

20.06.2001 Tarih Ve 4684 Sayılı “Bazı Kanun Ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Nedeniyle Devlet Üniversitelerinin Bilimsel Araştırma Faaliyetlerinde Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri:

ÖZET

Yaklaşık onbeş yıldır devlet üniversiteleri bünyesinde önemli yeri olan “Araştırma Fonu” geçtiğimiz yıl içinde bazı diğer fonlarla birlikte tasfiye edilmiştir. Bu nedenle 1 Ocak 2002 tarihinden bu yana devlet üniversitelerindeki bilimsel araştırmalar durmuştur. Katma bütçeden ayrılan ödenek ve döner sermayeden aktarılan (%10) pay yönetmelik çıkmadığı için halen kullanılamamaktadır. Ödeneği bütçeden sağlanan ve her türlü devlet denetimine tabi olan “Araştırma Fonu”nun Temmuz 2001 ayında kabul edilen 4684 sayılı kanunla feshedilmesi sonucunda, üniversitelerimizde yürütülen “bilimsel araştırma projeleri” 1050 ve 2886 sayılı kanunların genel hükümlerine tabi hale gelmiştir. Ortaya çıkan bu yasal çerçevenin, üniversitelerimizin araştırma-geliştirme faaliyetlerini çok olumsuz şekilde etkileyeceği açık olarak görülmektedir. Araştırma-geliştirme faaliyetlerinin niteliği ve ruhu ile uyuşmayan yeni yasal çerçeve, bu raporda açıklanan nedenlerle, devlet üniversitelerinde araştırma-geliştirme faaliyetlerini çok ciddi şekilde sekteye uğratacaktır.

Bu yasal çerçeve dahilinde Yönetmelik’le yapılacak düzenlemelerle, devlet üniversitelerinin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde çok önemli yer tutan “bilimsel araştırma projeleri”nin işlerlik kazanması ve ödeneklerin etkili kullanımı mümkün olamayacaktır. Bu nedenle, daha önce olduğu gibi:

- 1. “Bilimsel araştırma projeleri”ne bütçe ile verilen ödeneklerin yıl sonunda iptal edilmesinin önlenmesi;**
- 2. “Bilimsel araştırma projeleri” yatırım ve cari bütçe ödeneklerinin torba bütçe olarak verilmesi;**
- 3. “Bilimsel araştırma projeleri”nde görevlendirilecek avans mutemedi sayısının kısıtlanmaması;**
- 4. “Bilimsel araştırma projeleri”nde kullanılmak üzere özel ödenek kaydedilecek gelirlerin tek bütçe kaleminde tertiplenmesi**

için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması devlet üniversiteleri için büyük önem ve aciliyet taşımaktadır.

Bu düzenlemeler, “bilimsel araştırma projeleri” tertibine verilecek tüm ödeneklerin “bütçe disiplin ve kontrolü” içinde tutulmasını sağlarken, devlet üniversitelerinin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde yaşanacak tahribata engel olacaktır.

Devlet üniversiteleri, araştırma-geliştirme faaliyetlerinin etkili şekilde yürütülmesine olanak sağlayacak yasa ve yönetmelik düzenlemelerine yardımcı olacak her türlü çabayı sarfetmeye hazırdır.

YAPILAN MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİ

Malûmları olduğu üzere, 20.06.2001 tarih ve 4684 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına Dair Kanun*”un 15 (e) maddesi ile:

1. Devlet üniversitelerinde yaklaşık onbeş yıldır faaliyet gösteren Araştırma Fonlarının 01.01.2002 tarihinden itibaren kaldırılmasına karar verilmiş;
2. Üniversite Araştırma Fonu Projelerinin yürütülmesini düzenleyen yönetmelik bu tarih itibarıyla iptal edilerek, yeni yönetmeliğin Maliye Bakanlığı ve Sayıştay görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkartılması hükme bağlanmıştır.

