaam and International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project of the state University of New York at Buffalo.

- NCSL (National Conference of State Legislatures) (2015), Performance-Based Funding For Higher Education, <http://www.ncsl.org/research/education/performance-funding.aspx>, (21.05.2015).
- NATOW R. J., L. Pheatt, K.J. Dougherty, S. M. Jones, H. Lahr ve V. Reddy (2014), Institutional Changes to Organizational Policies, Practices, and Programs Following the Adoption of State-Level Performance Funding Policies, CCRC Working Paper No.76, November.
- New Economics Foundations, <http://nefconsulting.com/our-services/evaluation-impact-assessment/prove-and-improve-toolkits/efqm-model/#resources>, (05.09.2017).
- NIKOLAEV, D. ve D. CHUNGUNOV (2012), The Education System in the Russian Federation: Education Brief 2012, A World Bank Study, No:67864, The World Bank, Washington DC.
- PARFENOVA, L. ve V. JUSCIUS (2010), Financial Changes in the Higher Education System in Russia, Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development, No:20 (1), Research Paper, ISSN 1822–6760.
- PHEATT, L., H. Lahr, K.J. Dougherty, S.M. Jones, R.S. Natow ve V. Reddy (2014), Obstacles to the Effective Implementation of Performance Funding: A Multistate Cross-Case Analysis, CCRC Working Paper No.77, November.
- POLLARD, E., M. Williams, J. Williams, C. Bertram ve J. Buzzeo (2013a), How Should We Measure Higher Education? A Fundamental Review of the Performance Indicators, Part One: The Evidence Report, 2013 Higher Education Funding Council for England, Scottish Funding Council, Higher Education Funding Council for Wales, Department for Education and Learning, England.
- POLLARD, E., M. Williams, J. Williams, C. Bertram ve J. Buzzeo (2013b), How Should We Measure Higher Education? A Fundamental Review of the Performance Indicators, Part Two: The Evidence Report, 2013 Higher Education Funding Council for England, Scottish Funding Council, Higher Education Funding Council for Wales, Department for Education and Learning, England.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017), Education at a Glance 2017, OECD Indicators, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016), Education at a Glance 2016, OECD Indicators, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010a), Performance-Based Funding form Public Research in Tertiary Education Institutions, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010b), Education at a Glance 2010, OECD Indicators, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009), Higher Education to 2030, Volume 2, Globalization, OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008), Performance Budgeting: A User's Guide. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005), Education at a Glance 2005 OECD Indicators, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000), Education at a Glance 2000 OECD Indicators, Paris: OECD Publishing.
- ODTÜ (Orta Doğu Teknik Üniversitesi) (2011), Yükseköğretimin Yeniden Yapılandırılması: Görüş ve Öneriler, Komisyon Raporu, Ankara.
- Ontarino Üniversiteler Konseyi (2013), Performance-Based Funding, <http://cou.on.ca/wp-content/uploads/2013/12/COU-Background-Paper-Performance-Based-Funding>, (07.09.2017).
- ÖSYM (Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi), (2011), ÖSYM Kuruluş - Yasal Dayanak – Görev ve Yetkiler, <http://www.osym.gov.tr/belge/1-2705/kurulus-yasal-dayanak-gorev-ve-yetkiler.html>, (21.05.2015).
- ÖZEN, A. (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/382, Ankara.

- ÖZKAN, M. (2014), Türk Yükseköğretim Sistemi İçin Sürdürülebilir Bir Finansman Model Önerisi, Gaziantep Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gaziantep.
- SALMI J. ve M. A. HAUPTMAN (2006), Inovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanism, Education Working Paper Series, No:4. The World Bank.
- SAM, M. (2011), How Should Developing Countries Finance Higher Education?, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, http://www.academia.edu/1228730/Financing_Higher_Education_in_Developing_Countries, (29.10.2013).
- SARUÇ, N. T. (2011), Yarı Kamusal Mal Olarak Yükseköğretimin Finansmanı ve Finansman Yöntemlerinin Algılanan Adalet Düzeyi: Sakarya Üniversitesi Paydaş Görüşleri, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1191-1200, İstanbul.
- SCHMIDT E. K., K. Langberg ve K. Aagaard (2006), Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems, Country Study – Denmark, OECD Education Working Papers, OECD Publishing.
- SEYBERT, A. J. (2012), Identifying Key Performance Indicators: The Foundation of an Institutional Dashboard, <file:///C:/Users/aidata/Downloads/seibert2.pdf>, (09.12.2014).
- SEYBERT, A. J. (20??), An Introduction to Dashboard in Higher Education: Graphic Representation of Key performance Indicators, Transforming Higher Education Webinar Series, zozogech.com/webinars, (09.12.2014).
- SOP, S. A. (2014), Bibliometrik Göstergeler, <https://serhatademsop.files.wordpress.com/2014/06/sop-20142.pdf>, (25.08.2014).
- SPORN, B. (2003) Convergence or Divergence in International Higher Education Policy: Lessons from Europe, Forum for The Future of Higher Education, <http://www.educause.edu/ir/library/pdf/FFFP0305.pdf>, (21.10.2014).

