

Performans Esaslı Finansman Yönteminin Türk Yükseköğretim Sisteminde Uygulanabilirliğinin Araştırılması

An Analysis of the Feasibility of Performance-Based Financing Method in Turkish Higher Education System

Gonca Güngör Göksu¹ , Mehmet Emin Altundemir² 

¹Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı, Sakarya

²Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, Maliye Teorisi Anabilim Dalı, Sakarya

Özet

Bir eylemin ya da nesnenin değerini belirleyen nitelik olarak tanımlanan performans kelimesi, başarı kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Eğitim hizmetinin her aşamasında olduğu gibi yükseköğretim aşamasında da kurumların üstün performans sergilemesi önemlidir. Yükseköğretim hizmetinin başarısı hem iç ve dış paydaşları olumlu etkilerken, hem de bir ülkenin ekonomik büyümesinin ve kalkınmasının hızlanmasına doğrudan katkı sağlamaktadır. Çalışmada, birçok gelişmiş ülkede yükseköğretim alanında tercih edilen performans esaslı finansman yönteminin Türkiye’de uygulanabilirliği araştırılmıştır. Bu sebeple çalışma kapsamında öncelikle performans esaslı finansman yöntemi hakkında teorik bilgi verilmiş ve seçilmiş ülkelere örnekler sunulmuştur. Çalışmanın devamında ise Türk yükseköğretim sistemi niceliksel açıdan incelenmiş ve performans esaslı bütçeleme yönteminin yükseköğretim alanında uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlar araştırılmıştır. Çalışmanın son kısmında da uzmanlık alanları devlet bütçesi, performans yönetimi, eğitim-öğretim politikaları olan akademisyenlerin, üniversitelerde ve Hazine ve Maliye Bakanlığında görevli üst düzey yöneticilerin ve idari personelin yer aldığı toplam on iki kişi ile dokuz sorudan oluşan yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın amacı, Türk yükseköğretim sisteminde başarıyı artırmak amacıyla performansa dayalı yeni bir finansman yönteminin uygulanmasının muhtemel sonuçlarının belirlenmesi ve önerilen yöntemin tasarım aşamasında göz önünde bulundurulması gereken tekniklerin tespitidir. Çalışmanın sonuçları incelendiğinde katılımcılar, tamamen performansa esas alan yeni bir finansman yönteminin üniversiteleri teşvik edeceğini ve başarı artışına da katkı sağlayacağını düşünmektedirler. Ayrıca, katılımcılar performansa dayalı finansman yönteminin uygulanmakta olan mevcut bütçe yönteminden daha fazla başarı odaklı olacağını vurgulamışlardır.

Anahtar sözcükler: Başarı, performans esaslı finansman, üniversite, yükseköğretim.

Son yıllarda yükseköğretim hizmetinin sınırlarının genişlemesi ile üniversitelerin finansman ihtiyaçları hızla artmıştır. Önceleri neredeyse tamamen devlet tarafından finanse edilen yükseköğretim kurumları, 1980 sonrası neo-libe-

Abstract

The word “performance”, which is defined as the quality that determines the value of an action or an object, is used synonymously with the concept of success. As in every stage of education, it is important that institutions perform well in the higher education stage. Delivery of a successful higher education service affects both internal and external stakeholders positively, while contributing to the economic growth and development of a country. In the present study, the performance-based financing, which is preferred in the higher education field in the most advanced countries, was investigated in terms of its practicability in Turkey. First, the theoretical info about the method of performance-based financing was provided, and then some samples of implementation from selected countries were presented. This was followed by a quantitative examination of the Turkish higher education system, and an analysis of the problems encountered during the implementation of the method of performance-based budgeting. The final part of the study discusses the results of a semi-structured interview including nine questions which was administered to a total of twelve people who were senior managers in the Ministry of Treasury and Finance, administrative staff, and academicians at universities specialized in state budgeting, performance management, and education-training policies. The aim of this study is to determine the results of applying a new performance-based financing method to increase the success, and to determine the techniques that should be taken into consideration during the design phase of the proposed method. The participants were found to think that a new financing method which is completely based on performance will motivate universities and will contribute to higher achievement. Besides, they emphasized that the performance-based financing method will be more success-oriented than the current budget method.

Keywords: Higher education, performance-based financing, success, university.

ral politikaların etkisi ile özel kesim tarafından da yoğun bir şekilde desteklenmektedirler. Ayrıca ekonomik ve finansal sorunların ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı, sınırlı kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılma-

İletişim / Correspondence:

Arş. Gör. Dr. Gonca Güngör Göksu
Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler
Fakültesi, Maliye Bölümü, Sakarya
e-posta: ggungor@sakarya.edu.tr

Yükseköğretim Dergisi / Journal of Higher Education (Turkey), 9(3), 315–329. © 2019 Deomed

Geliş tarihi / Received: Nisan / April 8, 2018; Kabul tarihi / Accepted: Ocak / January 3, 2019

Bu makalenin atf künyesi / Please cite this article as: Güngör Göksu, G., & Altundemir, M. E. (2019). Performans esaslı finansman yönteminin Türk yükseköğretim sisteminde uygulanabilirliğinin araştırılması. *Yükseköğretim Dergisi*, 9(3), 315–329. doi:10.2399/yod.19.001

Bu çalışma “Yükseköğretimde Performans Esaslı Finansman ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

ORCID ID: G. Güngör Göksu 0000-0003-0230-7391; M. E. Altundemir 0000-0001-7156-2850

si amacıyla performans esaslı kriterlerin birçok ülkede tercih edildiği söylenebilir. Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle performansa dayalı uygulamaların kapsamı genişletilmiştir. Sonuçta kamu yükseköğretim kurumlarına tahsis edilecek finansman tutarları belirlenirken, üniversitelerin başarı seviyesi önemli bir kistas olarak görülmektedir. Böylece çeşitli ülkelerde yükseköğretim alanında performans esaslı finansman (PEF) yöntemi tercih edilmeye başlanmıştır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, mevcut bütçe yöntemi, adında “*performans*” kelimesini içermesine rağmen uygulamada yükseköğretim kurumlarının performanslarını tam manasıyla değerlendirmek ya da geliştirmek öncelikli olamamaktadır. Bu sebeple “*Türkiye’de devlet üniversiteleri ile kamusal finansman arasında doğrudan bir bağ vardır*” demek doğru olmayabilir.^[1] Bu ifadeden yola çıkarak, çalışmada Türkiye’de PEF yönteminin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Çalışma kapsamında uygulanan mülakat soruları üçlü gruba ayrılarak analiz edilmiştir. Soruların gruplara ayrılması ile ulaşılmak istenen hedefler; Türkiye’de kamu yükseköğretim kurumlarının mevcut performans düzeylerinin ve karşılaşılan sorunların öncelikle tespit edilmesi ile PEF yönteminin tasarlanmasında dikkat edilecek teknik noktaların belirlenmesidir. Ayrıca yeni finansman önerisinin hayata geçirilmesiyle ulaşılabilecek muhtemel çıktılar hakkında öngörülerde bulunmak da bir diğer hedefdir.

Performans Esaslı Finansman Yönteminin Teorik Açından İncelenmesi

Yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmaya başlamasıyla birlikte, yükseköğretim alanında önemli değişimler meydana gelmiştir. İlgili değişimler arasında hizmet etkinliği,^[2] amaçlara göre yönetim,^[3] performans odaklılık ve performans taahhütlerinin kullanımı yer almaktadır (Schmidt, 2011). Böylece yükseköğretim kurumlarından kesin çıktılara ulaşmaları, elde ettikleri sonuçları ölçmeleri ve kurumsal bazlı performans hedeflerini belirlemeleri istenmektedir. Diğer bir ifadeyle; performansa öncelik verilmektedir (Hillman, Tandberg ve Fryar, 2015). Tüm bu gelişmeler ışığında, PEF uygulamaları yeni kamu yönetiminin bir parçası olarak benimsenerek (Rutherford ve Rabovsky, 2014), önemli bir finansman seçeneği olarak kabul görmektedir (Teixeira, Biscaia ve Rocha, 2014).