MEVZUAT DEĞİŞİKLİĞİNİN DEVLET ÜNİVERSİTELERİ “BİLİMSEL ARAŞTIRMA PROJELERİ” ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

“Araştırma Fonu Saymanlıkları”nın feshi ve “Araştırma Fonu Yönetmeliği”nin iptali, 2002 yılı başına kadar devlet üniversitelerinin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde çok önemli yeri olan “Araştırma Fonu Projeleri” ile “DPT İleri Teknoloji Projeleri”nin yürütülmesini doğrudan ve çok olumsuz şekilde etkilemiştir.

“Araştırma Fonu Projeleri” kapsamındaki araştırma-geliştirme çalışmaları üzerindeki etkiler:

Maliyetleri kısmen katma bütçeden ve kısmen de döner sermaye, ikinci öğretim program gelirlerinden karşılanmakta olan “Araştırma Fonu Projeleri” yeni düzenleme ile “Bilimsel Araştırma Projeleri” tanımı altına alınmıştır. Yapılan yasal değişiklikle, söz konusu araştırma faaliyetlerinin yürütülmesini zorlaştıran ve hatta imkansız kılan bir dizi kısıtlama getirilmektedir:

- a. Daha önceki yıllarda, Araştırma Fonu Projelerine tahsis edilen ödeneğin yıl içinde harcanamayan kısmı bir sonraki yıla devredilirken, yeni düzenleme ile projelere katma bütçeden sağlanan ödeneğin yıl içinde harcanamayan kısmının bir sonraki yıla devri imkansız hale gelmiştir. Yeni düzenleme, sadece üniversite faaliyetlerinden (döner sermaye, ikinci öğretim programları, proje gelirleri ve bağışlar gibi) gelen ve özel ödenek kaydedilen gelirlerin kullanılmayan kısmının Maliye Bakanı izni ile bir sonraki yıla devredilmesine olanak tanımaktadır.

Bütçe ödeneği ile desteklenen “bilimsel araştırma projelerinin” tasarlanma ve yürütülmesini mali yıl takvimine bağımlı hale getiren bu kısıtlama, araştırma-geliştirme faaliyetinin ruhuna uymamaktadır. Üniversitelerimizde, birden fazla yıla yayılan geniş kapsamlı ve disiplinlerarası araştırma faaliyetleri başta olmak üzere, tüm araştırma faaliyetlerinin bu düzenlemeden olumsuz şekilde etkilenmesi beklenmelidir. Bir projeye takip eden yıllarda gerekli mali desteğin verilip verilemeyeceği konusundaki belirsizlik, araştırmacıları uzun süreli/geniş kapsamlı projelerden uzaklaştıracaktır. Bu tür projelerin tasarlanmasında, proje aşama ve harcamalarını mali takvime bağlama zorunluluğu ortaya çıkacak ve olası gecikmeler tüm projenin iptalini getirebilecektir. Aynı mali yıl içinde bitirilmesi öngörülen projelerde bile, öngörülemeyen bir gecikme projenin tümüyle iptal edilmesiyle sonuçlanabilecektir.

Bilinmezlikler ve belirsizlikler araştırma-geliştirme projelerinin tanımında vardır. En yetkin araştırmacılar tarafından tasarlanan ve yürütülen projelerin bile takviminde ve ihtiyaçlarında değişiklikler olabilecektir. Araştırma-geliştirme projelerini hiçbir esnekliği olmayan tarih kısıtlamaları altına sokmak, üniversitemizde araştırma potansiyelini bastırarak ve araştırma faaliyetlerini çok olumsuz şekilde etkileyecektir.

Yukarıda belirtilen sorunlar, son yıllarda “Araştırma Fonu” ve “DPT projeleri” tertibi ödeneklerinin serbest bırakılmasında izlenen politika ile birleşince daha da ciddi sonuçlar yaratacaktır. Söz konusu yıllık ödenekler, 1999 yılına kadar yılın ilk yarısında tümüyle serbest bırakılırken, son yıllarda bu politika değiştirilmiş ve diğer bütçe tertiplerinde uygulanan serbest bırakma oranları kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin, 2002 mali yılında “bilimsel araştırma projeleri” ödeneğinin ilk 3 ay için serbest bırakma oranları kalemlere göre % 8 ile %16 arasında değişmektedir. Bu serbest bırakma programı ile makina-teçhizat gibi ön yatırım isteyen araştırma projelerinin veya tez çalışmalarının yıl sonundan önce başlatılması ve aynı yıl içinde bitirilmesi imkanı kalmayacaktır.