SRI (Stanford Research Institute) International (2012), States' Methods of Funding Higher Education, Report for the Nevada Legislature's Committee to Study the Funding of Higher Education.

STREHL, F., S. Reisinger ve M. Kalatschan (2006), Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems-International Report, http://www.ihep.org/assets/files/gcftp-files/funding_systems_and_their_effects_on_higher_education_systems.pdf, (22.10.2014).

TADJUDIN, M. K. (2007), Competitive Funding as a Tool of Improving Higher Education Management, Unesco Forum on Higher Education, Research and Knowledge, Presented at the Regional Seminar Competition, Cooperation and Change in the Academic Profession: Shaping Higher Education's Contribution to Knowledge and Research, Hangzhou, China.

TAŞAR, H. H. (2011), Yükseköğretim Kurumlarına Ayrılan Finansmanın, Talep Kanalından (Demand-Side) Kullanımı: Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Projeksiyonu, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1201-1209, İstanbul.

TAVENAS, F. (2003), Quality Assurance: A Reference System for Indicators and Evaluation Procedures, The European University Association, Brussels, Belgium.

T.C. Anayasası (1982), Resmi Gazete, 9/11/1982 tarih ve Sayı:17863.

T.C. Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu (2011), Kaynak Tahsisinde Performans Yönetiminin Esas Alınması-Yükseköğretim Örneği, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara.

T.C. Sakarya Üniversitesi (2013), 2014-2018 Stratejik Planı, Sakarya.

TEKER, S. ve D. TEKER (2011), Gelişmiş Ülkeler Yükseköğretim Finansman Modelleri ve Türkiye İçin Model Önerileri, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Bölüm: X, 1109-1119, İstanbul.

TETSUHIRO, K. (2010), The Appropriate Scheme of Performance-Based Funding: Theory and an Application to Tertiary Education Institutes, <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/Appropriate-scheme-of-performance-based-funding-Theory-application-tertiary-education-institutes.pdf>, (21.10.2015).

The Advancing Quality in Higher Education (AQHE) (2012), Development of Performance Measures-Report of the Advancing Quality in Higher Education Reference Group, <http://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/aqhereport.pdf>, (21.10.2015).

The Advancing Quality in Higher Education (AQHE) (2011), Development of Performance Measurement Instruments in Higher Education, http://www.uws.edu.au/__data/assets/pdf_file/0015/273111/DevelopPerformanceMeasuresHigherEd_Finaldiscussionpaper.pdf, (21.10.2015).

The British Quality Foundation, <https://www.bqf.org.uk/performance-improvement/fundamental-concepts>, (24.05.2015).

The World Bank (2014), Higher Education Financing in Latvia: Analysis of Strengths and Weaknesses, World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Financing in Latvia, http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_output_1_final_18mar14.pdf, (21.10.2015).

The World Bank (2011), Financing Higher Education, Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia, World Bank East Asia and Pacific Regional Report, Washington D.C.

The World Bank (2010), Main Features of Current Funding Policies and Practices, Financing Higher Education in Africa, Washington D.C.

The World Bank (1998), China Higher Education Reform Project, Project ID: CNPE46051. Washington, D.C. World Bank.

TILAK, J. B. G. (2012), Financing of Higher Education: Traditional Versus Modern Approaches”, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Sayı:1, 28-37.

TILAK, J. B. G. (2004), Higher Education Between The State and The Market, UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge, http://portal.unesco.org/education/es/files/36529/11006126893Colloquium_-_December_04_-_Tilak.doc/Colloquium+-+December+04+-+Tilak.doc, (21.10.2015).