PEF; istenilen değişikliklerin gerçekleşmesi sonucu kamu kurumlarına finansman tahsis etmek amacıyla çıktı odaklı göstergeler üzerinden yapılan bir ödenek aktarım şeklidir (Gorbu-nov, 2013). Yöntem, önceden belirlenen performans ölçütleri-

nin değerlendirilmesine bağlı olarak tahsis edilen kamu ödeneklerinin belirli bir yüzdesini kapsamaktadır (Jordan ve Hackbart, 1999). Böylece yöneticilerin sorumlu oldukları faaliyetlerde etkinlik ile verimlilik elde edebilmeleri için onlara daha çok esneklik ile özerklik imkânı hedeflenmektedir. Diğer bir ifadeyle, PEF yönteminin uygulanmasıyla karar verme aşamasında yöneticilere daha fazla yetki tanınmaktadır (Alkaraan ve Jaba, 2011).

PEF kapsamında performans ölçümleri ve finansman tahsisleri arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Yöntem kapsamında ölçülebilir sonuçlar geçerli olmaktadır (Layzell ve Caruthers, 1995). Böylece yöntemin uygulanması sonucu yüksek performans sergileyen kurumlar, düşük performans sergileyen kurumlardan daha fazla ödenek elde edebilmektedirler. Bu aşamada düşük performans sergileyen kurumların desteklenmesi ve teşvik edilmesi de amaçlanmaktadır (Ecker, Leither ve Frolich, 2011). Layzell (1999) tarafından hazırlanan çalışmaya göre PEF yönteminin taşınması gereken dört ana özelliği mevcuttur:

- PEF, tahsis edilecek fonlar için asıl bir amaç ortaya koymak ve ölçülebilir hedefler belirlemektedir;
- Kurumun geçmiş performansı ile ilgili raporlamaları kapsamak ve karşılaştırma yapmak amacıyla ortak maliyet sınıflandırmalarını kullanmaktadır;
- İhtiyaç duyulan fonların yeniden tahsis edilmesine ve başarının ödüllendirilmesiyle başarısızlığın cezalandırılmasına yönelik yönetim esnekliği sunmaktadır;
- Bağımsız olarak denetlenen ve güvenilir bilgi tarafından desteklenen periyodik program değerlendirme bulgularını içermektedir.

Yükseköğretimde PEF yönteminin uygulanmasıyla, paydaşlar ile sürekli etkileşimde bulunulmakta ve Ar-Ge ile eğitim-öğretim faaliyetlerinin farklı aşamalarında çıktılarının ölçülmesine bağlı olarak göstergeler üzerinden finansman aktarımı gerçekleştirilmektedir (Estermann ve Claeys-Kulik, 2016). Böylece yükseköğretim kurumları ya bonus ödemesi şeklinde ya da cari bütçelerinin bir kısmı olacak şekilde performansa dayalı finansman elde edebilmektedirler (Hillman vd., 2015). Yükseköğretim kapsamında sürdürülebilir PEF politikalarının geçerli olabilmesi için güçlü stratejik hedefler ve önceliklere belirlenmelidir (HCM Strategists, 2011). Yöntem uygulanırken bir taraftan üniversitelerin çıktıklarına odaklanırken, diğer taraftan tahsis edilecek finansman miktarına karar verilmesi için performans göstergeleri tercih edilmektedir (Ahmad, Farley ve Naidoo, 2012). Böylece etkinlik sağlamak ve kurumsal gelişim teşvik edilmektedir (HCM Strategists, 2011).

[1] Yazarlar, maliye biliminin geliştirilmesine yönelik düzenlenen organizasyonlarda (örneğin Uluslararası Maliye Sempozyumu), Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında tecrübeli akademisyenler ile yaptıkları fikir alışverişlerinde de benzer görüşlerle karşılaşmışlardır.

[2] Kamusal hizmet ile ulaşılan çıktının toplumsal beklentilerin ne kadarını karşıladığıdır. Bu ölçüm şekli maliyet etkinliğinden ziyade, sonuçların ölçülmesine odaklanmaktadır (Özen, 2008).

[3] Çalışanları teşvik etmek amacıyla onların hedeflerini yönetimde birlikte belirleyen ve onların performanslarının nasıl değerlendirileceğini önceden bildiren bir program ya da yönetim sistemidir (ekodialog.com, 2018).



Tahsis edilen ödenekler, üniversitelerin bir önceki yıl ulaştıkları performansların düzeylerine bağlıdır. Yöntemin uygulanması aşamasında yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen ödenekler, merkezi yönetim tarafından çok az bir kısıtlamayla ya da hiçbir kısıtlama olmaksızın torba bütçe (blok hibe) olarak tahsis edilmektedir (Orr, 2005). Ayrıca PEF yöntemi geleneksel yükseköğretim finansman uygulamalarından dört noktada ayrılmaktadır. Bunlar;

- Çıktıların değerlendirilmesi ve hesap verilebilirlik,
- Kurumsal gelişim ve kalite iyileştirme,
- Kaynak tahsisi ve bütçeleme,
- Yükseköğretim kapsamında yapılacak reformlarında kamu ve özel sektör ilişkilerinin geliştirilmesidir (Gorbunov, 2013).

PEF uygulanırken yükseköğretim kurumlarının performans değerlendirilmesinin ve ölçümlerinin doğru yapılması oldukça önemlidir. Bu sebeple incelenen finansman yöntemi uygulanırken kurumsal performans yönetimine önem verilmelidir. Sarıaltan'ın, 2017 yılında hazırlamış olduğu çalışmasında da belirtildiği üzere performans yönetimi; bir kurumun ya da organizasyonun başarmak zorunda olduğu husus ile ilgili ihtiyaç duyduğu süreçlerin belirlenmesi ve çalışanların hem kısa ve hem de uzun vadede bu yöndeki çabalarının ve gelişmelerinin desteklenmesini içeren bir zaman dilimidir. Bu tanımdan hareketle, doğru bir performans yönetimi için aşağıda vurgulanan hususlara dikkat edilmesi önemlidir (Palmer, 1993):

- Yazılı olacak şekilde hedefler ve standartlar tespit edilmelidir.
- Ulaşılabilecek performans düzeyinin sonuçları ile hedefler ve standartlar arasındaki ilişki kesin belirtilmelidir.
- Performans sonuçları ölçülebilir olmalıdır.
- Başlangıçta belirlenen hedeflere ve standartlara ne zaman ulaşılacağı önceden tahmin edilmelidir.
- Ulaşılabilecek olan hedefler ve standartlar belirlenmelidir. Çünkü gerçek dışı hedefler ve standartlar hem kurumsal hem de bireysel performans üzerinde olumsuz etkiye neden olacaktır.
- Hedefler ve standartlar değişen koşullara uyum sağlayacak şekilde esnek olabilmelidir.
- Belirlenen hedefler ve standartlar çalışanları yeterince desteklemeli ve onların yeteneklerinin geliştirilmesine katkıda bulunmalıdır.
- Hedefler ve standartlar hem aynı hem de farklı birimlerde görevli personelin koordineli bir şekilde çalışmasına imkân tanınmalıdır.
- Çalışanlara hedef ve standartlara ulaşmaları amacıyla kontrol etme yetkisi tanınmalıdır.

Sonuç olarak, PEF yöntemi birçok ülkede yükseköğretim alanında tercih edilen bir finansman yöntemidir. ■ Tablo 1'de

seçilmiş ülkelerde PEF yöntemine ilişkin somut örnekler sunulmaktadır. Böylece, konu ile ilgili ülkeler arası karşılaştırma yapmak ve PEF'nin farklı ülkelerde nasıl uygulandığının tespit etmek amacıyla tablonun literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye'de Yükseköğretim Finansmanının İncelenmesi

Çalışmanın bu kısmında, öncelikle Türk yükseköğretim sisteminin niceliksel yönü incelenmektedir. Devamında ise 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesiyle uygulanan performans esaslı bütçeleme (PEB) yöntemine ilişkin yükseköğretim aşamasında karşılaşılan sorunlar araştırılmaktadır.

