

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
52. Seri / Yıl 2009
Prof. Dr. Şerafettin Aksoy'a Armağan

DEVLET ÜNİVERSİTELERİNE ÖDENEK TAHSİSİNDE YENİ BİR YAKLAŞIM: PERFORMANSA BAĞLI ÖDENEK TAHSİSİ

Araş. Gör. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZET

Devlet üniversitelerine ödenek dağıtımında kullanılan geleneksel yöntemler, ödenekleri “ihtiyaç” esaslı bir şekilde dağıtmaktadır. 1980’lerden bu yana yükseköğretime olan talebin kamu kaynaklarından daha hızlı bir şekilde artması, devlet üniversitelerinde verimlilik ve etkinlik arayışlarına yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak devlet üniversitelerine ödenek tahsisinde “performans” kavramı merkezi öge haline gelmiştir. Bu makale devlet üniversitelerine ödenek tahsisini girdi odaklılıktan çıkararak, kurumsal performansa sıkıca bağlamayı öngören performansa bağlı ödenek tahsisi yöntemini incelemektedir. Performans bütçenin bir uzantısı olarak gösterilen yöntem günümüzde ABD, İngiltere, Danimarka, Avustralya gibi birçok ülkede uygulanmaktadır. Yöntemin diğer ülkeler arasında da yayılacağı tahmin edilmektedir. Temel hedefi, devlet üniversitelerinin mevcut kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanmalarını teşvik etmek olan yöntemin, ülke örneklerine bakıldığında beklentileri karşılayamadığı hatta üniversitelerin mevcut hizmet kapasitesini olumsuz etkileyebilen bir yapıda olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Performansa bağlı ödenek tahsisi, devlet bütçesi, performans esaslı bütçe, yükseköğretimin finansmanı, devlet üniversiteleri.

A NEW APPROACH FOR ALLOCATING APPROPRIATIONS TO STATE UNIVERSITIES: PERFORMANCE FUNDING

ABSTRACT

Traditional methods that are used to allocate appropriations to state universities have a needs-based approach. Since 1980s, demand for higher education has risen faster than public resources, and this situation has led to governments seeking to greater efficiency and effectiveness. For this reason, the concept of “performance” has become a key concept in allocating appropriations to state universities. This article examines the method of performance funding that suggests strictly linking appropriations to institutional performance of state universities. The method which is stated to be an extension of performance-based budgeting system is now being implemented in many countries such as USA, Denmark, and Australia etc. It seems that the method will also be used in some other countries. Despite the fact that the main purpose of this method is to use current resources of state universities more efficiently and effectively, the method, when applications in countries mentioned above are taken into consideration, is unable to meet the requirements and even it has a negative impact on service delivery of state universities.

Keywords: Performance funding, government budget, performance-based budgeting, financing higher education, state universities.

GİRİŞ

Günümüz devlet üniversitelerinin büyük çoğunluğu, piyasa ekonomisinin gelişkin olduğu ülkelerde bile ağırlıklı olarak kamusal kaynaklarla finanse edilmektedir. Devlet üniversitelerinin ağırlıklı mükelleflerden alınan vergilerle finanse edilmesi, üniversitelere yüklenen toplumsal sorumluluğun önemli bir göstergesidir. Bu anlamlı sorumluluğun yanında özellikle son yirmi yılda meydana gelen bazı gelişmeler, devlet üniversitelerinin sorumluluklarını iyice artırmıştır. Bu gelişmelerin başında, yükseköğretime olan talebin hızla yükselmesi gelmektedir. Nüfus artışı, ilk ve orta öğretime katılım oranlarının artması, daha yüksek gelirli bir işe yerleşme isteği vb. sebepler, yükseköğretime katılma isteğini tetiklemiştir. Doğal olarak hükümetler, artan talebi karşılamak üzere yükseköğretim hizmetini genişletici önlemler almışlardır (Johnstone, 1998: 2-9, 20). Bu önlemler sayesinde OECD ülkelerinde üniversiteye girme oranı 1995 yılında ortalama yüzde 37 iken 2006 yılında yüzde 56'ya yükselmiştir (OECD, 2008: 58). Böylece üniversite, toplumdaki az sayıda kişinin yararlandığı bir kurum olmaktan çıkarak kitle eğitimi veren bir kurum haline dönüşmüştür. Devlet üniversiteleri daha çok öğrenciye hizmet verme sorumluluğu yanında; bilgi çağında gelişen teknolojik yeniliklerden yararlanma, meydana gelen gelişmeleri sürekli izleyebilme, diğer üniversitelerle rekabet edebilecek kapasiteye sahip olma, programlarını daha kaliteli ve etkin olacak şekilde düzenleme yükümlülükleri ile de karşı karşıya kalmışlardır (YÖK, 2007: 13-14).

Eskiye oranla daha fazla görev ve sorumluluk üstlenen devlet üniversitelerinin daha fazla kaynakla donatılmaları bir zorunluluktur. Ancak bunu gerçekleştirmek o kadar kolay olamamaktadır. Küreselleşme sürecinin devletler üzerindeki baskısı sebebiyle vergi yüklerinde meydana gelen azalmalar; yükseköğretimin savunma, adalet, temel eğitim gibi diğer hizmet alanlarına göre daha az öncelikli hatta “isteğe bağlı” bir harcama kalemi olarak görülmesi, verilen ödenekleri sınırlamaktadır (Burke, 1998a: 5).

Devlet üniversiteleri bir yandan kamu kaynaklarının yeterli ölçüde artırılmaması diğer yandan artan talep ve çağın gerektirdiği kaliteli hizmet sunma sorumluluğu arasında kalmaktadırlar. Bu zor durum, üniversiteler üzerinde iki yönlü bir baskı meydana getirmektedir (Vossensteyn, 2004: 39): Bunlardan birincisi, yükseköğretimin finansmanının devletten ailelere ve öğrencilere doğru kaydırılması ve gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesidir. Devlet üniversiteleri üzerinde baskı meydana getiren ve bu makalenin de ilgili olduğu ikinci unsur ise devlet üniversitelerinin mevcut kaynaklarını daha etkin, verimli ve tutumlu kullanmalarının sağlanmasıdır. Makalenin başında belirtildiği gibi devlet üniversitelerinin en önemli gelir kaynağı kamusal kaynaklar diğer bir deyişle ‘genel bütçeden yapılan ödenek tahsisi’ olduğundan, bu tahsisin üniversitelere en yüksek faydayı sağlayacak şekilde yapılması oldukça önem taşımaktadır. Bu nedenle son yıllarda hükümetlerin devlet üniversitelerine genel bütçeden yaptıkları ödenek tahsisinin yöntemi sorgulanmaya başlanmış ve bu açıdan yeni arayışlara girilmiştir. Geleneksel yöntemler ödenek tahsisini, öğrenci ya da girdi esaslı gerçekleştirdiğinden devlet üniversitelerini kalitesiz hizmet sunmaya teşvik ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bu nedenle kaynak tahsisinde girdilerden ziyade çıktı ve kazanımları (outcomes) esas almaya çalışan yeni yöntemler aranmaktadır. İşte bu

makale, ödenek tahsisinde yeni yöntemlerden biri olan ve dünyada popülerliği gittikçe artan performansla bağlı ödenek tahsisi (PBÖT) yöntemini ele almaktadır. Genel bütçeden devlet üniversitelerine başarılı oldukları oranda ödenek tahsis edilmesini öngören bu yaklaşım, onları başarılı olmaya teşvik edeceği iddiasıyla uygulanmakta ve uygulanması önerilmektedir.

Yöntem yavaş yavaş Türkiye’de de yankı bulmaya başlamıştır. Örneğin Mutluer, Türkiye’deki yükseköğretimin finansmanına ilişkin önerdiği modelde “performansı yüksek yükseköğretim kurumlarının performans ödeneği ile desteklenmesi” gerektiğini belirterek (Mutluer, 2008: 20-21) PBÖT yöntemine işaret etmektedir. Yine Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından 2007 yılında yayımlanan “Türkiye’nin Yükseköğretim Stratejisi”nde de “üniversitelerin finansman sağlamada çok ölçütlü bir yarışma içine girmeleri”nin yükseköğretim stratejisi için düşünülebilecek bir araç olduğu ifade edilerek (YÖK, 2007: 138) ismi verilmeden bu yeni yönteme atıfta bulunulmaktadır.

Mali sistemimizdeki son gelişmeler ışığında performans esaslı bütçeye ilişkin makaleler yazında yerini yavaş yavaş alırken, ödeneklerin doğrudan kurumsal performansla ilişkilendirilmesi üzerinde yeterince durulmadığı görülmektedir. Bu çerçevede makalede, öncelikle devlet üniversitelerine ödenek tahsis etmede kullanılan geleneksel yaklaşımlardan hareket edilerek, bu yaklaşımların aksaklıkları üzerinde durulacaktır. Daha sonra sırasıyla PBÖT yönteminin tanımlanması, genel olarak bu yöntemin gelişim süreci ve temel öğeleri açıklanacaktır. Makalenin izleyen başlıklarında ise çeşitli ülkelerden uygulama örneklerine yer verilerek bu örneklerin kısa bir karşılaştırması yapılacaktır. Son kısımda ise yöntemin uygulama güçlükleri ele alınarak beklentileri karşılayıp karşılamadığı eleştirel bir bakışla değerlendirilecektir.

1. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNE ÖDENEK TAHSİSİNDE GELENEKSEL YAKLAŞIMLAR VE AKSAKLIKLARI

Devlet üniversitelerine kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde kullanılan geleneksel yaklaşımlar (ya da yöntemler) iki ana başlıkta toplanmaktadır. Bu yaklaşımların ortak özelliği, kaynakları üniversitelerin ihtiyaçlarına göre dağıtmaya çalışmasıdır (Layzell, 1999: 240).

a. Bir Önceki Yıla Dayalı Ödenek Tahsisi

Üniversitelere kaynak tahsisinde hâlâ baskın olarak kullanılan geleneksel yöntemlerden ilki, ödeneklerin önceki yıla göre tahsis edilmesidir. Bu yöntemin geçmiş yılı esas almasının temel mantığı, kurumların temel hedeflerinin bir önceki yıla göre esaslı olarak değişmediğidir. Bu nedenle yöntemde üniversitenin bir önceki yıl bütçesi taban olarak kabul edilmektedir. Enflasyon artışları, memur maaşlarında meydana gelen değişiklikler vb. sebeplerle tabana yapılacak ilâveler ya da tabandan azalışlar ise ilgili üniversite yetkilileri ile merkezi idarenin bütçe uzmanları arasındaki görüşmeler (pazarlıklar) aracılığıyla belirlenmektedir. Yöntem, taban bütçeyi sorgulamayıp artış ya

da azalışlara odaklandığından basit ve anlaşılır yapıdadır. Hatta bu yöntemde taban üzerine yapılan ilaveler de yüzde olarak geçmiş yıl yapılan ilaveler kadar olduğundan bütçe hazırlama sürecine istikrar egemen olmaktadır (Lasher ve Grene, 2001: 513; Layzell, 1999: 240). Bununla birlikte yöntemin bazı aksaklıklara yol açtığı da ileri sürülmektedir (Lasher ve Grene, 2001: 513-514; Kesik, 2003: 108):

