

Yüksek Öğretimde Yönetsel Yapı ve Mali Konular: Türkiye’de Yüksek Öğretimde Yönetsel Etkinliği Artırmaya Yönelik Bir Model Önerisi

H. Hakan YILMAZ*
Ahmet KESİK**

Özet

Türkiye’de kamu üniversitelerinin son yıllarda kapasitelerinin hızlı bir şekilde büyümesi, bu üniversitelerde yönetsel etkinliğe yönelik atılması gereken adımları daha elzem hale getirmiştir. Bu bakımdan üniversitelerin idari ve mali kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik yeni bir anlayış ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bunun için bu çalışmada OECD’de ve Türkiye’de üniversitelerin kullandıkları kaynaklar karşılıklı olarak analiz edilmiş, diğer ülkelerdeki seçilmiş bazı üniversitelerin mali yapıları yakından ele alınmıştır. Son olarak Türkiye’de kamu üniversitelerinin yönetsel yapı ve işleyiş bakımından yaşadıkları sorunlar ortaya konulmuş, buna çözüm olarak bir model geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Üniversiteler, Yönetsel ve Mali Etkinlik, 5018 sayılı Kanun, Strateji Ağacı, Etkinlik ve Verimlilik.

Managerial Structure and Financial Issues in Higher Education: A Proposed Model for Increasing Managerial Effectiveness in Higher Education in Turkey

Abstract

The rapid increase in the capacity of public universities in Turkey in the last years made it necessary to take steps towards managerial effectiveness in these universities. As a result, there emerged a need for a new approach to development of administrative and financial capacities of the universities. In this respect, this paper

* Doç.Dr., Ankara Üniversitesi Kurumsal Gelişim Koordinatörü ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü, h.hakan.yilmaz@politics.ankara.edu.tr

** Doç.Dr., Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı, ahmet.kesik@sgb.gov.tr

comparatively analyzes the resources used by the universities in the OECD and Turkey and examines in detail the financial structures of some of the universities selected from the other countries. Finally, this paper reveals the problems encountered by the Turkish public universities in terms of managerial structure and functioning and develops a model as a solution.

Key Words: *Universities, Managerial and Fiscal Effectiveness, Law No. 5018, Cascading, Effectiveness and Efficiency.*

JEL Classification Codes: *I22, I23, D2*

Giriş

Türkiye’de üniversitelerin kullandığı kaynak, hem kamu sektörü hem de özel sektör harcamaları içinde artmaktadır. Son 10 yıllık dönemde hem üniversite hem de öğrenci sayısının belirgin bir şekilde artması, gelecek dönemde yüksek öğretim hizmetini kalitesini düşürmeden hizmet sunumunun yapılabilmesi için kaynakların etkin ve etkili kullanımı, hem kamu hem de hanehalkı açısından önemli bir konu haline gelmiştir. Yüksek öğretim hizmeti sunan üniversite sayısının 2000 yılında 70 iken bugün 150’ye yaklaşması, öğrenci sayısının 1,1 milyondan 1,8 milyona ulaşması buradaki gelişmenin ve ihtiyacın temel göstergeleri olmaktadır.

Bu çalışma kapsamında kamu üniversitelerinde yönetsel etkinliği artırmaya yönelik olarak bir model önerisi ortaya konmaktadır. Bu şekilde üniversitelerin sınırlı olan kaynaklarını daha etkin ve etkili kullanmaları ile kaynak yaratma imkanlarının artırılması hedeflenmektedir. Böylece, eğitim, bilimsel araştırma ve topluma hizmet sunumu şeklinde sıralanan temel alanlarda, uluslararası rekabete açık, ülkenin ihtiyaç ve önceliklerine destek verecek bir yönetim sisteminin bu kurumlarda oluşturulması önemli hale gelmiştir.

Bu çerçevede çalışma dört ana bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde eğitim sektörüne kamu müdahalesi sorunu ve yüksek öğretime ilişkin temel yaklaşımlar ele alınmıştır. İkinci bölümde karşılaştırmalı bir çerçevede üniversitelerin kullandıkları kaynak gerek ekonominin bütünü içinde gerekse eğitim sektörü içinde incelenmiş ve seçilmiş dört ülkeden yedi üniversitenin mali yapılarına daha yakından bakılmıştır.

Üçüncü bölümde Türkiye’de üniversitelerin sayısal gelişimi ve mali yapılarındaki değişim ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. Burada temel yaklaşım üniversitelerin son 10 yıllık dönemde yaşadıkları gelişimin çeşitli parametreler eşliğinde ortaya konmasıdır. Dördüncü bölümde ise çalışma kapsamında ortaya konan bilgilerin ve değerlendirmelerin ışığında Türkiye’de üniversitelerde yönetsel etkinliği artırmaya yönelik bir model önerisi geliştirilmiştir.

1. Eğitim Sektöründe Kamu Müdahalesi Sorunu ve Yüksek Öğretime İlişkin Kavramsal Çerçeve

1960’lı yıllardan itibaren ekonomik kalkınma, bir ülkenin bilgi edinme ve edindiği bilgiyi uygulama yeteneği ile ilişkilendirilmektedir. Günümüzde piyasada üretilen mal ve hizmetler içinde bilginin payı giderek artmaktadır. Bilgi ve ileri teknoloji ağırlıklı üretim yapan ekonomilerin yüksek rekabet gücüne sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu anlayıştan yola çıkarak bilgiye dayalı ekonomiye geçiş, 21. yüzyılda bütün ülkelerin başta gelen önceliği haline gelmiştir.

Bilgiye dayalı ekonomiye geçiş için dört temel strateji öngörülmektedir (Salmi, 2009:4). Bunlar, güçlü bir beşeri sermaye altyapısı, etkin bir ulusal inovasyon sistemi, dinamik bir bilgi altyapısı ve uygun bir ekonomik ve kurumsal yapı olarak sıralanmaktadır.

Böylece, eğitim, Ar-Ge ve bilgi iletişim teknolojilerinin, kaliteli beşeri sermaye stoku, ürün ve süreçlerde yenilikler ile yeni teknolojilerin sürece dahil edilmesine, bunların daha yüksek bir rekabet gücü, maliyet etkin üretim, yeni piyasalara erişim ve kalitenin artmasına, bunların da cari işlemler dengesinde iyileşmeye ve kişi başına düşen GSYH’nin artmasına yol açması beklenmektedir.

Nitekim Finlandiya’nın sanayi ve ekonomik gelişmesinin aşamalarına baktığımızda, 1800’lerin ortalarından 1900’lerin başına kadar kaynak temelli bir ekonomi (ucuz ve bol ahşap ham maddesi, ithal edilen teknoloji ve geleneksel ürünler), II. Dünya Savaşı’ndan 1980’lere kadar yatırım temelli bir ekonomi (yatırım yapma yeteneği ve istekliliği, ithal edilen ancak geliştirilmiş teknoloji ve çeşitlendirilmiş ürünler), 1980’lerden bu yana ise bilgi temelli bir ekonomi (yurt içinde bilgi üretimi, inovasyon, ülkeye ait Ar-Ge teknolojileri ve tamamen yeni piyasalara açılan ürün yelpazesi) görüyoruz (WBI, 2007:49).

Bu nedenle bilginin elde edilmesi ve kullanılması, endüstri sonrası toplumların refaha ulaşmasında başta gelen unsurlardan bir tanesidir. Bu durumda, bilgi teknolojilerini kullanabilen ve bunları üretime aktarabilen nitelikli beşeri sermayenin sağlanmasında yüksek öğretimin yadsınamaz bir katkısı olduğunu belirtmek gerekir.

Sosyal faydasının sosyal maliyetinden yüksek olması ve beşeri sermayeyi geliştirerek ekonomide verimliliği artırması, kamu harcamaları içinde eğitim harcamalarını diğer sektör harcamalarından ayırmaktadır. Eğitim harcamalarının önemli bir kısmının fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik sosyal adalet niteliğindeki harcamalar içinde görülmesi ve pozitif dışsallığının yüksek olması nedenleriyle kamu, bu sektöre müdahale etmektedir (Yılmaz, 2007:43).

Devletin yüksek öğretime müdahalesinin temelinde yatan genel kabul görmüş gerekçeleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Cohn, 1990:28-32):

- a. Toplumun tüm kesimlerine yüksek öğretim hizmeti sunulması,
- b. Yüksek öğretimin dışsal faydası, bunun bölünemeyişi ve fiyatlara yansıtılamayışı,
- c. Demokratik yapının güçlendirilme ihtiyacı,
- d. Yeterli gelir düzeyine sahip olmayanların da yüksek öğretim alma haklarının korunması,
- e. Yüksek öğretim ve ekonomik büyüme arasındaki doğrusal ilişki olduğu varsayımı.

Yüksek öğretimin bir ekonomi üzerinde dolaylı ve dolaysız etkisinden bahsetmek mümkündür. Dolaysız etkisi, nitelikli eğitilmiş işgücünün, üretim faktörleri içinde yer almasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanında, verimlilik ve yatırım kapasitesini artırmak suretiyle ekonomik gelişmenin başta gelen stratejik faktörleri üzerinde de dolaylı bir etkisi söz konusu olabilmektedir (Korkmaz, 1975:133-134). Bu durumda yüksek öğretimin ekonomik gelişme üzerindeki etkisini, verimlilik artışı, teknoloji, kaynak tahsisinde etkinlik ve sosyal gelişme başlıkları altında incelemek mümkündür.

Böylece, sermaye stoku ve fiziki sermaye kapasitesi yanında bilgi birikimi ve bu bilgiyi etkin bir şekilde kullanma kapasitesi, ekonomik büyümenin açıklanmasında

önemli bir değişken olarak yer almıştır. Bu durumda, beşeri sermayeye yapılan yatırım sonucunda yaratılacak teknolojik gelişme ve yeni teknolojilerin beşeri sermaye birikimi aracılığıyla kullanımı, fiziki sermaye stokuna yapılan çok az ilave ile bile, daha yüksek seviyede bir üretimi gerçekleştirebilecektir. Ancak fiziki sermayeye yeterli yatırım yapmadan beşeri sermaye yatırımı yapmanın daha düşük ekonomik büyümeye ve işsizliğe neden olabileceğini de dikkate almak gerekir. Bu nedenle fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarının birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısı olduğunun altını çizmek gerekir.

Bu durumda, eğitim harcamalarının büyüme ile ilişkisi esas olarak beşeri sermayenin gelişmesi ile kurulmaktadır. Beşeri sermaye, bireye mal olmuş, beceri diye tanımlanabilecek yetenekler ile diğer nitelikli değerler olarak tanımlanmaktadır (Culyer, 1980). Bu cümleden olarak beşeri sermaye teorisi iki yaklaşım çerçevesinde açıklanmaya çalışılmaktadır.

Bunlardan ilki, artık değer yaklaşımıdır. Bu yaklaşım toplam üretim düzeyindeki artışın üretim faktörlerindeki artışın üstünde gerçekleşmesi sonucu, aradaki açıklanamayan farkın önemli bir kısmı, işgücünün eğitimindeki artıştan kaynaklanmaktadır (Denison, 1962; Akalın, 2003). İşgücünün üretim sürecinde, kalitesindeki artış sermayeyle karşılaştırıldığında -Cobb-Douglas üretim fonksiyonundan hareketle- ampirik gözleme dayanan bir çok gelişmiş ülke örneğini içeren çalışmalarda milli gelir artışını yani büyümeyi daha fazla etkilediği görülmektedir (Denison, 1962). Artık değeri eğitim dışında belirleyen diğer faktörlerin değişmediği varsayımında, eğitim artışı sonucu beşeri sermayedeki artış toplam üretim düzeyini üretim faktörlerindeki artışın üzerinde yukarıya çekmektedir.

İkinci olarak maliyet yarar analizi çerçevesinde eğitim sektörüne yönelik olarak kişilerin ve kamunun aktardığı kaynağın büyüklüğü ve bileşiminin ekonomide kaynak kullanımını etkilemesi suretiyle ne düzeyde bir etkinliğe ve/veya etkinlik kaybına yol açacağıdır. Bu ise orta vadede büyümeyi etkilemesi açısından önem taşımaktadır. Kamu ve özel kesimin toplamı olarak eğitime yapılan yatırım, ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre GSYH'ye oran olarak %5-10 arasında değişmektedir. Dışsallıklar ve sosyal etkisi ile birlikte düşünüldüğünde eğitime veya genel anlamda beşeri sermayeye yönelik harcamalar ekonomide önemli bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Ülkelerde harcamaların doğru önceliklendirilmesi ve ülkenin faktör stokunun kalitesinin yükseltilmesi suretiyle üretim kapasitesinin genişletilmesi açısından eğitim sektörü özel bir öneme sahip olmaktadır.

Eğitim harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki her zaman sanıldığı gibi açık olmayabilmektedir. Bu da daha çok eğitim harcamalarının mali istatistiklerde detaylı olarak yer almamasının ya da daha önemlisi, eğitime yapılan harcama ile işgücüne katılım arasındaki uzun dönemli ve gecikmeli bir ilişkinin bulunmasının bu konuda etkili olmasıdır (Emil et al, 2003:9).

Eğitim harcamaları ile ekonomideki verimlilik arasındaki ilişki bugüne kadar yapılan bir çok ampirik çalışmayla ortaya konmuştur. Ancak burada sorulması gereken temel sorular: (i) politika oluşturulması sürecinde ekonomideki kaynakların eğitime aktarılması durumunda diğer alanlara aktarılmamasına göre ortaya çıkan alternatif maliyetlerin ne düzeyde hesaplandığı, (ii) Eğitim harcamalarının eğitim düzeylerine göre dağılımında verimlilik ilişkisine ne düzeyde bakıldığı, (iii) Eğitim harcamalarının finansmanında kamu özel sektör paylaşımının nasıl olduğudur. Aslında tüm bu sorular ve verilen cevaplar eğitimin makro ekonomik getirisinin

hesaplanması açısından önem taşımakta ve özellikle kamu politikalarının oluşturulma sürecine yön vermektedir (Yılmaz, 2007:47).

Buna ilave olarak, devletin eğitim hizmetlerinin arzında ve finansmanında rol oynaması genelde istense de bunun derecesi ve rolü konusunda çok kesin bir görüş birliği yoktur. Ancak, öteden beri birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devlet, yüksek öğretim hizmetinin sunulmasında önemli rol oynamaktadır. Eskisi kadar olmasa da yüksek öğretim harcamaları devlet bütçeleri içinde önemli olan yerini halen korumaktadır.

Yüksek öğretimin üç temel fonksiyonu vardır. Bunlar:

a. Öğretim: En temel faaliyettir. Toplumsal fayda söz konusudur.

b. Bilimsel araştırma: Yüksek öğretimin misyonu, bilgiyi genişletmek ve yaymaktır.

c. Kamu hizmeti: Yüksek öğretim kurumları ile toplum arasında bir hizmet ilişkisi vardır. Bunlar; kültürel, sosyal ve sportif etkinlikler ile sağlık gibi topluma sunulan hizmetlerdir.

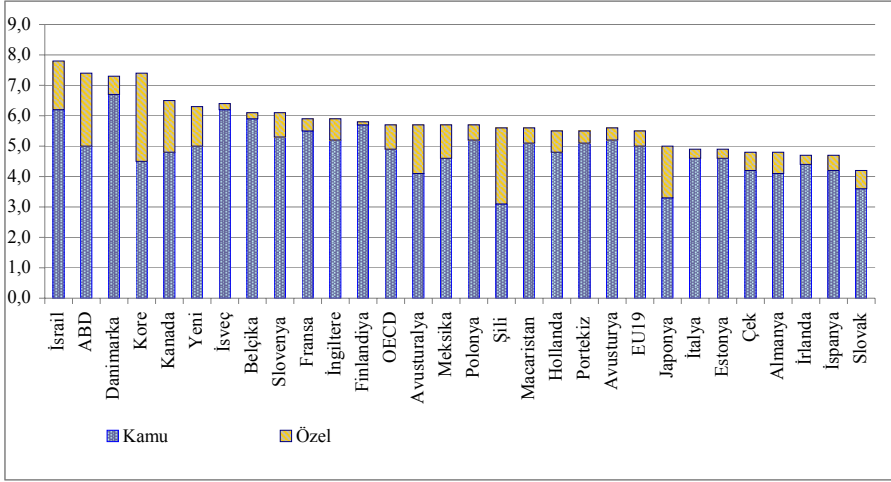
Yüksek öğretim kurumları, bu fonksiyonların birisi ya da hepsi kapsamında faaliyette bulunabilir. Ancak günümüzde bu fonksiyonların iç içe geçtiklerini, bunlar arasında kesin bir ayırım yapmanın zor olduğunu da ifade etmekte fayda vardır. Örneğin bilimsel araştırma kapsamında yürütülen bir faaliyet aynı zamanda kamu hizmeti fonksiyonuna da hizmet edebilir. Öte yandan bilimsel araştırma faaliyeti bazı durumlarda kendi içinde öğretim faaliyetini de barındırabilir. Burada önemli olan, yüksek öğretim hizmeti kapsamında bu fonksiyonların etkin ve sonuç odaklı bir şekilde nasıl yerine getirildiği, ekonomide ve üretim süreçlerinde nasıl bir katma değer yaratıldığı ile ilgili bir sorundur.

