

Yükseköğretimin Finansmanı: Dünya Örnekleri ve Biz

Prof Dr Öktem Vardar / TED Üniversitesi kurucu rektörü

I. GİRİŞ

Günümüzde yükseköğretimin finansmanı hükümetlerin öncelikleri arasında değildir; sağlık, temel eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlar daha geniş kesimleri ilgilendirdiği için daha popülerdir ve kaynakları çekmektedir. Bu tüm dünyada, özellikle son 15-20 yılda göze çarpan bir olgudur.

Benzer genellemeler yükseköğretimin kitleleşmesi, küreselleşmesi, çeşitlenmesi, üniversitelerin sadece eğitim-öğretim ve temel araştırma değil, uygulamalı araştırma ve sonuçların ticarileştirilmesine dahil olmaları ve en azından buldukları yörenin itici gücü olmalarının beklenmesi konularında da yapılabilir.

Üniversitelere daha fazla kaynak aktarmakta hevesli olmasalar bile, veya olmadıkları için, hükümetlerin gayreti özerk ve piyasaya duyarlı üniversiteler yaratmak; onların da kamu çıkarına hizmet ederken kendi mali süreklilik ve sürdürülebilirliklerinin sorumluluğunu almalarını sağlamak yönündedir. “Mali sürdürülebilirlik” tam maliyetlerini karşılayarak, fiziki, insan ve entellektüel altyapılarına, gelecekteki üretken kapasitesini stratejik planındaki çerçevede koruyup, öğrenci ve diğer paydaşlarına hizmete devam etmeye imkan veren ölçüde yatırım yapabilmek demektir¹. Giderek daha yarışmacı hale gelen bir ortamda üniversitelerin hedeflerini ve mali kaynaklarını karmaşık portfolyolar çerçevesinde yönetmeleri bekleniyor. Eğitim-öğretim kalitesinden ödün vermeden bu stratejik mali yönetimin kurumun uzun vadeli profilini, diğer benzer kurumlardan farklılıklarını veya benzerliklerini oluşturması ve kalıcı kurumsal kimliğe dönüştürmesi isteniyor. Uygun fiyatlandırma/ maliyetlendirme gibi yönetim araçları; bütçe fazlası yaratmak, borç almak, yatırım yapmak, risk almak gibi özerklik unsurlarının birarada bulunması yükseköğretim camiasının öncelikleri arasına girmiştir. ‘Çok kaynaklı gelir yapısı’ özerkliğin farklı bir tanımı olarak kullanılmaktadır.

Üniversite finansmanı Bologna sürecinin parçası olarak gündeme gelmemiştir; birbirlerinden ayrı konular olarak ele alınmışlardır². Bu, Avrupa’da baskın finansman kaynağının kamu olması (%50-90) ile açıklanabilir³. Kuzey Amerika modelinin giderek Avrupa’da da benimsenmesiyle yükseköğretimin finansmanı kapsamında özellikle şu iki ilkenin öne çıktığı söylenebilir:

- (1) finansman ihtiyacının, maliyetin paylaşılması yoluyla daha fazla hizmeti kullanan bireylerden karşılanması,
- (2) kamu kaynaklarından aktarılan desteğin daha seçici ve hedeflere ulaşma aracı olarak kullanılması

II. MALİYETİN PAYLAŞILMASI

Yükseköğretimin kamu malı olma niteliği ilk ve orta öğrenime kıyasla daha azdır; çünkü ileride bu hizmeti alan kişiye gelir olarak dönme niteliği daha fazladır. Üstelik vergi adaletsizliği olan hemen her ülkede vergi ödeyen (düşük gelirli) ile yüksek öğrenim gören (yüksek gelirli) farklı kesimler olmaktadır. Dolayısıyla bu hizmeti alanların karşılığını ödemesi hep gündemde olmuştur. 1980 ve 90’larda yükseköğretimin maliyetini kimin karşılaması teması uluslararası akademik toplantılarda tartışılırken 2000’lere gelindiğinde genel kabul yükseköğretimin “paralı” olması gerektiği, kabaca “mali durumu müsait olanın

ödemesi, mali durumu müsait olmayanın kabiliyetli ise burs alması, değilse borç alması” şeklinde idi. Ancak bu ilkeyi uygulamanın politik bir boyutu olması nedeniyle nihai kararın hükümetlerin politik duruşuyla ilgili olduğu sonucuna varıldı.