- Kurumun cari yıl bütçesinin en az geçmiş yıl bütçesi kadar olması gerektiği, aksi halde kurumun işlev göremeyeceği varsayımı oldukça geneldir ve tartışmaya açıktır.
- Yöntem, kurum tarafından gerçekleştirilen etkinlikleri ve bu etkinliklerin kalitesini ele almamaktadır.
- Bu yöntemde geçmiş yılda gerçekleştirilen verimsiz faaliyetlerin devam ettirilmesi kolay olmaktadır.
- Yöntemin faydası olarak gösterilen bütçe sürecinde istikrarın sağlanması, bütçe sürecinde en iyi politikanın seçilmesi anlamına gelmeyebilmektedir.
- Yöntem, ödeneklerin kurum ihtiyacından daha az ya da fazla tahsis edilmesine yani etkinsizliğe yol açabilmektedir.

b. Formüle Dayalı Ödenek Tahsisi

Geleneksel yöntemlerden bir diğeri; kaynakları, yükseköğretim kurumunun sahip olduğu girdilerin maliyetleriyle ilişkilendiren yöntemdir. Ödeneklerin, öğrenci ya da birim alan (örneğin m²) başına belirli bir tutar belirlenerek tahsisi bu yöntemle örnek gösterilebilir (Marks ve Caruthers, 1999a: 5). Özellikle öğrenci başına hesaplanan birim maliyete göre kaynakları dağıtan yöntemin güçlü yanlarından biri, üniversiteler arasında kaynakların eşit bir şekilde dağıtılmasını sağlamasıdır. Gerçekten bu yöntemde daha fazla öğrenciye sahip olan üniversite, görece olarak daha fazla ödenek almayı hak etmektedir. Yöntemin ikinci güçlü yanı ise siyasetin kaynak tahsisindeki rolünü azaltabilmesidir (Lasher ve Grene, 2001: 514). Bu güçlü yönleri sebebiyle yöntem gittikçe yaygınlık kazanmaktadır. Güçlü görünen yönlerine rağmen bu yöntemin de bazı aksaklıkları bulunmaktadır (Anderson vd., 1996: 13; Bogue ve Brown, 1982: 124; Johnstone, 1998: 22):

- Yöntem başarı ölçütü olarak mevcut öğrenci sayısını esas aldığından üniversitelerin daha yüksek performans göstermelerini teşvik etmemektedir. Çünkü ortalama başarı gösteren bir kurum ya da programla daha iyi performans gösteren – öğrenci sayılarının aynı olması durumunda – aynı kaynağı elde etmektedir.
- Bu yöntemde daha fazla öğrenciye sahip olma amacı, öğrencilere sunulan hizmet kalitesini düşürebilmektedir. Örneğin öğrenci sayısını arttıracak (ya da öğrenci birim maliyeti yüksek olan) programlara ve derslere

odaklanma artabilmektedir. Mevcut öğrenci sayısını korumak için eğitim standartlarının düşürülmesine de göz yumulabilmektedir.

2. PERFORMANSA BAĞLI ÖDENEK TAHSİSİNİN TANIMI

Geleneksel yöntemlerin meydana getirdiği olumsuzluklara karşı geliştirilen PBÖT¹, adından da anlaşılacağı gibi bir kuruma verilecek ödenekleri, kurumsal performansıyla doğrudan ilişkilendiren bir kaynak tahsisi yöntemidir. Buna göre kurum bütçesinin tamamı ya da bir kısmı, yasal olarak belirlenmiş bazı performans göstergelerine bağlanmakta; kurumun devletten alacağı ödenekler, bu göstergelere göre ortaya konan performansla orantılı olarak artmakta ya da azalmaktadır (Watt vd., 2004: 65). Böylece geleneksel yöntemlerin üzerinde durmadığı iddia edilen “başarı ya da performans” konusu, kaynak tahsisinin merkezi ögesi haline gelmektedir. Bu yöntemin arkasında yatan temel düşüncenin, kurumsal yönetimin rasyonel aktörlerden meydana geldiği varsayımı olduğu ifade edilmektedir. Bu sava göre bir üniversite yönetiminde söz sahibi olan rektör, dekanlar, bölüm başkanları gibi aktörler, üniversite yararına elde edebilecekleri ödül ve imkânlarla ulaşmak için yoğun bir çaba içersindedirler. Bu ödül, bütçe ödeneklerinin artması olunca aktörler, bunun gereği olan kurumsal başarıyı yakalamaya çalışacaklardır (Johnstone, 1998: 23-24).

Kurumsal performansın ödenek tahsisinde kullanılmasını gerektiren PBÖT, kendisine oldukça benzeyen performans bütçe uygulamasından ince bir çizgi ile ayrılmaktadır. Performans bütçede de belirli performans göstergelerine dayanılarak kurum performansı ölçülmektedir. Ancak bu ölçüm sonucunda elde edilen bilgilerin kullanılmasında farklılık bulunmaktadır. Performans bütçede bu bilgiler, ödeneklerin belirlenmesinde doğrudan söz sahibi olmamakta, kurum bütçelerine kaynak tahsisinde genel bir faktör olarak ele alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle kurumsal performans, kurumların alacakları ödeneklerin belirlenmesinde birçok faktörden sadece birisini teşkil etmekte; ötesinde performans düzeyinin, kaynak tahsisinde kullanılma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Özetle, performans bütçe uygulamasında ileri düzeyde performans gösteren bir kurumun diğerlerine göre daha fazla ödenek almasını garanti eden bir mekanizma mevcut değildir. Merkezi bütçe idaresi ve milletvekilleri, kurumsal performans dışındaki faktörlere odaklanabilme özgürlüğüne sahiptirler (Burke, 1998a: 5-6). Performans bütçenin bir uzantısı olarak gösterilen (Jordan ve Hackbart, 1999: 68) PBÖT uygulamasında ise ödenekler doğrudan ve sadece performans göstergelerine yani kurumsal başarı düzeyine bağlanmaktadır². Diğer bir deyişle ödeneklerle performans düzeyi arasındaki ilişki dolaylı, belirsiz ve gevşek olmayıp dolaysız, açık ve katı olmaktadır (Harbour, 2002: 2).

¹ Dilimize “performansa bağlı ödenek tahsisi” olarak çevirdiğimiz kavram, İngilizce’de “performance funding” olarak kullanılmaktadır.

² Görüldüğü gibi PBÖT, performans bütçenin ileri bir aşaması ya da uzantısıdır. Bu sebeple zaman zaman her iki kavram birbirleri yerine kullanılmakta ve karışıklığa yol açılmaktadır. Özellikleri göz önüne alındığında PBÖT’e “dolaysız performans bütçe” adı verilmesi bu karışıklığı gidericidir. Bkz. Burke, 2002: 20; OECD, 2007a: 21-22.

3. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PBÖT'ÜN GELİŞİMİ

Devlet üniversitelerinde PBÖT uygulamasının gelişimi, hesap verme yükümlülüğü kavramındaki gelişim ile paralellik göstermektedir. Hesap verme yükümlülüğü, kısaca bir görevi ya da işi yapmak üzere yetki verilen kurum ya da kişinin, bu görevi yapıp yapmadığını açıklama yükümlülüğüdür. Devlet üniversitelerine bu pencereden bakıldığında söz konusu kurumlar, vergi vb. kamu kaynakları ile yükseköğretim hizmeti sunması için yetki ve görev verilen birimlerdir. Bu nedenle ilgili kaynakların nasıl kullanıldığı, yeterli ve kaliteli hizmete dönüşüp dönüşmediği bilgisinin topluma açıklanması, üniversitelerin önemli bir yükümlülüğü olarak nitelendirilebilir. Kaynak tahsisinde geleneksel yöntemlerin uygulandığı dönemlerde bu yükümlülük, “üniversiteler tarafından yapılan harcamaların muhasebeleştirilip kamuoyuna açıklanması” ile sağlanmıştır. Bu dönemde özellikle harcamaların yasallığına odaklanılmış böylece öngörülen tutarlardan fazla harcama yapıp yapılmadığının gösterilmesi yeterli görülmüştür (Burke ve Modarresi, 2000: 433). Geleneksel hesap verme sorumluluğunu yansıtan bu yaklaşım, yükseköğretimde dünya genelinde yaşanan gelişmelerle değişmiştir. Bu değişimin hangi yönde olduğu ise aşağıdaki başlıklarda ele alınacaktır.

a. Öğrenci Kazanımlarının Değerlendirilmesi Hareketi

Eğitim alan kişi sayısındaki artışın ülke kalkınması ve sanayileşmeye önemli derecede olumlu etkisi olduğunun “insan sermayesi kuramı” ile 1950’li yıllarda ortaya konması, eğitimin (ve yükseköğretimin) toplumun bütününe yaygınlaştırılması fikrinin benimsenmesine yol açmıştır. Bu nedenle devletler, okullaşmayı yani eğitim gören kişi sayısını artırmaya yönelik yoğun etkinliklerde bulunmuşlardır. Özellikle kamu kaynaklarının bu alana daha fazla tahsis edilmesi ile yükseköğretime kayıtlı öğrenci sayılarında büyük artışlar sağlanmıştır. Yükseköğretimde kitleselleşmenin, 1980’lere geldiğinde iki önemli sonucu olduğu görülmüştür. Birincisi, yükseköğretime artan talep karşısında kamu kaynaklarının bu alana tahsisinin gittikçe güçleşmesidir. İkincisi, mezun olan herkesin iş bulamamaya başlaması yani eğitilmiş işsizlik (Tural, 2002: 5-7). Mali dengelerin, “harç tutarlarının artmasına yönelik baskı meydana getirmesi”, bu seçeneği son çare olarak düşünen politikacıların, üniversitelere aktarılan kaynaklar konusunda daha titiz davranmalarına yol açarken; eğitilmiş işsizlik olgusu ile karşılaşan aileler de devlet üniversitelerinden daha kaliteli hizmet beklentisine girmişlerdir (Alexander, 2000: 418-419; Stevenson, 1996: 609).

Yaşanan gelişmeler, devlet üniversitelerinin hesap verme yükümlülüğünde kaçınılmaz bir değişim meydana getirmiştir. Eskiden bir devlet üniversitesinin, öğrencileri için harcadığı paraların yasallığını açıklaması tek başına yeterliken artık bu yeterli görülmemektedir. Yükseköğretim, toplum tarafından yapılan bir yatırım olarak düşünülürse bu yatırımdan elde edilenlerin (yani kazanımların) de değerlendirilerek açıklanması gerekmektedir. Bu ihtiyacı hisseden devlet üniversiteleri kendi çabaları ile öğrenci kazanımlarına odaklanarak topluma olan yükümlülüklerini yerine getirmeye

başlamışlardır (Williams, 2005: 1-4). Bu çerçevede üniversiteler, kendilerinden mezun olacak öğrencilerin sahip olacakları bilgi ve becerileri belirlemeye; bu bilgi ve becerileri yansıtabilecek göstergeler tasarlayarak onların başarı düzeylerini değerlendirmeye girişmişlerdir (Burke ve Minassians, 2002a: 8). “Değerlendirme hareketi” olarak da adlandırılan bu girişimler, aslında üniversitelerin belirledikleri ölçüt ve usullere göre kendi öğrencilerinin ve elbette üniversitelerin başarılarını göstermeye yaramaktadır (www.highered.nysed.gov). Bu nedenle uygulama kısa sürede yayılmıştır. Örneğin 1980’lerin sonlarında ABD’de bu uygulamaya girişen eyaletlerin üçte ikisi öğrenci kazanımlarının değerlendirilmesini zorunlu bir politika olarak benimsemiştir. Avrupa’da ise İngiltere, Hollanda ve İspanya gibi ülkeler bu eğilimi devlet esaslı kalite güvence girişimleri ile desteklemişlerdir (Bogue, 1998: 11). Birçok akreditasyon kurumu da öğrenci kazanımlarının değerlendirilmesini, akreditasyon için şart koşmaya başlamıştır (Hoyt, 2001: 71).