Türk Yükseköğretim Finansmanının Niceliksel Açısından İncelenmesi

Türk yükseköğretim sistemi kapsamında kamu yükseköğretim kurumları idari ve akademik özerkliğe sahip iken, finansal konularda özerklikleri yoktur. Ayrıca kamu yükseköğretim kurumları kamusal kaynakları 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). Bununla birlikte kamu yükseköğretim kurumlarının kamusal finansmanı bütçe ile finansmandır (YÖK, 2007).

■ Şekil 1'de kamu yükseköğretim kurumlarının toplam gelirlerinin dağılımı yer almaktadır. Buna göre yükseköğretim kurumlarının merkezi hükümetten tahsis ettiği cari hizmet ödeneklerinin tutarı bütçe içerisinde en yüksek paya sahip iken, sermaye ödenekleri ile üniversitelerin öz gelirlerinin payları oldukça düşük kalmaktadır. 2006 yılında öz gelirlerin oranı, sermaye yatırımları için tahsis edilen bütçe ödeneklerinden fazla olmasına rağmen, son yıllarda öz gelirler kapsamında belirgin bir düşüş meydana gelmiştir.^[4] ■ Tablo 2'de kamu yükseköğretim kurumlarına ait harcamaların GSYH, devlet bütçesi ve toplam eğitim bütçesi içerisindeki oranları yer almaktadır.

Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Mevcut Sorunlar ve Çözüm Önerileri

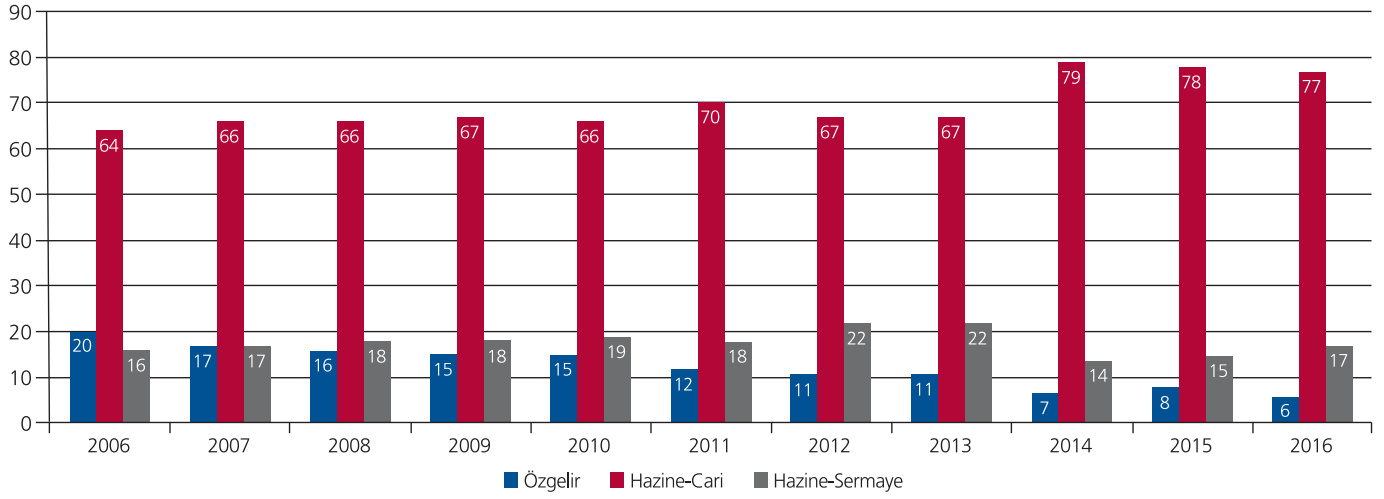
Türkiye'de PEB yöntemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu'nun kabulüyle uygulanmaya başlanmış olmasına rağmen, Türk yükseköğretim sistemi kapsamında bu bütçeleme yönteminin tam manasıyla uygulandığından söz etmek doğru olmayabilir. Çünkü İlyas'ın (2012) çalışmasında da belirttiği

[4] Bu durumun önemli bir nedeni; yürürlükte olan harç sistemine göre birinci öğretim öğrencileri normal eğitim-öğretim süreleri kapsamında katkı payı ödemekle yükümlü değilken, sadece ikinci öğretim öğrencilerinin ve uzaktan eğitim öğrencilerinin normal eğitim-öğretim döneminin başlangıcından itibaren öğrenim ücreti ödemekle yükümlü olmasıdır.

Tablo 1. Seçilmiş ülkelerde yükseköğretimde performans esaslı finansman uygulama örnekleri.

Ülkeler	Yükseköğretim finansman şekilleri	Tercih edilen performans göstergeleri	Kullanılan performans göstergelerinin kapsamı
Avusturya	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.
Almanya	Finansman türü bölgelere göre değişmektedir. Ancak genel olarak çok yıllı 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.
Belçika	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 atf sayısı, araştırma ve personel hareketliliğine katılan kadın personel oranı	Eğitim-öğretim finansmanında girdi göstergeleri, Ar-Ge finansmanında ise çıktı göstergeleri geçerlidir.
Birleşik Krallık	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.
Çekya	Eğitim-öğretim için doğrudan performansla ilgili 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.
Danimarka	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.
Fransa	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.
Finlandiya	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, atf alan yayın sayısı, uluslararası hareketlilik/akademik personel sayısı, istihdam edilen mezunların sayısı vb.	Hem girdi hem de çıktı göstergeleri geçerlidir.
Hollanda	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.
İtalya	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.
İsveç	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.
Macaristan	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.
Polonya	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.
Portekiz	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.

Kaynaklar: Agasisti (2016); Bennworth ve diğerleri (2011); European Commission (2010); European Commission (2014); Eurydice European Unit (2008); Jongbloed (2009); Jongbloed ve diğerleri (2015); Jongbloed ve Vossensteyn'den (2001) yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.



■ Şekil 1. Kamu yükseköğretim kurumlarının gelirlerinin dağılımı (2006–2016). Kaynak: BUMKO (2018).

üzere bütçe büyüklükleri yükseköğretim kurumlarının stratejik planlarında belirlenen hedeflere göre değil, önceki yıl verilen ödenek tutarları üzerinden yapılan pazarlıklar sonucu belirlenmektedir. Daha açık bir ifadeyle; halen devlet bütçesinden üniversitelere yapılan hazine yardımları, hükümet yetkilileri ile üni-

versite yönetimi arasında yapılan müzakerelerle belirlenmekte ve ödenekler belirlenirken bir önceki yılın bütçesi esas alınarak pazarlık süreci devreye girmektedir (Ulutürk ve Dane, 2008).

Bütçe ödenekleri belirlenirken, kişisel etkiler ve sempatik ilişkiler etkili olup, devlet bütçesinden üniversitelere aktarılan kaynakların dağılımında belirgin kriterler mevcut değildir (Tosun, 2011). 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).

Üniversiteler bazında incelendiğinde, karşılaşılan güçlükler mevcut uygulamanın faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ve izlenmesi aşamalarında 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). Bu sebeple üniversitelerin asli misyonlarından olan Ar-Ge faaliyetlerine yeteri kadar ödenek ayırlamaktadır. Tüğen, Gürsoy ve Özen’in (2011) çalışmasına göre yükseköğretim kurumlarında PEB’nin uygulanmasında karşılaşılan eksiklikler şunlardır:

- Üniversitelerin, kamu mali sistemi kapsamında performans programı ile bütçenin iki ayrı doküman olarak hazırlanması, performans programının teorik yapılmasında karşılaşılan bir sorundur.
- Özellikle son zamanlarda bütçe hazırlık sürecini belirleyen yasal dokümanların (Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Bütçe Çağrısı ve Hazırlama Rehberi) 5018 sayılı Ka-

■ Tablo 2. Kamu yükseköğretim harcamalarının payları (%).