2. Üniversitelerin Kullandıkları Kaynakların Analizi

2.1. Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Eğitim Harcamaları ve Üniversiteler

Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı bugün birçok ülkede %5-6 arasında değişen oranlardadır. Bu oran OECD ülke ortalamasında %6'ya yaklaşırken bazı OECD ülkelerinde %8'lere kadar çıkmakta, yine bazı ülkelerde ise %4'lere kadar düşmektedir. OECD ülkeleri genelinde baktığımızda, eğitim harcamalarında ortalamanın üstüne çıkan ülkelerde, (Finlandiya, İsveç, Belçika gibi ülkeler bu eğilimin dışında kalmakla birlikte) bu büyüklüğü belirleyen faktörlerin başında kamu dışı aktörlerin yaptığı harcamaların geldiği görülmektedir.

OECD ortalamasında 2006 yılı için toplam eğitim harcamaları içinde kamu dışı kesimin eğitim harcamaları %13,8 oranında, AB 19 üye ülke ortalamasında ise %9,1 oranında çıkmaktadır. Özel kesimin payı ülkeler arasında önemli oranda farklılaşmaktadır. Finlandiya, İsveç gibi ülkelerde kamu dışı kesimin payı %1-3'lere kadar düşerken ABD, Kore, Japonya gibi ülkelerde bu pay %30'ların üzerine çıkmaktadır.



Kaynak: OECD Education at a Glance, 2009

Grafik 1: Ülkelerin Toplam Eğitim Harcamalarının GSYH'ye Oranları (2006, %)

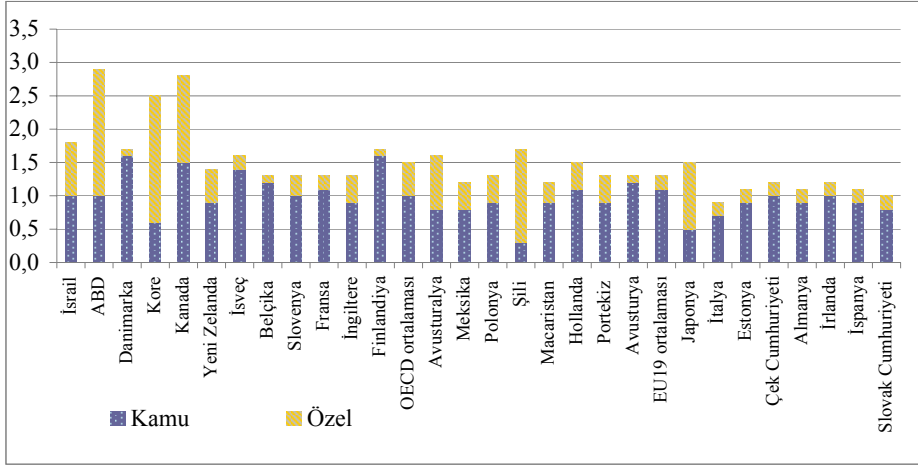
Türkiye, eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı açısından OECD ortalamasının altında kalmakla birlikte bu düzeye çok da uzak bir noktada değildir. 2002 yılında OECD eğitim harcamaları toplamının GSYH'ye oranı %5,9 iken bu oran Türkiye'de %5,4 düzeyine çıkmıştır (TÜİK 2002 Hanehalkı Eğitim Bütçe Anketi Sonuçları ve Yılmaz, 2007: 189). 2006 yılı verilerine baktığımızda OECD eğitim harcamaları ortalaması %5,8 düzeyinde çıkmakta, Türkiye verileri ise bu çalışma kapsamında yapılan tahminlerin ışığında %4,5-5 arasında değişen oranda çıkmaktadır.

Türkiye eğitim harcamaları açısından toplamda OECD düzeyine yaklaşmakla birlikte harcamaların kamu ve özel harcamalar ayrımına bakıldığında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Türkiye'yi OECD ortalamasına yakınlaştıran özel sektör eğitim harcamalarının (özellikle hanelerin cepten yaptığı harcamaların) büyüklüğü olmaktadır. Kamu harcamalarının GSYH'ye oranı açısından baktığımızda OECD ortalaması ile Türkiye ortalaması arasındaki fark hâlâ yüksekliğini korumaktadır. Nitekim 2006 yılında OECD'nin kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı %3,4 iken bu oran OECD'nin Türkiye verilerinde %1,9 düzeyinde çıkmaktadır (OECD verilerinin hesaplama yönteminden kaynaklanan nedenlerle, yüksek öğretim dışındaki kısmın Türkiye için veri standardizasyonundan kaynaklanan nedenlerle eksik hesaplandığını tahmin etmekteyiz). Tüm eğitim seviyeleri toplamında ise Türkiye'nin, OECD ortalamasının %55'ine karşılık gelen bir düzeyde kamu kaynağı ayırdığı görülmektedir.

Toplam böyle çıkmakla birlikte eğitim düzeyleri açısından kullanılan kamu kaynağının OECD ortalamasından farklılaşması eğitim düzeylerine göre daha belirgin hale gelmektedir. Örneğin yüksek öğretimde Türkiye, OECD ortalamasına %80 düzeyinde yaklaşırken bu oran ilköğretim ve ortaöğretim toplamında %55'ler düzeyinde kalmaktadır.

Bugün gelişmiş ülkelerde toplam eğitim harcamalarının yaklaşık dörtte biri yüksek öğretime gitmektedir. Geri kalan %75'i ise yüksek öğretim dışındaki eğitim

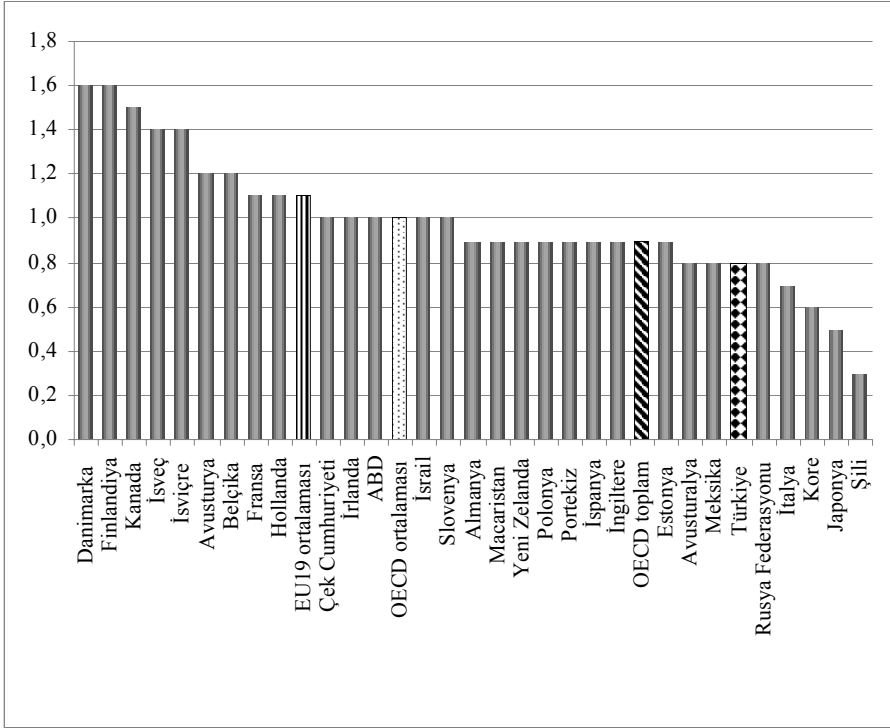
düzeyleri tarafından kullanılmaktadır. OECD ülkelerinde ortalama olarak yüksek öğretime ayrılan kaynağın GSYH’ye oranı %1,5 oranında olmakla birlikte ülkeler arasındaki sapma toplam eğitim harcamalarına göre oldukça yüksek oranda çıkmaktadır. ABD, Kore, Kanada gibi ülkeler, ortalama oranın yaklaşık bir katı üzerinde sayılacak düzeyde harcama büyüklüğüne sahiptir. Üniversitelere yönelik eğitim harcamalarında, özel harcamaların payı beklendiği şekilde yüksek çıkmakla birlikte, bu oranın ülkeler arasında farklılaşmış olması, uygulanan politikaların farklılık göstermesi açısından önemlidir.



Kaynak: OECD, Education at a Glance, 2009

Grafik 2: Ülkelerin Üniversite Eğitime Yönelik Harcamaların GSYH'ye Oranları (2006, %)

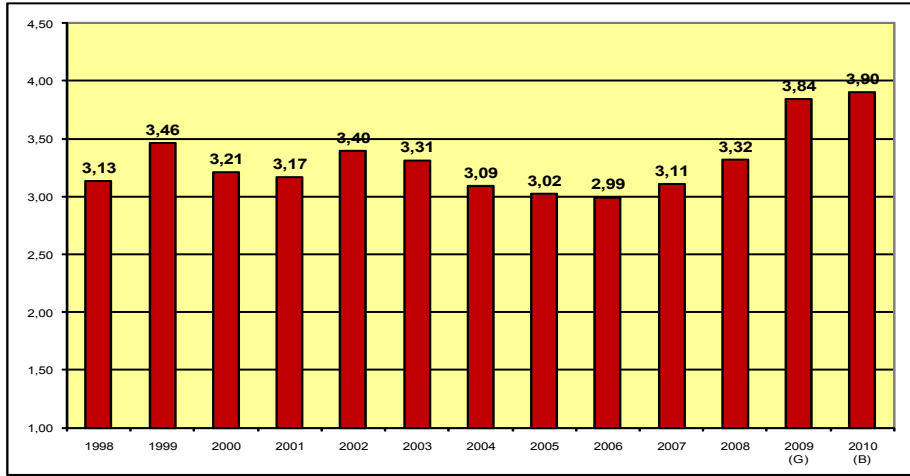
Yüksek öğretime ayrılan kamu kaynakları açısından OECD ülkeleri farklılaşmakla birlikte harcamaların GSYH'ye oranı ortalama %1 düzeyindedir. AB ortalaması OECD ortalaması üzerine çıkarken Türkiye kamu kaynağı açısından OECD üyesi ülkeler içinde son sıralarda yer almaktadır. Bununla birlikte Türkiye, yukarıda belirttiğimiz şekilde diğer eğitim düzeylerine göre görece olarak yüksek öğretime çok daha fazla kaynak ayıran ülkeler grubu arasında yer almaktadır.



Kaynak: OECD Education at a Glance, 2009

Grafik 3: OECD Ülkelerinde Yüksek Öğretime Ayrılan Kamu Kaynaklarının GSYH'ye Oranları

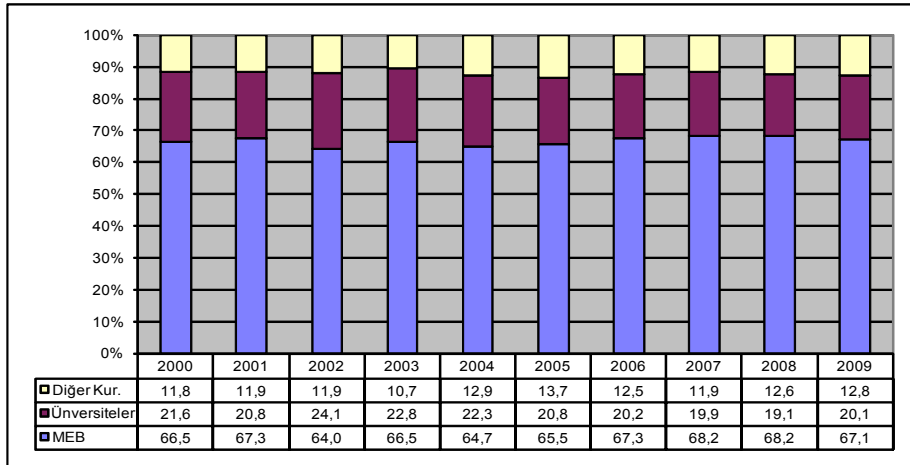
Türkiye'de eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı dönem boyunca dalgalı bir yapı içinde olmuştur. 2000 yılında eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı %3,2 oranındayken, bu oran 2005 ve 2006 yıllarında %3'e kadar düşmüştür. 2008 yılından itibaren tekrar yükselmeye başlayan oran, özellikle personel harcamalarına yönelik uygulamaların etkisiyle %3,8'lere çıkmıştır. Burada 2009 ve 2010 yıllarında, ekonomideki daralmanın da dönemsel etkisi dikkate alınmalıdır.



Kaynak: Yılmaz, Emil 2008, 2010; Yılmaz 2007

Grafik 4: Türkiye’de Eğitim Harcamalarının GSYH’ye Oranlarının Gelişimi

Türkiye’de yüksek öğretim için ayrılan eğitim amaçlı kamu kaynağının GSYH’ye oranı son 10 yılda %0,8-1 arasında değişmektedir. Eğitim harcamaları içinde üniversiteler tarafından kullanılan eğitim harcamalarının oranı ise %20-22 arasında çıkmaktadır (döner sermayeler ve aynı harcamalar dahil eğitim harcamaları). Bu tutara Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğünün yapmış olduğu eğitim harcamaları da eklendiğinde bu oran %27’lere kadar çıkmaktadır. OECD ülkelerinde bu oranın %22’ler civarında olduğu dikkate alındığında Türkiye toplam eğitim harcamaları içinde yüksek öğretime ayrılan kaynağın oranı açısından OECD ortalamasının yaklaşık beş puan üzerinde yer almaktadır.



Kaynak: Yılmaz, Emil 2008, 2010; Yılmaz 2007

Grafik 5: Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Kurumlara Göre Dağılımı

2.2. Seçilmiş Ülke Üniversitelerinde Mali Yapı

Bu bölümde İngiltere, ABD, Danimarka ve Fransa olmak üzere dört ülkenin iyi üniversiteleri arasından seçilmiş toplam yedi üniversitenin mali yapısına ana büyüklükler çerçevesinde bakılacaktır. Bu şekilde üniversitelerin kaynak ve harcama yapıları, ana kalemler itibarıyla değerlendirilmek suretiyle özellikle ülkeler arasında üniversitelerin mali yapılarını belirleyen yapısal farklılıklar ele alınmış olacaktır. Ayrıca bahsedilen bu bilgilerin ülkemiz yüksek öğretim sisteminin şekillendirilmesi bakımından bir gelecek perspektifi verebileceği düşünülmektedir.

Çalışmanın sınırları kapsamında seçilen üniversitelerin mali kaynakları ile harcamalarının yapısı ve farklılıkları bu bölümde değerlendirilmiştir. Bu şekilde ülkelere göre üniversitelerin kaynaklarının öğrenci harçları, kamu katkısı ve araştırma projeleri bakımından dağılımı ortaya konmuştur. Ülkelere bakıldığında, kaynak yapısındaki farklılaşma açık bir şekilde görülmektedir. ABD üniversitelerinde öğrenci harçları ve üniversitenin kendi kaynakları ile araştırma projeleri ve sözleşmeler öne çıkarken, Avrupa üniversitelerinde öne çıkan kamu katkısı ile araştırma projeleri ve sözleşmeler olmaktadır. Örneğin İngiltere’de üniversitelerde kamu katkısı %18-35 arasında değişen oranlarda çıkarken bu oran Fransa’da %70’lere ulaşmaktadır. ABD’de ise kamu katkısı (federal fonlar, eyalet fonları ve yerel fonlar olmak üzere) toplam kamu üniversite kaynaklarının ortalama %15-20’si arasında değişmektedir. Kaynak yapısındaki dağılım yine üniversitelerin araştırma potansiyellerine, bölümlerin sağlık, fen, tıp gibi dağılımına bağlı olarak da farklılaşmaktadır. Bu anlamda tıp ve fen bilimlerinde belli bir düzeyin üzerinde olan üniversitelerde araştırma kaynakları daha yüksek çıkmaktadır. Araştırma projeleri ile sözleşmeler yine Türkiye’den farklı olarak bugün gelişmiş ülke üniversitelerinde önemli bir kaynak haline gelmiştir. Kamu ve özel destekli olan araştırma projeleri ile sözleşmeleri ABD ve İngiltere’de üniversitelerin toplam kaynakları içinde önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. İngiltere’de %17-40 arasında değişen araştırma fonlarının toplam üniversite gelirleri içindeki payı, ABD’de daha düşük çıkmaktadır. Bunun temel nedeni bu ülkede öğrenci harçlarının toplam gelirler içindeki payının görece olarak daha yüksek çıkmasıdır. Tabii bu ülkelerdeki üniversitelerin mali büyüklükleri dikkate alındığında %20’lerde olan oranın ekonomik boyutu daha iyi anlaşılacaktır.