Değerlendirme hareketi çerçevesinde yapılan çalışmalar, üniversiteleri öğrenci kazanımlarına ilişkin veri toplama araçları oluşturmaya ve akademik programları belirli aralıklarla gözden geçirmeye teşvik etmiştir (Serban, 1998a: 22-23). Bununla birlikte “kurum merkezli” bu uygulama, 1980’lerin sonundan itibaren gözden düşmeye başlamıştır. Çünkü üniversiteler tarafından oluşturulan değerlendirme raporları farklı amaç ve içerikte düzenlendiğinden, üniversiteler ya da programlar arasında karşılaştırma yapmaya izin vermemiştir. Değerlendirme raporlarının düzensizliği sebebiyle yükseköğretim hakkında karar verme yetkisine sahip olan milletvekilleri, kurumların elde ettikleri başarıları birbirleri ile karşılaştıramamışlar ve politika oluşturmada kullanamamışlardır (Burke ve Modarresi, 2000: 433; Burke ve Minassians, 2002a: 8-9). Dolayısıyla “değerlendirme hareketi”, hesap verme yükümlülüğünde girdilerden öğrenci kazanımlarına doğru bir ilerleme sağlasa da istenen başarıyı sağlayamamıştır.

b. Performansa Dayalı Hesap Verme Düzeni: Performans Bütçe

1980’lerin sonu ve 1990’ların başında yükseköğretimde dünya çapında bir mali bunalım yaşanmaya başlamıştır. Öğrenci sayılarının kamusal kaynaklardan daha hızlı artması ve yükseköğretimin kamusal kaynak tahsisinde savunma, temel eğitim, sağlık gibi alanlarla rekabet edememesi, birçok ülkede (örneğin Danimarka, Fransa, Almanya, Norveç, İsveç vb.) öğrenci başına yapılan kamu harcamalarının düşmesine sebep olmuştur. Böylece üniversiteler yeterli bir eğitim için gerekli olan personel, fiziki araç-gereç, öğretim aracı vb. sıkıntılarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu engellerle mücadele etmek için çoğu OECD ülkesi, ABD örneğini izleyerek yükseköğretimin finansmanını öğrencilere ve ailelere doğru kaydırmıştır. Politikacılar için oldukça hassas olan bu konu, devlet üniversitelerinin daha kapsamlı ve düzenli bir hesap verme düzenine alınmasının da önemli bir gerekçesi haline gelmiştir (Alexander, 2000: 418-419). Bunun sonucunda her üniversitenin kendi çabası ile geliştirdiği ancak düzenli ve karşılaştırılabilir veriler sağlayamayan öğrenci kazanımlarını değerlendirme hareketi

yerini, merkezi idare tarafından yönlendirilen performans bütçe uygulamasına bırakmıştır (Serban, 1998a: 23).

Performans bütçe, yükseköğretim kurumlarının sistemli bir şekilde performans ölçümü yaparak açıklamasını öngören böylece kurumlararası başarı karşılaştırmasına olanak sağlamaya çalışan bir bütçe sistemidir. Sistemin temel hedefi, devlet üniversitelerinin ölçüm sonucunda elde ettikleri performans bilgilerini belli zamanlarda açıklamalarını yani düzenli hesap vermelerini sağlamanın yanında, bu bilgilerin politika yapıcılar tarafından da kaynak tahsisi kararlarında kullanılmasıdır. Diğer bir deyişle bu sistem; üniversitelerin ne kadar başarılı olduklarını aşağı yukarı ortak bir dilde ifade ettikleri buna karşın politikacılardan da daha başarılı olan üniversitelere daha fazla mali kaynak aktarmalarını bekledikleri bir sistem olmaktadır (Serban, 1998a: 22-24). Bu çerçevede performans bütçe sistemi birçok ülkede hızlı bir şekilde yayılmaya başlamıştır. Örneğin 1990'dan önce ABD'de sadece Maryland'de yürürlükte olan sistem, 1996 yılına gelindiğinde yirmi üç, 2000 yılına gelindiğinde ise 44 eyalette uygulanır hale gelmiştir (Burke ve Minassians, 2002a: 14). Avrupa'da da Hollanda, İngiltere, Fransa gibi birçok ülke bu sisteme adım atarak hesap verme beklentilere yanıt vermeye çalışmışlardır (Alexander, 2000: 425).

Performans bütçe reformları sayesinde devlet üniversitelerinin genel anlamda karşılaştırılabilir veriler üretmeleri sağlanmıştır. Ancak bu üretimin, politikacılar tarafından kaynak tahsisi kararlarında pek dikkate alınmadığı görülmüştür³. Buna ek olarak sistemin, devlet üniversitelerinde kurumsal gelişmeye, kaliteye ve etkinliğe de tatmin edici olumlu bir etkisinin olmadığı ortaya konmuştur. Bu gerekçelerle performans bütçe reformunun istenen başarıyı sağlayamadığı ifade edilmektedir (Serban, 1998a: 22-23; Williams, 2005: 32-33).

c. Kurumsal Performansla Ödeneklerin Doğrudan İlişkilendirilmesi

1990'lı yıllarda artan kaynak sıkıntıları ve hesap verme talepleri karşısında performans bütçe sistemine geçilmesi, yukarıda belirtildiği gibi ihtiyaçları karşılayamamıştır. Performans bütçe sisteminin etkinlik ve verimliliği teşvik etmek için sadece performans göstergeleri aracılığı ile ortaya konan performans bilgisine bel bağlaması yeterli olmamıştır (Burke ve Modaressi, 2000: 433). Bu nedenle devlet üniversiteleri arasındaki rekabeti artıracak ve onları daha iyi performans göstermeye zorlayacak bir finansman yöntemine ihtiyaç duyulmuştur. Böylece mali açıdan sonuçları üniversitelere pek yansımayan performans bütçeyi, mali açıdan bağlayıcı hale getirme, diğer bir deyişle düşük ya da yüksek performansla ödenekleri doğrudan ilişkilendirme fikri doğmuştur. Bu, performans rapora dökerek karar alma mekanizmasında kullanılmasını beklemek yerine, daha iyi performans gösteren üniversitelere daha fazla ödenek verilmesi anlamına gelmektedir (Serban, 1998a: 23). PBÖT adını alan bu

³ OECD verilerine göre performans bütçe ile yasama organının kullanımına sunulan performans bilgilerinin parlamentodaki karar alma sürecinde kullanılma oranı yalnızca yüzde 19'dur. Parlatentonun bütçe komisyonlarında ise bu oranın yüzde 8'e düştüğü ifade edilmektedir. OECD, 2007a: 70.

uygulamadan beklenen faydalar ise şu şekilde özetlenebilir (Burke, 1998a: 10; Burke ve Modarresi, 2000: 434):

- Bütçeyi oluştururken girdilerle birlikte sonuçları (kazanımları) kullanmanın mümkün olacağı,
- Gerek üniversite içinde gerekse üniversiteler arasında plân – bütçe bağının kurulacağı,
- Devlet üniversitelerinin bazı ortak önceliklere yönlendirilebileceği,
- Hem hesap verme sorumluluğu hem de kurumsal ilerlemenin gerektirdiği ihtiyaçlara yanıt verileceği,
- Devlet üniversiteleri için devlet genelinde amaçlar ve karşılaştırılabilir standartlar belirlenebileceği,
- Üniversitelerin, devletin ve öğrencilerin ihtiyaçlarına cevap vermeye teşvik edileceği,
- Başarılı sonuçlar elde eden üniversitelerin ödüllendirilirken, zayıf performans gösterenlerin cezalandırılacağı,
- Yükseköğretime devlet katkısının artabileceği,
- Kamu yükseköğretiminde sonuçların ve kalitenin tanımlanacağı, ölçüleceği ve değerlendirileceği,
- Devlet ile üniversite temsilcileri arasında önemli sorun ve konularda iletişim yollarının açılacağı.

4. PERFORMANSA BAĞLI ÖDENEK TAHSİSİNİN TEMEL ÖGELERİ

Ödeneklerin kurum performansına sıkı sıkıya bağlı bir şekilde dağıtılabilmesi için bazı öğelerin bir araya getirilmesi gerekmektedir (Burke ve Modarresi, 2000: 434): Bu öğelerden birincisi, kurum performansını ölçmede kullanılan ve ödeneklerle doğrudan ilişkilendirilecek olan performans göstergeleridir. PBÖT uygulamasında ödeneklerin hangi göstergelere bağlanacağı can alıcı bir konumda bulunmaktadır. İkinci temel öğe, performans göstergelerinin başarıyı nasıl göstereceğinin belirlenmesidir. Bu, performans göstergelerine uygulanacak başarı ölçütlerinin seçilmesi anlamına gelmektedir. Her bir göstergeden elde edilecek performans düzeyini, ödeneklerle ilişkilendirme yöntemi, üçüncü öğeyi oluşturmaktadır. Dördüncü öğe, kuruluşlara dağıtılacak toplam ödenek tutarıdır. Son olarak kuruluşların almayı hak ettikleri ödeneğin kuruluş bütçesinde yer alma şekli de temel bir öğe olarak nitelenebilir. Hangi ülkede olursa olsun PBÖT, bu temel öğeler etrafında şekillenmektedir. Daha ayrıntılı analiz yapma imkânı sağlayacağından bu başlıkta söz konusu temel öğeler ele alınacaktır:

a. Ödeneğe Bağlı Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, “ancak ölçülen şey değerlidir” anlayışını yansıtan performans ölçümünün temelini oluşturmaktadır ve kısaca, kurum performansı hakkında kanaat oluşturmaya yarayan ölçülere denilmektedir. Bu ölçüler sayesinde kurum performansını izlemek, değerlendirmek, performansı artırmaya yönelik kararları almak mümkün olabilmektedir. Genel olarak dört tür performans göstergesi bulunmaktadır. Bunlar girdi, süreç, çıktı ve sonuç göstergeleridir. Girdi göstergeleri, hizmetin hangi kaynaklar (beşeri, fiziki, mali) kullanılarak üretildiğini ifade eden göstergelerdir. Akademik ve idari personel, kayıtlı öğrenci sayısı buna örnek verilebilir. İkinci tür göstergeler süreç göstergeleridir ve hizmetin hangi araçlarla sunulduğunu yansıtmaktadır. Öğretmen eğitiminin, öğrenci bilgisinin ve teknoloji kullanımının değerlendirilmesi bu kapsamda yer almaktadır. Üçüncü gösterge türü, üretilen ürün sayısına yönelik olan çıktı göstergeleridir. Mezuniyet oranı, yazılan tez sayısı çıktı göstergelerindedir. Son gösterge türü ise hizmetin yararlanana, devlete ve topluma olan faydalarıyla ilgilidir. Sonuç (outcome) göstergeleri adı verilen bu göstergelerden iş bulan mezun sayısı; öğrenci, mezun ve işveren memnuniyeti, eğitim hizmeti açısından yaygın olarak kullanılmaktadır (Burke ve Minassians, 2002b: 33; Layzell, 1999: 235; Yenice, 2006: 59-61). PBÖT uygulaması, yükseköğretimin finansmanında girdi odaklılıktan uzaklaşmayı hedeflediğinden bu göstergelerden özellikle çıktı ve sonuç göstergelerine odaklanmaktadır (Jongbloed, 2001: 8).