Bu konuda Ergüder, Şahin, Terzioğlu, Vardar ‘ın kaleme aldığı Neden Yeni Bir Yükseköğretim Vizyonu? raporu ⁴ ve Onuncu Kalkınma Planı, Yükseköğretim Sisteminin Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu⁵ ayrıntıları içermektedir. Özellikle Komisyon raporu nettir: “Öğrenim ücreti gelirleri açısından ele alındığında, öğrencilerin öğrenim masraflarına katılmaları gerekmektedir. Türkiye’de uygulanan vergi politikası ve gelir dağılımındaki sorunlar dikkate alındığında, parasız eğitimle sosyal adalet arasında ilişki kurulması söz konusu olamamaktadır.”

Tabii ‘paralı eğitimin’ önkoşulu adil ve etkin bir burs ve borçlanma sisteminin daha önce yaratılmasıdır. Ama ülkemizde öğrenimi destekleyecek kredi sistemi ve kişinin gelecekte ödemek üzere eğitim masraflarına sahip çıkma kültürü gelişmemiştir.

III.KAMU KAYNAKLI DESTEĞİN POLİTİKA ARACI OLARAK KULLANILMASI

Muhtelif aşamalarda çıktılara göre fon sağlanması sadece adil kaynak dağıtım yöntemi olarak değil, belirli performansların teşvik edilmesi için de kullanılmaktadır. Giriş kısmında vurgulandığı gibi giderek üniversitelerden farklı beceriler/etkinlikler beklenmektedir ve hükümetler gelişmenin motoru olarak üniversitelerden faydalanmak durumundadır. Onlardan bekledikleri:

- Öğrenci, iş dünyası ve toplumun farklı ihtiyaçlarına cevap verebilecek çeşitliliğin sağlanması
 - Yükseköğretim kurum ve programlarının farklı profiller sergilemesi, ülkenin farklı ihtiyaçlarının paylaşarak sahiplenilmesi ve tekrarların en aza indirilmesi .
 - Mezunların istihdam edilebilme kapasitesinin artırılması,
 - Şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artması; bilinçli seçim/tercih imkanının tüm paydaşlara verilmesi
 - Kalite güvence sistemlerini çalışır kılarak kamuoyuna güven verilebilmesi,
- veya sadece
- Verimli güneş paneli geliştirmek gibi çok somut bir hedef olabilir.

Listeyi uzatmak kolaydır; önemli olan bu ve buna benzer hedefleri yakalamakta yönlendirici olmak için hükümetlerin finansmanı bir kaldıraç olarak kullanmasıdır. Diğer bir deyişle, finansman sağlarken ek bazı gelişmeleri tetiklemek, bazı politikaların hayata geçmesini teşvik etmektir. Dolayısıyla kamu kaynakları

- Girdi temelli göstergeler, tarihsel nedenler (*input indicators, historical allocations*) yanında
 - Çıktı ve süreç temelli göstergeler (*output and process indicators*),
 - Performans temelli sözleşmeler (*performance contracts*),
 - Yarışmacı fonlar (*competitive funds*)
- vasıtasıyla, veya
- Mükemmeliyet yaratmak için (*for excellence*) dağıtılmaktadır.

Girdi temelli gösterge kullanımı Avrupa’da hala en yaygın yöntemdir (örneğin, incelenen 28 sistemin 13’ünde, EUA⁶). Çünkü yıllar boyu kullanılmış, en kolay uygulanan ve adaletli olduğu nispeten az tartışılan bir yöntemdir. Çıktı ve süreç temelli göstergeler kullanımı, eğitim, araştırma veya dış paydaşlarla olan etkileşimin muhtelif aşamalarındaki çıktılara göre aktarılan fonlardır (mezun sayısı, yayın ve atıf sayıları, dış kaynaklardan alınan araştırma tutarları gibi). Performans temelli aktarım olarak da ifade edilen bu yöntem teşvik ve yönlendirme unsuru olarak kullanılmaya en müsait olanıdır. Performans temelli sözleşmeler, belirli bir sonuca ulaşmak üzere “ısmarlanan işbirliklerini” hayata geçirmek için aktarılan fonlardır; üniversite-sanayi işbirliğini geliştirmek üzere bir yıl içinde 10 start-up şirketi açmak ve 3 yıl içinde 3M\$ ihracat yapmak gibi. Yarışmacı fonlar ilan edilen projelere yapılan “en doyurucu” başvuru sonucu aktarılan kaynaklardır (TÜBİTAK projeleri gibi). Mükemmeliyet yaratmak üzere hükümetler en uygun üniversitelere/bölümlere bir fon aktararak orada ülkenin uzmanlık geliştirmesine, dünya çapında rekabet edebilmesi için yoğunlaşmasına fırsat verebilmektedir. ‘Excellence initiative’ adı altında Almanya, Avusturya, Fransa, İngiltere, İspanya, Finlandiya, Norveç, Polonya’da uygulanmıştır.

