



## Hollanda Adalet Sisteminde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması

Fatih DEYNELİ\*

### ÖZ

Günümüzde birçok OECD ülkesi Performans Esaslı Bütçeleme sistemini uygulamaktadır. Performans Esaslı Bütçeleme sistemi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanabileceği konusu bu sistemin en önemli avantajları arasında yer almaktadır. Ancak, özellikle bazı kamu hizmetlerinde ortaya çıkan uygulama zorlukları da bulunmaktadır. Bu zorlukların ortaya çıktığı hizmetlerden biri de adalet hizmetleridir. Bu çalışmada, adalet hizmetlerinin bütçesi Hollanda örneğinde incelenecektir. Çalışmada Hollanda ile ilgili kullanılan veriler; Adalet Bakanlığı bütçe kanunlarından, ilgili diğer kanunlardan, ilgili makamların web sayfalarından, Yargı Konseyinin stratejik planlarından ve yıllık raporlarından elde edilmiştir. Adalet Bakanlığı ile mahkemeler arasında yer alan Yargı Konseyinin bütçe sürecinde düzenleyici ve denetleyici bir rolü vardır.

**Anahtar Kelimeler:** Adalet bütçesi, Yargı Konseyi, Hollanda Adalet Sistemi

**JEL Sınıflandırması:** H6, H61

## Performance Based Budgeting in the Dutch Justice System

### ABSTRACT

Today, most OECD countries use Performance Budgeting system. Providing effective, economic and efficient use of public resources are the most important advantages of the Performance Budgeting system. However, especially in some public services, there are practical difficulties. One of the services which this problem occurs is the justice service. In this study, the justice budget will be examined in the Dutch case. The data used in the Netherlands are obtained from relevant laws, budget laws, reports of authorities, web pages of authorities, annual reports and strategic plans. The Council of the Judiciary, which is settled between the Ministry of Justice and the courts, has a regulatory and supervisory role in the budget process.

**Keywords:** Justice Budget, Council of the Judiciary, The Netherlands Judicial System

**JEL Classification:** H6, H61

*Geliş Tarihi / Received: 07.11.2018 Kabul Tarihi / Accepted: 23.01.2019*

---

\* Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, fdeyneli@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1867-1075.

## 1. GİRİŞ

1980’li yılların sonlarına doğru İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi birçok ülke kamu mali yönetimi sistemlerinde Performans Esaslı Bütçelemeye (PBS) geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır. 1990’lı yıllarda bu ülkeleri İsveç, Finlandiya, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa gibi ülkeler takip etmiştir. Günümüzde birçok OECD ülkesi PEB anlayışını kamu mali yönetim sistemine adapte etmiştir (Tüğen, 2018).

Siyasi hayatta yaşanan demokratikleşme süreci, teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim ve özel sektördeki yönetim tekniklerinin kamu sektörüne yansması olan performans yönetimi anlayışı gibi nedenler ülkelerin PEB sistemine geçmesini tetikleyen nedenlerdir (Özen, 2008)<sup>1</sup>. Dolayısıyla ülkelerin PEB sisteminden temel beklentileri aşağıda şekilde sıralanabilir (Erüz Ertan, 2005);

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi
- Hizmet kalitesinin artırılması
- Mali saydamlığın sağlanması

Yukarıdaki nedenler yanında, PEB sisteminin ülkelere kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı gibi faydaları olmakla birlikte (Tüğen, 2018), ülkelerin uygulamada karşı karşıya kalınan bir takım sorunları da mevcuttur. Bu sorunlardan en önemlilerinden biri, performans ölçümlerinin ve performans göstergelerinin anlamlı bir şekilde belirlenmesinin zaman alması veya belirlenmesinin çok zor olmasıdır (Curristine, 2005). Adalet hizmetleri bu konuya verilen örnekler arasında yer almaktadır. Çünkü adaletin dolayısıyla adalet hizmetlerinin performansının nasıl ölçüleceği hala tartışmalı bir konudur (Özen, 2008).