Harcamalara baktığımızda ise belirgin olan kalemin personel giderleri olduğu görülmektedir. Ortalama %50’ler civarında olan personel harcamaları bazı üniversitelerde %60’ların üzerine çıkmaktadır. Üniversiteler büyüdükçe araştırma projeleri ile sözleşmelerin payı artmakta bu ise personel giderleri yanında diğer hizmet giderlerinin artmasını beraberinde getirmektedir.

Bu çerçevede şimdi seçilmiş ülke üniversitelerinin gelir ve giderlerinin bileşimini inceleyelim.

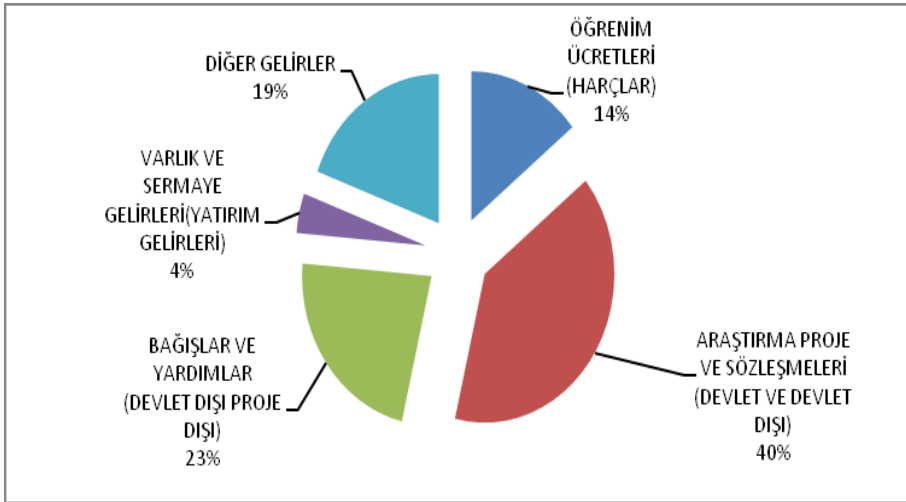
2.2.1. Oxford Üniversitesi

Bir İngiliz üniversitesi olan Oxford üniversitesi, 1096 yılından beri eğitim-öğretimi sürdürmektedir. İngiltere’deki en iyi devlet üniversitelerinden biri olup, dünya sıralamasında da ilk 10 üniversite arasında yer almaktadır. 2008 yılında, lisans 11.734, lisansüstü 8.101 ve diğer 495 olmak üzere toplam 20.330 öğrencisi vardır. 2008 yılında 1.600 akademik, 6.827 idari, 3.500 araştırmacı; 2009 yılında ise 1.700 akademik, 7.221 idari, 3.600 araştırma personeli bulunmaktadır. Üniversite Sanat ve Beşeri Bilimler, İşletme ve Sosyal Bilimler, Tıp ve Sağlık, Bilim ve Teknoloji konularında fakülte ve bölümleri ile eğitim hizmeti vermektedir.

2008 yılında bilimsel araştırma ve proje sayısı 1.776; 2009 yılında ise 1.920 olarak gerçekleşmiştir.

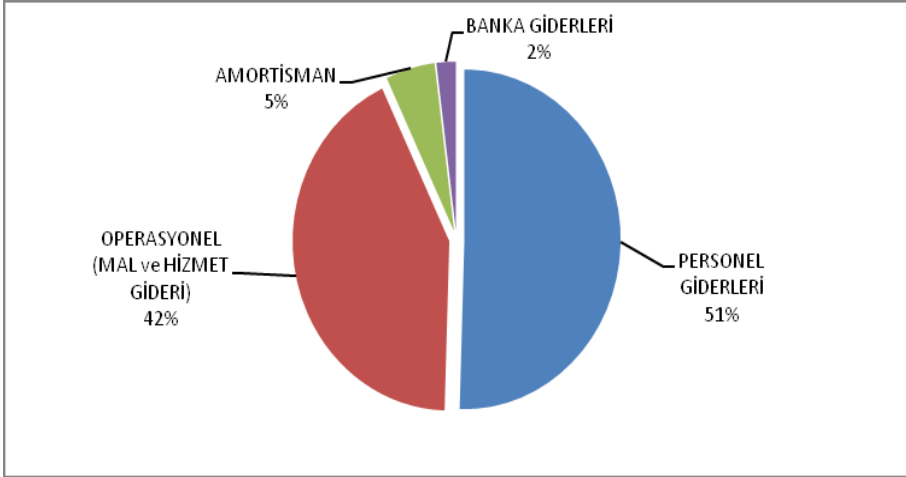
2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

Gelir Yapısı: 2009 yılında toplam gelirleri 862 milyon sterlidir. Araştırma proje ve sözleşme gelirleri %40’lık payla ilk sırada yer almaktadır. Bağışlar ve yardımlar %23’lük bir payı temsil etmektedir. Bu tutar aynı zamanda HEFCE (Higher Education Funding Council for England) tarafından yapılan finansal destek anlamına gelmektedir. HEFCE’nin toplam 195,3 milyon sterlin (%23’lük kısım) olan desteğinin içinde yer alan 110,1 milyon sterlinlik kısmı, bilimsel araştırmalara yönelik olarak yapılan bağıştır. Öğrenim ücretleri (%14), varlık ve sermaye gelirleri (%4) ile diğer gelirler (%19) payla kaynakları tamamlamaktadır.



Grafik 6: Oxford Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2009 yılında toplam giderleri 866,8 milyon sterlidir. Personel giderleri 437,6 milyon sterlin (%51) olarak önemli bir paya sahiptir. Operasyonel giderler (mal ve hizmet giderleri) 367,8 milyon sterlin (%42) ile ikinci ağırlıklı unsur olmaktadır.



Grafik 7: Oxford Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

Araştırma gelirlerinin yıllar itibarıyla gelişimine baktığımız zaman son 4 yılda ortalama artışın %17 olduğunu görüyoruz.

Tablo 1: Oxford Üniversitesi Yıllar İtibarıyla Dış Kaynaklı Araştırma Gelirleri

Akademik Yıl	Milyon £	%Artış
2004/05	184	6
2005/06	213	16
2006/07	248	16
2007/08	285	15
2008/09	341	19

Araştırma gelirlerinin paylaşımına baktığımızda en yüksek payı Tıp ve Fen Bilimlerinin aldığını görüyoruz.

Tablo 2: Oxford Üniversitesi 2008/2009 Yılı Dış Kaynaklı Araştırma Gelirlerinin Akademik Paylaşımı

Akademik Paylaşım	Milyon £
Tıp	217
Matematik, Fizik ve Yaşam Bilimleri	80
Sosyal Bilimler	31
Beşeri Bilimler	9
Akademik Servisler ve diğer	3
Toplam	341

Kaynak: http://www.admin.ox.ac.uk/rso/statistics/ar_2008-09.shtml (Erişim, Mayıs/2010)

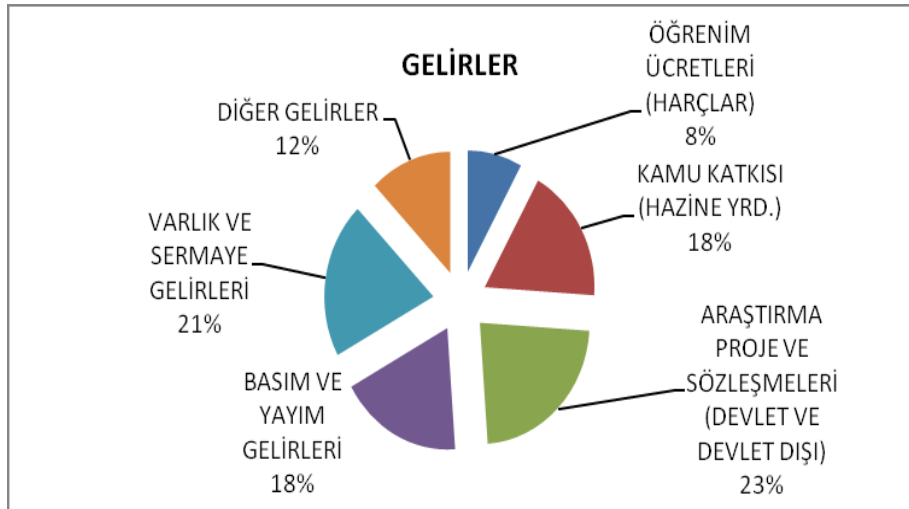
2.2.2. Cambridge Üniversitesi

İngiltere’nin ikinci ve Avrupa’nın dördüncü en eski devlet üniversitesidir. Üniversite 1209 yılında kurulmuştur. Cambridge’de yerleşik üniversite, akademik bakımdan dünya sıralamasında ilk beşin içindedir. 12.018 lisans, 6.378 lisansüstü olmak üzere toplam 18.396 öğrencisi bulunmaktadır. Toplam 8.614 personeli vardır.

Beşeri Bilimler ve Sanat, Biyoloji, Tıp, Sosyal Bilimler, Fizik, Teknoloji konularında eğitim-öğretim vermektedir.

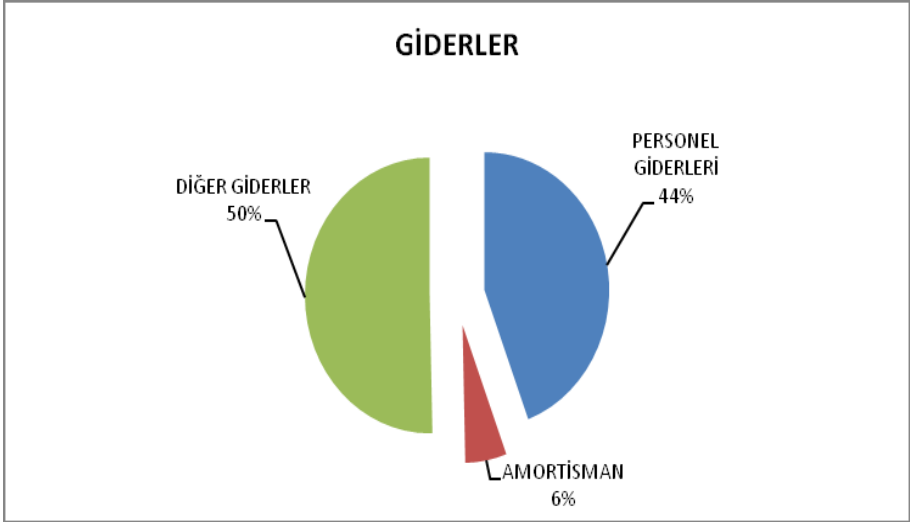
2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

Gelir Yapısı: 2009 yılında toplam geliri yaklaşık 1.140 milyon sterlidir. Araştırma proje ve sözleşme gelirleri toplam gelirler içinde 260 milyon sterlinle (%23) göze çarpmaktadır. Varlık ve sermaye gelirleri 237 milyon sterlin (%21), kamu katkısı 205 milyon sterlin (%18). İncelenen diğer üniversitelerden farklı olarak Cambridge Üniversitesi’nde basım ve yayım gelirleri %18’lik bir payla yaklaşık 207 milyon sterlidir. Öğrenim ücretleri %8’lik payla toplam gelirler içinde görece olarak küçük bir paya sahiptir.



Grafik 8: Cambridge Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2009 yılında üniversitenin toplam giderleri 1.156 milyon sterlin ile gelirlerin çok az üzerine çıkmıştır. Personel giderleri 512 milyon sterlin (%44) olarak gerçekleşirken, operasyonel giderler ağırlıklı olan diğer giderler 582 milyon sterlin tutarında (%50) gerçekleşmiştir.



Kaynak: www.admin.cam.ac.uk/univ/annualreport/ (Erişim: Mayıs/2010)

Grafik 9: Cambridge Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

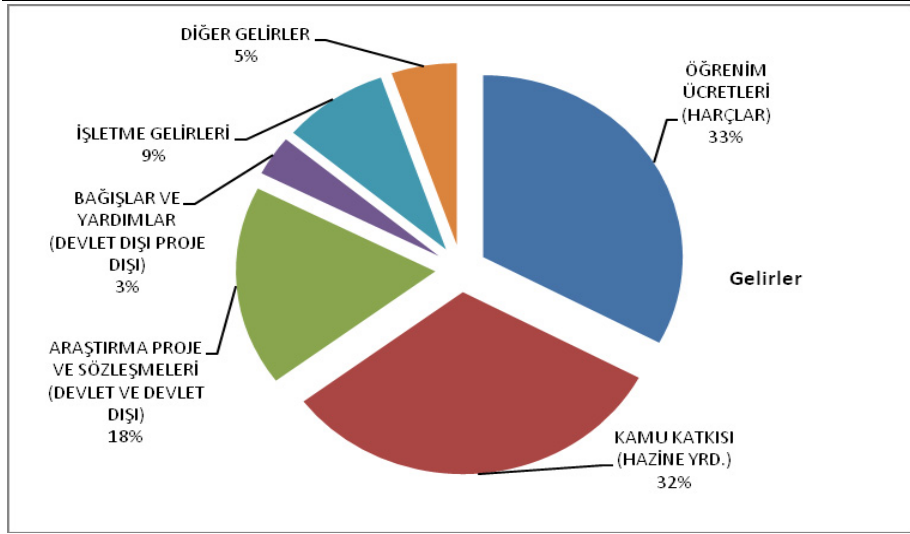
2.2.3. Arizona Üniversitesi

Arizona Eyalet Üniversitesi, 1885 yılında Amerika'nın en büyük 5 eyaletinden birisi olan Arizona'da kurulmuştur. Üniversite, 4 adet yerleşkeden oluşmaktadır. Downtown Phoenix yerleşkesinde şehir yaşamı ve kamuya yönelik eğitim programları bulunmaktadır. Polytechnic yerleşkesi, teknik eğitim programlarına odaklanmıştır. Tempe yerleşkesi, eğitim, sanat ve hukuk ağırlıklı programlara sahiptir. Son olarak West yerleşkesi, genel olarak, sanat, iş yönetimi ve eğitim alanlarında programlar içermektedir. Üniversite, 2007 yılında dünyada bir ilk olan "Sürdürülebilirlik Fakültesi"ni kurmuştur. Bu fakülte, lisans ve lisansüstü programlara sahip olan çevresel, ekonomik ve sosyal meselelere çözüm üretmeyi hedefleyen farklı disiplinlerden oluşan bir fakültedir.

2008 yılında, 53.298 lisans, 13.784 yüksek lisans olmak üzere toplam 67.082 öğrencisi; 2010 yılında, 50.485 lisans, 13.004 yüksek lisans olmak üzere toplam 63.489 öğrencisi vardır. 2008 yılında, 3.095 akademik, 102 idari olmak üzere toplam 3.197 personeli bulunmaktadır.

2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

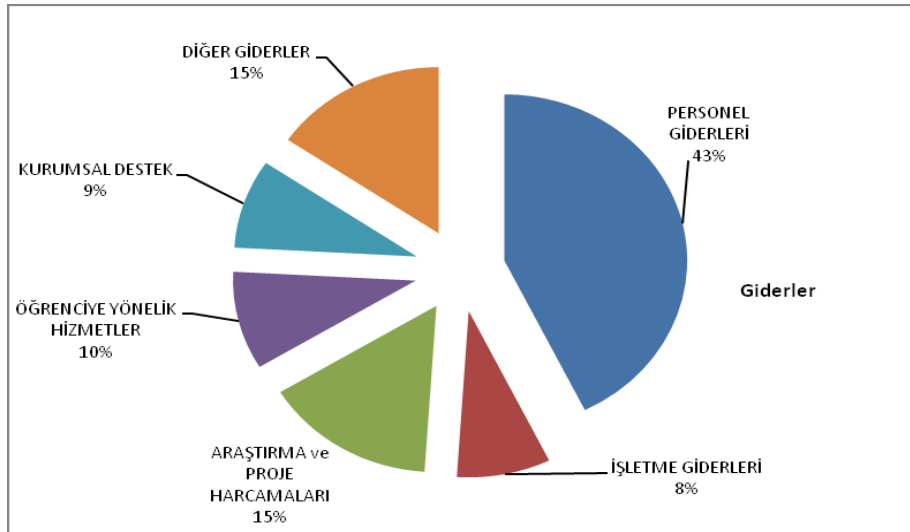
Gelir Yapısı: 2009 yılında üniversitenin toplam geliri 1,52 milyar dolardır. Toplam gelirden öğrenim harçları 499 milyon dolar tutar ile %33'lük bir kısmı oluşturmaktadır. Kamu katkısı da üniversitenin gelir kaynaklarında 487 milyon dolar (%32) gibi bir oranla öğrenim harçları kadar önemli paya sahiptir. Diğer bir önemli gelir kaynağı ise 271 milyon dolar (%18) ile devlet ve devlet dışı kurumlar için yapılan araştırma faaliyetlerini kapsamaktadır.