PBÖT’te hangi performans göstergesinin kullanılacağı ise uygulamanın can alıcı kısmını oluşturmaktadır. Çünkü bu yöntemde, seçilen performans göstergesi sadece performansı göstermekle kalmayacak, kuruma yapılacak ödenek tahsisini de doğrudan belirleyecektir. Bu önemli noktayı Burke, “eğer ölçülen şey değerliyse kaynak aktarılan şey iki kat değerlidir” diyerek ifade etmektedir (Burke, 1998b: 49). Genel olarak ülke uygulamalarına bakıldığında PBÖT’te kullanılan performans göstergelerinin iki tür olduğu görülmektedir. Bunlardan birinci grupta yer alan ülkeler, sadece bir ya da iki performans göstergesini ödeneklerle ilişkilendirmektedir. Bu tür bir uygulama basit olduğu kadar kuruluşların nasıl değerlendirileceğini gösterme bakımından oldukça saydamdır. İkinci grup ülkeler ise çoklu performans göstergeleri kullanmaktadırlar (Thorn, Holm-Nielsen ve Jeppesen, 2004: 11, 13).

b. Performans Göstergelerine Uygulanan Başarı Ölçütleri

PBÖT’te seçilen performans göstergelerinin nasıl değerlendirileceği diğer bir deyişle performans düzeyini nasıl göstereceğini belirlemek için bazı ölçütlerin (ya da standartların) geliştirilmesi gerekmektedir. Başarı ölçütleri adı verilen bu ölçütler üç tür olabilmektedir. Bunlardan birincisi; zaman içindeki kurumsal ilerlemenin bir ölçüt olarak kabul edilmesidir. Bu durumda devlet üniversitesinin mevcut performans düzeyi, geçmişte gösterdiği performans düzeyi ile karşılaştırılmaktadır. İkinci tür başarı ölçütü, mevcut performans düzeyinin eşdeğer kurumlarla karşılaştırılmasıdır. Son olarak her bir gösterge için önceden belirlenen hedeflerin başarı ölçütü olarak kullanılması da mümkündür (Serban, 1998b: 61-63).

c. Performans Göstergelerinin Ödenekleri Belirleme Ağırlığı

Performans göstergeleri ve başarı ölçütleri yoluyla performans düzeyini ölçmek PBÖT’te yeterli değildir. Çünkü bu uygulamanın asıl amacı, performans ile ödenekleri doğrudan ilişkilendirmektir. Performans düzeyinin ödeneklerle ilişkilendirilmesinde genelde iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, göstergeleri öncelik sırasına koyarak ağırlıklandırmaktır. Bu yöntemde bazı göstergelerin kurumsal performans düzeyini diğerlerine göre daha iyi yansıttığı kabul edilmektedir. İkinci yöntem ise tüm göstergelere aynı ağırlığın verilmesidir. Bu yöntem tahmin edileceği gibi ödeneklerle ilişkiliyi eşit olarak kurmaktadır (Serban, 1998b: 63).

d. Ödenek Tutarı

Teorik olarak devlet üniversitelerine verilecek ödeneklerin tamamı performans göstergelerine bağlanabilir. Ancak bu tür bir yaklaşımın oldukça iddialı olduğu ifade edilmektedir. Şu ana kadar bu tür bir uygulama sadece ABD’den Güney Karolayna Eyaleti tarafından denenmiş ancak vazgeçilmek zorunda kalınmıştır⁴. Bu nedenle performansa bağlı olarak üniversitelere tahsis edilen ödenekler, dağıtılacak toplam ödeneklerin genelde belirli bir kısmını oluşturmaktadır (Serban, 1998b: 66). Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta PBÖT aracılığı ile devlet üniversitelerine dağıtılacak toplam ödenek tutarının nasıl belirlendiğidir. Bu konuda iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, toplam ödenek tutarının önceden siyasal alanda belirlenmesidir. *Ucu-kapalı yaklaşım* olarak adlandırılan bu yaklaşımda kuruluşlara dağıtılacak ödenek tutarı önceden belli olduğundan kuruluşlar birbirleri ile *rekabet* halinde olmaktadır. Diğer yaklaşımda ise kuruluşların başarı düzeyi, aldıkları ödenek tutarını dolayısıyla kuruluşlara dağıtılan toplam ödenek tutarını belirleyebilmektedir. Kuruluşların birbiri ile rekabet etmediği⁵ bu yaklaşıma ise *açık-uçlu ya da dağıtıcı yaklaşım* adı verilmektedir ve bu yaklaşımda bir kuruluşun alacağı ödenek diğer kuruluşların alacakları ödenekleri etkilememektedir (CHEPS, 2001: 25).

⁴ Güney Karolayna, 1996 yılında çıkardığı 359 sayılı yasa ile PBÖT uygulamasını başlatmış ve aşamalı olarak (üç yılda) bütün ödenekleri kurumsal performansa bağlamayı hedeflemiştir. 37 adet performans göstergesi ile oldukça kapsamlı bir uygulama tasarlanmasına rağmen uygulama başarısız olmuştur. Uygulamanın mimarları, teorik olarak üniversitelerin bütçe istikrarının bozulmayacağını düşünseler de bu gerçekleşmemiştir. Yapılan hesaplar, performans ile ödeneklerin tamamen birbirine bağlanmasının, henüz uygulamanın ilk yılında kuruluş ödeneklerinde büyük değişiklikler oluşturacağını göstermiştir. Bu durum ikinci yıl da devam etmiştir. Örneğin ikinci yılda en düşük performanslı kurum ile en yüksek performanslı arasındaki puan farkı 21 olmuştur. Bu ise sisteme tamamen geçilmesi durumunda bir üniversitenin taban bütçesini yüzde 10-15 kaybetmesi anlamına gelmektedir. Bu sebeple iddialı uygulamaya son verilmiştir. Bkz. Burke, 1999: 4-6.

⁵ Kuşkusuz bu yaklaşımda kuruluşlar birbirleri ile rekabet etmemekle birlikte kendi kendileri ile rekabet halindedirler. Çünkü yine ne kadar başarılı olurlarsa alacakları ödenek o kadar fazla olacaktır. Ancak alacakları ödenekler diğer kuruluşların ödeneklerini etkilemeyecektir.

e. Performansa Bağlı Ödeneğin Kuruluş Bütçesinde Yer Alma Şekli

Performansa bağlanan ödeneklerin, üniversiteye tahsis edilme şekilleri de farklılık arz edebilmektedir. Birinci şekil, kuruma tahsis edilecek ödeneğin, ilave ödenek şeklinde verilmesi yani taban bütçeden ayrı kabul edilmesidir. Bu yaklaşım üniversitelerin taban bütçe beklentilerine müdahale etmemekte ve onlara küçük bir tutar da olsa ek kaynak sağlamaktadır. İkinci şekil ise performansa bağlı ödeneklerin, üniversite bütçesinin bir parçası olmasıdır (Serban, 1998b: 64-65).

5. BAZI ÜLKELERDE PBÖT UYGULAMALARI

Makalenin bu kısmında PBÖT'ün bazı ülkelerde nasıl uygulandığı sorusuna yanıt aranmaktadır. Ülkelerin bu yöntemi hangi amaçla kullanmaya başladıkları ve kendi ihtiyaçlarına göre nasıl tasarladıklarını görmek bize önemli bir bakış açısı kazandırabilir. Genel olarak bakıldığında PBÖT'ün ülkeler arasında yayılmasında ABD (özellikle Tennessee Eyaleti) ve İngiltere'nin başrol oynadığı ifade edilmektedir (Alexander, 2000: 425). Bu nedenle çalışmada öncelikle bu ülkeler ele alınmaktadır. Daha sonra uygulamayı baş aktörlerden daha katı bir şekilde uygulayan Danimarka, Hollanda ve Norveç incelenmektedir. Son olarak kurduğu fonlar aracılığı ile uygulamayı yürüten Avustralya da ele alınan ülkeler arasında yer almaktadır.

a. ABD: Tennessee Eyaleti

PBÖT, ABD'de öncelikle Tennessee Eyaletinde uygulanmaya başlanmış ve ülkedeki eyaletler arasında hızlı bir yayılma seyri izlemiştir. 1997 yılında ABD eyaletlerinden 10 tanesi yükseköğretimde PBÖT'ü uygulamaktayken bu sayı 2001 yılında 18'e çıkmıştır. Bu sürede az sayıda eyalet uygulamayı sonlandırırken yine bunlardan bazılarının tekrar uygulamaya geri döndükleri (Arkansas ve Kolorado) görülmüştür. (Burke ve Minassians, 2002a: 16-17). Tennessee Eyaleti'nin PBÖT'ü resmi olarak ilk uygulayan ve sadece ABD'nin diğer eyaletlerine değil, diğer ülkelere de önderlik eden eyalet (Banta vd, 1996: 39) olması sebebiyle bu başlıkta ilgili eyalet ele alınmaktadır.

Dünya genelinde olduğu gibi Tennessee Eyaletinde de üniversitelerin en önemli gelir kaynağı devletin ödenek katkısıdır. İlgili eyalette ödeneklerin ortalama %82'si devlet tarafından finanse edilmektedir (Deaton, 2004: 2). Yine diğer ülkelerde olduğu gibi Tennessee Eyaletinde de yükseköğretim kurumlarına ödenekler uzun yıllar, kayıtlı öğrenci sayılarına göre geleneksel esaslı bir şekilde tahsis edilmiştir. 1970'li yıllarda öğrenci sayılarında meydana gelen azalma, geleneksel yöntemin değiştirilmesi yönünde bir işaret olmuştur (Banta ve Fisher, 1989: 3). 1974 yılında Tennessee Yükseköğretim Komisyonu (TYÖK), Ford Fonu tarafından finanse edilen "Performansın Finansmanı Projesi"ni yürürlüğe koyarak yükseköğretim birimlerine öğretim bütçesi ödeneklerinin bir kısmının bazı performans göstergelerine göre tahsis edilmesi yönünde ön çalışmalara başlamıştır (Burke ve Serban, 1998: 45; Anderson, 1996: 68). Bu çalışmalar sayesinde 1979 yılında "*Performansın Finansmanı Programı (PFP)*" adı altında resmi

uygulamaya geçilmiştir. İlgili yıldan günümüze kadar her beş yılda bir programın gözden geçirilmesi sağlanmakta ve çeşitli değişikliklerle uygulama sürdürülmektedir (Williams, 2005: 40).