Her ne kadar birçok ülke faydaları ve sorunları dikkate alarak PEB sistemini kamu mali yönetimi sistemlerine eklemiş olsalar da PEB gereklerini yerine getirerek uygulayan ülke sayısı azdır. Bu az sayıdaki ülke içinde de Hollanda, PEB uygulamaları açısından en başarılı ülke örnekleri arasında gösterilmektedir (Oral, 2005). 2016 yılında yapılan Performans Esaslı Bütçeleme Endeksi ülkelerin PEB uygulama pratiklerini ortaya koymaktadır. Endeks, ülkelerin PEB’i başarılı olarak uygulayıp uygulamadıklarından ziyade hangi PEB uygulamalarının kullanıldığını ortaya koymaktadır. OECD’nin performans esaslı bütçeleme ile ilgili yaptığı çalışmasında da Hollanda ve yukarıda bahsi geçen ülkeler iyi uygulama örnekleri olarak görülmektedir (OECD, 2016). Ayrıca kara (kıta) Avrupası hukuk anlayışı esas alınarak kurgulanan Hollanda adalet sistemi, Avrupa’nın en yetkin sistemlerinden birisi olarak görülmektedir (Yavuz, 2016). Bu yüzden çalışmada bütçe uygulamalarında iyi uygulama örneği olarak ön plana çıkan Hollanda örneği üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmanın amacı da, PEB uygulamasının kamudaki diğer sektörlerle göre daha zor olduğu adalet bütçesinin Hollanda örneğinde uygulamasını incelemektir. Bu kapsamda Hollanda adalet sisteminin işleyişi, adalet bütçesi ve Hollanda Yargı Konseyi’nin stratejik dokümanları incelenecektir. Çalışmada Hollanda ile ilgili kullanılan veriler ilgili kanunlar, bütçe kanunları, ilgili makamların raporları, ilgili makamların web sayfaları, yıllık raporlar ve stratejik planlardan elde edilmiştir.

<sup>1</sup> Konu ile ilgili detaylı bilgi ve açıklama için bkz. Özen A. (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, T. C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/382, Ankara.

Çalışmanın ilk bölümünde adalet bütçesi ve adalet bütçesi ile ilgili kavramlar tartışılacaktır. İkinci bölümde Hollanda’da bütçeleme sürecinin ve PEB uygulamasının genel özellikleri açıklanacaktır. Üçüncü bölümde ise Hollanda’da Adalet Bütçe süreci ve bu süreçte yer alan aktörler incelenecektir. Dördüncü bölümde, Hollanda Yargı Konseyinin stratejik planı ile ilgili bilgiler yer alacaktır. Son bölümde ise konu ile ilgili değerlendirme yapılacaktır.

## **2. ADALET BÜTÇESİ**

Adalet hizmetleri, ülkedeki düzeni belirleyen hukuk kurallarının uygulanması ve ülkedeki yasal çerçevenin kurulmasını sağlayacak kurumsal bir yapıdır (Köhling, 2000). Bu kurumsal yapı, yargılama faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli olan personeli, fiziki imkânları ve teknolojik alt yapıyı sağlar. Musgrave (1989) yargı teşkilatlanmasını bu kapsamda değerlendirmiş ve bu kurumsal yapıyı tam kamusal hizmetlere bir örnek olarak göstermiştir. Dolayısıyla, tam kamusal bir hizmet olan adalet hizmetinin kamu tarafından finanse edilmesi gerekir (Deyneli, 2010).<sup>2</sup>