Kaynak: <http://budget.asu.edu/state-investment-0>

Grafik 10: Arizona Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2009 yılında üniversitenin toplam giderleri 1,46 milyar dolarla gelirlerinden düşüktür. Üniversitenin en büyük harcama kalemi 627 milyon dolar (%43) ile personel giderleridir. Araştırma ve proje giderleri 224 milyon dolar (%15) ile ikinci en büyük harcama kalemidir. Öğrenciye yönelik hizmetler 140 milyon dolar (%10) ile üçüncü büyük harcama kalemini oluşturmaktadır. Diğer gider kalemleri (amortisman, yapım ve bakım dahil edilerek) harcamaların %15'i olarak 227 milyon dolardır.



Kaynak: <http://budget.asu.edu/state-investment-0>

Grafik 11: Arizona Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

2009 yılında Arizona eyalet üniversitesi 2008 yılına göre daha düşük kamu katkısı elde etmiştir. 2008 yılında 483 milyon dolar olan kamu fon tahsisi 2009'da 417 milyon dolara gerilemiştir.

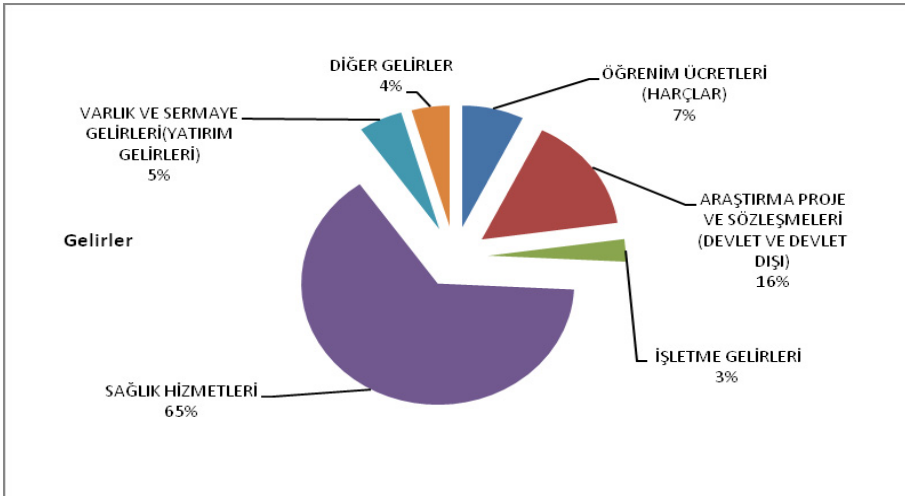
2.2.4. Rochester Üniversitesi

Rochester Üniversitesi 1850 yılında New York eyaletinin Rochester şehrinde kurulmuştur. Özel bir üniversite olan Rochester Üniversitesi, ülkenin ilk optik teknolojisi üzerine eğitim ve araştırma yapan programını bünyesinde barındırmaktadır. 1929 yılında Mühendislik ve Uygulamalı Bilimler Fakültesinin içinde kurulan Optik Enstitüsü, Optik Fiziği, Uygulamalı Optik ve Optik Mühendisliği alanlarında eğitim vermektedir. 1970'de kurulan Lazer Enerji Laboratuvarı bilimsel araştırma alanında önemli faaliyetlere sahip bir birimdir. Yaklaşık 2 milyar dolar bütçesi olan Rochester Üniversitesi Tıp Merkezi kapsamında 9 birim bulunmaktadır. Bunlar: 1. Tıp ve Dış Hekimliği Fakültesi, 2. Strong Memorial Hastanesi, 3. Highland Hastanesi, 4. Golisano Çocuk Hastanesi, 5. James P. Wilmot Kanser Merkezi, 6. Hemşirelik Okulu, 7. Eastman Dış Hekimliği Merkezi, 8. Visiting Hemşirelik Hizmeti ve 9. Highlands at Pittsford'dır.

Üniversitede lisans 5.374, lisansüstü 4.484, sağlıkla ilgili 1.365 olmak üzere toplam 11.223 öğrenci bulunmaktadır. Akademik 14.378, idari 1.875 olmak üzere toplam 16.253 personeli vardır.

2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

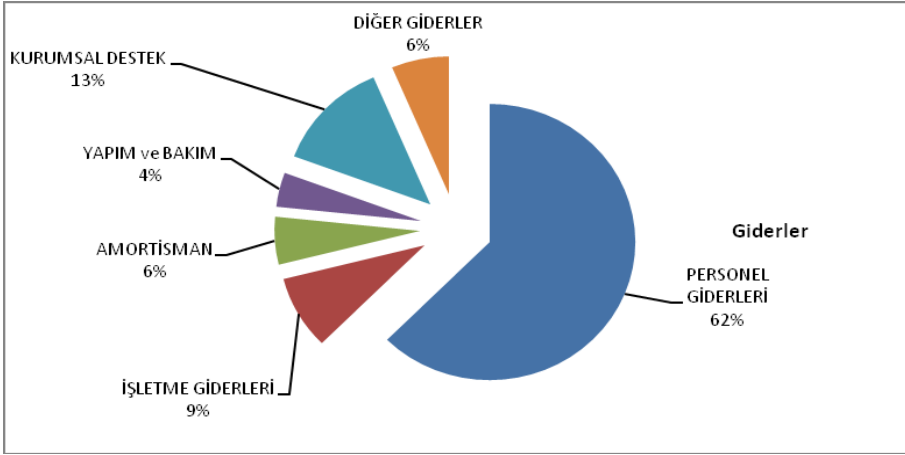
Gelir Yapısı: 2009 yılında üniversitenin toplam geliri 2,48 milyar dolardır. Tıp alanında eğitim ve araştırmaları yoğun olan üniversitenin, sağlık hizmeti gelirleri 1,6 milyar dolar ile en büyük gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu kaynağın toplam gelirleri içindeki payı %65'tir. Araştırma proje ve sözleşmeleri 385 milyon dolar ile %16'lık bir payı oluşturmaktadır. Üniversite, bunların dışında, öğrenim ücretleri (%7), varlık ve sermaye gelirleri (yatırım gelirleri) (%5), diğer gelirler (%4), işletme gelirleri (%3) ve diğer gelirlerden (%4) oluşan bir gelir büyüklüğüne sahiptir.



Kaynak: <http://www.urmc.rochester.edu/news/publications/annual-report/2009/research/nih-funding.cfm> (Erişim: Mayıs/2010)

Grafik 12: Rochester Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2009 yılında üniversitenin toplam giderleri 2,45 milyar dolar olmuştur. Personel giderleri %62’lik bir pay ile 1,5 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Kurumsal destek giderleri 316 milyon dolar ile %13’lük bir paya sahiptir.



Kaynak: <http://www.urmc.rochester.edu/news/publications/annual-report/2009/research/nih-funding.cfm> (Erişim: Mayıs/2010)

Grafik 13: Rochester Üniversitesi Giderlerinin Yüzde Dağılımı

Rochester Üniversitesine Tıp ve Diş Hekimliği alanında Ulusal Sağlık Kuruluşları tarafından fon tahsis edilmektedir. Ulusal Sağlık Kuruluşları, Amerika Birleşik Devletleri’nin Sağlık ve Beşeri Hizmetler Departmanına bağlı tıp alanındaki araştırmaları destekleyen ve yürüten federal bir oluşumdur.

Tablo 3: Yıllar İtibarıyla Ulusal Sağlık Kuruluşları Tarafından Rochester Tıp ve Diş Hekimliği Fakültelerine Sağlanan Fonlar

Yıllar	Miktar (Milyon Dolar)	Değişim %
1999	76.2	5,4
2000	90.8	19,2
2001	108.2	19,2
2002	122.4	13,1
2003	134.9	10,2
2004	140.6	4,2
2005	143.3	1,9
2006	143.2	-0,1
2007	161.8	13,0
2008	152.2	-5,9
2009	201.3	32,3

Kaynak: <http://www.nih.gov/about/NIHoverview.html>

2.2.5. California Üniversitesi

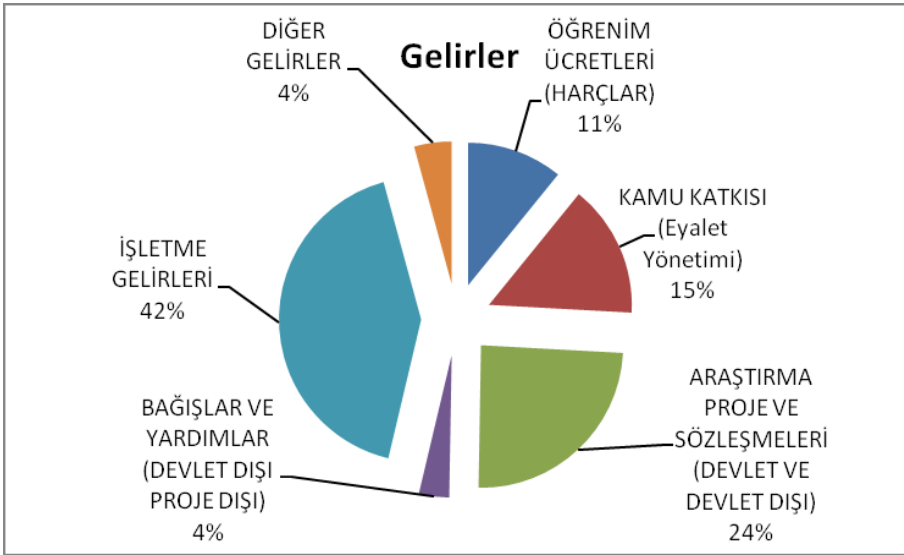
California Üniversitesi 1869 yılında kurulan bir devlet üniversitesidir. Bugün California Üniversitesi'nde 433 binden fazla öğrenci ve 44 binden fazla personel bulunmaktadır.

California Üniversitesi tarımda, sağlıkta, teknolojiye ve çevresel olarak birçok alanda önemli araştırmaları vardır. California Üniversitesi'nin üç araştırma laboratuvarı ve beş sağlık merkezi mevcuttur. Her yıl üç milyondan fazla kişi tedavi edilmektedir. Üniversite 23 kampüsten oluşmaktadır.

Üniversitenin Sanat ve Beşeri Bilimler, İşletme ve Sosyal Bilimler, Tıp ve Sağlık, Bilim ve Teknoloji, Dil ve Kültürel Çalışmalar ile Mühendislik konularında fakülte ve bölümleri bulunmaktadır.

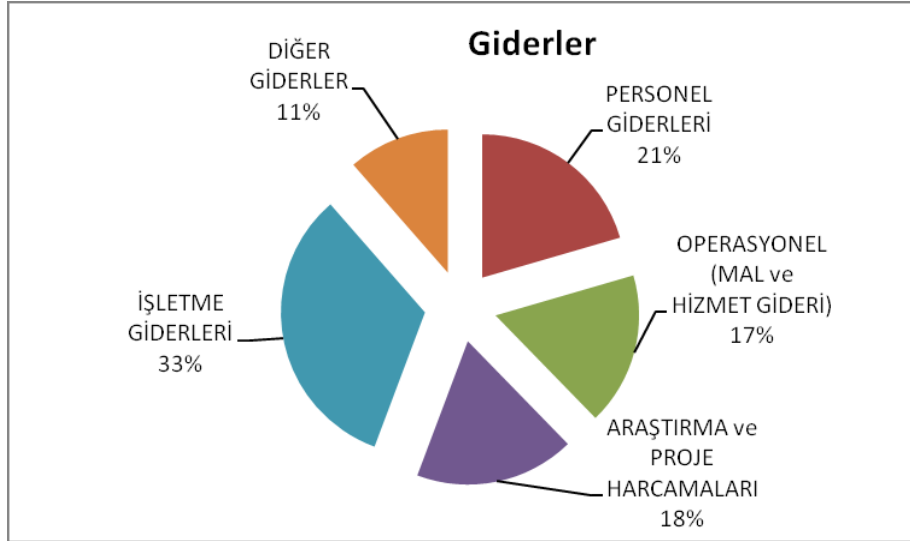
2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

Gelir Yapısı: Üniversitenin 2009 yılında toplam 19,3 milyar dolar toplam geliri vardır. Üniversitenin gelir tablosunda İşletme gelirleri 8,1 milyar dolar ve %42'lik oranla ilk sırada yer almaktadır. Araştırma proje ve sözleşmeleri 4,7 milyar dolar ile %24 oranında, Eyalet Yönetimi'nin sağladığı kamu katkısı 2,9 milyar dolar ile %15, öğrenim ücretleri %11, bağışlar ve yardımlar %4 ile diğer gelirler yine %4 olarak gelir tablosunu tamamlamaktadır.



Grafik 14: California Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: Üniversitenin 2009 yılında toplam giderleri 20,8 milyar dolardır. Üniversitenin İşletme giderleri 6,9 milyar dolar ve %33'lük bir oranla diğer üniversitelerden farklı bir şekilde gelir tablosunda en yüksek değeri ifade etmektedir. Bunu 4.26 milyar dolar ve %21 oranıyla incelenen üniversitelerde de görüldüğü gibi personel giderlerinin harcamalar üzerindeki etkinliği izlemektedir. Operasyonel giderleri 3,6 milyar dolar ile %17, araştırma ve proje harcamaları 3,7 milyar dolar ile %18, diğer giderler (amortisman ve öğrenciye yönelik harcamalar dahil edilerek) %11 oranındaki payla gider tablosunda yerini almıştır.



Kaynak: http://www.calstate.edu/business_community/ (Erişim: Mayıs-2010)

Grafik 15: California Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

2.2.6. Copenhagen Üniversitesi

Copenhagen Üniversitesi Danimarka'da en eski ve en kapsamlı araştırma üniversitesidir. 1479 yılında kurulmuş bir devlet üniversitesidir. 7.000'in üzerinde çalışan personeli vardır. 21.489 lisans, 16.521 lisansüstü olmak üzere toplam 38.010 öğrencisi bulunmaktadır. Birçok ders Danimarka dilinde olmakla birlikte, İngilizce ve birkaç ders de Almanca verilmektedir. 2.800 yabancı öğrencisinin yaklaşık yarısı İskandinav ülkelerindedir. 8 fakülte ve 200'den fazla program içermektedir.

Üniversite, Kuzey yerleşkesi, Şehir Yerleşkesi, Güney Yerleşkesi ve Frederiksberg Yerleşkesi olmak üzere dört adet yerleşkeden oluşmaktadır. Kuruluş yılında Roman Katolik Teolojisinin merkezi olan Kopenhag Üniversitesi, Hıristiyanlık dini alanında bölümlere ve araştırma merkezlerine sahiptir.