Kaynak aktarmanın politika aracı olarak kullanılması ayrıntılı, girift ama bütünleşik, neredeyse kuruma özel hazırlık, çalışma ve uygulamalar içermektedir. Bu sürecin şeffaf ve siyasi etkilerden uzak, populizmden uzak, hakça yapıldığının tüm verileri paylaşarak yürütülmesi fevkalade önemlidir.

IV. ÜLKEMİZDEKİ KLASİK İKİLEM

Ülkemizde vakıf üniversiteleri kurgulanırken akademik yapının aynen korunması, mali yapının ise çok farklı olması benimsendi. Vakıf üniversitelerine devlet yardımı adı altında formüle edilen cüzi ve sembolik bütçe desteği ve devlet üniversitelerindeki öğrenci payları ortadan kalktığından beri vakıf üniversiteleri hemen tamamen öğrenciden alınan eğitim ücreti ile, devlet üniversiteleri ise devlet bütçesinden gelen kamu kaynakları ile finanse edilmektedirler (Gelişmişlik düzeyine göre üniversitelerin sağladığı araştırma fonları ve topluma hizmet kategorisinden uzmanlıkların pazarlanarak girdi sağlanması bu denklemin dışındadır). Halbuki sistemin en yarışmacı olduğu Kuzey Amerika modelinde her iki grubun (devlet ve kar amacı gütmeyen özel üniversitelerin) bütçeleri hem özel, hem kamu kaynaklarından, üstelik birbirlerine çok yakın oranlarda, beslenir. Yükseköğretimimizde henüz özel üniversiteler yok. Ancak özel üniversiteler kurulmasına imkan tanıyacak yeni kanun tasarıları bolca mevcut. Bu tasarılar vasıtasıyla devlet-vakıf-özel üniversitelerin konumları hususundaki yaygın kanı daha belirgin ortaya çıkmaktadır. Bu özel üniversite tasarılarında da vakıf ve özel üniversiteler birbirine yakın, devlet üniversitelerinden çok farklı kurgulanmaktadır. Halbuki olması gereken devlet ve vakıf üniversitelerinin birbirine benzer ve yakın, özel üniversitelerin tamamen uzak/farklı konumlanmasıdır. Devlet ve vakıf üniversitelerinin gelir yapısı kamu ve özel fonları içermelidir; temel gelir kalemi tabii ki, devlet üniversitelerinde devlet bütçesinden gelmeli ama sadece %40’larda kalmalı, vakıf üniversitelerinde öğrenci öğrenim ücreti olarak gelmeli ama %40 mertebesinde kalmalıdır. Vakıf üniversitelerindeki devlet gözetimi, sağlanan fonların ve bu fonların koşullarının denetimi olmalıdır. Aksi halde 21.yüzyılın “kolaylaştırıcı- facilitator” felsefesine uymayan bir “merkezi emir ve komuta- central command and control” tablosu oluşur.

Vakıf üniversitelerine devlet yardımı adı altında formüle edilen cüzi ve sembolik bütçe desteği parasal değerinden çok prestij sağlamak, performansı iyice olanları takdir etmek gibi yan avantajlar sunuyordu. Kamuoyunu bilgilendirme, tercihlerin daha bilinçli yapılmasına

yardımcı olabilirdi. Bu gibi ince bilgilendirme mekanizmaların eksikliği, üniversiteleri “sıralama/ranking” çıkmazına itmektedir.

V. YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMİMİZ İÇİN ÖNERİLER

Ülkemizde yerleşik kanaat “üniversitenin” jenerik olması, yani bu adla anılan kurumların standart işleri benzer şekillerde yapmalarındır. Çeşitlilik kavramı yeni yeni kullanılır olmuş ama hala hem üniversitelerin kendileri, hem mali bürokrasi hem de hukuk sistemimiz çeşitlilikten pek hazetmemektedir. Halbuki yukarıda da değinildiği gibi artık dünya çeşitlilik ekseninde gelişmektedir. Gündemdeki uzmanlık alanları seçimi ve bu alanlarda mükemmelleşmek, doğru ama çeşitlilikten ziyade araştırmada etkinleşme, stratejik ve öncelikli konularda destek arama yönelişleridir. Mevcut finansal sistem de benzerliği, standart davranışları destekler mahiyettedir. Yapılması gereken, en başta anlatılan iki ilkeyi hayata geçirmektir; yani maliyetin paylaşılması ve kamu kaynaklı desteklerin politika araçları olarak kullanılmasıdır. Böyle bir değişiklikte hem sistemin baştan tasarımı, hem de uygulanma aşamasındaki öğrenme çizgisi (hatalardan öğrenerek sistemi sürekli düzeltmek, düzeltirken paydaşları bilinçlendirmek, eğitmek) çok önemli olacaktır. “Doğru” bir finansman modelini çalıştırmak/uygulamak fevkalade büyük riskleri de beraberinde getirmektedir. Doğru modelin değerlendirmeler ve tercihler içermesi nedeniyle yanlış uygulamalara yol açmaması için şeffaf ve yansız olmasının garantileri geliştirilmelidir. Kamu kaynaklı desteklerin politika araçları olarak kullanılmasında kurumun kalite güvence sistemi mutlaka dikkate alınmalıdır.

Maliyetin paylaşılması konusunda kurumların kendi programları için bir öğrenim ücreti tespit etmeleri, Avustralya’daki gibi fiş (voucher) sistemi veya ABD’deki federal kredi tipi destek mekanizmaları düşünülebilir. Öğrenci desteklerinin taşınabilir kılınması, farklı eğitimlere farklı maliyet çıkararak öğrencilerin üniversiteler arasında doğal bir rekabet ortamı yaratmaları ve bunu destekleyecek mali güçlerinin sağlanması hedeflenmelidir. Başlangıçta katkı payları düşük tutularak sistemin gelişme aşamasındaki sorunlar giderilebilir. Onuncu Kalkınma Planı, Yükseköğretim Sisteminin Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu önerileri dikkate değerdir.

Kaynak aktarımında en azından torba bütçe ve çok yıla yayılan bütçe tercih edilmelidir. Kontrol ve denge mekanizmasını mümkün olduğunca paydaşlara ve piyasaya bırakmak gerekir; torba bütçe kullanımının şeffaf olarak paydaşlarca bilinmesi, hesap verme mekanizmalarının konması, kamuoyunun şeffaflığı değerlendirmeye davet edilmesi benimsenmelidir. Üniversiteler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu dışına alınmalıdır.

Araştırma gelirleri- yarışmacı fonlar bütçe içinde yer almalı ve yıllar içinde takip edilmelidir. Ülkemizde kurum dışı araştırma projelerinin/desteklerinin kurum bütçesi ile ilişkilendirilme geleneği yerleşik değildir; yıl içinde takibi, diğer bütçe kalemleriyle dengesi, beklentileri karşılama oranı gündemde değildir. Bu kopukluk kayıt dışı proje yürütülmesini de kolaylaştırmaktadır. Büyük çaplı araştırma desteklerinin kurum stratejik planı ile ilişkilendirilmesi, biten yılın araştırma harcamalarının ve başlayan yılın bütçesinin kamuoyu ile paylaşılması ve bu hususa YÖK tarafından işaret edilmesi ve kamuoyunun bilinçlendirilmesi atılabilecek nispeten kolay bir adımdır.

Tam maliyet muhasebesi (full cost accounting) kullanımı özendirilmelidir. Bilinçli ve gerçekçi stratejiler yapmanın yolu doğru maliyetlendirme verilerinin olmasına bağlıdır;

ancak üstünkörü yapılacak maliyet dağıtımlarının akademik değerleri ve öncelikleri yıpratmamasına da özen göstermek gerekir.

¹ OECD (2007), "On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education", OECD Education Working Papers, No. 7, OECD Publishing, s.27.

² The European Higher Education Area, Adrian Curaj, Liviu Matei, Remus Pricopie, Jamil Salmi, Peter Scott Editors, Springer, (2015); Background Note for the Section on Financing and Governance, Liviu Matei, s 147-148

³ EUA (2013), Estermann, T., Bennetot-Pruvot, E., & Clayes-Kulik, A.-L. (2013). Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report.

⁴ Ergüder, Şahin, Terzioğlu, Vardar : Neden Yeni Bir Yükseköğretim Vizyonu? (2009) s. 25-26.

⁵ Onuncu Kalkınma Planı, Yükseköğretim Sisteminin Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu,1. Çalıştay Sonuçları 5-6 Eylül 2012.

⁶ EUA (2015): Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, Bennetot-Pruvot, E., & Clayes-Kulik, Estermann, T.