Kamu adalet hizmetini yerine getirirken adalet bütçesini kullanır. Adalet bütçesi, adalet teşkilatının yargılama görevini yerine getirmesi için ihtiyacı olan harcamalardır. Bu harcamalar personel, fiziki ve teknolojik alt yapı harcamaları ve sistemin işlemesi için gerekli olan diğer harcamalardır. Adalet sistemi içinde âdil bir yargılama faaliyeti gerçekleştirmek için adalet bütçesinin etkin bir şekilde hazırlanması ve uygulanması gerekmektedir. Dolayısıyla maddi anlamda adil bir yargılamanın olabilmesi için, şekli anlamda iyi işleyen bir yargı faaliyetinin olması gerekmektedir (Deyneli, 2010; Kirat, 2010). Sonuçta, mahkemelere tahsis edilen bütçe, hâkim, savcı ve yardımcı personel sayıları ve onların çalışma zamanları, adalet sisteminin fiziki ve teknolojik alt yapısı gibi faktörler adalet hizmetlerinin etkin bir şekilde işleyişini etkileyecektir (Buscaglia & Ulen, 1997).

Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu’na göre adalet bütçesini oluşturan üç unsur vardır. Bu unsurlar; mahkeme bütçesi, adli yardımlar ve savcılık hizmetlerinden meydana gelmiştir. Bu üç unsur adalet bütçesini oluşturmaktadır. Şekil 1’de Komisyon’a göre adalet sistemi bütçesinin bileşenleri gösterilmiştir. Mahkeme bütçesi içinde farklı harcama kalemleri yer almaktadır. Bunlar; hâkim maaşları, yardımcı personel maaşları, bilişim teknolojileri için yapılan harcamalar, mahkeme masrafları (tercümanlar, uzmanlar vb.), mahkeme binalarının bakımı, kiralanması ve işleyişi, yeni mahkeme binalarının yapımı ve eğitim için yapılan harcamalardır (CEPEJ, 2016). Çalışmada adli yardım ve savcılık hizmetleri analize dâhil edilmemiştir. Bunun nedeni, bu bütçelerin üç farklı bütçe olarak hazırlanmasıdır. Adli yardımlar ve savcılık hizmetleri başka bir çalışmada incelenmesi daha uygun görülmüştür. Dolayısıyla, adalet bütçesi sadece mahkemelere ayrılan bütçeler olarak ele alınmıştır.

Ülkeler adalet hizmeti gibi kamu hizmetlerini etkin sunabilmek için çeşitli bütçe sistemleri geliştirmişlerdir. Günümüzde PEB birçok ülke tarafından kamu hizmetlerini daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması için kullanılmaktadır. Adalet hizmetlerinin kendine has özelliklerinden dolayı (Deyneli, 2010), adalet bütçesinin etkin sunumu daha da önem kazanmaktadır. Bunun için PEB sisteminin farklı ülkelerdeki uygulamaları incelenerek ve farklı ülke örneklerinden ders çıkarmak hem PEB uygulaması açısından hem de adalet hizmetlerinin etkinliği açısından önem kazanmıştır (Voigt, 2016).

<sup>2</sup> Konu ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Deyneli F. (2010), Türkiye’de Adalet Ekonomisinin Karşılaştırmalı Analizi, T.C. MALİYE BAKANLIĞI Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/405, Ankara.



Şekil 1. Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu: Toplam Adalet Bütçesi

Kaynak: (CEPEJ, 2016)

### 3. HOLLANDA BÜTÇE SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Hollanda'daki bütçenin formüle edilme süreci iki farklı aşamada ortaya çıkar. İlk aşama, yeni bir hükümet iktidara geldiğinde, hükümetin görev süresi için genel bütçe politikasını belirlemesi ile olur. Bu genel bir niyet ifadesi olmaktan öte belirgin bir şekilde yapılır. İkinci aşama ise, hükümetin genel bütçe politikasını yıllık olarak belirlemesi ile ortaya çıkar ve hükümetin yıl içindeki tüm çeşitli faaliyetlerini bütçeler (Blöndal & Kristensen, 2002).