Tennessee’de bir devlet üniversitesinin PFP’den alacağı ödenek tutarını, beş temel alanda geliştirilen toplam 10 performans göstergesi belirlemektedir (THEC, 2005: 5). Bu göstergelerin yaklaşık %60’ı öğrenci başarısı ve memnuniyetine ayrılmışken kalan %40’ı akademik program ve kurumsal göstergelere tahsis edilmiştir (<http://www.tennessee.gov>).

Tablo 2: ABD’nin Tennessee Eyaletinde Uygulanan Performans Göstergeleri

1.1.1.1	Standartlar	Puan Ağırlığı
1.	<i>Standart: Öğrencinin Öğrenim Çevresi ve Sonuçlar</i>	
	Öğrencilerin genel eğitim testindeki başarısı	15
	Öğrencilerin temel alan değerlendirmesindeki başarısı	10
	Akreditasyon ve program gözden geçirme	15
2.	<i>Standart – Öğrenci Memnuniyeti</i>	
	Öğrenci, mezun ve işveren anketleri	10
3.	<i>Standart – Öğrenci Sürekliliği</i>	15
4.	<i>Standart – Eyalet Ana Planı Öncelikleri</i>	
	Kurumsal stratejik planlama amaçlarına ulaşma derecesi	5
	Eyalet stratejik planı amaçlarına katkıda bulunma derecesi	10
	Geçiş yapan öğrenci sayısı	5
5.	<i>Standart – Kurumsal Faaliyetlerin Değerlendirilmesi</i>	
	Değerlendirmenin belirlenmiş modele göre yapılması	5
	Değerlendirme sonuçlarının kurumca kullanılması	10
	Toplam Puan	100

Kaynak: THEC, 2005: 5.

Görüldüğü gibi Tennessee’de uygulanan performans göstergeleri eyalet genelinde ulaşılmaya çalışan genel amaçlara (örneğin program akreditasyonu vb.) ulaşmayı teşvik ettiği gibi her bir kurumun kendi gelişimini de sağlamaya (örneğin kurumsal planlama hedeflerine ulaşma vb.) yöneliktir (Deaton, 2004: 9).

Sözü edilen performans göstergelerinin genel performans düzeyine katkısı ise farklılaştırılmıştır. Tennessee’de bir devlet üniversitesinin performansı, 100 toplam puan üzerinden değerlendirilmekte, Tablo 2’de görüldüğü gibi her performans göstergesinin %5-15 arasında bir ağırlığı bulunmaktadır. Toplam 100 puanı sağlayabilen kurum, kendi bütçesinin %5,4’ü kadar ek ödenek kazanabilmektedir⁶ (Marks ve Caruthers, 1999b: 6). Daha az puanı olan kurum ise daha az ödenek almaktadır. Tüm devlet üniversitelerinin az ya da çok PFP’den yararlanması, diğer bir

⁶ Koşulu sağlayan her kurum bu tutarda ödeneği kazanabildiğinden ödenek tahsis metodunun rekabetçi olmadığı söylenebilir. Burke ve Serban, 1998: 47; Banta et al, 1996: 43.

deyişle “sıfır” alan bir kurumun olmaması, PFP’nin tasarımına bağlanmaktadır. Buna göre PBÖT politikası, yasama, sanayi ve yükseköğretimdeki kişilerin bir uzlaşması olarak görülmektedir. Tüm kurumların ilave kaynak kazanmak için makul bir sebebi olduğu yönünde bir politika kabul edilmiştir (Bogue-Brown, 1982: 124).

Kurumların, PFP çerçevesinde yıllık yaklaşık olarak 38 milyon dolar elde ettikleri belirtilmektedir (Deaton, 2004: 9). Başladığı günden bu yana kurumlar yaklaşık 500 milyon dolar elde etmişlerdir (<http://www.tennessee.gov>).

b. İngiltere

İngiltere’de kamu fonlarının yükseköğretim kuruluşlarına dağıtılmasından ve yönetilmesinden temelde *Yükseköğretim Finansman Konseyi (YÖFK)* sorumludur. YÖFK tarafından kuruluşlara tahsisi edilecek olan tutar ise Hükümet tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle finansman yöntemi, kuruluşların birbirleri ile rekabetine dayalıdır. Bu tutarın yaklaşık %60’ı öğretime, %20’si araştırmaya, kalan %20’si ise diğer konulara ayrılmaktadır. Öğretim için tahsis edilen fonlar, öğrenci başına belirlenen alanlara göre farklılaştırılmış birim maliyete göre dağıtıldığından girdi esaslıdır. Araştırma fonlarının dağıtılmasında ise 1987 yılından bu yana *araştırma mükemmeliyetinin artırılması* amacıyla PBÖT uygulanmaktadır. YÖFK *araştırma fonları*, yükseköğretim kuruluşlarının ulusal ve uluslararası standartlara göre göstermiş oldukları araştırma kalitesine göre dağıtılmaktadır. Kalite ilişkili araştırma finansmanı olarak adlandırılan bu ödeneklerin dağıtılabilmesi için belirli aralıklarla (4-5 yılda bir kez) *Araştırma Değerlendirme Uygulaması (ADU)* yapılmakta ve kuruluşlarda yapılan araştırma kalitesi ölçülerek derecelendirilmektedir (HEFCE, 2008: 3-9, 22-25; Clark, 2006: 38).

ADU’nun iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, İngiltere’deki her bir araştırma alanında yapılan araştırmaların kalitesi hakkında kapsamlı bilgi toplamaktır. İkinci amaç ise bu bilgilerin, araştırma fonlarının hükümet politikası doğrultusunda dağıtılmasına temel sağlamasıdır (Clark, 2006: 42). ADU kapsamında, hakemli dergilerde yayınlanan makaleler, kitaplar, kitap bölümleri, hakemli konferans tebliğleri, elektronik yayımlar, tartışma belgeleri vb. kalite açısından incelenmektedir. Bu incelemelerde yayımlar; alana katkı, özgünlük, teknik mükemmellik gibi açılardan değerlendirmeye tabi tutulmaktadır (<http://www.hero.ac.uk/rae>). Değerlendirmeler sonucunda kuruluşlar 1’den 5’e kadar kadar rakamlar kullanılarak puanlanmaktadır. Buna göre 4, 5 ve yıldızlı 5 puanlarını alan birimler araştırma fonundan yararlanabilmektedir. Yıldızlı 5 alan birimler, 4 puana sahip birimlere göre araştırma fonundan 4 kat daha fazla (normal 5 alanlara göre de %20 daha fazla) pay almaktadır (HEFCE, 2008: 24; Jongbloed, 2001: 17). 2002-2003 yılında YÖFK tarafından dağıtılan araştırma fonlarının %75’i sadece 25 yükseköğretim kuruluşuna dağıtılmıştır. Toplam 135 kuruluşun olduğu düşünüldüğünde fon dağıtımında kalitenin belirgin bir rol oynadığı görülmektedir (OECD, 2003: 66).

İngiltere’de, birçok ülkede olduğu gibi öğretim ve araştırma fonları topluca verilmektedir. Bu nedenle fonların üniversiteler tarafından kullanımı ve gerekirse

araştırma ya da öğretime harcanması yine üniversitelerin yetkisindedir (HEFCE, 2008: 3). Ayrıca 2004 yılında yapılan bir düzenleme ile kuruluşlara harç tutarlarını bir ölçüde belirleyebilme yetkisi verilmiştir. Değişken harç uygulaması olarak adlandırılan uygulamanın da kuruluşlara önemli bir esneklik getirdiği ifade edilmektedir (CHEPS, 2005: 46).

c. Danimarka

Çoğu ülkede olduğu gibi Danimarka'da da kamu yükseköğretim kuruluşlarının en önemli finansman kaynağı, yıllık ödenek yasalarıyla devlet bütçesinden sağlanan yardımlardan oluşmaktadır. Ülkede, öğretim ve araştırmanın finansmanı da ayrı yönetilmektedir⁷ (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 80). Danimarka'da, 1992 yılında yapılan reformla birlikte (Anderson, 1996: 108), *öğretime* ayrılacak finansman düzeyi tamamen performansa bağlı olarak belirlenmektedir. Kaynak düzeyi basit bir çıktı esaslı performans göstergesi kullanılarak saptanmaktadır. Üniversitelere, *sınavlardan geçen her bir öğrencisi için belirli bir tutar para ödenmekte* sınavlarda başarısız olan öğrenciler için para ödenmemektedir. Bu uygulama, bir taksicinin taksiyle kattığı mesafe kadar para elde etmesini simgeleyen taksi sayacına benzetildiğinden *taksi sayacı (taximeter) modeli* olarak adlandırılmaktadır (Thorn vd, 2004: 12). Öğrenci başına alınacak ödenek ya da birim maliyet ise alanlara göre farklılaştırılmaktadır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 80). Birim maliyetler, üç temel öğeden meydana gelmektedir. Bunlar; eğitim ve araç-gereç maliyetleri, binalar gibi ortak maliyetler ve uygulamalı eğitim maliyetleridir (Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 48).

Danimarka'da uygulanan PBÖT uygulamasının önemli bir özelliği de, kaynak tahsisinde dikkate alınan çıktı göstergesinin, üniversitelerin alacağı toplam finansmanı (öğretim bütçesini) da belirlemesidir. Buna göre sınavlardan ne kadar çok öğrenci başarılı olursa, üniversitelere ayrılacak kamu finansmanı da o kadar fazla olmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi açık-uçlu finansman olarak adlandırılan bu özellik, PBÖT'ün rekabetçi yapıda olmadığını göstermektedir. Ancak bu uygulamanın üniversitelere ayrılacak ödenek tutarının önceden tahmin edilmesini güçleştirdiği de ifade edilmektedir (Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 51).

Üniversitelerin taksi sayacı modeline göre aldığı ödeneklerin, araştırma bütçeleri de göz önüne alındığında toplam ödenekler içindeki payının ise %30-50 arasında değiştiği belirtilmektedir (Thorn vd, 2004: 12). İlgili ödeneklerin kullanım yerleri konusunda da üniversiteler gerekli esnekliklerle donatılmışlardır. Danimarka'da ödenekler torba bütçe uygulamasından dolayı tek bir başlıkta topluca verildiğinden üniversitelerin öğretim ödeneklerini araştırma ya da ortak masraflar için kullanma serbestileri bulunmaktadır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 80).