TOSUN, H. (2011), Üniversite Performansı ve Devlet Finans Kaynaklarının Dağılımı, Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011), 27-29 Mayıs, 2, Bölüm: X, ss.1183-1190.

TULIP, P. (2007), Financing Higher Education in the United States, Organisation for Economic Co-operation and Develop, Economics Department Working Paper No. 584.

TÜRKMEN, F. (2009), Yükseköğretim İçin Bir Finansman Model Önerisi, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No DPT:2787, Ankara.

Washington State Auditor’s Office (2012), Performance Audit: Higher Education Performance-Based Funding, https://www.sao.wa.gov/state/Documents/HE_Performance_Funding_16_state_summaries.pdf, (21.10.2015).

WU, C. S. ve R. J. CHENG-CHEN (2012), A Study on Key Performance Indicators (KPIs) for Basic Education in Taiwan, International Conference: Innovative Research in a Changing and Challenging World, December.

Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği (2005), Resmi Gazete, 31/12/2005 Tarih ve Sayı: 26040.

- VARN, J. ve MEGAN, K (2017), Is Performance Funding in Higher Education Effective? Too Early to Call, <https://bipartisanpolicy.org/blog/is-performance-funding-in-higher-education-effective-too-early-to-call/>, (07.09.2017).
- VASIC, D., I. Jelavic ve T. Kotvas (2013), Current Trends in Financing Higher Education-European, North American, and Australian Higher Education Financing Changes and Challenges Overview, 32. International Conference on Organizational Science Development, Portoroz, Slovenia.
- VOSENSTEYN, H. (2012), Quality-related funding, performance agreements and profiling in H.E: An International Comparative Study, Presentation at Pear Learning Activity (PLA) on New funding models in higher education, Center for Higher Education Policy Studies.
- YATMAZ, A. (2012), Türkiye İçin Kupon Sistemi Önerisi ve Tartışılması, http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/T%C3%BCrkiye%20i%C3%A7in%20Kupon%20Sistemi%20%C3%96nerisi%20ve%20Tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1lmas%C4%B1_Bilgi_Notu.pdf, (21.10.2015).
- YILMAZ, F. (2012), Üniversitelerin Finansmanı ve Öğrenci Harçları, Dünya Gazetesi, <http://www.dunya.com/universitelerin-finansmani-ve-ogrenci-harclari-168458h.htm>, (21.10.2015).
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu) (2014a,) Büyüme, Kalite ve Uluslararasılaşma: Türkiye Yükseköğretimi İçin Bir Yol Haritası, <https://yolharitasi.yok.gov.tr/>, (21.10.2015).
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu) (2007a), Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi, Şubat, Ankara.
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu) (2007b), Vakıf Üniversiteleri Raporu, Ankara.
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu) (2005), Türk Yükseköğretiminin Bugünkü Durumu, Kasım. Ankara.

YÖDEK (Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Geliştirme Komisyonu) (2007), Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Rehberi, Nisan, Ankara.

YÜKSEL, A. (2014), Türkiye’de Devlet Üniversitelerinde Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği ve Veri Zarflama Analizi ile Fakültelerin Etkinliklerinin Ölçülmesi, T.C. Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitü, Muhasebe Finans Doktora Programı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

ZAUNER, S., D. Bevevivo, A. Saul, J. Dramond, L. Miars, E. Venit, M. Pellish ve M. Ho (2016), Insights from Performance-Based Funding in Public Higher Education, Critical Questions in Designing Formulas, University Systems Forum, September.