Bütçenin formüle süreci sonrasındaki en önemli anahtar unsurlar; Bakanlar, Ajanslar ve Yarı Bağımsız Kamu Kuruluşlarıdır. Hollanda'da 13 bakanlık vardır. Her bakanlık siyasi olarak seçilmiş bir bakan tarafından yönetilir. Bakanlıkların Parlamento ve kamuoyuna hesap verme sorumluluğu vardır Ajanslar bakanlıklar bünyesinde oluşturulan yapılardır. Ajanslar, ilgili bakanlığı tarafından gözetim ve denetime tabi olarak, ayrı bir kurumsal kimliğe sahiptir. Ajansların mali hesapları da ayrı olarak yayınlanır. 1994 yılında ilk ajanslar adalet, tarım, savunma ve ekonomik ilişkiler ile ilgili alanlarda oluşturulmuştur. Hükümetin icra organı olarak yapılandırılan Yarı Bağımsız Kamu Kuruluşları da, bir veya daha fazla kamu politikasının uygulanmasıyla görevlidir ve kamu tarafından finanse edilir (Blöndal & Kristensen, 2002).

Parlamento, kurumların bütçelerini onayladıktan sonra bakanlıklar politikaları yürütür. Hem bakanlıklar hem de Temsilciler Meclisi bütçenin uygulanmasını izler. Bakanlıklar Temsilciler Meclisini bütçenin uygulanmasına dair bilgilendirmeyi gözden geçirmeler "Memorandumlar" aracılığıyla yaparlar. En önemli gözden geçirmeler (bütçe yılı içinde en geç 1 Haziran gününe kadar) Bahar Memorandumu ve (bütçe yılı içinde en geç 1 Aralık gününe kadar) Sonbahar Memorandumudur.

### 3.1. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçeleme

Hollanda’da girdi odaklı bütçeleme anlayışından çıktı odaklı bütçeleme anlayışına geçiş çabaları 1970 yılının ortalarında yeni Finans Kanunu’na (Comptabiliteitswet) çıktı (üretim) odaklı anlayışın eklenmesine kadar dayanmaktadır. Bu kanuna göre, Hollandalı bakanlıkların – eğer performans bilgisi vermenin anlamlı ve yararlı olduğu düşünürlerse- performans bilgisi vermesi gerekmektedir. Kamu yöneticilerinin konuyu kavrayamamış olmasından dolayı, her ne kadar performans bilgileri oluşturulsa da, bütçe yapısı değişmemiş ve girdi odaklı bütçeleme anlayışı kendini korumuştur (van Nispen ve Posseth 2006; Sorber 1993).

1980’li ve 1990’lı yıllarda bütçe ile ilgili reform arayışları devam etmiş ve Muhasebe Sistemi İşlemleri (MSİ) ve Bütçeden Politikaya (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording – VBTB) adlı iki yeni kanun çıkartılmıştır. MSİ ile ilgili kanun kamu harcamalarını kontrolüne ve öngörülemez bütçe açıklarına odaklanmıştır. Bu kanun ile birlikte politika direktörleri hem programlardan hem de kaynakların kullanımından sorumlu hale gelmiştir. Bütçeden Politikaya uygulamaları ile parlamentonun daha politika odaklı ve daha şeffaf olması amaçlanmıştır. Yani hükümetin politikalarının sonuçları hakkında daha açık bilgi edinilmesinin sağlanması istenmiştir. Çünkü bu yeni bütçe anlayışı hükümete araçlardan ziyade politika hedeflerine odaklanmasını sağlamaktadır. Bu yoğun hazırlık döneminden sonra, bütün bakanlıklar bütçe hazırlık sürecinde yeni bütçe yapısına geçiş yapmışlardır. Yeni bütçeler stratejik hedefler ve ilgili politika alanları etrafında şekillenmiştir ve şeffaflık ile ilgili önemli ilerlemeler sağlanmıştır (Debets, 2007).