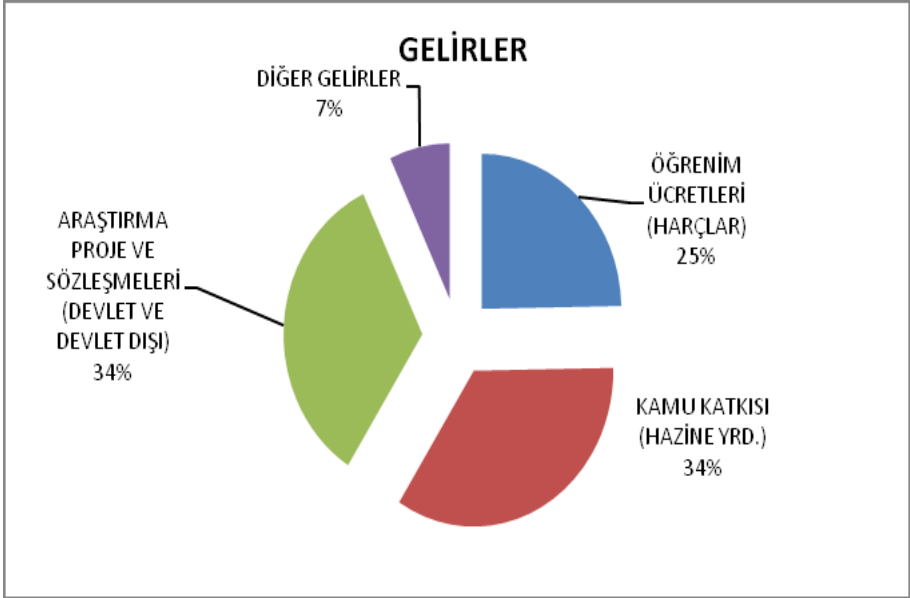
2008 yılında, 4.100 adet devlet destekli Bilimsel Araştırma ve Proje Sayısı mevcuttur. Bu projelerin fon kaynakları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4: Projelerin Fon Kaynakları

Fon Kaynağı	Proje Sayısı
Danimarka Kamu Fonları	1857
Danimarka Özel Fonları	1659
Avrupa Birliği	287
Yabancı Fonlar	297

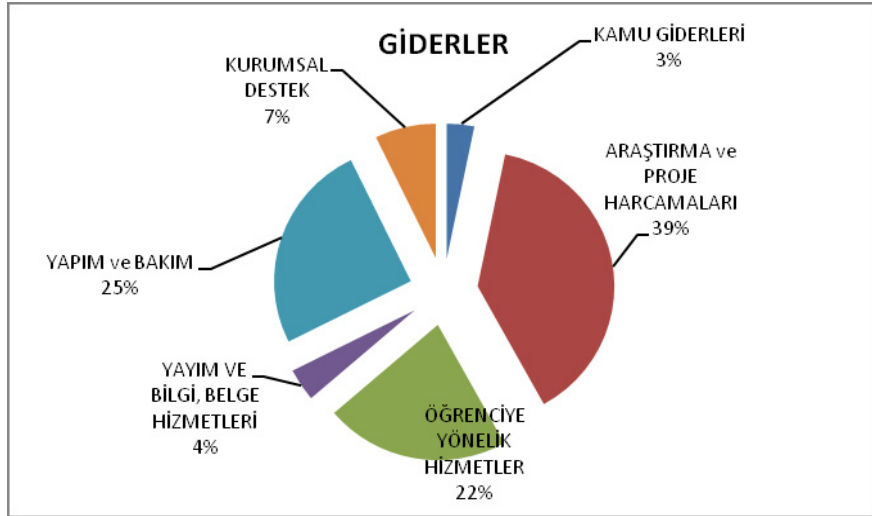
2008 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

Gelir Yapısı: 2008 yılında toplam gelir 6,48 milyar Danimarka kronudur. Copenhagen Üniversitesi'nin birincil gelir kaynakları %34'lük oranlarla, kamu katkısı 2,2 milyar Danimarka kronu ve araştırma proje ve sözleşmeleri 2,2 milyar Danimarka kronudur. Bunların dışında öğrenim harçları (%25) ve diğer (%7) gelir kaynakları bulunmaktadır.



Grafik 16: Copenhagen Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2008 yılında üniversitenin toplam giderleri 6,5 milyar Danimarka kronudur. Üniversitenin harcama yapısının dağılımına baktığımızda, 2,5 milyar Danimarka kronu ve %39'luk oranla araştırma giderlerinin ilk sırada yer aldığını görmekteyiz. %25'lik oran ve 1,6 milyar Danimarka kronu ile bakım ve yapım giderleri ikinci sıradadır. Öğrenciye yönelik harcamalar da 1,4 milyar Danimarka kronu ve %22'lik oranla toplam giderler içinde azımsanmayacak bir orandadır. Bunların dışında diğer üniversitelerden farklı olarak dikkat çeken yayım ve bilgi belge hizmetleri %4 paya sahiptir. Kurumsal destek %7 ve kamu giderleri %3 oranla, düşük ağırlığı olan gider kalemleri de bulunmaktadır.



Kaynak: <http://introduction.ku.dk> (Erişim: Mayıs-2010)

Grafik 17: Copenhagen Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

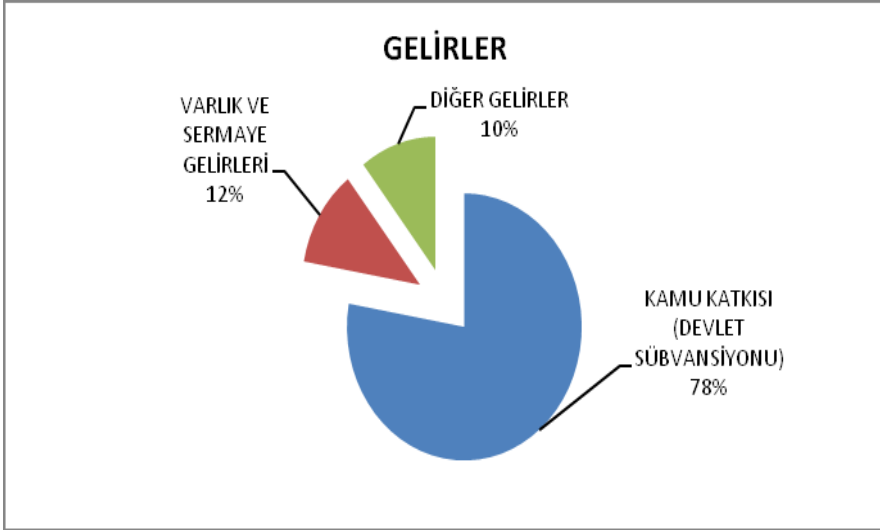
2.2.7. Strasbourg Üniversitesi

Strasbourg Üniversitesi Strasbourg, Alsace, Fransa’da bir devlet üniversitesidir. Fransa’nın en büyük üniversitelerden bir tanesidir. Avrupa Araştırma Üniversiteleri arasında Avrupa’nın en iyileri arasında yer almaktadır. Üniversitenin 43.000 öğrencisi, 4.000 araştırmacısı vardır.

Üniversitenin Sanat ve Beşeri Bilimler, İşletme ve Sosyal Bilimler, Mühendislik, Bilim ve Teknoloji konularında fakülte ve bölümleri bulunmaktadır.

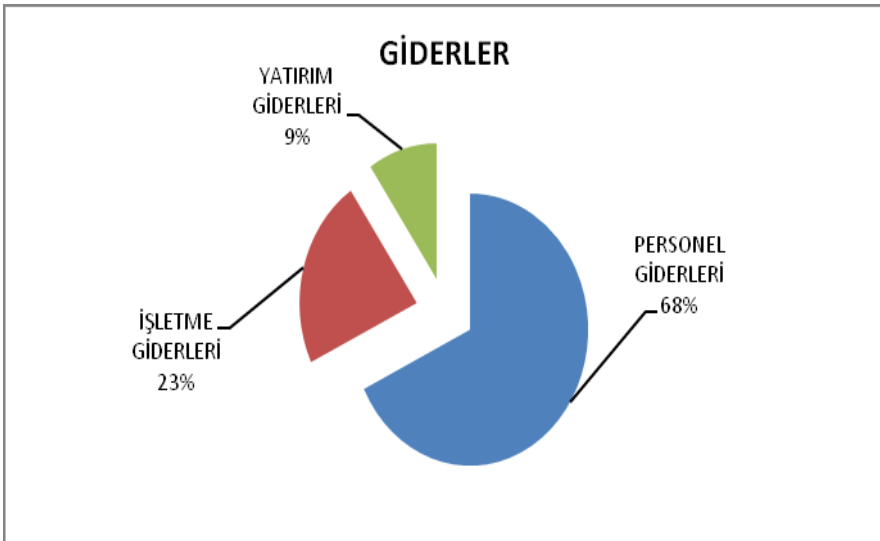
2009 yılına ait Üniversitenin Gelir-Gider yapısı incelendiğinde;

Gelir Yapısı: 2009 yılında toplam gelir 406,1 milyon Avrodur. Kamu katkısı 316 milyon Avro tutar ve %78’lik bir oranla ilk sırada yer almakta, bu da devlet sübvansiyonu olarak gözükmektedir. Varlık ve sermaye geliri 47,6 milyon Avro ve %12’lik oranla, diğer gelirler de 42,5 milyon Avro ve %10 ile geliri tamamlamaktadır.



Grafik 18: Strasbourg Üniversitesi Kaynaklarının Yüzde Dağılımı

Harcama Yapısı: 2009 yılında toplam gider 430,8 milyon Avrodur. Personel giderleri harcama yapısında en yüksek değer olarak 292,2 milyon Avro tutar ve %68 ile ilk sırada yer almakta, işletme giderleri 97,7 milyon Avro tutar ile %23 ve son olarak yatırım giderleri 40,9 milyon Avro tutar ve %9 oranı ile harcamaları tamamlamaktadır.



Kaynak: http://www.unistra.fr/uploads/media/recettes_uds.pdf Erişim: Mayıs/2010

Grafik 19: Strasbourg Üniversitesi Harcamalarının Yüzde Dağılımı

3. Türkiye’de Üniversitelerin Mali Yapısı ve Gelişimi

3.1. Türkiye’de Üniversitelerin Sayısal Gelişimi

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerek kamu gerekse vakıf üniversitelerinin sayılarında çarpıcı bir artış olmuştur. 2000 yılında Türkiye’de toplam 70 üniversite varken 2010 yılı Mayıs ayı itibarıyla bu sayı 146’ya çıkmıştır. 2010 yılında yasal kurulma süreci devam eden 7 devlet ve 1 vakıf üniversitesi ile birlikte toplam üniversite sayısının 150’yi aşması beklenmektedir. Buna göre 2000-2010 döneminde üniversite sayısı %100’ün üzerinde artmıştır.

Kamu üniversiteleri açısından 2006, 2007 ve 2010 yılları üniversite sayılarındaki artışın en hızlı olduğu dönemlerdir. Vakıf üniversiteleri ise daha düzenli bir artış gösterirken artış sayısındaki hızlanma 2007 yılından sonra daha belirgin hale gelmiştir.

Tablo 5: Üniversite Sayılarının Gelişimi

	Devlet Üniversitesi	Vakıf Üniversitesi	Toplam
2000	52	18	70
2001	53	20	73
2002	53	22	75
2003	53	24	77
2004	53	26	79
2005	53	27	80
2006	68	28	96
2007	85	29	116
2008	94	33	127
2009	94	39	133
2010	95	51	146

Kaynak: YÖK

2000-2009 arasında kamu üniversitelerinde öğretim üyesi ve öğrenci sayılarında önemli ölçüde artış gerçekleşmiştir. 2000 yılında yaklaşık 1,1 milyon olan öğrenci sayısı %62 oranında artarak 1,75 milyon öğrenciye ulaşmıştır. Öğretim üyeleri de aynı artış eğilimiyle 24 binden 39 bine çıkmıştır.

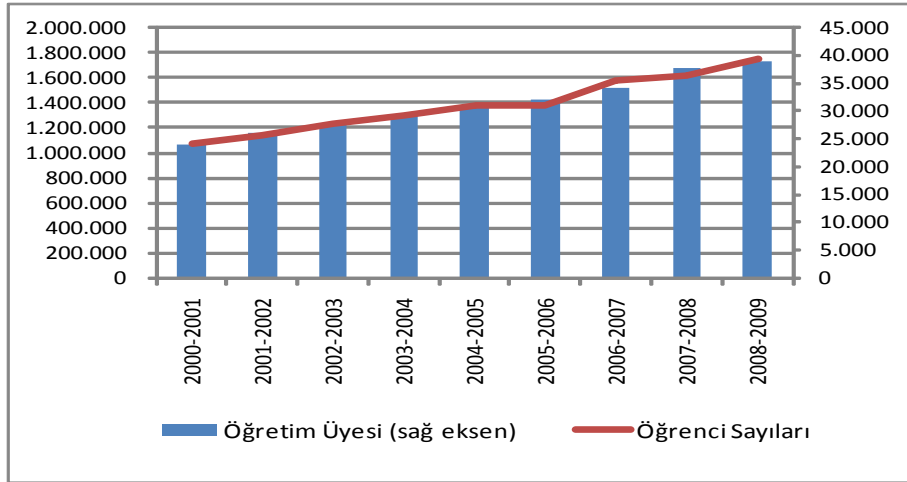
Tablo 6: Kamu Üniversitelerinde Öğretim Üyesi ve Öğrenci Sayısındaki Gelişim

Yıllar	Öğretim Üyesi Sayısı	Toplam Öğretim ve Araştırma Kadrosu	Öğrenci Sayıları	Öğretim Üyesi Başına Öğrenci Sayısı	Toplam Öğretim Kadrosu Başına Öğrenci Sayısı
2000-2001	23.975	66.720	1.078.879	45	16
2001-2002	25.953	69.987	1.142.114	44	16
2002-2003	27.617	74.104	1.232.255	45	17
2003-2004	29.075	77.042	1.294.172	45	17
2004-2005	30.668	79.533	1.377.837	45	17
2006-2006	32.095	82.220	1.377.837	43	17
2006-2007	34.116	86.487	1.573.803	46	18
2007-2008	37.820	96.075	1.619.501	43	17
2008-2009	38.911	97.891	1.746.534	45	18

Kaynak: OSYM İstatistikleri (Erişim Mayıs 2010)

Not: Öğrenci sayıları açık öğretim hariç toplamı vermektedir.

Bu çerçevede öğretim üyesi ve toplam öğretim kadrosu başına düşen öğrenci sayısında önemli bir değişim olmamıştır. Öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısı 45 öğrenci ile aynı kalırken, toplam öğretim kadrosunda ise başlangıç yılına göre artış 16'dan 18'e çıkmak suretiyle az da olsa bir artış gerçekleşmiştir.

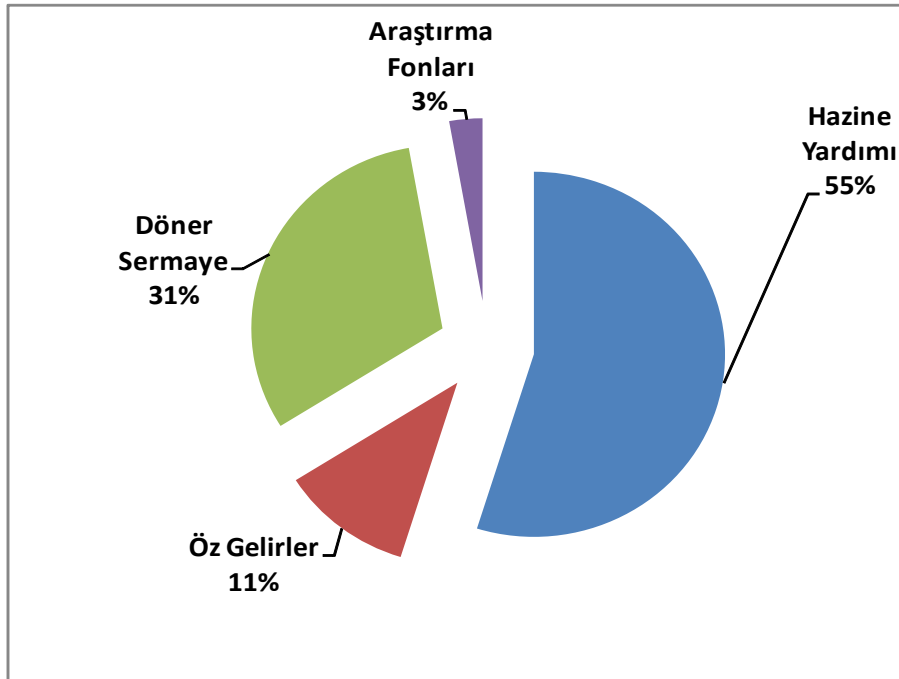
**Grafik 20: Öğretim Üyesi ve Öğrenci Sayıları (2000-2009)**

3.2. Türkiye'de Kamu Üniversitelerinin Kullandığı Kaynakların Gelişimi

Üniversitelerin merkezi yönetim bütçesi kapsamında 2009 yılında özel bütçeli idare olarak yapmış olduğu harcamaların toplamı yaklaşık 9 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna 4,4 milyar TL tutarındaki döner sermaye gelirleri eklendiğinde toplam harcama düzeyi 13,4 milyar TL'ye ulaşmaktadır. GSYH'ye oran olarak ise toplam harcamaların karşılığı 2009 yılında %1,4 oranında

çıkılmaktadır. 2010 yılında ise bütçe ödeneği %4,1 oranında artarak 9,4 milyar TL olarak öngörülmüştür.