EKLER

EK 1: Araştırma & Geliştirme Odaklı Yer Alan Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversite İsmi	Öğretim Üyesi/ Öğrenci Oranı	URAP Genel Puanı (Öğretim Üyesi/Öğrenci Sayısı Hariç)
15.11.1956	Orta Doğu Teknik Üniversitesi	33,11	750
08.07.1967	Hacettepe Üniversitesi	25,73	724
01.01.1944	İstanbul Teknik Üniversitesi	34,84	691
18.11.1933	İstanbul Üniversitesi	33,27	669
13.06.1946	Ankara Üniversitesi	29,47	644
04.11.2014	Gebze Teknik Üniversitesi	27,95	638
01.01.1955	Ege Üniversitesi	22,41	616
20.07.1982	Gazi Üniversitesi*	35,42	633
12.09.1971	Boğaziçi Üniversitesi	32,76	623
18.11.1978	Erciyes Üniversitesi	33,63	590
31.05.1957	Atatürk Üniversitesi	29,27	578
20.07.1982	Yıldız Teknik Üniversitesi*	35,31	582
11.07.1992	İzmir Yüksek Teknolojisi Ens.	24,38	547
20.07.1982	Dokuz Eylül Üniversitesi	27,69	538
20.07.1982	Marmara Üniversitesi*	36,48	537
30.11.1973	Çukurova Üniversitesi	29,55	527
20.05.1955	Karadeniz Teknik Ü.	30,64	523
11.04.1975	Fırat Üniversitesi	24,28	499
18.08.1993	Eskişehir Osman Gazi Ü.	25,95	494
11.04.1975	Ondokuz Mayıs Üniversitesi	31,71	504
11.07.1992	Süleyman Demirel Ü.	33,59	505
20.07.1982	Akdeniz Üniversitesi	26,73	482
11.04.1975	Uludağ Üniversitesi	34,36	494
03.04.1975	İnönü Üniversitesi	26,40	482
30.11.1973	Dicle Üniversitesi	26,58	468
30.11.1973	Anadolu Üniversitesi	31,32	475
11.07.1992	Kocaeli Üniversitesi*	35,01	472
11.07.1992	Pamukkale Üniversitesi	34,18	462
21.07.2010	Ankara Yıldırım Beyazıt Ü.	22,70	431
11.07.1992	Çanakkale Onsekiz Mart Ü.	31,57	450
11.07.1992	Manisa Celal Bayar Ü.	30,15	443
20.07.1982	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	23,13	425
21.07.2010	İzmir Katip Çelebi Ü.	22,97	413
11.07.1992	Gaziosman Paşa Ü.	30,28	424
11.07.1992	Abant İzzet Baysal Ü.	27,62	413
09.02.1974	Cumhuriyet Üniversitesi	30,24	415
17.03.2006	Düzce Üniversitesi	25,82	405
11.07.1992	Mustafa Kemal Üniversitesi	26,41	404
11.07.1992	Kahramanmaraş Sütçü İmam Ü.	29,35	406
11.07.1992	Balıkesir Üniversitesi	33,73	411

Not: (*) işareti ile belirtilmiş yükseköğretim kurumlarındaki öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı 35'ten biraz fazla olmasına rağmen, URAP tarafından hesaplanan akademik performans puanları her iki misyona sahip yükseköğretim kurumları grubundaki diğer üniversitelere kıyasla daha yüksektir. Bu sebeple bu kurumların Ar-Ge odaklı üniversiteler arasında değerlendirilmesi uygun görülmüştür.