Bu kapsamda, Hollanda’da PEB gelen süreci üç aşamaya ayırmak mümkündür (Debets, 2007):

1. Bütçe ile ilgili kısmen başarısız olan Planlanma Programlama Bütçeleme gibi farklı girişimlerin yapıldığı 1970’li yıllar,
2. Yeniden değerlendirmelerin yapıldığı -tasarruf sağlayacak alternatiflerin geliştirilmesi amacıyla politika incelemelerinin yürütülmesi gibi- 1980’li yıllar,
3. 1995’ten itibaren ise kurumlar arası politika incelemelerinin geliştirilmesi dönemi

**Tablo 1: Hollanda PEB Aşamasında Sorulan Sorular**

Süreç Öncesi	Süreç Sonrası
1- Devlet ne tür politik bir amacı başarmak istemektedir.	1- İstedğimiz sonuçlara ulaştık mı?
2- Bu amaçlara ulaşabilmek için ne tür faaliyetler yürütecektir.	2- Ulaşmak istediğimiz sonuçlar için yapmamız gerekenleri yaptık mı?
3- Bu faaliyetler ne kadar maliyetle sonuçlanacaktır.	3- Bütçeye olan maliyeti planladığımız gibi gerçekleşti mi?

*Kaynak:* (Posseth & van Nispen, 2006)

Not: Tablo’nun süreç öncesi kısmı Tüğen (2018: 157) kullanılarak Türkçe’ye uyarlanmıştır.

2001 yılına gelindiğinde ise Hollanda’da Performans Esaslı Bütçeleme sistemi uygulanmaya başlanmıştır (VTBT). Yeni bütçe sisteminde, ödeneklerin yanında hükümetin ulaşmak istediği amaçları da gösteren politika bilgileri yer almaktadır. Kamu Finansmanı Yasası, politika amaçlarına uygun araçlar ortaya koymak için değiştirilmiştir (Sterck & Scheers, 2006). Hollanda’da bütçe; muhasebe hesapları ve çıktılar etrafında yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeni

yapılanma ile performans bilgileri bütçe kanun tasarısında yer almaya başlamıştır. Bu model bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi olarak adlandırılmaktadır (Erüz Ertan, 2005; Groszyk, Kromann Kristensen, & Bühler, 2002). Bunun yanında, Hollanda’da hem beş yıllık planlar hem de yıllık planlar hazırlanmaktadır. Sonraki bölümlerde ele alınacağı gibi Adalet Bakanlığı’nın hem çok yıllık stratejik planı hem de yıllık planları mevcuttur. Bu yeni süreçte, PEB süreci ile Tablo 1’deki üç sorunun cevabının bütçe süreci öncesinde (ex ante) ve bütçe sonrasında (ex post) verilmesi amaçlanmaktadır<sup>3</sup>.

Hollanda PEB uygulamasının iki önemli özelliği vardır. Bunlardan birincisi, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi PEB ile performans yönetimi birlikte yürütülmektedir. Bu iki sistem birbirini tamamlamakta ve sistemin işlemlerini ve geliştirmesini sağlamaktadır. Hollanda PEB uygulamasının ikinci özelliği ise, programların üzerine kurulmasıdır. Performans bilgileri sisteme dâhil edilirlerken ve çıktı odaklı bir sisteme geçilirken program yapısı korunmuştur (Oral, 2005).

Hollanda’da yaşanan bütün bu gelişmelere rağmen halen üstesinden gelinmesi gereken zorluklar bulunmaktadır. Bütçe hesaplarında aşırı düzeyde bilgi içeren politika dokümanlarından oluşuyor olmasından dolayı bu dokümanların sayfa sayısının fazla olması ve bütçe hesaplarının çok fazla teknik detay içermesinden dolayı okumasının zor olması bu zorluklar arasında sayılabilir (Debets, 2007).