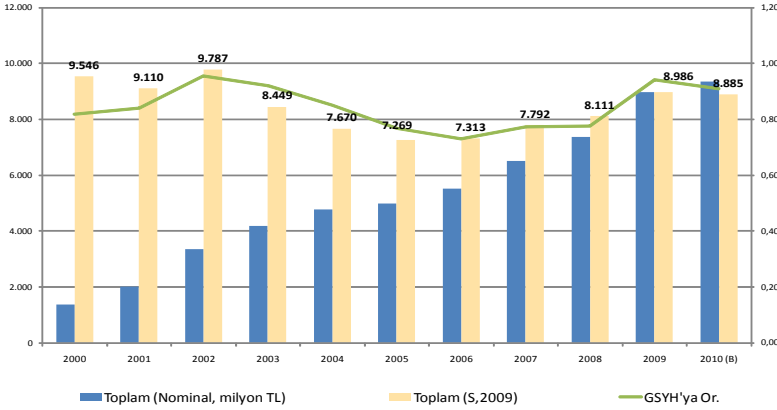
Üniversitelerin harcamalarının yaklaşık %55’i vergi mükelleflerinin katkısını gösteren hazine yardımlarından %11’i ise öz gelirlerinden oluşmaktadır. Bu çerçevede doğrudan bütçe kaynağı toplam kaynakların yaklaşık %65-70’i arasında değişmektedir. Üniversitelerin üçüncü büyük kaynağı döner sermayeli işletmelerin gelirleridir. Döner sermayeli işletmelerin gelirlerinin payı son dönemde özellikle sağlık hizmeti sunumundan kaynaklı olarak %30’ların üzerine çıkmıştır. Bu oran özellikle büyük hastaneleri olan Ankara, Hacettepe, İstanbul gibi üniversitelerde %40’lara yaklaşmaktadır. Tıp Fakültesi olmayan üniversitelerde ise bu oran düşmektedir. Başta AB olmak üzere dış proje kredileri, bazı iç proje kaynakları ve döner sermaye işletme gelirlerinden aktarılan araştırma fonlarının büyüklüğü ise üniversitelerin toplam kaynakları içinde %3’ler düzeyinde çıkmaktadır (burada döner sermaye işletmelerinin harcamaları içinde görülen araştırma fon kesintileri, döner sermaye tutarından düşülerek araştırma gelirleri içinde gösterilmiştir). Türkiye’de araştırma projelerinde ve sözleşmelerinde tam maliyetlendirme (full costing) uygulaması olmadığı için aslında araştırma harcamalarının eksik hesaplandığını söylemeliyiz. Avrupa Birliğinin öngördüğü tam maliyetlendirme uygulamasına bütçe ile uyum içinde geçildiğinde araştırmaya giden kaynakların daha doğru hesaplamasını yapmak mümkün olacaktır (bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız, “Financially Sustainable Universities: Towards Full Costing in European Universities, 2008).



Grafik 21: Toplam Üniversite Harcamalarının Finansman Kaynaklarına Göre Dağılımı (2009)

Bütçe kapsamında kullanılan kaynakların yaklaşık %80'i eğitime ayrılırken bu oran döner sermayeli işletmelerde %85 gibi bir rakamla sağlık hizmetlerine gitmektedir. Bütçede ikinci sırayı %10 ile sağlık hizmetleri almaktadır.

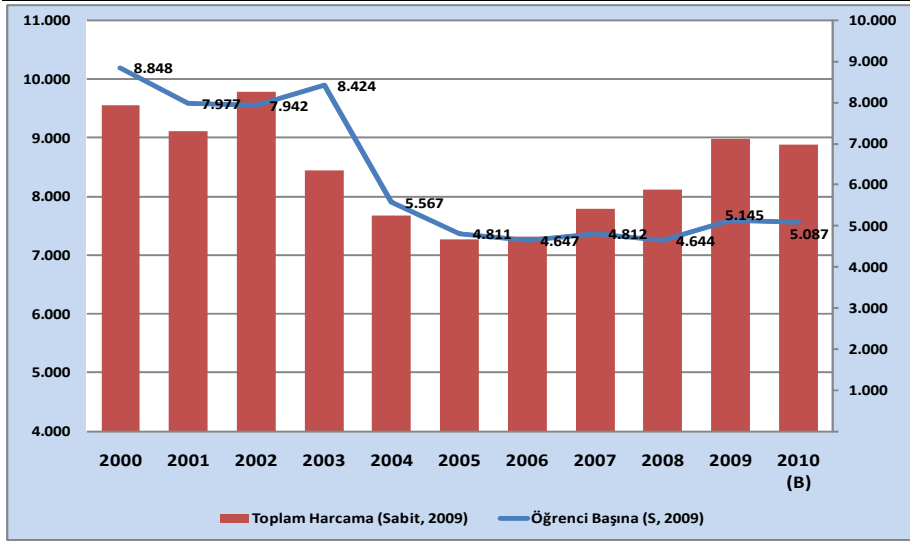
Üniversitelerin (bütçe kaynaklı) harcamalarına sabit fiyatlarla baktığımızda 2000 yılında yaklaşık 10 milyar TL düzeyinde olan harcama tutarının 2005 yılında 7,3 milyar TL'ye düştüğü, 2007 yılından itibaren tekrar hızlanarak 2009 yılında 9 milyar TL düzeyine tekrar çıktığı görülmektedir. GSYH'ye oran olarak ise 2000'lerin başında %0,8'ler düzeyinde olan oran dönem içinde %0,7'lere kadar düşmüş 2008 yılındaki artışla birlikte %0,9'un biraz üzerine çıkmıştır.



Grafik 22: Üniversitelerin Bütçe Kaynaklı Harcamalarının 2000-2010 Dönemi Gelişimi

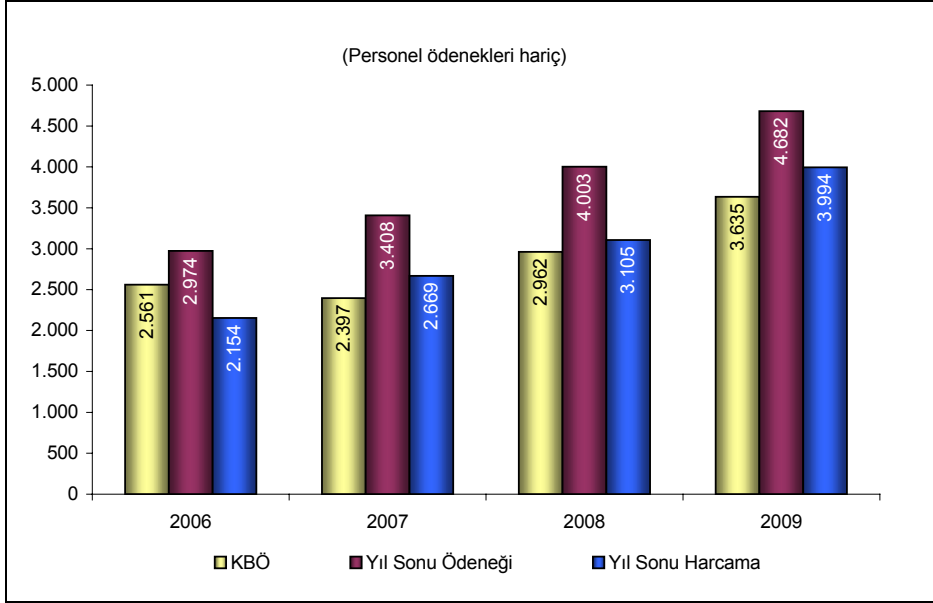
Üniversite ve öğrenci sayılarında bu dönem yaşanan artış, yüksek öğretim harcamalarına hizmet sunulan öğrenci başında bakılması gereğini de gündeme getirmektedir. Aşağıdaki grafikte de görüleceği üzere, sabit fiyatlarla 2000 yılında kamu üniversitelerinde öğrenci başına 8.848 TL harcanırken, bu tutar 2005 yılında 4.811 TL'ye kadar düşmüştür (Açık Öğretim hariç öğrenci sayısı dikkate alınmıştır). 2009 yılında 5.145 TL düzeyine çıkan bu tutarın 2010 yılında 5.087 TL olması öngörülmüştür.

Bu gelişme üniversitelerde öğrenci başına harcamaların reel olarak belirgin bir şekilde düştüğünü göstermesi açısından önemlidir. Öğrenci sayılarında 2000-2009 dönemindeki artışın (Açık Öğretim hariç) yaklaşık %50'sinin ön lisans öğrencisi olması, burada tercihin üniversitelerde ağırlıklı olarak ön lisans eğitime, dolayısıyla öğrenci başına maliyetlerin etkisinin daha az hissedileceği alanlara kaydırıldığını göstermektedir. Dolayısıyla yüksek öğretimde sistem, mali yönden kendisini bu şekilde sürdürmeye çalışmaktadır. Bu gösterge aynı zamanda Türkiye'de yüksek öğretim sisteminin daha çok ön lisans ve lisans eğitime odaklandığını göstermektedir.



Grafik 23: Öğrenci Başına Harcamaların Gelişimi (Sabit Fiyatlarla, 2009)

Kamu üniversitelerinin mali yönetim açısından karşılaştıkları temel problemlerden bir diğeri kendilerine öz gelir ve hazine yardımı olarak tahsis edilen kaynakları, yıl içinde harcamaya dönüştürememeleridir. Her ne kadar harcamaya dönüştürmeyen kaynakların bir kısmını bir sonraki yılda kullanabilirler de tahsis edilen kaynakları harcamaya dönüştürememe sorunsalını ortadan kaldırmamaktadır. Bu çerçevede üniversiteler, bugün gelmiş oldukları mali büyüklük açısından her yıl kendilerine tahsis edilen kaynakların son dört yılın ortalamasında %22'sini kullanamamaktadırlar. Bu düzeydeki bir kaynağın kullanılabilmesi için üniversitelerin yönetim süreçlerinin yeniden ele alınmasında büyük fayda vardır.



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Grafik 24: Kamu Üniversiteleri 2006- 2009 Yılları Arası Başlangıç Ödeneği, Yılsonu Ödeneği ve Harcama (Milyon TL)

Üniversiteler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı tüzel kişiliği olan, gelir yaratan, önemli büyüklüklere ulaşan kaynaklara sahip kurumlardır. Ancak buna rağmen mevcut kaynaklarını kullanamıyorlarsa sorunu sistemde aramak gerekmektedir. Üniversite öğrenci sayılarının artışı ve günümüz rekabetçi dünyasının yüksek öğretim bakımından gereklilikleri dikkate alındığında üniversitelerin daha fazla kaynağa ihtiyaç duydukları aşîkârdır. Güçlü bir eğitimin belirleyici koşulu, elbette güçlü bir finansmandır. Fakat ayrılan kaynakları iyi, etkin ve esnek politikalarla yönetmek gerekmektedir.

Ayrıca kalıplaşmış eski üniversite sistemini değiştirmeden üniversitelere daha fazla kaynak aktarılması, daha kaliteli yüksek öğretim hizmeti ve daha çok araştırma yapılmasına değil, yalnızca daha fazla israfa yol açacağı (Alesina ve Giavazzi, 2006:69), bazı ülkelerde eğitim yatırımlarında yaşanan büyük artışın, ekonomik büyümeyi etkilememesi karşısında bu kadar eğitimin nereye gittiği sorusunu sormak gerektiği (Easterly, 2001:73) konusunu da göz ardı etmemek gerekir.

Benhabib ve Spiegel, 1965-1985 yılları için 124 ülkeyi kapsayan çalışmada, işgücünün ortalama eğitim süresindeki artışın büyüme oranı üzerindeki etkisini araştırmışlar ve kişi başına gelirdeki artış ile ortalama okul süresindeki artış arasında ilişkiye rastlamamışlardır. Ancak beşeri sermayenin, ekonomik büyümeyi toplam faktör verimliliğindeki büyüme yoluyla dolaylı olarak etkilediği, bunun da içeride üretilen teknolojiyi artırmak ve dışarıdan gelen teknolojinin daha çabuk adapte edilmesi şeklinde tezahür ettiği sonucuna varmışlardır (Benhabib ve Spiegel, 1994:143-173). Buna göre, beşeri sermayedeki artıştan ziyade beşeri sermaye stokunun seviyesi, gelecek dönemlerde kişi başına gelirdeki büyümenin

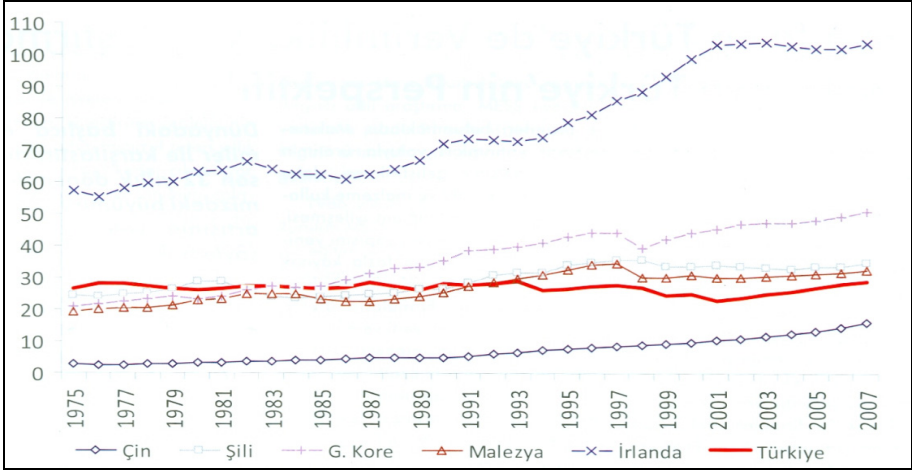
belirlenmesinde ve fiziksel sermayenin cazip hâle gelmesinde önemli rol oynamaktadır.

1960 yılında dünyada 29 ülkede üniversite öğrencisi yokken 1990’lara gelindiğinde üniversite öğrencisi bulunmayan ülke sayısı üçe (Comoros, Gambiya ve Guinca-Bissau) inmiştir. 1960’lı yıllardan 1990’lara kadar üniversiteye kayıt olan öğrenci sayısı 7 kattan fazla artmıştır. Aynı gelişme, diğer eğitim seviyelerinde de görülmüştür. Ancak öğrenci sayısındaki bu patlamanın birçok ülkede büyümeye yansımadağı görülmektedir. Bu nedenle bazı iktisatçılar, okullaşma oranı ile ekonomik büyüme arasında doğrusal bir ilişkinin olmadığını iddia etmektedirler (Easterly, 2001:73).

Pritchett, 1960–1987 yılları arasındaki verilere dayanarak yaptığı araştırmada, Singapur, Kore, Çin ve Endonezya, Angola, Mozambik, Gana, Zambiya, Madagaskar, Sudan ve Senegal gibi ülkelerde, beşeri sermaye stokundaki hızlı büyümenin ekonomik büyümeye yansımadağı sonucuna varmıştır. Örneğin, Zambiya beşeri sermaye stoku bakımından Kore’ye çok yakın olmasına rağmen ekonomik büyüme oranı Kore’ye göre çok daha düşüktür. Aynı şekilde, ABD’de orta öğretimdeki okullaşma oranı %97 ve Ukrayna’da %92 olmasına rağmen ABD’de kişi başına gelir, Ukrayna’ya göre 9 kat daha fazladır (Pritchett, 1996:14-44).

Aşağıdaki grafikte Saygılı ve Cihan (2010) çalışmasında Türkiye ile birlikte işgücü verimliliğinde başarı gösteren bazı ülkelerin verimlilik seviyeleri gösterilmektedir. Burada dikkati çeken nokta, 1975 yılında Türkiye’nin işgücü verimliliği bakımından Güney Kore, Şili ve Malezya gibi ülkelerin üzerinde olmasına ve 2002 yılından itibaren az da olsa bir iyileşme kaydetmesine rağmen 32 yıllık dönemde bu ülkelerin gerisine düşmesidir. Çin ve İrlanda ise bu dönemde işgücü verimliliğinde dikkat çekici bir gelişim göstermiştir.

Bu tespitlerden yola çıkarak yüksek öğretimin ekonomik kalkınma ve ülke rekabetinin artırılması bakımından katkısı, sadece yüksek öğretim sisteminin büyütülmesi ve daha çok kamu kaynağı tahsis edilmesine bağlı olmadığı sonucuna varabiliriz. Bu nedenle çalışma kapsamında yüksek öğretimde yönetsel etkinliği artırmak için bir model önermeye çalışmamız da bu varsayımın bir sonucudur.



Kaynak: Saygılı ve Cihan (2010), İşveren, s.68.