Yıl	GSYH içindeki payı	Başlangıç ödeneklerinin toplam devlet bütçesi içindeki payı	Harcamaların toplam devlet bütçesi içindeki payı	Toplam eğitim bütçesi içindeki payı
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

Kaynaklar: MEB (2006–2016 arasındaki tüm yıllara ait istatistikler); YÖK (2007); BUMKO (2018).

nun'da yer alan sürelerde yayınlanmaması ya da daha geç yayınlanması hazırlık sürecinde karşılaşılan bir sorundur.

- Bu iki sorun, yükseköğretim kurumlarının hem nitelik hem de nicelik açısından karşılaşılan personel sıkıntısı ile birlikte ele alındığında sorunu daha da derinleştirmektedir.
- 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 etmesine, ayrıca nesnellikten uzaklaşıp kişisel çıkarların etkin olmasına zemin hazırlamaktadır. Böylece yüksek performans gösteren kurumlar ile düşük performans gösteren kurumlar arasında bir ayırım yapılamamaktadır (İlyas, 2012). Türkiye özelinde performans çıktılarının daha etkili ve etkin olduğu bir PEB yönteminin uygulanması ve üniversitelerin mali özerklik ile hesap verebilirliklerinin ele alınması oldukça önemli diğer bir konudur (Kurt ve Gümüüş, 2015). Mali özerkliğin uzantısı olarak ödenekler tertip esasından ziyade, torba bütçe olarak tahsis edilmelidir. Böylece yükseköğretim kurumları, bütçelerini kendi ihtiyaçları doğrultusunda kullanabilecek ve sistemin daha etkin ve kaynakların daha verimli kullanımı sağlanabilecektir (İlyas, 2012).

İlave olarak analitik bütçe sistemi (ABS) kapsamında bütçe ödeneklerinin dağılımında faaliyet-proje düzeyi dikkate alınabilmekte 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 kullanılmasını engelleyerek, kaynak israfına neden olmaktadır (Boran, 2013).

Türkiye'de pazarlık ve anlaşma yöntemi ile yapılan bir yıllık bütçe tahsisinden ziyade, birden fazla yılı kapsayan stratejik plana dayalı PEB anlayışı benimsenmelidir. Aktarılabilecek ödeneklerin çoğunluğu, üniversitenin stratejik planı, öğrenci ve öğretim elemanı sayısı, bilimsel yayınlar ve projeler gibi göstergeler dikkate alınarak aktarılmalı ve daha nesnel şekilde girdiden ziyade, çıktı ölçütleri göz önünde tutulmalıdır (Kurt ve Gümüüş, 2015). Ayrıca performans göstergeleri niceliksel olmalı ve ölçülebilmelidir. Mevcut uygulamada izleme ve raporlama sadece cari yılsonunda hazırlanan faaliyet raporları ile takip edilmektedir. Oysaki yıl içerisinde de ortaya çıkacak sapmalar yakından izlenmelidir.

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

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

Sonuç olarak, strateji birimlerinde yetki-sorumluluk net bir şekilde tanımlanmalı, performans programı ve bütçe tek bir metinde birleştirilmelidir. Kurumların ödeneklerini esnek şekilde kullanmasını sağlayacak torba bütçe uygulamasına geçilip, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar göz önünde bulundurularak çözüm önerileri geliştirilmelidir (Tüğen vd., 2011). Kısacası, sadece belge üzerinde uygulanan bir PEB'den ziyade, gerçek hayat ile bağdaşan ve üniversitelerin performans hedefleri doğrultusunda yapılacak kaynak tahsislerine önem verilmelidir.

Yöntem

Çalışmanın bu bölümünde, 12 kişiyle gerçekleşen görüşmelerin raporlanmasına ve analizine yer verilmiştir. Çalışmanın zaman kısıtı Şubat 2017 – Nisan 2017 tarihleri arasındadır. Katılımcılar belirlenirken, amaçlı örnekleme yöntemi tercih edilmiş ve mülakatlar yüz yüze gerçekleşmiştir. Tercih edilen görüşme türü yarı yapılandırılmış mülakattır.^[5] Veri toplama yönteminin deseni ise durum çalışmasıdır.^[6] Mülakat sonuçlarının analizi ya-

[5] Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi, önceden hazırlanmış görüşme içeriğine bağlı bir şekilde sürdürülmesi sebebi ile daha sistematik ve kıyaslanabilir bilgi sunmaktadır (Çetin, 2012).

[6] Durum çalışması, bir durumu, ilişkiyi, olayı veya süreci sınırlı sayıda örneklem ile her açıdan inceleyen ve farklı veri toplama araçları kullanılarak sınırları belirli bir sistemin derinlemesine keşfedilmesini sağlayan bir yöntemdir (Gökkurt Özdemir, 2017). Durum çalışmasında çok boyutlu veri toplama araçları (görüşmeler, odak grup gözlemleri, doküman analizi vb.) kullanılmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2016). Bu çalışmada da Türkiye'de kamu yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen kamusal ödenekler ile kurumsal performans düzeyleri arasında doğrudan bir ilişki olmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple tespit edilen sorunları ortaya koyarken birden fazla veri toplama tekniğinden (yarı yapılandırılmış görüşme, ses kaydı, doküman incelemesi) faydalanılmıştır.



■ **Tablo 3.** Katılımcıların uzmanlık alanları ve görevlerinin dağılımı.

Unvan	Bağlı bulunduğu kurum	Görevi	Uzmanlık alanı
Prof. Dr.	Yükseköğretim Kurulu	Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi	Performans ölçümü ile ilgili çalışmaları mevcuttur.
Üst Düzey Yönetici	Hazine ve 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.
Prof. Dr.	Dokuz Eylül Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında görevlidir. Bütçe alanında önemli çalışmaları bulunmaktadır.
Prof. Dr.	İstanbul Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında görevlidir. PEB konusunda önemli çalışmaları bulunmaktadır.
Prof. Dr.	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	İşletme Bölümü Öğretim Üyesi	Stratejik planlama ve performans yönetimi konularında çalışmaları mevcuttur.
Doç. Dr.	Uludağ Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında görevlidir. Performans denetimi, PEB gibi konularında önemli çalışmaları bulunmaktadır.
Doç. Dr.	Dokuz Eylül Üniversitesi	Maliye Bölümü Öğretim Üyesi	Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında görevlidir. Doktora tezinin ana konusu PEB'dir.
Doç. Dr.	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	TÜBA (Türkiye Bilimler akademisi) tarafından kurulan bilim ve eğitim politikaları çalışma grubu üyesidir.	Uzmanlık alanı eğitim-öğretim politikaları olup, bu alanda birçok makalesi ve kitabı bulunmaktadır.
Üst Düzey Yönetici	Sakarya Üniversitesi	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	Eski Maliye Bakanlığı çalışanı olup, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı görevinde bulunmuştur.
Üst Düzey Yönetici	Süleyman Demirel Üniversitesi	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı görevinde bulunmuştur.
Üst Düzey Yönetici	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Program Performans ve Bütçe Daire Başkanı	Yükseköğretim Hizmetleri Dairesinde üst düzey yetkili olarak çalışmıştır. Yükseköğretim finansmanı ve PEB alanlarında akademik çalışmaları bulunmaktadır.
İdari Personel	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Maliye Uzmanı	Yükseköğretim Hizmetleri Dairesinde görev almıştır. Şuan Program Performans ve Bütçe Dairesinde görevlidir.

Kaynak: Katılımcıların bilgileri kullanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

ılırken de betimsel analiz yöntemi^[7] tercih edilmiştir. Mülakata katılan kişilerin listesine ve uzmanlık alanlarına ilişkin bilgiler ■ Tablo 3'te sunulmuştur. Mülakatların sonuçları raporlanırken, katılımcıların isimlerinin doğrudan belirtilmesinden ziyade, Katılımcı 1, Katılımcı 2 gibi kodlamalar kullanılmıştır. Ayrıca katılımcıların cevapları ■ Tablo 4'teki sıralamadan ziyade, karma bir şekilde raporlanmıştır.