- b. Daha önceki yıllarda, Araştırma Fonu Saymanlığı hesabına tek kalem halinde kaydedilen ödenek, desteklenen projelerin ihtiyaçlarına uygun olarak yıl içinde kalemlere dağıtılmaktaydı. Benzer şekilde, proje yöneticisinin gerekçeli başvurusunun “Araştırma Fonu Yönetim Kurulu” tarafından uygun bulunması halinde, proje ödeneğinin değişen ihtiyaçlara uygun olarak kalemler arasında aktarılması mümkün kılınmıştı.

Yasa değişikliği ile “bilimsel araştırma projeleri” ödeneği kalemlere ayrılarak tahsis edilmekte ve kalemler arası aktarma Maliye Bakanlığı iznini gerektirmektedir. Nitekim, Yasa sonrasındaki ilk bütçeleme uygulamasında, devlet üniversitelerinden 2002 yılı “bilimsel araştırma projesi” ödenek taleplerinde kalemlere göre dağılım göstermeleri istenmiştir. Devlet üniversiteleri, daha öğretim elemanları tarafından teklif bile edilmemiş “bilimsel araştırma projeleri” maliyetlerinin kalemlere göre nasıl dağılacaklarını tahmin ve tespit etme durumuna düşmüşlerdir. İzlenen bu yöntem sonucunda, devlet üniversitelerinin 2002 yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen “bilimsel araştırma projeleri” tertibi de kalemlere göre dağıtılmış olarak tahsis edilmiştir.

Her yılın Temmuz ayında bütçe teklifleri verilirken, bir sonraki mali yılda desteklenecek “bilimsel araştırma projelerinin” maliyetlerinin kalemlere göre dağılımının tespit edilmesini istemek gerçekçi veya rasyonel değildir. Benzer şekilde, proje ödeneklerinin yıl içinde kalemler arasında aktarılmasının Maliye Bakanlığı onayına tabi olması, proje takviminde kaçınılmaz gecikmelere ve artan bürokratik yazışmalara neden olacaktır.

- c. Daha önceki yıllarda, her projenin yürütücüsü veya atayacağı üniversite personeline ilgili proje harcamaları için “avans mutemedi” yetkisi verilmekteydi. Bu şekilde, bazı üniversitemizde sayıları 500’ü bulan veya aşan sayıda projenin, aynı anda avans kullanarak harcama yapabilmeleri, işlerin hızla ve sorunsuz şekilde yürütülmesini sağlamaktaydı.

Yasa değişikliği ile bu uygulama kaldırılmakta ve bir üniversitede yetki verilecek mutemet sayısına çok kısıtlayıcı tavanlar gelmektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerden, ilgililerin tüm iyi niyetine rağmen, mevcut yasal çerçevede konuya kesin bir çözüm bulunamayacağı anlaşılmaktadır.

- d. Yeni yasal düzenleme nedeniyle, Bilimsel Araştırma Projelerinin tabi olacağı 1050 ve 2886 sayılı yasa hükümleri altında araştırma-geliştirme faaliyetlerinin yürülmesi son derece zorlaşacaktır. Yeni yönetmelik kaçınılmaz olarak, avans-kredi kullanılması, yurtiçi ve yurtdışından mal ve hizmet satın alınması ve proje personeline yolluk ödenmesi başta olmak üzere, her türlü harcamaya ciddi kısıtlamalar getirecek ve projelerin yavaşlamasına neden olacaktır. Ortaya çıkan zorlukları çözmek için alınabilecek önlemler de, istenmeyen çarpık uygulamalara, kaynakların rasyonel olmayan kullanımına ve proje yöneticilerinin zaman ve moral kaybetmelerine neden olacaktır.