Grafik 25: Bazı Ülkelerde Göreceli Verimlilik Düzeyi (ABD=100)

4. Türkiye’de Üniversitelerde Yönetsel Etkinliği Artırmaya Yönelik Bir Model Önerisi

Tüm bu tespitler, Türkiye’de yüksek öğretim sisteminde mali yönetim alanında önemli bir yapılanma ihtiyacını ortaya koymaktadır. Üniversitelerde kaynakların amaca uygun, etkin ve zamanında kullanımı bugün geçmişten çok daha önemli hale gelmiştir. Çünkü bir yandan öğrenci ve öğretim elemanı sayısındaki artışın gerektirdiği ilave finansman ve kaynak kullanım etkinliği ihtiyacı, diğer yandan üniversitelerin uluslararası gelişmelere uygun olarak eğitim ve bilimsel araştırmalarda rekabetçi bir yapıya sahip olmaları gereği üniversitelerde yönetsel yapının iyileştirilmesini önemli bir gündem maddesi haline getirmektedir.

Yine bu paralelde üniversitelerin öz kaynaklarını artırma konusunda yeni bir yaklaşıma ve mevzuata ihtiyaçları olduğunu da ayrıca vurgulamakta fayda vardır. Üniversitelerin öz kaynaklarını artırma konusunda mevcut mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan engelleri ortadan kaldırmak ve etkin işleyen bir yüksek öğretim sistemi kurmak suretiyle üniversitelerin kaynak yaratma konusunda önlerini açmak gerekmektedir. Bu bağlamda gerek 5018 ve 2547 sayılı Kanunlar ile mevcut yüksek öğretim mevzuatının çizdiği genel çerçeve gerekse mevcut döner sermaye mevzuatı ile böyle bir dönüşümü sağlamak zor olacağından bunun için öncelikle yüksek öğretim kurumlarını rekabetçi bir yapıya kavuşturabilecek ve döner sermaye dahil bütün uygulamaları kapsama alacak çerçeve yasal bir düzenleme ile üniversitelere operasyonel faaliyetlerin gerektirdiği esnekliğin sağlanması önem taşımaktadır.

Türkiye’de 2000 sonrası dönemde kamu sektörüne ve mali yönetim sistemine yönelik olarak yapılan reformlar üniversitelerin de ekonomik ve kurumsal altyapısını güçlendirmeye ve yönetsel etkinliğini artırmaya yönelik bir yapıyı öngörmüştür. Burada önemli olan üniversitelerin mali yönetim sistemine ilişkin getirilen bu yeni düzenlemeleri ve mekanizmaları algılayıp hayata geçirecek ve içselleştirecek bir yönetim yapısını uyum içinde oluşturmalarıdır. Bu anlamda önemli olan üniversitelerin yeni bir zihniyetle meseleye odaklanması gerekmektedir.

Mali yönetim sisteminde yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen üniversitelerin yönetsel ve mali sorunlarının devam etme nedenlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

a. Yüksek öğretime ilişkin temel politikaların öncelikler çerçevesinde karar alıcı ve uygulayıcılara yön verecek şekilde daha açık bir çerçevede sunulma ihtiyacı söz konusudur.

b. Yeni kamu mali yönetim sistematığında öngörülen Orta Vadeli Program ve Mali Planın üniversitelere yönelik politika önceliklerini daha açık bir çerçevede ortaya koyması, bölgesel planlar, sektörel planlar gibi unsurlarla uyumun sağlanmasına yönelik çerçevenin daha işlevsel bir şekilde belirlenmesi ihtiyacı söz konusudur.

c. Yükseköğretim Kurulunun, üniversitelere ilişkin temel politikaların çerçevesini çizen, uygulamaların mali yönetimle uyumunu akademik ve idari bakımdan etkin izleyen ve yönlendiren kurumsal yapısı daha fazla öne çıkarılmalıdır.

d. Üniversitelerde yönetim sistemi ile mali yönetim sistemi arasında olması gereken uyum istenen düzeyde kurulamamıştır.

e. Üniversitelerde kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik plan ve performans programı ile bütçeler arasında bağ hala kurulamamıştır.

f. Bütçe ile iş programları arasında uyum kurulamamakta, hatta iş programları hazırlanmamaktadır. Ayrıntılı Finansman Programları iş programları ile desteklenmediği için üniversiteler sadece nakit yönetimi amacını taşıyan bir süreç takip etmek durumunda kalmaktadırlar.

g. Üniversitelerin vizyon, stratejik amaç ve hedefleri ile faaliyetlerine yönelik bir sahiplenme sorunu vardır.

h. Üniversitelerin yönetim sisteminde yatay ve dikey iletişim anlamında sorunlar yaşanmaktadır.

i. Hizmeti gerçekleştirmekten sorumlu olan birimler, 5018 sayılı Kanunun kendileri için öngördüğü kaynağı yeterli düzeyde kullanamamaktadır. Örneğin eğitim hizmetini yerine getiren fakülte ya da yüksekokul, hizmetin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için gerekli olan kaynakları kendi birim bütçesi içinde görememekte, dolayısıyla yönetememektedir. Söz konusu hizmet birimleri, rektörlük bünyesinde yer alan idari birimlerden gerekli kaynağı temin edebilmek için sonuç odaklı olmak yerine girdi odaklı bir pazarlık sürecine maruz kalmaktadır. Kaynak kullanımında etkin birimler, üniversitenin merkezindeki (rektörlük) birimler olmakta ve bunlar için gereken işbirliği ve danışma süreçlerini kullanmamaktadırlar.

j. Stratejik plan ve performans programı çerçevesinde hangi amaçlar ve hedeflere öncelik verileceği, hangi faaliyetlerin uygulanacağı ve buna uygun kaynakların ne düzeyde olacağı belli olmamakta, bütçe uygulamaya geçtikten sonra hizmet programını yürüten sorumlular, kaynağa erişim konusunda çeşitli bürokratik sorunlarla karşılaşmaktadır.

k. Üniversitelerin sunmuş oldukları hizmetin çeşitliliği ve bu hizmetin fiyatlandırılması sonucu yaratılan kaynağın farklılaşması, bütünsel bir mali yönetim sisteminin olmaması nedeniyle üniversitelerde kaynak kullanımında ve yaratılmasında sorunların yaşanmasına neden olmaktadır.

l. Üniversitelerin tabi olduğu mevzuatın oldukça fazla ve karmaşık olması yanında bu kurumların tabi olduğu çok çeşitli mevzuatın araştırma ve eğitim

alanlarındaki farklılıkları dikkate alacak bir yapıda olmaması, gelişme potansiyeli yüksek üniversiteler için engel teşkil etmektedir.

M. Mali yönetim sisteminin çerçevesini çizen mevzuatın diğer merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile üniversiteler için aynı olması, hizmet çeşitliliği ve farklılığı nedeniyle üniversiteler açısından uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır.

Üniversiteler bugün gelmiş oldukları mali büyüklük açısından GSYH'nin %1,4'ü büyüklüğünde bir kaynağı kullanmaktadır. Bu düzeydeki bir kamu kaynağının kullanımının, üniversiteler tarafından etkin işleyen bir mali yönetim ve finansman modeli çerçevesinde ele alınmaması, önemli bir yönetim sorunu olarak görülmelidir.

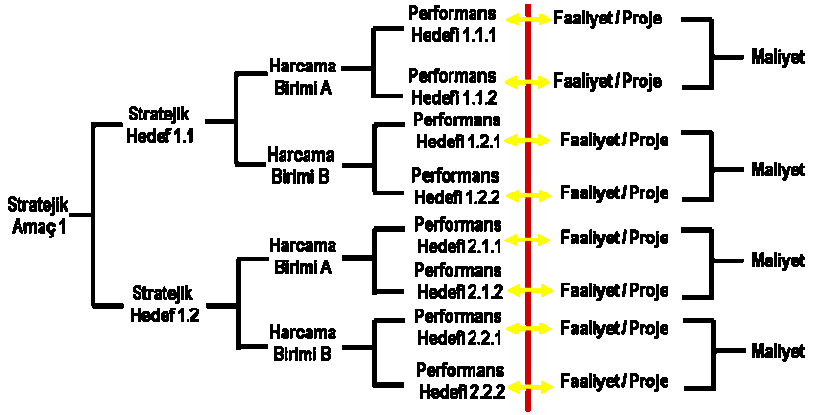
Tüm bu değerlendirmeler, bundan sonrası için üniversitelerde yeni bir yönetsel yapı ve anlayış ile modern bir stratejik yönetim ihtiyacını ortaya koymaktadır. Bu makale kapsamında, esas olarak üniversitelerin kontrol edebileceği değişkenler üzerinden bir çerçeve geliştirilmeye çalışılmıştır.

Üniversitelerde kaynakların etkin ve etkili kullanımını yönetsel başarı anlamında politika oluşturma, planlama ve bütçeleme şeklinde üç temel süreç üzerinde modellendirebiliriz. Aşağıda modelin temel aşamaları üç başlık altında verilmektedir.

- Politika-Plan İlişkisi: Politika oluşturma sorumluluğu siyasi otoritede olmakla birlikte üniversite düzeyinde politikalarla planlar arasındaki ilişki kurumsal düzeyde stratejik planlar, yoluyla kurulmaktadır. Stratejik planlar kurumun amaç ve hedeflerinin orta ve uzun vadede ortaya konduğu temel plan metinleri olması özelliğiyle kurum açısından bir üst çerçeve beyanı haline gelmektedir. Türkiye deneyiminde üniversitelerde stratejik planların kurumsallaşması ve kendisini takip eden program ve bütçe metinlerine rehberlik etmesi henüz geçiş aşamasındadır. Bu yüzden üniversitelerin vizyon ve misyonlarına uygun ve faaliyetlerine yön verecek bir üst plan metni anlamında stratejik planlarını mevcut kaynak ve kapasitelerine uygun bir şekilde dinamik bir yapıda hazırlamaları oldukça önemlidir. Bu planlar başkasının planı değil üniversitenin planı olarak görülmeli ve samimi bir şekilde sahiplenilmelidir.
- Stratejik Plan-Faaliyet/Proje İlişkisi: Planların faaliyetlerle ilişkilendirilerek somuta dönüştürüldüğü aşamadır. Orta vadeli bir harcama sistemine dayanan uygulama ile bütçe, faaliyetlerin belirlenmesi suretiyle çıktılar üzerine oturtulmaktadır. Bu şekilde eskiden olduğu gibi girdiler yerine yeni sistemde çıktılara odaklanmak suretiyle kaynakların üniversitelerin amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde tahsis ve kullanımı sağlanmış olacaktır. Dolayısı ile sonuçlara giden yolda performans programı bütçeyi daha doğru bir zemine kaydıracaktır.
- Faaliyet/Proje Maliyet (Bütçe) İlişkisi: Bu aşamada ise faaliyetler ile bütçe ilişkisinin kurulmasında, faaliyet ve projelerin seçiminde maliyet fayda ve maliyet etkinlik gibi analizlerin kullanılmasını sağlayacak bütçe ortamının oluşturulması hedeflenmektedir. Bütçeye geçilirken bu aşamadaki temel aktiveleri iki alt başlıkta ele alabiliriz;
 - Birinci olarak kurumsal stratejik plana hizmet etmek üzere önceden belirlenmiş olan faaliyet ve projelerin bir maliyet etkinlik

ve maliyet fayda analizlerini yapılmak suretiyle en uygun alternatifin seçilmesidir.

- İkinci olarak ise faaliyet/projelerin toplam maliyeti hedeflenen bütçe tavanını aşması halinde faaliyet/projelerin yeniden gözden geçirilmesi, dolayısıyla bir önceliklendirme yapılması ve sonuç olarak programın nihai hale getirilmesidir.



Stratejik Plan	Performans Programı	Bütçe
----------------	---------------------	-------

Kaynak: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

Şekil 1: Plan, Program ve Bütçe İlişkisi Modeli

Sonuç olarak model üst politika beyanından kurumsal stratejik plana, kurumsal stratejik plandan faaliyet/projelere, faaliyet projelerden bütçeye doğru giden ve birbirleriyle ilişkili ve uyumlu olan bir süreçte dayanmaktadır. Dolayısıyla bütçe sürecinde önemli olan gidiler değil bu girdilerin politikalar, hedefler ve faaliyetlere ne derece hizmet ettiği ve günün sonunda ilgili yüksek öğretim kurumunun ne düzeyde bir hizmet ürettiği şeklinde tanımlanmalıdır. Bu ise bize hem hizmet performansının hem de mali performansın ne şekilde sağlandığını ölçülebilir bir düzlemde göstermesi açısından önemli görülmelidir.

Üniversitelerde stratejik yönetim anlayışı, eğitim sisteminin etkinliği ve bilimsel gelişmelerin gerekleri doğrultusunda yüksek öğretim sektörünü rekabetçi bir yapıya kavuşturmak hedefi ekseninde şekillenmelidir. Böyle bir yaklaşım, yönetim süreçlerinde ve kaynak kullanımında etkinliğin artırılması ve sağlanması ile performansa dayalı bir yönetim anlayışına yönelik değişim ihtiyacını da ortaya koymaktadır.

Günümüz stratejik yönetim anlayışı, üniversitelerin uzun dönemli politikalar çerçevesinde önceliklerini belirlemelerini, kaynaklarını kurumsal amaç ve hedefler doğrultusunda tahsis etmelerini ve temel politika ve yönetim kapasitesi anlamında etkinliklerini artırmak yönünde hedefler koymalarını öngörmektedir. Bu anlamda 5018 sayılı Kanun çerçevesinde ortaya konulan stratejik planlar, kurumsal politika önceliklerini kapsayacak ve ulaşılabilir şekilde belirlenmeli, kaynak çerçevesiyle ve

kurumsal kapasiteyle uyumlu bir şekilde ortaya konmalı ve izleyen süreçlere rehberlik edecek şekilde hazırlanmalıdır.



Kaynak: Mulgan 2009 s.20.

Şekil 2: Stratejik Bakış Açısı

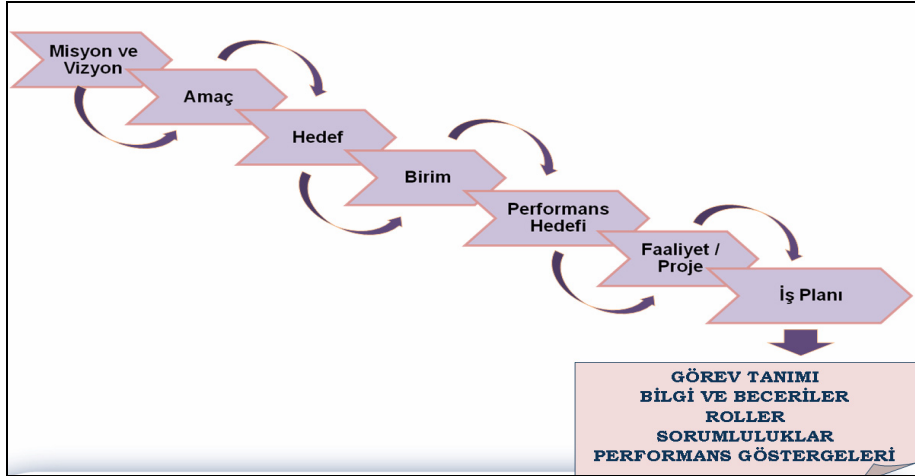
Stratejik yönetim yaklaşımı, üniversitelerde önceliğin ve kaynakların orta ve uzun vadeli politikalara odaklanmasını öngörmekte, dolayısıyla gündelik sorunların çözümünden çok geleceğe yönelik sonuç odaklı girişimlerin geliştirilmesine imkan sağlamaktadır.

Bu çerçevede üniversitelerde stratejik yönetim, hükümetler düzeyinde belirlenen üst politika belgelerinden başlayarak üniversitelerdeki iş süreçlerine kadar inen bir yapıda yönetsel ve mali sorumlulukların belirlendiği bir sistem öngörmektedir. Üst politika belgelerinde yer alan politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik kurumsal sorumluluk çerçevesi, kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlarla belirlenmektedir. Üniversiteler ise bu planlara paralel olarak hazırladıkları performans programları ve iş planlarıyla birimlerin hizmet ve sorumluluk çerçevesini ortaya koymalıdır. Birim düzeyinde yürütülen faaliyetlerin en üst düzeydeki hedef ve önceliklerle örtüşmesi, stratejik yönetimin yukarıdan aşağıya inen hiyerarşik yapısı açısından önemlidir.