EK 2: Eğitim-Öğretim Odaklı Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversite İsmi	Öğretim Üyesi/ Öğrenci Oranı	URAP Genel Puanı (Öğretim Üyesi/Öğrenci Puanı Hariç)
29.05.2007	Çankırı Karatekin Üniversitesi+	19,50	295
22.05.2008	Yalova Üniversitesi	40,70	307
11.07.1992	Kafkas Üniversitesi+	27,16	288
17.03.2006	Erzincan Üniversitesi+	28,08	286
29.05.2007	Osmaniye Korkutaz Ü.	35,48	296
17.03.2006	Ordu Üniversitesi +	23,22	270
29.05.2007	Bingöl Üniversitesi+	31,91	287
22.05.2008	Bartın Üniversitesi+	32,17	287
29.05.2007	Karamanoğlu Mehmet Bey Ü.	38,74	295
29.05.2007	Bitlis Eren Üniversitesi+	22,70	264
22.05.2008	Gümüşhane Üniversitesi+	32,66	283
29.05.2007	Karabük Üniversitesi	49,45	302
17.03.2006	Ahi Evran Üniversitesi+	23,40	266
17.03.2006	Giresun Üniversitesi+	26,07	258
17.03.2006	Kastamonu Üniversitesi	37,93	265
07.09.2016	Munzur Üniversitesi+	19,38	228
22.05.2008	Bayburt Üniversitesi	37,88	262
17.03.2006	Amasya Üniversitesi+	23,42	230
29.05.2007	Artvin Çoruh Üniversitesi+	20,53	211
17.03.2006	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi+	30,98	234
31.05.2008	Hakkari Üniversitesi+	9,92	182
29.05.2007	Batman Üniversitesi+	30,78	228
29.05.2007	Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi	48,55	250
29.05.2007	Kilis 7 Aralık Üniversitesi	43,98	231
29.05.2007	Siirt Üniversitesi+	32,59	216
29.05.2007	Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi+	30,88	203
17.03.2006	Uşak Üniversitesi	42,93	204
20.07.1982	Mimar Sinan Üniversitesi+	25,18	167
22.05.2008	Iğdır Üniversitesi+	22,65	152
29.09.2007	Muş Alpaslan Üniversitesi+	31,91	165
23.04.2015	İskenderun Teknik Üniversitesi	37,24	169
29.05.2007	Kırklareli Üniversitesi	35,07	163
22.05.2008	Ardahan Üniversitesi+	26,83	145
22.05.2008	Şırnak Üniversitesi+	20,74	103
29.05.2007	Mardin Artuklu Üniversitesi+	25,06	97
23.04.2015	Bandırma Onyedli Eylül Ü.	54,21	33
21.07.2010	Abdullah Gül Üniversitesi*	3,51	:
14.04.2011	Adana Bilim ve Teknoloji Ü.*	10,96	:
23.04.2015	Alâeddin Keykubat Üniversitesi*	:	:
31.01.2013	Ankara Sosyal Bilimler Ü.*	:	:
21.07.2010	İstanbul Medeniyet Üniversitesi*	11,69	:
07.09.2016	İzmir Bakırçay Üniversitesi*	:	:
07.09.2016	İzmir Demokrasi Üniversitesi*	:	:
25.11.2016	Milli Savunma Üniversitesi*	:	:
15.04.2015	Sağlık Bilimleri Enstitüsü*	:	:
07.11.2010	Türk-Alman Üniversitesi*	9,4	:
23.04.2015	Türkiye Uluslararası İslam, Bilim ve Teknoloji Üniversitesi*	:	:

Not: (*) işareti ile gösterilen yükseköğretim kurumlarının URAP tarafından akademik performans puanı hesaplanmamıştır. Bu üniversitelerin öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayıları YÖK istatistiklerinden derlenmiştir. İlgili üniversiteler 2010 ve sonrası kurulduğu ve henüz kuruluş aşamasında olduğu için eğitim-öğretim kapsamında değerlendirilmesi uygun görülmüştür. (+) işareti ile belirtilen üniversitelerin de öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayıları 35'ten daha az olmasına rağmen, bu üniversitelerin URAP puanları her iki misyona sahip üniversiteler grup

ortalamasına göre oldukça düşük kalmaktadır. Bu sebeple bu üniversitelerin eğitim-öğretim kapsamında değerlendirilmesi daha uygun görülmüştür.

EK 3: Hem Eğitim & Öğretim Hem de Araştırma & Geliştirme Odaklı Üniversiteler (Her İkisi Odaklı)

Kuruluş Tarihi	Üniversite İsmi	Öğretim Üyesi/ Öğrenci Oranı	URAP Genel Puanı (Öğretim Üyesi/Öğrenci Sayısı Hariç)
11.04.1975	Selçuk Üniversitesi	39,16	565
17.01.1992	Sakarya Üniversitesi	37,84	493
27.06.1987	Gaziantep Üniversitesi	40,69	488
17.03.2006	Recep Tayyip Erdoğan Ü.	24,01	396
11.07.1992	Muğla Sıtkı Kocaman Ü.	28,60	392
11.07.1992	Mersin Üniversitesi	28,29	388
11.07.1992	Dumlupınar Üniversitesi	47,53	416
11.07.1992	Afyon Kocatepe Ü.	36,61	395
11.07.1992	Kırıkkale Üniversitesi	32,33	389
11.07.1992	Bülent Ecevit Üniversitesi	30,22	384
11.07.1992	Adnan Menderes Ü.	27,71	378
11.07.1992	Harran Üniversitesi	24,51	370
01.03.2006	Namık Kemal Ü.	24,23	367
29.05.2007	Sinop Üniversitesi	18,98	352
07.09.2016	Ömer Halisdemir Ü.	31,06	377
21.07.2010	Necmettin Erbakan Üniversitesi	28,27	359
21.07.2010	Bursa Teknik Üniversitesi	20,58	377
17.03.2006	Hitit Üniversitesi	26,67	349
20.07.1982	Trakya Üniversitesi	33,07	357
17.03.2016	Aksaray Üniversitesi	30,94	348
21.07.2010	Erzurum Teknik Üniversitesi	30,23	343
17.03.2006	Bozok Üniversitesi	23,59	320
06.06.1994	Galatasaray Üniversitesi	24,85	320
17.03.2006	Adıyaman Üniversitesi	23,41	303
29.05.2007	Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üni.	31,33	315