“DPT İleri Teknoloji” ve “DPT Altyapı Projeleri” kapsamındaki faaliyetler üzerindeki etkiler:

DPT proje tekliflerinin değerlendirilmesi üniversiteler dışında yapılmakta ve ödenekleri DPT tarafından saptanmaktadır. Bu nedenle, DPT projeleri daha önce tam olarak “Araştırma Fonu Projesi” olarak nitelenmemiştir. Ancak bu projelerin ayrı bir uygulama yönetmeliği olmadığından, DPT projelerinin işlemleri de Araştırma Fonu Saymanlıkları tarafından Araştırma Fonu Yönetmeliği çerçevesinde yürütülmüştür.

Araştırma Fonu Saymanlıklarının ve ilgili Yönetmeliğin Yasa ile kaldırılması, DPT projelerini de yasal bir boşluk içine düşürmüştür. Nitekim, DPT projelerine ait 2001 ödeneklerinin yıl içinde kullanılmayan kısımları da kullanılamaz duruma gelmiştir. Sürmekte olan “Bilimsel Araştırma Projeleri Yönetmeliği” çalışmalarının DPT projelerini de kapsamı beklenmektedir. Bu nedenle, DPT projelerine ait ödeneklerin kalemler arasında aktarılmasında, harcama yapılmasında ve avans mutemedi atamasında da aynı sorunlar yaşanacak ve sonuçta bu projelerin etkili olarak yürütülmesi ve başarısı ciddi şekilde baltalanacaktır.

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Araştırma Fonu Saymanlıklarının feshi ve Araştırma Fonu Yönetmeliği'nin iptali ile üniversitemizde yürütülen “bilimsel araştırma projeleri”, 1050 ve 2886 sayılı yasaların genel hükümlerine tabi hale gelmiştir. Bu yasal çerçeve, yukarıda açıklanan nedenlerle, devlet üniversitelerinde araştırma-geliştirme faaliyetlerini çok ciddi şekilde sekteye uğratacaktır.

Devlet üniversitelerinin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde çok önemli yer tutan “bilimsel araştırma projelerine” işlerlik kazandırılması ve tahsis edilen ödeneklerin etkili kullanımının sağlanması sadece yönetmelik düzeyindeki düzenlemelerle mümkün olamayacaktır. Aşağıda önerilen yasal düzenlemeler, proje ödeneklerinin bir taraftan “bütçe disiplin ve kontrolü” altında kalmasını sağlarken, diğer taraftan ödeneklerin Üniversitemizin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde etkili olarak kullanımına olanak tanıyacaktır:

- 1. “Bilimsel araştırma projeleri” için bütçe ile verilen ödeneklerin yıl sonunda iptal edilmesini önleyen yasal düzenleme ivedilikle yapılmalıdır.**

Şubat 2001 ayında kabul edilmiş olan 4629 sayılı kanunun 7nci maddesi ile Turizm Bakanlığı bütçesinde yer alan tanıtma amaçlı ödeneklerin yıl sonu itibarıyla kullanılmayan kısmının ertesi yıla devrine olanak sağlanmıştır. Araştırma-geliştirme faaliyetlerinin niteliği göz önünde tutularak, üniversitelerde “bilimsel araştırma projeleri” tertibi

ödeneklerinin kullanılmayan kısmının bir sonraki yıla otomatik olarak devretmesi sağlanmalıdır.

2. **2003 yılından itibaren “bilimsel araştırma” ve “teknoloji” projeleri yatırım ve cari bütçe ödeneklerini torba bütçe olarak verilmeli ve araştırmacının ihtiyacına göre oluşacak proje bütçesi detayını belirleme konusunda üniversiteler yetkili kılınmalıdır.**
3. **Her proje yöneticisine veya uygun gördüğü personele avans mutemedi yetkisi verilmesi hükme bağlanmalıdır.**
4. **Bilimsel Araştırma Projeleri, 2886 sayılı yasa hükümleri dışında tutularak daha önce olduğu gibi, proje harcamalarının daha esnek bir mevzuat altında yapılabilmesine olanak sağlanmalıdır.**
5. **“Bilimsel araştırma projeleri”nde kullanılmak üzere özel ödenek kaydedilecek döner sermayeden ve diğer şekillerde elde edilen kaynaklar, tek bütçe kaleminde tertiplenmeli ve proje ihtiyaçlarına göre harcama kalemlerine aktarmanın yükseköğretim kurumlarının bütçe dairesi başkanlığı tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.**