Üniversitelerde amaç ve hedeflerin kurum içinde yer alan hizmet birimleriyle ilişkilendirilmesi oldukça önem taşımaktadır. Bu anlamda, mevcut uygulamada hizmet birimlerinin kurumsal amaç ve hedefler ile idari kapasite ve ekonomik kaynak ilişkisini kuramadıkları görülmektedir. Bu çerçevede stratejik planla bütçenin ilişkisini performans programları kurmaktadır. Performans programlarında öngörülen faaliyetlerin amaçlara ve hedeflere hizmet edecek şekilde belirlenmemesi yanında programın birim bazında hazırlanmaması, üniversitelerde kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını da olumsuz etkilemektedir. Bu anlamda

üniversitelerin, performans programlarını kurum içinde geleneksel iş yapma biçiminden farklı olarak ele almaları ve faaliyetler bazında bütçelerini performans hedeflerine uygun bir şekilde hazırlamaları gerekmektedir.

Ayrıca birim düzeyinde yürütülen faaliyetlerin yine birimde yer alan personel ile olan ilişkisinin kurulması, bu sürecin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Birimler hazırlayacakları iş planları ile personelin görev tanımlarını, rolleri, sorumlulukları ve bireysel performans göstergelerini belirlemelidir. Böylece politika belgelerinde yer alan hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için, birimlerde çalışan personelin sorumluluk çerçevesi de belirlenmiş olacaktır.



Kaynak: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

Şekil 3: Strateji Ağacı

Üniversitelerde kaynakların tahsisi kadar belli bir plan ve program dahilinde kullanılması de önemli bir konu haline gelmiştir. Özellikle son dönemde üniversitelerin kendilerine tahsis edilen kaynakları kullanma konusunda gösterdiği düşük performans bu ihtiyacı çok daha önemli hale getirmiştir.



Kaynak: Ankara Üniversitesi Kurumsal Düzeyde Operasyonel Plan Modeli
Şekil 4: Üniversitelerde Operasyonel Plan Modeli

Bütçe uygulaması Ayrıntılı Finansman Programı (AFP) yanında mutlaka bir operasyonel plana dayanmalıdır. Bu plan için önerilen performans programı ve AFP ile uyumlu olmak üzere üçer aylık dönemleri kapsayacak şekilde bir operasyonel planın (iş planının) hazırlanması gerekir. Her ay aylık gerçekleştirmelere göre planın revize edilmesi mümkündür. Operasyonel planın hazırlanması üst yönetimin sorumluluğunda olmalıdır.

Operasyonel plan iki temel ayak üzerine oturtulabilir:

- Birinci aşama mali yönetim stratejisinin ortaya konmasıdır. Bu anlamda, faaliyetlere ilişkin öncelikler ve tercihler ile gelir politikaları ve izleme modülü bu aşamanın ilk bloğunu oluşturmaktadır. İkinci blok ise nakit yönetimi ve finansman politikasının belirlenmesidir.
- İkinci aşamada ise performans programı ile uyumlu bir şekilde birimler, bütçe ile yürüttükleri faaliyetleri uygulama planları ile ortaya koymalıdır. Birim Uygulama Planlarını desteklemeye yönelik olarak Birim Faaliyet Raporları Stratejik Plan, Performans Programı ve eğer varsa Rektörlük Beyanı çerçevesinde hazırlanmalıdır.

Burada bütçe uygulama sürecinde kurumsal mali performans ile hizmet performansının ölçülmesi ve dönem içi politikaların belirleyiciliğinde kaynakların önceliklendirilen hizmetlere yönelik olarak kullanılması hedeflenmektedir.

Yeni mali yönetim anlayışı, orta vadeli harcama çerçevesine dayanmaktadır. Türkiye’de, üniversiteler uygulamasında orta vadeli harcama sisteminin çerçevesi, çok yıllık bütçeleme kapsamında yürütülmelidir.

Yeni bütçeleme anlayışında önemli olan tahsis edilen kaynağın miktarı değil, yürütülen faaliyetler sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçlara ulaşılmasıdır. Hesap verme sorumluluğu da bunun üzerine kurulmuştur. Bu bağlamda üniversitelerin kullanmış oldukları kaynaklarla elde ettikleri çıktı ve sonuçlarla, yani yarattıkları

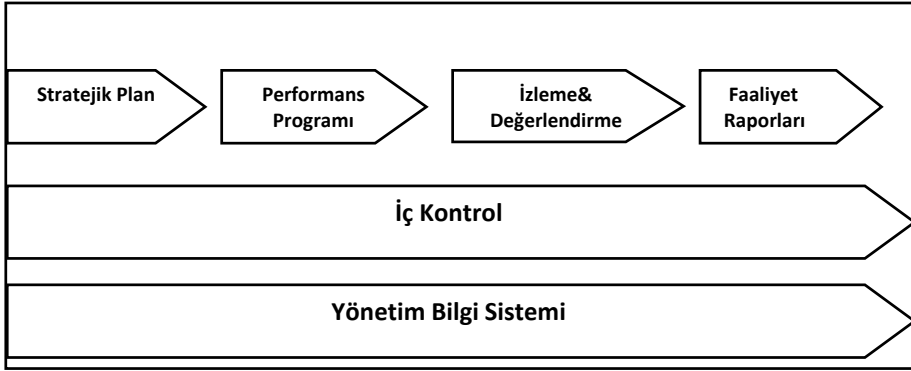
kamusal değerle, ilişkilendirmeleri girdi odaklı yaklaşımdan uzaklaşmalarına yardımcı olacaktır. Geldiğimiz noktada üniversitelerin performanslarının değerlendirilmesinde sahip oldukları binalar, kapalı alanlar, bilgisayar sayısından ziyade mezun ettikleri öğrenci sayısı, tamamlanan doktora programları, mezunların istihdam edilme oranı ve başarıları gibi göstergeler çok daha önemli hale gelmiştir.

Stratejik yönetim yaklaşımının yönetim süreçlerinin bir parçası olması, mevzuat düzenlemeleri ile bu değişimin sağlanmasının mümkün olmaması, bu sürecin zihinsel bir değişim gerektirmesi gibi başlıklar, üniversiteler açısından en önemli zorlukları oluşturmaktadır. Bu nedenle yeni yapının, yasal mevzuatın gerektirdiği bir zorunluluk olarak görülmemesi, aksine yönetsel etkinliği sağlayacak araçlar olarak algılanması önem taşımaktadır.

Üniversitelerde stratejik yönetimin hayata geçirilmesi ile beraber üst yönetimde yaşanan anlayış değişikliğinin, kurumun tamamına yayılması ve dolayısıyla var olan iş süreçlerinin yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bu sebeple dönüşümün tamamlanması, üst yönetimin önderliğinde harcama yetkililerinin süreci sahiplenmesi ile mümkün olabilecektir.

Ayrıca kamuda var olan tek taraflı, kapalı, mevzuat odaklı ve kurallara dayalı yönetim anlayışının değişmesi gerekmektedir. Söz konusu yapının değişmesinin zaman alacak olması gerçeği göz ardı edilmemelidir. Stratejik yönetimin kurumlara getirdiği katılımcı ve paylaşımcı yapının yerinden yönetime dayanan bir üniversite yönetimi yaklaşımı ile desteklenmesi, sürecin başarı şansını artıracaktır. Bu bağlamda etkin işleyen bir iç kontrol sistemi ile iç ve dış denetimin varlığı çok önemlidir. Öte yandan 5018 sayılı Kanunun sadece mali sorumlulukları değil yönetsel sorumlulukları da içine aldığı, söz konusu Kanun kapsamında yer alan mali yönetim ve kontrolün, mali bir sistemden ziyade bir yönetim sistemi olduğu da unutulmamalıdır.

Strateji geliştirme birimlerinin, 5018 sayılı Kanunun gerektirdiği danışmanlık hizmetini üniversitelerde yeterince yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. Bu birimler geçmişten gelen alışkanlıklarının devamında, sürekli bütçe sürecinde kaynak tahsisine müdahale eden ve yönetsel sorumlulukla ilişkilendirilmiş mali sorumlulukları olmadığı halde karar veren bir konuma kendilerini getirme çabası içindedirler. Halbuki 5018 sayılı Kanunla birlikte sorumluluk hem yönetsel hem de mali anlamda kendilerine kaynak tahsis edilen birimlerin başındaki yöneticilere aittir. Harcama yetkilerinin bu yetki ve sorumluluklarının farkında olması, sistemin etkin işlemesi açısından oldukça önemli görülmelidir. Bu çerçevede, strateji geliştirme birimlerinin kurum içinde üst yönetime danışmanlık hizmeti veren ve kaynak yaratılması ve kullanımında etkinliğin ve verimliliğin artırılması konusunda politika alternatifleri ve analizleri geliştirebilen bir konuma gelmeleri üniversitelerin yönetsel başarısı açısından son derece önem taşımaktadır. Uygulamada üniversite yöneticileri, strateji geliştirme birimlerini bir muhasebe birimi gibi görmektedir. Önerdiğimiz modelin başarısı bakımından bu anlayışın hem üniversite yönetimleri hem de strateji geliştirme daireleri tarafından terk edilmesinde fayda vardır.



Kaynak: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

Şekil 5: Stratejik Yönetim Modeli

Üniversitelerin kendilerine tahsis edilen kaynaklar ile hizmet birimleri tarafından yaratılan öz gelirlerin ilgili hizmet birimlerine kullanılması konusunda önceden belirlenmiş, saydam ve belirli kriterlere uygun olarak hazırlanmış bir kaynak tahsis modeline ihtiyaçları vardır. Bu kaynak tahsis modeli, hizmete ihtiyacı ve kaynak yaratan birimlerin önceliklerini dikkate alacak bir çerçeve içinde formüle edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, üniversitelerin tabi olduğu mevzuat basitleştirilmeli, üniversitelerin farklı hizmet öncelikleri ve çeşitliliği göstermeleri nedeniyle, bunların tabi olduğu mevzuat diğer kamu idarelerinin tabi olduğu mevzuattan ayrıştırılmalı ve üniversiteler için uzun vadeli öncelikler dikkate alınarak kısa ve çerçeve niteliğinde bir mevzuat alt yapısı oluşturulmalıdır.

Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması kapsamında üniversite yönetimlerinin yönetsel yapılarını güçlendiren uygulamaların birisi de etkin işleyen bir iç kontrol sisteminin kurulmasıdır. Faaliyet alanlarının çeşitliliği ve yönetsel esneklikler, makul bir güvencenin oluşturulması anlamında iç kontrol sistemini üniversitelerde yönetsel başarı için bugün çok daha önemli hale getirmiştir. Bu anlamda iç kontrol eylem planlarının bir şekil şartını yerine getirmek için değil aksine kurum tarafından içselleştirilmiş bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Sonuç

Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünün artması, eğitim kalitesinin ve bilimsel araştırmaların başarı düzeyine bağlıdır. Bu bağlamda, orta ve uzun vadede sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanması özellikle yüksek öğretim sisteminin etkin çalışmasıyla da ilişkilidir. Türkiye'de son dönemde 5018 sayılı Kanun başta olmak üzere yönetsel etkinliği artırmaya yönelik düzenlemeler, üniversitelerin de kaliteli hizmet üretme ve kaynaklarını doğru, yerinde ve tam kullanmalarına imkan sağlayan bir mali yönetim alt yapısını oluşturmuş bulunmaktadır. Önemli olan reformlarla değişen yönetim sistematığının, üniversiteler tarafından içselleştirilmesidir. Bu içselleştirme, hem genel olarak yönetsel başarıyı hem de üniversiteler için sorunlu bir alan olarak görülen mali yönetim başarısını sağlamaya yönelik önemli bir sonuç ortaya çıkaracaktır.

Yönetim sisteminin odağında kamu kaynağı kullanılması varsa, hesap verme sorumluluğunun etkin işlenmesi olmazsa olmazların başında gelmektedir. Hesap verme sorumluluğunun etkin işleyebilmesi için de süreç içindeki aktörlerin rol ve sorumluluklarının açık olması, kaynağın bu rol ve sorumluluklarla orantılı bir şekilde dağıtımı ve kullanımı ile saydamlık gerekmektedir. Her ne kadar 5018 sayılı Kanunla getirilen stratejik plan, performans programı, çok yıllık bütçeleme uygulaması ve faaliyet raporları önemli bir altyapı oluştursa da üniversiteler açısından iki temel sorunun çözümünde yetersiz kaldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, getirilen bu yeni mekanizmaların ve araçların henüz kurumlar ve çalışanlar tarafından yeterince iyi anlaşılabilmesidir. İkinci olarak ise, üniversitelerin üretmiş olduğu hizmetin niteliği ile akademik yapılarının diğer kamu hizmeti üreten birimlerden farklılığından dolayı, bu yeni mekanizmaları farklı şekilde çalıştıracak uygulamaların hem üniversiteler hem de üniversitelere kaynak dağılımında yön veren merkezi kurumlar tarafından geliştirilmemesidir.

Üniversitelerin elde ettikleri kaynaklarla kamusal bir değeri ve hizmeti nasıl bir süreç ve yönetim politikalarıyla üreteceklerini iyi anlamaları ve kurum seviyesinde içselleştirmeleri gerekmektedir. Bu anlamda, üniversiteler amaç ve hedefleriyle faaliyetlerini, faaliyetleriyle yükledikleri hizmetleri yerine getirecek bir süreci çalıştırma başarısını göstermelidirler. Aksi halde eğitim, bilimsel araştırma ve topluma hizmet gibi alanlarda gereken kamusal sorumluluğu istenen düzeyde yerine getirememiş olacaklardır.

Sonuç olarak üniversiteler, yönetsel sorumluluğu ve mali sorumluluğun etkin işlemesine yönelik süreçleri ve mekanizmaları en etkin şekilde hayata geçirecek kapasiteye sahip kurumlardır. Bu çerçevede, doğru yönlendirmenin sonuçları, üniversitelerde çok daha hızlı bir şekilde kendini gösterecektir.

Kaynakça

- Akalin, G. (2000), *Kamu Ekonomisi*, Akçağ Kitapevi, Ankara.
- Alesina, A. ve Giavazzi, F. (2006), *The future of Europe*, The MIT Press, London.
- Benhabib, J. ve Spiegel, M.M. (1994), "The Role of Human Capital In Economic Development: Evidence From Aggregate Cross-Country Data", *Journal of Monetary Economics*, s.34.
- Cohn, E. (1990), *The Economics of Education*, Pergamon.,Oxford.
- Culyer, A. J. (1980), *Political Economy of Social Policy*, Oxford.
- Denison, E. F. (1962), *The Source of Economic Growth in the U.S.*, Committee for Economic Development, Washington.
- Easterly W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge.
- Emil, F. ve Yılmaz, H. H. (2003), *Kamu Borçlanması İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikasının Kalitesi*, METU ERC Working Paper 03/07.
- European University Association, (2008), *Financially Sustainable Universities: Towards Full Costing in European Universities*, Brussels, Belgium
- <http://nsse.iub.edu/html/about.cfm> (Erişim: Mayıs/2010).
- <http://www.admin.cam.ac.uk/univ/annualreport/> (Erişim: Mayıs/2010).
- http://www.admin.ox.ac.uk/rso/statistics/ar_2008-09.shtml (Erişim, Mayıs/2010).
- <http://budget.asu.edu/state-investment-0>.
- <http://introduction.ku.dk> (Erişim: Mayıs-2010).

- http://www.calstate.edu/business_community/ (Erişim: Mayıs-2010).
- <http://www.nih.gov/about/NIHoverview.html>.
- http://www.unistra.fr/uploads/media/recettes_uds.pdf Erişim: Mayıs/2010.
- <http://www.urmc.rochester.edu/news/publications/annual-report/2009/research/nih-funding.cfm> (Erişim: Mayıs/2010).
- Korkmaz, E. (1975), *Yüksek Öğretimde Etkinlik*, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni Sayfası (Erişim Mayıs 2010).
- Mulgan, G. (2009), *The Art of Public Strategy*, Oxford Universtiy Press, New York.
- OECD Education at a Glance (2009).
- OSYM İstatistikleri (Erişim Mayıs 2010).
- Pritchett, L. (1996), Where Has All the Education Gone?, *The World Bank Policy Research Working Paper 1581*.
- Salmi, J. (2009), *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, The World Bank, Washington, DC.
- Saygılı, Ş. ve Cihan, C. (2010), “Dünyada ve Türkiye’de Verimlilik: Karşılaştirmalı bir Analiz ve Türkiye’nin Perspektifi” *İşveren Dergisi*, Ankara, Yıl: 2010, Sayı 68, s.67-70.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton&Company, Second Edition, New York.
- WBI (2007), *Building Knowledge Economies*, Washington, D.C.
- TÜİK 2002 Hanehalkı Eğitim Bütçe Anketi Sonuçları.
- Yılmaz, H. ve Emil, F. (2008), *Social Expenditures At Different Levels Of Government: Turkey*, A Background Study Prepared for World Bank Social Policy Work.
- Yılmaz, H.H. (2007) *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, TEPAV, Ankara.