Uygulanan taksi sayacı modelinin, sistemde gelişimi ve sınıf çalışmasının bitirilmesini ön plana aldığından yükseköğretimde verimliliği ilerlettiği iddia

⁷ Danimarka'da kamu üniversitelerinin öğretim bütçeleri Eğitim Bakanlığınca, araştırma bütçeleri ise Araştırma ve Bilgi Teknolojisi Bakanlığınca yönetilmektedir. CHEPS, 2001: 48.

edilmektedir. Ayrıca finansman, öğrenci ile ilişkili olduğundan en azından teoride sistemin öğrenci değişimini kolaylaştırdığı da ifade edilmektedir (Thorn vd, 2004: 12).

d. Hollanda

Hollanda’da yükseköğretimin finansmanı birçok ülke gibi asli bir devlet görevi olarak görülmektedir. Bu nedenle yükseköğretim kuruluşlarının en büyük gelirlerini kamu finansmanı oluşturmaktadır (Jonge ve Berger, 2006: 61). Finansman sistemini “performans ögesi” ile güçlendirme plânları 1997 yılında yapılmış ve 2000 yılında parlamentonun onayı ile yürürlüğe girmiştir. *Performans Esaslı Finansman Modeli (PEFM)* olarak adlandırılan yeni sisteme göre üniversitelerin *öğretim bütçeleri* üç temel unsura göre dağıtmaya başlanmıştır: Bunlardan *birincisi*, öğrencilerin okullarını bitirme (diploma) dereceleridir. İlgili çıktı göstergesi, öğretim bütçesinin %50’sini belirlemektedir. *İkinci* unsur, üniversiteye kayıt yaptıran öğrenci sayısıdır. Bu girdi göstergesi ise %13 oranında söz sahibidir. Öğretim bütçelerinin geri kalan kısmında (%37) ise bir önceki yıla göre tahsis yöntemi kullanılmaktadır (Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 90; Jongbloed, 2001: 16). Hollanda’da üniversitelere tahsis edilecek toplam bütçe ödeneklerinin belirlenmesinde üniversitelerin önemli rolü bulunmaktadır. Öğretim bütçesinin büyüklüğü performans göstergesine yani diploma derecelerine bağlı olduğundan bu ülkede PBÖT’ün rekabetçi olmadığı ifade edilebilir (Jonge ve Berger, 2006: 62).

Görüldüğü gibi Hollanda’da öğretim bütçesinin yarısı PBÖT ile dağıtılmaktadır⁸. Dağıtımda diploma dereceleri esas alınırken, mezun olunan alanlar da hesaba katılmaktadır. Örneğin sosyal bilimler, hukuk, dil gibi alanlardan mezun olan öğrenciler için üniversitelere verilen ödenek (28 000 Hollanda Florini), tıp fakültesinden mezun olanlara göre daha az (85 000 Hollanda Florini) olmaktadır (Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 91). Öğretim bütçesinin önemli bir kısmı “performansa” bağlandığından finansmanda istenmeyen dalgalanmaların meydana gelmemesi için kaynak dağıtımında, son iki yılda okullarını bitiren öğrencilerin ortalaması dikkate alınmaktadır. Sistemin bir diğer önemli özelliği de, okullara dağıtılacak makro tutarın, kuruluşlara dağıtılacak tutar belirlenmeden önce tespit edilmesidir. Böylece bütçe istikrarı tehlikeye düşürülmemiş olmaktadır (Thorn vd, 2004: 12).

Hollanda, devlet üniversitelerini başarıdan doğrudan sorumlu tutarken onlara kaynak kullanımında gereken esneklikleri de tanımıştır. Buna göre devlet üniversitelerine ödenekler topluca verilmekte, bankalardan borçlanma yetkisi tanınmaktadır (Jonge ve Berger, 2006: 62; Kesik, 2003: 86). Hollanda’daki PBÖT sisteminin yetenezsiz öğrencileri mümkün olduğu kadar bırakmak ve gecikmesiz bir

⁸ Bu tutar, bir üniversiteye dağıtılan ödeneklerin yaklaşık %40’ını oluşturmaktadır. Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 90’daki 1997-1998 dönemini kapsayan bilgilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır.

şekilde yetenekli öğrencilerin mezun olmasına yardım etmek üzere güçlü bir teşvik sağladığı iddia edilmektedir (Thorn vd, 2004: 12-13).

e. Norveç

Norveç'te yükseköğretim kuruluşlarının gelirlerinin %90'ından fazlası devlet tarafından verilmektedir (The Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 73). Norveç yükseköğretim sisteminde PBÖT uygulamasına, 2002 yılında yürürlüğe konan yeni finansman modeli ile başlanmıştır. Yükseköğretimde *maliyet etkinliği artırmak* ve *öğrenci gelişimini teşvik etmek* için yürürlüğe konan sistem; araştırma ve öğretimin finansmanını da –ödeneklerin topluca verilmesi ile– bir ölçüde ayırmıştır. Bunun temel nedeni, öğrenci sayısı odaklı finanse edilen öğretimin, araştırmaya ayrılan kaynakları daralttığına ve ikisi arasında yapısal dengesizlik oluşturduğuna inanılmasıydı (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 100).

Yeni finansman modelinde kuruluşlara dağıtılan toplam ödeneklerin %25'i öğretim başlığı altında topluca verilmektedir. Bu kısmın dağıtımı performansa bağlı olarak kuruluşlara tahsis edilmektedir. Tahsisde; a) öğrenciler tarafından elde edilen krediler (alan bakımından altı gruba ayrılarak ağırlıklandırılmakta) b) mezun olan öğrenci sayısı ve c) uluslararası öğrenci değişimine katılan öğrenci sayısı olmak üzere üç tür performans göstergesi kullanılmaktadır. Norveç sisteminin önemli bir özelliği, öğretim için verilecek toplam ödeneklerin belirlenmesinde bu göstergelerin söz sahibi olması yani yöntemin rekabetçi olmamasıdır (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 40).

Toplam ödeneklerin %15'lik bir kısmı da kuruluşlara araştırma amaçlı dağıtılmaktadır. Yine bu dağıtımda da; tamamlanan kitap sayısı, bilimsel kitap ve dergilerde yayınlanan makale sayısı gibi performans göstergeleri doğrudan dikkate alınmaktadır. Araştırma fonlarının yaklaşık üçte ikisinin yani %10'unun performansa bağlı olarak dağıtıldığı ifade edilmektedir. Öğretim kısmının aksine, araştırma amaçlı verilen ödenekler, önceden sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle kuruluşların birbiri ile rekabet ettikleri söylenebilir (Strehl, Reisinger ve Kalatschan, 2007: 40, The Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 138; Sletta, 2007: 13-14). Öğretim ve araştırma amaçlı ödeneklerden sonra geriye kalan kısım ise kuruluşlara girdi esaslı şekilde dağıtılmaktadır. Toplam ödeneğin yaklaşık %60'ını oluşturan bu kısmın bütçe istikrarı açısından önemli olduğu belirtilmelidir (Sletta, 2007: 10).

Diğer ülkelerde olduğu gibi Hollanda yükseköğretim kurumlarına da kaynak kullanma esnekliği sağlanmaktadır. Ödeneklerin topluca verilmesi bunun en büyük göstergesidir. Bunun yanında yükseköğretim kuruluşları, faaliyetlerini düzenleme ve yönetme konusunda da önemli ölçüde serbesttirler. Buna karşın kurumların gerek öğretim gerekse araştırma alanındaki performansı, merkezi kuruluşlar tarafından

yakından izlenmektedir (The Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 72-74).

f. Avustralya

Avustralya’da devletin yükseköğretim kuruluşlarına yaptığı finansman katkısı (2005 yılı için), kuruluşların toplam gelirlerinin yaklaşık %56’sı kadardır (OECD, 2007b: xii). Avustralya’da öğretime ayrılan kamu kaynaklarının dağıtımı, uzun yıllar girdilere dayalı yapılmıştır (Jongbloed, 2001: 14; Kaiser, Vossensteyn ve Koelman, 2001: 23). 2000’li yılların başında yapılan araştırmalar, öğretimin tüm yükseköğretim kuruluşları için temel bir faaliyet olarak tanımlanmasına rağmen öğretim performansı üzerinde yeterince durulmadığını tespit etmiştir. Bu sebeple, 2004 yılında gerçekleştirilen “Üniversitelerimiz: Avustralya’nın Geleceğinin Teminatı” reformu ile öğretimde kaliteyi geliştirmek amaçlanmış ve *Öğrenim ve Öğretim Performansı Fonu (ÖÖPF)* kurulmuştur. Bu fonun amacı, bir dizi performans göstergesine göre lisans düzeyindeki öğrencilere verilen öğretimde, üst düzey performans gösteren kuruluşlara ek kaynak tahsis etmektir (OECD, 2007b: 87).

ÖÖPF’den kuruluşlara öğretim amaçlı kaynak tahsisinde üç grup performans göstergesi kullanılmaktadır: Bunlar, *öğrenci memnuniyeti* (genel memnuniyet, genel becerilerden ve öğretimden memnuniyet), işe yerleşme gibi *mezun kazanımları* (outcomes) ve *öğrenci başarısı*dır. Ayrıca kaynak tahsisi uluslararası alandan bir kişinin başkanlığında uzman bir grup tarafından da incelemeye tabi tutulmaktadır. Fondan tahsis edilen gelirler kuruluşlara ek katkı olarak verilmektedir. Bu nedenle bir kurumun başarısı diğerinin alacağı ödeneği etkilememektedir. İlk uygulama yılı olan 2006 yılında bu fondan 14 üniversiteye 54 milyon Avustralya doları dağıtılmıştır. Ancak bu tutarın üniversitelere devletin yaptığı toplam katkıya oranla çok düşük kaldığı (binde 6-7) görülmektedir (OECD, 2007b: 87, xii).

PBÖT, Avustralya’da araştırma fonlarının dağıtımında da kullanılmaktadır. Üniversitelerde doktora ve yüksek lisans düzeyinde yapılan araştırmaları teşvik etmek için *Araştırma Eğitimi Fonu (Research Training Scheme-RTS)* yürürlükte ve bu fon araştırmaya tahsis edilen en büyük fondur. Bu fonun %75’i kuruluşların önceki yıl ödenekleri dikkate alınarak dağıtılmakta kalan %25’i ise nispi performansa göre (geçmiş iki yıl verileri dikkate alınarak) tahsis edilmektedir. Buna göre *araştırmasını bitiren öğrenci sayısı* ve *araştırma sonucunda yapılan yayınlar* gibi iki önemli performans göstergesinin %60 oranında belirleyici olduğu bir performans endeksi oluşturulmakta ve söz konusu ödenek dağıtımı bu endekse göre gerçekleştirilmektedir (www.innovation.gov.au).

Araştırma ödeneği dağıtımı ile ilgili bir diğer fon da *Ulusal Yardım Fonu (The Institutional Grants Scheme-IGS)*’dur. Araştırma ve araştırma eğitimini destekleyen bu

fonun dağıtımında da araştırma yayınları %10 oranında dikkate alınmaktadır (OECD, 2007b: 29).

Araştırmayı destekleyen her iki fondan üniversitelere performansa bağlı olarak dağıtılan ödenek tutarı ise toplam devlet katkısının ancak %4'ü kadar olmaktadır. Avustralya'da da kuruluşlar ders programı, içeriği, personel seçimi, kaynakların kurum içi dağıtımında önemli derecede bağımsızlığa sahip bulunmaktadır (OECD, 2007b: 30, xii-xiii).

6. ÜLKELERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Makalede incelenen altı ülkede PBÖT uygulamasına ilişkin bilgiler *ashağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak* gösterilmektedir. Ülke incelemeleri ile *ashağıdaki* tablo birleştirildiğinde ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

1) PBÖT uygulaması, genel olarak öğretime ayrılan kaynakların dağıtımında araştırmaya ayrılanlara göre daha fazla kullanılmaktadır. Bu, ilgili ülkelerin öğretim etkinliğinden yeterli verim alamamalarının bir sonucu olarak nitelenebilir. Nitekim ülke örneklerinden ABD'de üniversitelere kaydolan öğrenci sayısının azalması; Danimarka'da ve Hollanda'da sınavlarda başarılı olan öğrenci sayısının yeterli olmaması; Norveç'te gelir yetersizliği; Avustralya'da ise öğretimde kalite yetersizliği ülkelerin PBÖT yöntemini benimsemesine yol açan gelişmelerdir.

2) PBÖT yöntemi, öğretim bütçesi için *rekabetçi olmayan* şekilde uygulanmaktadır. Yani kuruluşlara tahsis edilecek fon tutarı önceden belirlenerek sınırlandırılmamakta bu nedenle bir kuruluşun alacağı ödenek tutarı, diğerinin alabileceği ödenek tutarını azaltmamaktadır. Öğretim bütçesinde bu tür bir uygulamanın, bütçe istikrarının bozulmaması açısından önemli olduğu belirtilebilir.

3) Ödeneği performansa bağlı olarak dağıtmada kullanılan göstergeler genelde birden fazladır. Özellikle Tennessee Eyaletinin toplam on göstergeyle en fazla göstergeye sahip olduğu görülmektedir. Danimarka ve Hollanda, diğer ülkelerden farklı olarak ödenek tutarını tek performans göstergesiyle belirlemektedir.

4) Genelde performansa bağlı olarak kuruluşlara tahsis edilen ödenek tutarı düşük seviyededir. Bu tutarın en yüksek olduğu (%30-50 arası) ülkeler; Danimarka, Hollanda ve Norveç'tir.

5) PBÖT uygulaması, üniversitelere kaynak kullanımında verilen esnekliklerle desteklenmiştir. Bu çalışmada ele alınan bütün ülkelerde üniversitelere ödenekler topluca verilerek kullanım detayları yükseköğretim kuruluşlarına bırakılmaktadır.

Tablo 3: Bazı Ülkelerde PBÖT Uygulamasının Genel Görünümü

	Yıl	Kapsam: Öğretim (Ö) ya da araştırma (A) bütçesi	Performansa bağlı ödenegin, <i>toplam devlet katkısı içindeki oranı</i>	Uygulama, rekabetçi (R) ya da rekabetçi değil (RD)	Performans Göstergesi Çoklu (Ç), Tekli (T)
Tennessee Eyaleti (ABD)	1979	Ö	5,45	RD	(Ç), Öğrenci ve kurumsal gelişim odaklı 10 gösterge
İngiltere	1987	A	20	R	(Ç), Araştırma kalitesi odaklı
Danimarka	1992	Ö	30-50	RD	(T), Öğrenci ders geçme derecesi
Hollanda	2000	Ö	40	RD	(T), Öğrenci bitirme derecesi
Norveç	2002	Ö, A	35	RD, R	(Ç), Öğrenci ders geçme ve bitirme derecesi, araştırma sayısı
Avustralya	2004	Ö, A	4	RD, R	(Ç), Öğrenci memnuniyeti, mezun kazanımları, öğrenci başarısı, biten araştırma sayısı

Kaynak: Anderson vd, 1996: 68'deki bilgiler, güncelleştirilerek geliştirilmiştir.

7. PBÖT'ÜN GÜÇLÜKLERİ VE ELEŞTİRİSİ

Ele alınan ülke uygulamalarında görüldüğü gibi PBÖT yöntemi, ülkeden ülkeye farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bununla birlikte yöntemden beklenen temel fayda, devlet üniversitelerinin kendilerine tahsis edilecek ödenekler için bir tür yarışa girmeleri, böylece etkinlik ve verimlilik artışının olmasıdır. Yöntemin gerek doğasından kaynaklanan sorunlar gerekse uygulamada görülen bazı güçlükler ise sözü edilen beklentileri karşılayamadığını göstermektedir:

a. Yükseköğretimde Kurumsal Performans Ölçümünün Kolay Olmaması

PBÖT bilindiği gibi performans ölçümünü temel alan bir ödenek tahsis yöntemidir. Bu nedenle yöntemin can alıcı noktası, ölçümlerin gerçeği yansıtabilmesidir. Bununla birlikte örgütsel performans oldukça karmaşıktır. Yükseköğretimde performans ölçümü ise sanıldığı kadar kolay değildir. Gerçekten yükseköğretim faaliyetinin başarısını birkaç göstergeye indirgemek ve bu göstergelerin doğru sonuçlar verdiğini iddia etmek oldukça zordur (Bogue, 1998: 11; Hoyt, 2001: 73). Sınavlarında okul dışı etkenler sebebiyle isteklendirme azlığı yaşayan ya da ailevi sebeplerle başarılı olamayan bir öğrenciye, içinde bulunduğu şartlara bakmaksızın “başarısız” nitelmesi yapmak ve bunu eğitim kurumunun başarısızlığı olarak kabul etmek ne kadar gerçeği yansıtmaktadır? Bu nedenle eğitimde ödeneklerin, doğru

ölçüldüğü varsayılan performans düzeyine katı bir şekilde bağlanması uygun gözükmemektedir.

b. Kurumsal Kalite Gelişimini Engellemesi

PBÖT uygulamasından önemli bir beklenti de devlet üniversitelerinde kurumsal kalite ve performansın gelişmesidir. Bu varsayıma göre üniversiteler, daha fazla ödeneye hak kazanabilmek için daha yüksek performans sergileyeceklerdir. Hâlbuki PBÖT uygulamasının doğası, bu varsayımla özellikle iki yönden çelişmektedir: Bunlardan birincisi, PBÖT’ün performansı yüksek kuruluşu ödüllendirirken performansı düşük olan kuruluşu bir anlamda cezalandırmasıdır. Kuşkusuz düşük performans, istenmeyen bir durum olmakla birlikte çoğu kez daha az ödenekle de çözülebilecek bir durum değildir. Kalite geliştirmenin temellerinden biri olan “zayıf yönleri güçlendirme” günümüz üniversitelerinin içinde bulunduğu durum düşünüldüğünde, önemli ölçüde parasal kaynaklarla ilişkili olmaktadır. Bu nedenle uygulama kurumsal kalite ve performans gelişimini desteklemek yerine kaliteyi tehdit edici olarak görülmektedir (Kis, 2005: 19). Ötesinde daha fazla kaynağa sahip olan kuruluşun, yine çoğu kez, yüksek performans göstermesi doğal olduğundan uygulamanın “zengini ödüllendirdiği” de belirtilmektedir (Burke, 1998c: 87). İkinci önemli çelişki yüksek performansı ödüllendirmenin, kurumsal davranışa olumsuz yansımalarının olmasıdır. Örneğin Williams, Tennessee Eyaleti üzerine yaptığı araştırmasında, bu tür bir olumsuzluğun oluştuğunu belirtmektedir. Buna göre planlama amaçlarını hırslı bir şekilde belirleyen kurumların daha az puan ve ödenek alacaklarını bildikleri, bu nedenle amaçlarını düşük tutarak yüksek puan almayı bekleyebildikleri belirtilmektedir (Williams, 2005: 94). Benzer bir çalışmada da, Tennessee’deki hesap verme çerçevesinin kuruluşları ilgisiz sonuçlara ulaşmaya ve bunları ölçmeye ittiğine yönelik kanıtlardan söz edilmektedir (Noland, 2006: 63). Benzer sonuçlar diğer ülkelerde de görülmektedir. Örneğin Danimarka’da toplumsal açıdan önemli olan ancak popülerliği az olan derslerin dışlandığı, Norveç’te akademik dergilerde yapılan yayınların, bilgi yayılımı için kullanılan diğer faaliyetleri daralttığı gözlenmektedir (OECD, 2007b: 60-61).

c. Devlet Üniversitelerinin Kaynak Sıkıntılarına Çare Olamaması

PBÖT uygulamasından beklenen diğer bir fayda, devlet üniversitelerine aktarılan ödeneklerde artış meydana gelmesidir. Bu uygulamada, yüksek performans gösterdiği iddia edilen üniversitenin diğerlerine göre daha fazla ödenek alması mümkündür. Ancak, bu uygulama sayesinde üniversitelere dağıtılan ödenek toplamının arttığını gösteren kanıtlar henüz mevcut değildir (Watt vd, 2004: 67). Hatta Noland, Tennessee’de yükseköğretime ayrılan eyalet ödeneklerinin son on yılın en iyi döneminde bile sabit kaldığını ifade etmektedir. Bu nedenle toplam ödeneklerin artması için politika yapımcıların sisteme gönüllü bir şekilde yatırım yapmalarının gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır (Noland, 2006: 64).

PBÖT, üniversitelere dağıtılan toplam ödeneklerdeki artış bir yana, üniversitelerin önemli parasal sıkıntılarla karşı karşıya gelmesine yol açabilmektedir. Bu yöntemde ihtiyaç kavramından uzaklaşarak başarıya odaklanması, bazı üniversitelerin ihtiyaçtan fazla bazılarının ise ihtiyacın oldukça altında ödenek almaları ile sonuçlanabilmektedir (Burke, 1998c: 86). Ayrıca bu yöntemde performansa bağlanan ödenek tutarının yüksek olması halinde üniversitelere tahsis edilen ödenekler arasında bir uçurumun meydana gelmesi ihtimali de bulunmaktadır.

Özellikle performansa bağlanan ödenek tutarının az olduğu ve çoklu göstergenin kullanıldığı durumlarda, PBÖT uygulamasının astarı yüzünden pahalı bir hale geleceği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır (Burke, 1998c: 86). Ciddi kurumsal değerlendirmeler, yerleşke genelinde esaslı bir çaba ve maliyet gerektirmektedir. İdeal olarak PBÖT çerçevesinde dağıtılan ödeneklerin, sarf edilen emeği ve zamanı yeterli ölçüde karşılaması gerekmektedir. Bununla birlikte Tennessee Eyaletindeki uygulama, PBÖT'ten elde edilen gelirlerin genelde ilâve bir teşvik geliri olarak algılanmadığını; bu gelirlerin genel kurum bütçesinin diğer bir parçası olarak görüldüğünü göstermektedir. Bu bulgu, Noland'ın deyimi ile PBÖT politikasının meşruluğunu da sorgulatmaktadır. Gerçekten eyalette yükseköğretim, mali açıdan artan bir sıkıntıya girdiği için PBÖT ile kazanılan gelirler, kurumun genel bütçesindeki eksiklikleri kapatmada kullanılabilir hale gelmiştir (Noland, 2006: 65).