EK 4: Çalışma Kapsamında Uygulanan Anket Formu

YÜKSEKÖĞRETİMDE PERFORMANS ESASLI FİNANSMAN: BİR FİNANSMAN ÖNERİSİ

Hazırlanmış olduğumuz doktora tezi kapsamında yükseköğretime yönelik yeni bir finansman önerisi geliştirilmek amaçlanmaktadır. Bilindiği üzere ülkemizde üniversitelerin misyonlarını gerçekleştirmede, özellikle de araştırma & geliştirme faaliyetlerini yönetmede finansal açıdan yetersiz kaldığı görülmekte ve üniversitelerin genel bütçe gelirlerinden faydalanacak şekilde ek gelir elde etmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu ek gelirlerin tahsisinde ise üniversitelerin performanslarının öne çıkartılması ve esas kabul edilmesi düşünülmektedir. Bu durumda performansların değerlendirilmesinde hangi göstergelerin esas alınacağı önem arz etmektedir.

Yukarıda bahsedilen **amacı gerçekleştirebilmek için ekteki anket çalışması önemli performans göstergelerini belirlenmeye yöneliktir.** Sizlerin vereceği cevaplar ile performans göstergelerinin öncelik ve önem dereceleri ortaya çıkacaktır. Sağ taraftaki sütunlar hangi performans göstergesinin bütçeden pay alırken yüksek öneme sahip olduğunu belirlemeye yöneliktir. **Lütfen 5’li ölçeğe göre değerlendirin. Size göre üniversiteler devlet bütçesinden pay alırken aşağıdaki performans göstergesi çok önemli ise 5’i, orta düzeyde önemli ise 3’ü ve hiç önemli değil ise 1’i seçin. Kararsız iseniz 0’ı işaretleyiniz.**

Ankete katılanlar arasından belirlenecek üç kişiye D&R mağazasından 100 TL’lik hediye çeki verilecektir. Vaktinizi ayırdığınız için teşekkür ediyorum.

Arş. Gör. Gonca GÜNGÖR GÖKSU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü
ggungor@sakarya.edu.tr

Doç. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü
altundemir@sakarya.edu.tr

Performans Göstergeleri	Fikrim Yok	Önem Derecesi				
		Önemsiz				Çok Önemli
1. Öğrenci Odaklı Göstergeler	0	1	2	3	4	5
2. Toplam lisans öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
3. Toplam lisansüstü öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
4. Bir önceki seneye kıyasla yabancı uyruklu öğrenci sayısı artış oranı	0	1	2	3	4	5
5. Bir önceki seneye kıyasla değişim programlarına katılan öğrenci sayısı artış oranı	0	1	2	3	4	5
6. Mezun lisans öğrencisi oranı	0	1	2	3	4	5
7. Mezun yüksek lisans öğrencisi oranı	0	1	2	3	4	5
8. Mezun doktora öğrencisi oranı	0	1	2	3	4	5
9. Öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
10. Son bir sene içerisinde işe yerleşmiş mezun sayısı	0	1	2	3	4	5
11. Akademik Personel Odaklı Göstergeler	0	1	2	3	4	5
12. Son 5 sene içerisinde toplam öğretim elemanı sayısında yaşanan artış oranı	0	1	2	3	4	5
13. Bir önceki seneye kıyasla değişim programlarına katılan akademik personel sayısı artış oranı	0	1	2	3	4	5
14. Bir önceki seneye kıyasla yabancı uyruklu akademik personel sayısı artış oranı	0	1	2	3	4	5
15. Bir önceki seneye kıyasla yurtdışına araştırma amacıyla gönderilen akademik personel sayısı artış oranı	0	1	2	3	4	5
16. Kadın akademik personel sayısı	0	1	2	3	4	5
17. Araştırma – Geliştirme Odaklı Göstergeler	0	1	2	3	4	5
18. Araştırma ödülü alan öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
19. Ödül alan lisansüstü tez çalışması sayısı	0	1	2	3	4	5
20. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0	1	2	3	4	5
21. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yayınlanan toplam makale sayısı	0	1	2	3	4	5
22. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0	1	2	3	4	5
23. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde yapılan toplam hakemlik sayısı	0	1	2	3	4	5
24. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0	1	2	3	4	5
25. SCI, SCI Expanded, SSCI ve AHCI harici indekslerdeki dergilerde akademik personel başına düşen atıf sayısı	0	1	2	3	4	5
26. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal ve uluslararası sergi/gösteri/bienal vb. faaliyetlerin sayısı	0	1	2	3	4	5