Bulgular

Kamu Yükseköğretim Kurumlarının Performans Düzeylerinin Tespitine İlişkin Katılımcılara Yöneltilen Soruların Değerlendirilmesi

Yarı yapılandırılmış mülakat kapsamında katılımcılara yükseköğretim kurumlarının performans düzeylerinin tespit edilmesi ile ilgili

- **S1.** Ülkemizde yükseköğretim kurumlarının performans düzeyleri düşüldüğünde eksik olan taraflar nelerdir? ve
- **S2.** Yükseköğretim kurumlarının performanslarını artırmak amacıyla ne gibi önlemler alınmalıdır? soruları yöneltilmiştir.

Soru 1'e verilen cevapların bazıları aşağıda raporlanmaktadır. Buna göre Katılımcı 8, öğrenci sayılarının fazla olmasını şöyle 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 gönderirken, diğer yükseköğretim kurumlarında bu imkanın kısıtlı olmasıdır.”

Yurtdışı imkanları konusunda Katılımcı 6 da benzer ifadelerde bulunmuştur:

“...Yurtdışı desteği cari harcamalar tasarruf çerçevesince durduruldu. Üniversite destekleri artırılmalıdır, yüz yüze temaslar önemli-

[7] Betimsel analiz kapsamında veriler temalara göre özetlenmekte ve yorumlanmaktadır. Ayrıca bu analiz yönteminde doğrudan alıntılara sık sık yer verilmekte ve ulaşılan bulgular düzenlenmiş ve yorumlanmış olarak sunulmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2016).

Tablo 4. Yükseköğretim kurumlarının performans düzeylerine ilişkin soruların analizi.

Cevapların karşılaştırmalı analizi	Katılımcı 1	Katılımcı 2	Katılımcı 3	Katılımcı 4	Katılımcı 5	Katılımcı 6	Katılımcı 7	Katılımcı 8	Katılımcı 9	Katılımcı 10	Katılımcı 11	Katılımcı 12
Kurumların performans düzeylerinin eksik tarafları												
Ar-Ge faaliyetleri ile ilgili eksiklikler	X			X							X	
Finansman ile ilgili eksiklikler		X							X	X		
Mali ve idari özerkliği olmaması		X								X		
Bütçe sistemi ile ilgili eksiklikler			X								X	
Kalite ile ilgili eksiklikler				X								X
Üniversitelerin öncelikle alan (misyon) tanımlamalarındaki eksikler					X							
Yurt içi ve dışı imkanların yetersizliği						X		X				
Proje kaynaklı eksiklikler							X					
Ders yükleri fazlalığı								X				
Öğrenci sayılarının fazla olması								X				X
Performans artışı sağlamak amacıyla alınması gereken önlemler												
Ar-Ge imkanı artırılmalı	X											X
Çıktı ve sonuç odaklı kriterler kullanılmalı		X										
Performansa dayalı ödenek sistemleri geliştirilmeli		X			X			X			X	X
Bütçe sisteminin yapısı değiştirilmeli			X					X	X			
Öz gelir artışı sağlanmalı			X									
Bireysel performans artışı sağlanmalı				X								
Yurt içi ve dışı Ar-Ge destekleri artırılmalı						X						
Proje destekleri artırılmalı							X					
Ortak performans göstergeleri belirlenmeli									X	X		X
Dış denetim ile göstergeler incelenmeli										X		
Formül finansman yöntemi ve performans esaslı finansman yöntemi ortak uygulanmalı		X										
Mali konularda üniversiteler arası birlik sağlanmalı						X						
Sosyal sorumluluk projeleri ile performans ilişkisi kurulmalı							X					
Ceza sistemine ilişkin görüşler												
Maddi bir yaptırım olmamalıdır.	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Maddi bir yaptırım olmalıdır.						X						
Performans göstergelerinin ağırlıklarının belirlenmesine dair görüşler												
Üniversiteler kategorilere ayrıldıktan sonra gösterge seti belirlenmelidir.	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X
Öğretim üyesi/öğrenci sayısı dikkate alınması sonucu belirlenmelidir.								X				
Ar-Ge odaklı göstergeler ağırlıklı olmalıdır.											X	
Eğitim-öğretim odaklı göstergeler ağırlıklı olmalıdır.				X								
Performans göstergeleri belirlenirken izlenecek yöntem hakkındaki görüşler												
Tarafsız bir yöntem ile belirlenmelidir.	X											
Çalıştay yapılarak belirlenmelidir.										X		
Komisyonlar aracılığıyla belirlenmelidir.		X			X							
Üniversite idaresi ile hükümet arasında belirlenmelidir.			X									
Literatüre dayalı bir şekilde belirlenmelidir.				X								
Konuyla ilgili çevrelerin fikirleri alınmalıdır.						X						
Paydaşlara danışılarak belirlenmelidir.							X					X
Anket yöntemi ile belirlenmelidir.								X				
Konunun önceliklerini içerecek şekilde belirlenmelidir.									X			

Tablo 4. [Devam] Yükseköğretim kurumlarının performans düzeylerine ilişkin soruların analizi.

Cevapların karşılaştırmalı analizi	Katılımcı 1	Katılımcı 2	Katılımcı 3	Katılımcı 4	Katılımcı 5	Katılımcı 6	Katılımcı 7	Katılımcı 8	Katılımcı 9	Katılımcı 10	Katılımcı 11	Katılımcı 12
Kamu kaynaklarının yüzde kaçının performans esaslı finansman yöntemine göre tahsis edilmesi hakkındaki görüşler												
Başlangıç için %2-3 bandı tercih edilmelidir.					X							
%5 olarak belirlenmelidir.			X	X		X		X	X	X		X
%10-20 bandı tercih edilmelidir.							X					
Kamu kaynaklarının tamamı (%100) olmalıdır.	X										X	
%5 PEF yöntemi, %95 formül finansman yöntemi tercih edilmelidir.		X										
PEF yöntemi bonus ödemesi olarak mı veya cari bütçenin bir yüzdesi olarak mı uygulanmasına dair görüşler												
Bonus (ekstra) ödemesi olarak uygulanmalıdır.	X			X	X	X	X	X		X	X	
Cari bütçenin bir yüzdesi olarak uygulanmalıdır.		X	X						X			X
PEF yönteminin üniversitelerin performansı üzerindeki etkilerine dair görüşler												
Cari bütçenin %5'i PEF ve %95'i formül finansman olacak şekilde uygulanırsa etkili olabilir.		X										
Başarılıyı daha başarılı kılarken, başarısızı olumsuz etkileyebilir.								X				
Üniversitelerin performansı üzerinde olumlu etkiye neden olabilir.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Kalite artışı üniversitelerin tanıtımını olumlu etkileyebilir.							X					
Kalite artışı sağlar.							X			X		
Motivasyon artışı sağlayabilir.										X		
Doğru hedefler ile bağdaşan performans sistemi ile uygulanırsa dikkate değer düzeyde olumlu olacaktır.												X
PEF yönteminin taşınması gereken diğer özellikler												
Performansa dayalı ödenek sistemi geliştirilmelidir.				X								X
Yöntem saydam ve adil olmalıdır.												X
Akademik kariyeri teşvik edecek kaynak tahsis olmalıdır.		X										
Yükseköğretim klasik bütçe anlayışı bırakılmalıdır.		X										
Sonuç odaklı hizmetler programları belirlenmelidir.			X									
Ölçülebilir göstergeler belirlenmelidir.												X
Performans denetimleri sıkı olmalıdır.						X		X		X		
Performans göstergeleri doğru belirlenmelidir.						X				X		
Yöntem uygulanırken idari ve mali özerklik sağlanmalıdır.										X		
Kalite geliştirme ile finansman ilişkilendirilmelidir.									X			
Finansman modeli yükseköğretim yönetim modeli ile ilişkilendirilmelidir.									X			
Akademik gelişimi esas alan bir kaynak tahsisi olmalıdır.					X							
Ödenekler tahsis edilirken klasik bütçe anlayışı mantığı şeklinde uygulanmamalıdır.					X							
Sabit giderler doğru parametrelerle belirlendikten sonra, yöntem %5-%10 bandında değişen performansa dayalı olmalıdır.												X
Dezavantajlı durumdaki yükseköğretim kurumlarını destekleyecek bir yöntem olmalıdır.							X					
Sonuç ve kaliteye öncelik verilmelidir.				X								
Birinci sorudaki sorunlar çözümlenmelidir.	X											

Kaynak: Yazarlar tarafından mülakatlardan elde edilen veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

dir. Bilim adamı gerek yurt içi gerekse yurtdışında deplasman içerisinde olmalıdır.”