SONUÇ

PBÖT, devlet üniversitelerine tahsis edilen ödeneklerin kurumsal başarıya sıkıca bağlanmasını öngören ve ödenek tahsisinde “ihtiyaç” kavramından uzaklaşarak “fayda” kavramını esas alan bir ödenek tahsis yöntemidir. Gerek kavramsal gerekse uygulama açısından birçok güçlüğü bulunmasına karşın bu yöntemden çeşitli ülkeler yükseköğretimde yararlanmakta ve yönetime olan rağbet de giderek artmaktadır. Yöntemin, beklenen faydalar elde edilememesine rağmen sahiplenilmesi; a) devlet üniversitelerinin yöntemi, mali kaynak yetersizliğinden kurtulma ümidi olarak görmelerine ve b) oy kaybı endişesi ile mali kaynakları artırmaya yanaşmayan milletvekillerinin, vatandaşların kaliteli hizmet beklentilerine karşın bir çıkış yolu bulma çabalarına bağlanabilir. Bu sebeple PBÖT'ün bir “bütçe yeniliği” olmaktan çok bir “bütçe modası” olduğu söylenebilir.

OECD ülkeleri arasında yükseköğretimden mezun olan öğrenci sayısı açısından oldukça gerilerde⁹ olan ve yeni devlet üniversiteleri ile bu açığı kapatmaya çalışan Türkiye'de PBÖT'ün gündeme gelmesi de şaşırtıcı değildir. Performans esaslı bütçe sisteminin yürürlüğe konmasının¹⁰ üzerinden sadece üç yıl geçmesine ve bu sistemin etkin olduğunu gösteren sonuçlar henüz olmamasına rağmen PBÖT'ün devlet

9 OECD verilerine göre Türkiye, ilgili yaş grubunun yüzdesi olarak yükseköğretimden mezun olan öğrenci sayısı bakımından 24 OECD ülkesi arasında %11,2 ile son sırada yer almaktadır. 24 ülkenin ortalaması ise %36,4'tür. Bkz. OECD, 2008: 67.

10 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesinde ifade edilen performans esaslı bütçe uygulaması 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

üniversitelerinde uygulanması gerektiği düşüncesinin ortaya çıkması, gerçek anlamda bir toplumsal fayda-maliyet analizinin yapılmadığını göstermektedir. Bu makalede görüldüğü gibi PBÖT yöntemi “sihirli bir değnek” değildir. Yöntemin şimdiye kadar uygulandığı ülkelerde üniversitelerin mali sıkıntılarına çare olduğu ya da diğer etkenlerden bağımsız bir şekilde kalite artışına yol açtığını gösteren herhangi bir kanıt bulunmamaktadır. Bu nedenle bu tür bir yöntem arayışında oldukça ihtiyatlı olunmalıdır. Kanımızca Türk yükseköğretim sisteminde mevcut kaynakları daha etkin kullanabilmek için öncelikle, kaynak yetersizliği sebebiyle düşük performans gösteren üniversiteler ile nispeten yeterli kaynaklarla düşük performans gösteren üniversitelerin ortaya konması gerekmektedir. Bu konuda etkin, hata aramaktan ziyade yapıcı bir denetim mekanizması oldukça faydalı olacaktır. Daha sonra yapılması gereken ise düşük performansın sebeplerini araştırarak gerekli önlemlerin alınmasıdır. Kuşkusuz düşük performans, PBÖT yönteminin varsaydığı gibi daha az ödenek tahsisi ile çözülebilecek bir konu değildir.

KAYNAKÇA

- Anderson, Don, Johnson, Richard ve Milligan, Bruce (1996), Performance-Based Funding of Universities, Australian National Board of Employment, Education and Training, Report No 51, Canberra.
- Banta, Trudy W. ve Fisher, Homer S (1989), Tennessee’s Performance Funding Policy: L’Entant Terrible of Assessment at Age Fight, Center for Assessment Research and Development, University of Tennessee.
- Banta, Trudy W; Rudolph, Linda B; Dyke, Janice Van; Fisher, Homer S (1996), “Performance Funding Comes of Age in Tennessee”, *Journal of Higher Education*, Vol 67, No 1, January-February.
- Bogue, E. Grady (1998), “Quality Assurance in Higher Education: The Evolution of Systems and Design Ideals”, *New Directions for Institutional Research*, No 99, Fall, 7-18.
- Bogue, E. Grady ve Brown, Wayne. (1982), “Performance Incentives for State Colleges”, *Harvard Business Review*, November-December, s. 123-128.
- Burke, Joseph C. (1998a), “Performance Funding: Present Status and Future Prospects”, *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 5-13.
- Burke, Joseph C. (1998b), “Performance Funding Indicators: Concerns, Values, and Models for State Colleges and Universities”, *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 49-60.
- Burke, Joseph C. (1998c), “Performance Funding: Arguments and Answers”, *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 85-90.
- Burke, Joseph C. (1999), “Performance Funding in South Carolina: From Fringe toward Mainstream”, *Assessment Update*, Vol 11, No 6, November-December, s. 4-6.
- Burke, Joseph C. (2002), *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems, and Prospects*, State University of New York Pres.
- Burke, Joseph C. ve Modarresi, Shahpar (2000), “To Keep or Not to Keep Performance Funding”, *The Journal of Higher Education*, Vol 71, No 4, July-August, s. 432-453.

- Burke, Joseph C. ve Minassians, Henrik (2002a), "The New Accountability: From Regulation to Results", *New Directions for Institutional Research*, No 116, Winter, s. 5-19.
- Burke, Joseph C. ve Minassians, Henrik (2002b), "Reporting Indicators: What Do They Indicate?", *New Directions for Institutional Research*, No 116, Winter, s. 33-58.
- Burke, Joseph C. ve Serban, Andreea M. (1998), "State Synopses of Performance Funding Programs", *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 25-48.
- Center for Higher Education Policy Studies-CHEPS (2005), *Issues in Higher Education Policy: An Update on Higher Education Policy Issues in 2004 in 11 Western Countries*, March.
- Clark, Tony (2006), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report: United Kingdom*, May.
- Deaton, Russ (2004), *The Funding Formula as a Higher Education Policy Tool in Tennessee*, Boston.
- Harbour, Clifford P. (2002), "The Legislative Evolution of Performance Funding in the North Carolina Community College System", *Community College Review*, Vol 29, No 4, Spring, s. 28-49.
- HEFCE-Higher Education Funding Council for England (2008), *Funding Higher Education in England: How HEFCE Allocates Its Funds*.
- Hoyt, Jeff E (2001), "Performance Funding in Higher Education: The Effects of Student Motivation on the Use of Outcomes Tests to Measure Institutional Effectiveness", *Research in Higher Education*, Vol 42, No 1, s. 71-85.
- Johnstone, D. Bruce (1998), *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, The World Bank.
- Jongbloed, Ben (2001), *Performance-Based Funding in Higher Education: An International Survey*, Center for the Economics of Education and Training, Working Paper No 35, Melbourne.
- Jonge, Jos de ve Berger, Jurriaan (2006), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report: The Netherlands*, August.
- Jordan, Meagan ve Hackbart, Merl M. (1999), "Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment", *Public Budgeting & Finance*, Spring, s. 68-88.
- Kaiser, Frans, Vossensteyn, Hans ve Koelman, Jos (2001), *Public Funding of Higher Education: A Comparative Study of Funding Mechanisms in Ten Countries*, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).
- Kesik, Ahmet (2003). *Yüksek Öğretimde Yeni Bir Finansman Modeli Önerisi: Bütünsel Model*, TC Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 2003/362, Ankara.
- Kis, Viktoria (2005), *Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects*, OECD Publishing, August.
- Lasher, William F. ve Grene, Deborah L. (2001), "College and University Budgeting: What Do We Know? What Do We Need to Know?", *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy&Practice*, Edited by Michael B. Paulsen ve John C. Smart, 2001, s. 501-542.
- Layzell, Daniel T. (1999), "Linking Performance to Funding Outcomes at the State Level for Public Institutions of Higher Education: Past, Present, and Future", *Research in Higher Education*, Vol 40, No 2, s. 233-246.

- Marks, Joseph L. ve Caruthers, J. Kent (1999a), *A Primer on Funding of Public Higher Education*, Southern Regional Education Board, Atlanta, August (<http://www.sreb.org>)
- Marks, Joseph L. ve Caruthers, J. Kent (1999b), *Funding Public Higher Education in the 1990s: What's happened and where are we going?*, Southern Regional Education Board, Atlanta, August (<http://www.sreb.org>)
- Mutluer, M. Kâmil (2008), *Türkiye'de Yükseköğretimin Başlıca Sorunları ve Sorunlara Çözüm Önerileri*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No 2008/380, Ankara.
- Noland, Brian E. (2006), "Changing Perceptions and Outcomes: The Accountability Paradox in Tennessee", *New Directions for Institutional Research*, No 135, Fall, p. 59-67.
- OECD (2003), Chapter 3: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Education Policy Analysis.
- OECD (2008), Education at a Glance 2008: OECD Indicators.
- OECD (2007a), *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- OECD (2007b), OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report: Australia, Canberra, April.
- Serban, Andreea M. (1998a), "Precursors of Performance Funding", *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 15-24.
- Serban, Andreea M. (1998b), "Performance Funding Criteria, Levels, and Methods", *New Directions for Institutional Research*, No 97, Spring, p. 61-67.
- Sletta, Knut (2007), "Funding Higher Education Institutions in Norway", Latvia
- Stevenson, Joseph M. (1996), "A Synopsis for Outcome-Based versus Income-Focused Enrollment Management", *Education*, Vol 116, Vol 4, s. 609-611.
- Strehl, Franz, Reisinger, Sabine ve Kalatschan, Michael (2007), "Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems", *OECD Education Working Papers*, No. 6, OECD Publishing. doi:10.1787/220244801417.
- The Norwegian Ministry of Education and Research (2005), OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report for Norway, January.
- THEC-Tennessee Higher Education Commission (2005), *Performance Funding 2005-2010 Cycle*, July.
- Thorn, Kristian, Holm-Nielsen, Lauritz ve Jeppesen, Jette Samuel (2004), Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education: Identifying Finance Reform Options for Chile, World Bank Policy Research Working Paper No 3436, October.
- Tural, Nejla Kurul (2002), *Eğitim Finansmanı*, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Vossensteyn, Hans (2004), "Fiscal Stress: Worldwide Trends in Higher Education Finance", *NASFAA Journal of Student Financial Aid*, Vol 34, No 1, s. 39-55.
- Watt, Catherine, Lancaster, Carol, Gilbert, James ve Higerd, Thomas (2004), "Performance Funding and Quality Enhancement at Three Research Universities in the United States", *Tertiary Education and Management*, Vol 10, No 1, March, s. 61-72.
- Williams, Ronald Charles (2005), Higher Education Stakeholders' Perceptions of Tennessee's Current Performance Funding Policy, A Dissertation Submitted to the Graduate School of Tennessee State University, August.

Yenice, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, Nisan-Haziran, s. 57-68.

Yükseköğretim Kurulu (2007), Türkiye’nin Yükseköğretim Stratejisi, Şubat.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24/12/2003 Tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

www.hero.ac.uk/rae

www.highered.nysed.gov/oris/p_report.htm#Outcomes%20assessment

www.innovation.gov.au/innovationreview/Documents/Annex-6.pdf

www.tennessee.gov