27. İlgili üniversite tarafından düzenlenen ulusal/uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. etkinlik sayısı	0	1	2	3	4	5
28. İlgili üniversitenin aldığı patent, tescil ve marka sayısı	0	1	2	3	4	5
29. Üniversite akademik personeli tarafından yayınlanan toplam kitap sayısı	0	1	2	3	4	5
30. İlgili üniversitenin aldığı ulusal/uluslararası ödül sayısı	0	1	2	3	4	5
31. TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı vb. kurumlar tarafından kabul edilen ulusal araştırma projesi sayısı	0	1	2	3	4	5
32. AB, Dünya Bankası, OECD vb. kuruluşlar tarafından kabul edilen uluslararası proje sayısı	0	1	2	3	4	5
33. İlgili üniversite tarafından yayınlanan dergi sayısı	0	1	2	3	4	5
34. Akademik personel başına düşen ödül sayısı	0	1	2	3	4	5
35. Öğretim üyesi başına düşen akademik teşvik puanı	0	1	2	3	4	5
36. Üniversite araştırma merkezlerinin yayınladığı toplam rapor veya yayın sayısı	0	1	2	3	4	5
37. Eğitim-Öğretim Odaklı Göstergeler	0	1	2	3	4	5
38. Açılan lisans program sayısı	0	1	2	3	4	5
39. Açılan lisansüstü program sayısı	0	1	2	3	4	5
40. Akredite olan program sayısı	0	1	2	3	4	5
41. Uluslararası kurum ve kuruluşlarla yürütülen ortak yükseköğretim programı sayısı	0	1	2	3	4	5
42. Kurulan fakülte, enstitü, araştırma merkezi, meslek yüksekokulu, yüksekokul, konservatuar sayısı	0	1	2	3	4	5
43. Bölgesel ve Sosyal Odaklı Göstergeler	0	1	2	3	4	5
44. Paydaşlarla birlikte yürütülen işbirliklerinin sayısı	0	1	2	3	4	5
45. Uygulamalı eğitim programları kapsamında işletmelere gönderilen öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
46. Bölgesel ve sektörel ihtiyaçları karşılamaya yönelik hazırlanmış lisansüstü tez sayısı	0	1	2	3	4	5
47. Yaşam boyu öğrenim kapsamında yürütülen faaliyetlerin (proje, etkinlik, eğitim, sertifika programı vb.) sayısı	0	1	2	3	4	5
48. Üniversite çalışanlarının gelişimine yönelik faaliyetlerin sayısı	0	1	2	3	4	5
49. Üniversiteye yapılan toplam bağış tutarı	0	1	2	3	4	5
50. Üniversite tarafından burs verilen öğrenci sayısı	0	1	2	3	4	5
51. Spor alanında elde edilen derecelerin toplam sayısı	0	1	2	3	4	5
52. Öğrenci memnuniyet oranları (ankete dayalı)	0	1	2	3	4	5
53. Çalışan memnuniyet oranları (ankete dayalı)	0	1	2	3	4	5

54. Üniversite bütçesinin yüzde kaç ankette önemli bulduğunuz performans göstergeleri esas alınarak tahsis edilmelidir? %

55. Hedeflere ulaşamayan kurumlara yönelik ceza sistemi uygulansın mı?

Evet	Hayır	Kararsızım
------	-------	------------

56. Performans göstergelerine dayalı ödenekler üniversitelere bonus ödemesi şeklinde mi tahsis edilsin?

Evet	Hayır
------	-------

57. Cevabınız evetse oran kaç olmalıdır? %

58. Performans göstergelerine dayalı ödenekler toplam üniversite bütçesinin bir kısmı şeklinde mi tahsis edilsin?

Evet	Hayır
------	-------

59. Cevabınız evetse oran kaç olmalıdır? %

60. Toplam kaç yıl idari görevde bulundunuz?

61. İdari Göreviniz?