Katılımcı 1 ise yurtdışı konusunda aşağıdaki 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 düşünülmemelidir. 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. Genel olarak en büyük sorun idari ve mali özerkliğin olmamasıdır.”

Soru 2’ye verilen cevaplardan bazıları ise aşağıdaki gibi raporlanmıştır. Katılımcı 1, Ar-Ge faaliyetlerinin artırılmasına ilişkin şunları ifade etmektedir:

“... Araştırma imkanı tanınmalıdır. Öğrenciyi bile araştırmaya sevk edemiyoruz. Halen meslek yüksekokulu gözüyle gözükiyoruz. Hedefleri tam koymalı, kontenjanlarımızı artırmalıyız.”

Katılımcı 7 de, Katılımcı 1’in cevabıyla uyumlu olarak aşağıdaki cümleleri 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, finansman açısından soruya şöyle yaklaşmıştır:

“Her bazine yardımı ile devam edecek kurumlar olmaktansa, gerektiğinde kaynağını bazineye aktaracak kurumlar olmalıdır. Gerekirse esnek bir bütçe artı 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 busustur.”

Performans Esaslı Finansman Yöntemine İlişkin Katılımcılara Yöneltilen Teknik Soruların Değerlendirilmesi

Bu başlık altında, yükseköğretimde PEF yöntemi tasarlanırken yol gösterici olabilecek teknik sorulara yer verilmiştir. Bahsi geçen teknik sorular

- S3. Performans esaslı finansman uygulamasında bedetlenen başarı çitasını yakalamayan üniversitelere yönelik ceza sistemi uygulansın mı?
- S4. Performans esaslı finansman kapsamında belirlenecek performans göstergeleri daha çok eğitim-öğretim odaklı mı yoksa araştırma-geliştirme odaklı mı belirlensin? Ağırlıklandırma nasıl yapılmalıdır?
- S5. Tercih edilecek performans göstergeleri nasıl bir yöntem ile belirlenmelidir?
- S6. Yükseköğretim kurumlarına aktarılan ödenek tutarının yüzde kaçını performans esaslı olmalıdır? ve
- S7. Performans esaslı finansman uygulanırken ekstra ödenek şeklinde mi yoksa bütçenin bir kısmı (yüzdesi) şeklinde mi uygulansın? olarak belirlenmiştir.

Katılımcılara ceza sisteminin uygulanıp uygulanmayacağı konusundaki görüşleri sorulduğunda, Katılımcı 12, cezanın maddiyattan ziyade, yönetsel olmasına vurgu yapmıştır:



“Ceza yönetsel faaliyetdir. 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 9 cezanın kendiliğinden oluşması gerektiğine ve finansman önerisinin özünün zaten cezayı içerdiğine dikkat çekmektedir. Katılımcı 11 ise ceza kısmının üzerinde durulmamasının gerektiğini, cezadan ziyade ödüllendirme yapılması gerekliliğini ifade etmiştir. Katılımcı 1 de ekstra bir cezanın olmasını savunmaktadır. Katılımcı 4 benzer cevap vererek, Türkiye'nin içinde bulunduğu kaynak sorunu ile bağlantılı bir açıklamada bulunmuştur:

“... 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 aşağıdaki öneride bulunmuştur:

“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.”

Soru 4'e verilen cevaplar incelendiğinde, seçilmiş cevapların bir kısmı aşağıdaki gibi raporlanmaktadır. Katılımcı 1 ilgili soruyu şu şekilde yanıtlamıştır:

“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.”

Katılımcı 8, soruyu öğrenci sayıları ile bağlantı kurarak cevaplamıştır:

“Ağırlıklandırmada üniversitenin kendi bünyesine bakmak lazımdır. Hoca öğrenci göstergesi bir referanstır. Hoca öğrenci oranına bakarak, hangisine ağırlık verileceği belirlenebilir.”

Katılımcı 7, üniversitelere bu konuda tercih hakkı tanınması gerekliliğini söylemiştir:

“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 tercihi göre olmalıdır.”

Katılımcı 9 ve Katılımcı 12 de üniversitelerin misyonları doğrultusunda bir dağılım yapılması gerekliliğine vurgu yapmaktadırlar. Katılımcı 11 ise %70-75 oranında Ar-Ge, %30-35 civarında eğitim-öğretim ağırlıklı olmasını ifade etmektedir.

Soru 5 analiz edildiğinde, seçilmiş cevaplardan bazıları aşağıda yer almaktadır. Katılımcı 2 ilgili soruyu şöyle 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. Birden fazla komisyonun bir araya gelip, uzun tartışmalar sonucu belirlenmesi gerekir. YÖK burada ilk hareket edecek kurumdur. Yapacağımız bu çalışma farkındalık yaratma konusunda etkili olacak ve en azından bu alanda bundan sonra çalışacaklara model olacaktır.”

Katılımcı 6, konuyla ilgili çevrelerin de fikirlerine başvurulmasını önermiştir. Katılımcı 7 de paydaşlara danışılmasını ifade etmiştir. Katılımcı 12 ise bilimsel anlamda farklı görüşlerden özellikle, hizmet verilen öğrencilerden, personelden alınacak geri bildirimler (ders memnuniyet anketleri, öğrenim çıktıları gibi faktörler) göz önünde bulundurulması belirlenmesi gerektiğini söylemiştir.

Katılımcı 10, çalıştay yapılmasını tavsiye etmiştir:

“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.”

Soru 6 kapsamında katılımcılara kamu yükseköğretim kurumlarına tahsis edilecek ödenek tutarının yüzde kaçının performansa dayalı olarak aktarılmasına dair görüşleri sorulmuştur. Katılımcı 5 Türkiye'nin mevcut koşullarını düşünerek soruya cevap vermeyi tercih etmiştir:

“%2-3 arası başlanabilir. Çünkü Maliye Bakanlığı 2017 bütçesinde çok sıkı bir bütçe disiplinine gitti. Ödenekler son derece kısıtlandı. Otomasyon sistemi sayesinde yükseköğretim kurumlarımızın banka hesapları sıkı kontrol ediliyor. Atıl para yaratılmıyor. %2 olsa bile üniversiteler teşvik edilecektir.”

Katılımcı 8, soruyu aşağıdaki gibi yanıtlamıştır:

“Şuan yüzde kaç denilemez. Zaten %90'ndan fazlası sabit gider. Ancak %5 bonus ödemesi olabilir.”

Katılımcı 10 da benzer cevap vermiş ve mevcut koşullarda %10-15 gibi bir oranın fazla olduğuna, PEF oranının %5 civarında olması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca başlangıç için daha düşük bir oranın belirlenip, kademe kademe %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 yapmış ve şunları ifade etmiştir:

“Önce küçük bir miktardan başlanmalıdır; %5 gibi... Zamanla bu oran artırılmalıdır.”

Katılımcı 7, konuyu farklı bir açıdan değerlendirmiştir:

“... 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 aslında tüm finansmanın %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.

Yöntem ile ilgili teknik soruların sonuncusu olan ise performansa dayalı bir finansman ödemesinin cari bütçenin bir kısmını mı şeklinde mi yoksa bonus ödemesi şeklinde mi tahsis edilmesi hakkındadır. Seçilmiş cevaplardan bazıları aşağıda raporlanmaktadır. Katılımcı 2 yeni bir öneride bulunarak %95 formül finansman, %5 de PEF’ den oluşan karma bir sistemi savunmuştur. Katılımcı 2’ye göre:

“Yükseköğretim kurumlarının kamu finansmanının %95’inin formül finansmana, %5’inin ise performansa dayalı aktarılması 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 dayandırabilir.”

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 önermiştir:

“Bonus ödemesi %5 ile başlanabilir. Çalışmalar başarı ile gidiyorsa %5, %10 olabilir.”

Katılımcı 7 bonus ödemesinin fayda sağlayacağını ve bu ödeneğin araştırma amacıyla kullanılması gerektiğini savunmuştur. Katılımcı 10 da kesinlikle bonus ödemesi uygulamasını önermiştir. Katılımcı 1 başlangıç için bonus ödemesini, ancak zamanla bütçenin tamamının dahil olacağı bir uygulamanın etkili olacağını söylemiştir. Katılımcı 11 de, Katılımcı 1 ile aynı fikirdedir.

Katılımcı 4, konuya farklı bir açıdan yaklaşmıştır:

“Bonus şeklinde olmalı. Torba bütçe şeklinde karşılansın. Üniversitelerin istedikleri yerde harcayabilecekleri bir bonus sistemi olmalıdır.”

Performans Esaslı Finansman Yönteminin Uygulanması ile Ulaşılabilecek Muhtemel Sonuçların Değerlendirilmesi

PEF yönteminin uygulanması ile ulaşılabilecek muhtemel sonuçlar hakkında katılımcılara

- S8. Yükseköğretim kapsamında PEF uygulamasının uygulanması üniversitelerin performansları üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacaktır? ve
- S9. Türkiye özeli düşünüldüğünde, performansa dayalı yeni bir finansman önerisinin taşınması gereken genel özellikler nelerdir? soruları yönetilmiştir.

Soru 8’e verilen cevaplar analiz edildiğinde, Katılımcı 7 iki türlü etkiden bahsetmiştir:

“Tercih edilmesi iki yönlü etkiye sahip olacaktır. Birincisi hem araştırma-geliştirme, ikincisi eğitim-öğretim kalitesi artırılabilir. 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 10 soruyu aşağıdaki gibi cevaplamıştır:

“Öncelikle birinci soruda yer alan sorunlar çözümlenmelidir. Üniversitelerin performans göstergeleri belirlenmelidir. Burada hem üniversitelerin hem de YÖK’ün sözü olmalıdır. Sizin çalışmanıza önemsiyorum. Konuyu gündeme getirme, farkındalık yaratma çabası vardır. Bonus ödeme olacaksa üniversiteler kendilerine çeki düzzen vermeliyim diye düşünebilir. Böylece motivasyon sağlanabilir.”

Katılımcı 4 soruya olumlu bir bakış açısıyla yaklaşmış ve şu sözleri ifade etmiştir:

“Onları özendirerek 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.”

Mülakat kapsamında sorulan son soru ise Türkiye özelinde böyle bir finansman yönteminin uygulanmasının taşınması gereken genel özelliklerin neler olduğuna yöneliktir. Katılımcı 11, ilgili soruyu aşağıdaki gibi cevaplamıştır:

“Öncelikle 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, devletin bu inisiyatif karşılığında performansa ulaşıp ulaşılmadığını nasıl belirleyeceği önemlidir. Sayıştay Kanunu değiştirilmeli. Sa-



yıstay Kanunu'nda performans denetimi hükmü var, ama işlerliği yoktur. Performansa dayalı bir finansmanın işlemesi için denetim temel noktadır. Denetlenmeyen bir şeyin başarısı sorgulanamaz.”

Katılımcı 10, soruyu birinci soru ile ilişkilendirerek açıklama yapmıştır:

“İdari ve mali özerklik olup, çok iyi bir performans ölçüm sistemi kurulmalıdır. Çok iyi ayarlanmış performans göstergesi seti hazırlanmalıdır. Doğru ağırlıklandırılmalar yapılmalıdır. Çok iyi bir dış denetim, çok iyi bir kalite süreç ve sistemi olmalıdır. Net ve kolay göstergeler belirlenmelidir.”

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 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 gerekmektedir. Katılımcı 4 de sonuç ve kalitenin göz ardı edilmemesini böylece yöntemin kısa sürede özendirici olacağını vurgulamıştır.

Tartışma, Sonuç ve Öneriler

Çalışmada yapılan mülakatlar ve doküman incelemesi sonucunda, Türk yükseköğretim finansmanında aşağıda yer alan sorun başlıkları tespit edilmiştir:

- Yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen kamusal kaynaklar yetersizdir.
- Özellikle Ar-Ge faaliyetleriyle ilişkili olarak kamusal kaynak yetersizlikleri artmaktadır.
- Kamusal kaynakların tahsis edilmesinde nesnellikten ve rekabetten uzak bir anlayış söz konusudur.
- Mevcut uygulanan bütçe yönteminde kamusal kaynaklar performans ile ilişkilendirilmemektedir.
- Kaynak kullanımında merkezi yönetimin etkisi oldukça fazladır ve devlet üniversitelerine daha fazla mali ve idari özerkliğin sağlanması bu noktada önemlidir.
- Türkiye’de mevcut şartlarda harcama kapasitesini esas alan bir kaynak tahsis modeli mevcuttur. Diğer bir ifadeyle; performansa göre bütçe değil, bütçeye göre performans yaklaşımı geçerlidir.
- Öğrenci sayısı arttıkça, daha fazla kaynak kullanan bir mekanizma geçerlidir.

Katılımcılar tarafından finansman harici vurgulanan diğer sorunlar arasında; akademisyenlerin yurtdışındaki kongre, konferans, araştırma vb. katılımlarının yeterince desteklenmediği ya da üniversiteler arasında bu konuda bir uyumun olmadığı, öğrenci sayılarının fazla olması eğitim-öğretim kalitesini düşürdüğü, yayın dil desteklerinin ihtiyaca göre belirlenmediği, ders yüklerinin fazla olduğu, üniversitelerin asli misyonları tanımlanmalarında eksikliklerin olduğu belirtilmektedir. Tespit edilen bu sorunlara getirilen çözüm önerileri ise şöyle sıralanmıştır:

- Öğrenci sayılarında revizyona gidilmesi
- Çıktı ve sonuç odaklı kriterlerin hakim olduğu performans dayalı ödenek mekanizmalarının uygulanması
- Performans esaslı finansman yönteminin uygulanması için farkındalık yaratılması
- Hem bireysel hem de kurumsal performans artışının desteklenmesi
- Kamu yükseköğretim kurumlarının bütçelerini ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirebilmesi için ödeneklerin torba bütçe şeklinde tahsis edilmesi,
- Öz gelirlerinin artırılması noktasında üniversitelerin desteklenmesi
- Proje desteklerinin artırılması
- Üniversitelerin performans düzeylerinin belirlenmesi amacıyla ortak ve somut kriterlerin kabul edilmesi ve bu kriterlerin dış denetim mekanizmaları aracılığıyla takibinin sürdürülebilir olması
- Mali konularda üniversiteler arası iş birliğinin sağlanması
- Yurt içi ve yurt dışı Ar-Ge faaliyetlerine daha fazla kaynak ve zaman ayrılması

Katılımcılar, PEF yöntemi tasarlanırken paydaşların fikirlerini iletecekleri bir platformda üniversiteler ile işbirliği yapılmasının önemli olduğuna işaret etmişlerdir. Yine uygulamanın başlangıç dönemlerinde performans ödeneklerinin bonus ödemesi şeklinde tahsis edilmesini, ancak zamanla cari bütçenin bir kısmı olacak şekilde yeni bir düzenleme yapılması önerilmiştir. Ayrıca katılımcıların çoğunun ortak görüşü, performans hedeflerine ulaşamayan devlet üniversitelerinin doğrudan maddi bir yaptırımına tabi tutulmamasıdır. Bunun yerine, bir ceza söz konusu olursa, daha yapıcı nitelikte olması tavsiye edilmiştir. Performans göstergeleri belirlenirken de üniversiteler gruplara ayrıldıktan sonra, her kategoriye özgü gösterge seti hazırlanılmasına vurgu yapılmıştır. PEF yönteminin taşınması gereken özellikler arasında ise aşağıda ifade edilen hususlara dikkat çekilmiştir. PEF yöntemi:

- Adil ve şeffaf olmalıdır,
- Akademik gelişimi esas almalı ve akademik kariyeri teşvik etmelidir,

- Sonuç ve kalite odaklı olmalıdır,
- Ölçülebilir göstergeler içermeli ve göstergeler doğru belirlenmelidir
- Klasik bütçe mantığı bırakılarak tasarım geliştirilmelidir,
- Dezavantajlı durumda olan yükseköğretim kurumlarını da desteklemelidir.
- Ayrıca yöntemin özünde vurgulanan idari ve mali özerklik konularına önem vermelidir.