1. Rektör		7. Enstitü Md Yrd.	
2. Rektör Yrd.		8. Yüksekokul Md.	
3. Genel Sekreter		9. Yüksekokul Md. Yrd.	
4. Dekan		10. Bölüm Başkanı	
5. Dekan Yrd.		11. Bölüm Başkan Yrd.	
6. Enstitü Md.		12. Daire Başkanı	

62. Çalışma alanınız?

1	Sosyal Bilimler
2	Fen Bilimleri
3	Eğitim Bilimleri
4	Sağlık Bilimleri
5	Diğer:

63. Görev aldığınız üniversite

() 1.Eğitim-Öğretim Odaklı () 2.Araştırma- Geliştirme Odaklı () 3.Her ikisini de kapsıyor

Görev Yaptığınız Üniversite.....

İletişim bilginiz:

Görüş ve Önerileriniz

EK 5: Mülakat Soruları

1. Ülkemizde yükseköğretim kurumlarının performans düzeyleri düşünüldüğünde eksik olan taraflar nelerdir?
2. Yükseköğretim kurumlarının performanslarını arttırmak amacıyla ne gibi önlemler alınmalıdır?
3. Yükseköğretim kapsamında performans esaslı finansman uygulamasının tercih edilmesi üniversitelerin performansları üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacaktır?
4. Performans esaslı finansman uygulamasında hedeflenen başarı çizgisini yakalamayan üniversitelere yönelik ceza sistemi uygulansın mı?
5. Performans esaslı finansman kapsamında belirlenecek performans göstergeleri daha çok eğitim-öğretim odaklı mı yoksa araştırma-geliştirme odaklı mı belirlensin? Ağırlıklandırma nasıl yapılmalıdır?
6. Tercih edilecek performans göstergeleri nasıl bir yöntem ile belirlenmelidir?
7. Yükseköğretim kurumlarına aktarılan ödenek tutarının yüzde kaç performans esaslı olmalıdır?
8. Performans esaslı finansman uygulanırken ekstra ödenek şeklinde mi yoksa bütçenin bir kısmı (yüzdesi) şeklinde mi uygulansın?
9. Türkiye özeli düşünüldüğünde performansa dayalı yeni bir finansman önerisinin taşınması gereken genel özellikler nelerdir?

ÖZGEÇMİŞ

1986 yılında İzmir ili, Karaburun ilçesinde dünyaya gelen Gonca GÜNGÖR GÖKSU, 2004 yılında Dr. Behçet UZ lisesinden mezun olduktan sonra, Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü'nü kazanmıştır. Yazar, lisans eğitimini 2008 yılında tamamlayarak, aynı yıl Dokuz Eylül Üniversitesi, Maliye Anabilim dalında yüksek lisans eğitimine başlamıştır. Eylül 2009-Şubat 2010 tarihleri arasında Manisa Sosyal Güvenlik Kurumu'nda devlet memuru olarak çalışmıştır. 2010 yılında Sakarya Üniversitesi, Maliye Bölümü Araştırma Görevliliği sınavını kazanmış ve lisansüstü eğitimine Sakarya Üniversitesi'nde devam etmiştir. 2011 yılında *“Ekonomik Krizlerin Önlenmesinde Vergi Politikalarının Rolü: Türkiye Örneği”* isimli tezi yazarak, yüksek lisans eğitiminden mezun olmuştur. Yine aynı yıl Sakarya Üniversitesi, Maliye Bilimdalında doktora eğitimine başlamıştır. 2013-2014 eğitim-öğretim döneminde İspanya, Zaragoza Üniversitesi'nde Erasmus öğrencisi olarak bulunmuştur. Yazarın eğitim ekonomisi, terör ekonomisi, özelleştirme, vergi gelirleri, yükseköğretim finansmanı, vergi uyumu, kamuda inovasyon uygulamaları, ekonomik krizler, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, performans esaslı finansman, formül finansman ve performans esaslı bütçeleme konularında çalışmaları bulunmaktadır. Kendisi evli ve bir çocuk annesidir.