Sonuç olarak, performansı esas alan bir yeni finansman yönteminin Türk yükseköğretim sistemi kapsamında hayata geçirilmesinin, yükseköğretim performansı üzerinde etkili ve verimli olacağı ortak kanaattir. Böylece, bir yandan kalite teşvik edilirken, diğer yandan da motivasyon artışı sağlanabilir. Doğru hedefler ile bağdaşan performans sistemi uygulandığı takdirde, yükseköğretim kurumlarının başarı çitalarında dikkate değer bir artış yaşanacağı muhtemeldir. Ancak uygulamanın başarılı olabilmesi için çalışmada vurgulanan mevcut sorunların öncelikle bertaraf edilmesi ve performans bilgilerinin saklanacağı performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir.

Kaynaklar

- Agasisti, T. (2016). Comparing efficiency of public universities among european countries: Different incentives lead to different performances. *Higher Education Quarterly*, 70(1), 81–104.
- Ahmad, A. R., Farley, A., & Naidoo, M. (2012). Funding crisis in higher education institutions: Rationale for change. *Asian Economic and Financial Review*, 2(4), 562–576.
- Alkaraan, F., & Jaba, A. (2011). Higher education budgeting reform: Towards efficiency, effectiveness and economy. *Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011)*, Bildiri Kitabı, 27–29 Mayıs 2011, İstanbul, Cilt 2, Bölüm: X, s. 1135–1141.
- Benneworth, P., De Boer, H., Cremonini, L., Jongbloed, B., Leisyte, L., Vossensteyn H., & De Weert, E. (2011). *Quality-related funding, performance agreements and profiling in higher education an international comparative study*. Twente: Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente.
- Boran, A. (2013). *Performans esash bütçeleme üniversite uygulamaları (Ankara Üniversitesi örneği)*. Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu. Ankara: Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- BUMKO (2018). *Bütçe büyüklükleri ve bütçe gerçekleştirmeleri*. 23 Eylül 2018 tarihinde <<http://www.bumko.gov.tr/TR,7227/odenek-a-gelir-b-ve-finansman-f-cetvelleri.html>> adresinden erişildi.
- Çetin, O. (2012). *Nitel bir araştırma tekniği: Görüşme*. 19 Ekim 2018 tarihinde <<http://oguzcetin.gen.tr/nitel-bir-arastirma-teknigi-gorusme.html>> adresinden erişildi.
- Ecker, B., Leither, K.-H., & Frolich, C. (2011). *Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policyview*. 21 Ekim 2018 tarihinde <http://www.eua.be/Libraries/Funding_Forum/EUA_Ecker_article_web.sflb.ashx> adresinden erişildi.
- Ekodialog.com (2018). *Etkinlik nedir, ekonomik etkinlik (yeterlilik derecesi)*. 23 Eylül 2018 tarihinde <http://www.ekodialog.com/Konular/etkinlik_nedir.html> adresinden erişildi.
- Estermann, T., & Claeys-Kulik, A. L. (2016). Performance-based funding of universities in Europe. *International Higher Education*, 85, 31–33.
- European Commission (2010). *Funding higher education: A view across Europe*. Lifelong Learning Project N° 142354-LLP-1-2008-1-BE-ERASMUS-ENW, 2010 ESMU.
- European Commission (2014). *Performance agreement and their relationship to funding in higher education*. ET2020 Workshop, September 25–26, 2014, the Hague, the Netherlands.
- Eurydice European Unit (2008). *Higher education governance in Europe: Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: European Unit.
- Gorbunov, V. A. (2013). *Performance funding in public higher education: Determinants of policy shifts*. Unpublished PhD thesis, Graduate School of Vanderbilt University, Nashville, TN, USA.
- Gökkurt Özdemir, B. (2017). Öğretmen adaylarının olasılık kavramlarına ilişkin alan bilgileri: Ayrık-ayrık olmayan olaylar. Bağımlı-bağımsız olaylar. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(3), 693–713.
- HCM Strategists (2011). *Performance funding in Indiana: An analysis of lessons from the research and other state models. Working draft*. 24 Ekim 2018 tarihinde <http://postsecondary.gatesfoundation.org/wp-content/uploads/2014/10/HCM_Strategies_Study_Performance_Funding_8-22-11_B.pdf> adresinden erişildi.
- Hillman, N. W., Tandberg, D. A., & Fryar, A. H. (2015). Evaluating the impacts of “new” performance funding in higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 501–519.
- İlyas, E. İ. (2012). *Yükseköğretim finansmanı: Türkiye için bir model önerisi*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No:2338.
- Jongbloed, B. (2009). *Higher education funding systems: An overview covering five European jurisdictions and the Canadian province of Ontario*. Twente: Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente.
- Jongbloed, B., De Boer, H., Kottmann, A., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R. ... Vossensteyn, H. (2015). *Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. Twente: Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente.
- Jongbloed, D. B., & Vossensteyn, H. (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.
- Jordan, M. M., & Hackbart, M. M. (1999). Performance budgeting and performance funding in the states: A status assessment. *Public Budgeting & Finance*, 19(1), 68–88.
- Kurt, T., & Gümüş, S. (2015). Dünya’da yükseköğretim finansmanına ilişkin eğilimler ve Türkiye için 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.
- Layzell, D. T., & Caruthers, J. K. (1995). Performance funding at the state level: Trends and prospects. *Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education*, November 2–5, 1995, Orlando, FL, USA.
- MEB (2006–2017). *Milli eğitim istatistikleri: Örgün eğitim 2006–2007*. Ankara: MEB.
- Orr, D. (2005). Can performance-based funding and quality assurance solve vs market conundrum? *Higher Education Policy*, 18(1), 31–50.



- Özen, A. (2008). *Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği*. Ankara: Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/382.
- Palmer, M. J. (1993). *Performans değerlendirmeleri*. İstanbul: Rota Yapım.
- Rutherford, A., & Rabovsky, T. (2014). Evaluating impacts of performance funding policies on student outcomes in higher education. *The Annals of the American Academy*, 655, 185–208.
- Sarıaltan, H. (2017). Performans yönetiminde performans değerlendirme ve öneri sitemlerinin sürdürülebilir verimliliğe etkisinin incelenmesi: Bir örnek olay çalışması. *İşletme Bilimi Dergisi (İOB)*, 5(1): 117–141.
- Schmidt, E. K. (2011). University funding reforms in the Nordic countries. In I. Dobson, & F. Maruyama (Eds.), *University reform and consequences in Finland and Japan* (pp. 31–56). Tokyo: Anthology Centre for National University Finance and Management.
- Ulutürk, S., & Dane, K. (2008). Yükseköğretim finansmanı: Neoliberal dönüşüm ve Türkiye. *Eğitim ve Toplum*, 6(22), 108–129.
- Teixeira, P., Biscaia, R., & Rocha, Y. V. (2014). Competition and performance in European higher education: The role of funding instruments. *Páginas de Educación*, 7(2), 217–233.
- Tosun, H. (2011). Üniversite performansı ve devlet finans kaynaklarının dağılımı. *Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011)*, Bildiri Kitabı, 27–29 Mayıs 2011, İstanbul, Cilt 2. Bölüm: X, s. 1183–1190.
- Tüğen, K., Gürsoy, G., & Özen, A. (2011). Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Dokuz Eylül Üniversitesindeki uygulamanın değerlendirilmesi. *Bütçe Dînyası Dergisi*, 35, 3–18.
- Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2016). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (10. baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- YÖK (2007). *Türkiye’nin yükseköğretim stratejisi*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu.

Bu makalenin kullanım izni Creative Commons Attribution-NoCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND3.0) lisansı aracılığıyla bedelsiz sunulmaktadır. / This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND3.0) License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.