### **3.2. Hollanda’da Bütçe Süreci**

Tarihsel sebeplerden dolayı Hollanda bütçesi üç ayrı sektöre ayrılmıştır. Bunlar; çekirdek bütçe sektörü, sağlık ve sosyal güvenlik ve iş gücü sektörüdür. Çekirdek bütçe sektöründe yer alan her bakanlık da kendi bütçesinden sorumludur (Blöndal & Kristensen, 2002). Hollanda’da Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. Koalisyon Anlaşmalarında üç sektör için ayrı ayrı Harcama Çerçevesi (Expenditure Framework) yani ödenek teklif tavanları belirlenir (Oral, 2005).

Bu üç sektör çerçevesinde, Hollanda’da yıllık bütçe süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir<sup>4</sup>. Maliye Bakanlığı bakanlıklara bütçe notunu bir önceki yılın Bahar döneminde gönderir. Nisan veya Mayıs aylarında, bakanlık bir mektupla toplam bütçe büyüklüklerini belirler. Bu mektupta Maliye Bakanı bakanlıklara gelecek yıl ne kadar harcama yapılabileceğini bildirir. Her bakanlık ilk bütçe taslağını Haziran ayında hazırlar. Maliye Bakanlığı, ilk taslak bütçelerin koalisyon anlaşması, bütçe bildirim ve toplam büyüklüklerin yer aldığı mektupla tutarlı olup olmadığına karar verir. Ağustos ayında bütün bakanlıklar nihai bütçe önerilerini Maliye Bakanlığına sunarlar. Hükümet, merkezi hükümet bütçesini Eylül ayında üçüncü Salı günü (Bütçe Günü’nde) sunar ve Maliye Bakanı Hollanda ekonomisinin durumu hakkında bir konuşma yapar<sup>5</sup>.

Bütçe Günü’nden kısa bir süre sonra, parlamento merkezi yönetim bütçesini ve gelecek yıl bütçesini ve Memorandumu’nu tartışmaya başlar. İlk önce (Eylül sonu) ana politik meseleleri ve sonra (Ekim başı) finansal ve ekonomik politikaları tartışır. Daha sonra tek tek bakanlıkların bütçe tasarıları (Ekim sonu – Aralık sonu) önce düzeltme yapabilen Temsilciler Meclisi’nde ve Senato’da tartışılır. 1 Ocak itibarı ile de mali yıl başlar.

<sup>3</sup> Ayrıca bkz. <http://www.bumko.gov.tr/TR,2555/hollanda.html>

<sup>4</sup> <https://www.government.nl/topics/budget-day/budget-process>

<sup>5</sup> Çalışmanın kapsamı açısından parlamentonun, hükümetin ve bakanlıkların rollerine kısaca değinilmiştir. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Blöndal & Kristensen, 2002).

Bütçe yılı kapandıktan sonra, bakanlıklar yıllık raporlarını hazırlar. Bu raporlar, merkezi yönetim bütçesi, Memorandumları ve hükümetin uygulamalarına ilişkin hesapları içerir. Bakanlık raporlarının bir araya gelmesi ile Ulusal Bakanlık Faaliyet Raporu oluşturulur. Maliye Bakanlığı, yıllık raporları Mart ayı sonunda Hollanda Sayıştay'ına gönderir. Bakanlıkların yıllık raporları ve merkezi yönetim harcama ve gelir beyannamesi hakkında açıklayıcı notlardan oluşan Ulusal Mali Yıllık Raporu da Sayıştay'a gönderilmektedir. Sayıştay, Senato ve Temsilciler Meclisine iletilmeden önce belgeler hakkında bir fikir beyan eder. Maliye Bakanlığı, Ulusal Mali Yıllık Raporunu ve bakanlıkların yıllık raporlarını Mayıs ayının üçüncü çarşamba günü (Hesap Verilebilirlik Günü) kamuoyuna sunar.

#### 4. HOLLANDA ADALET BÜTÇESİ

Hollanda adalet sistemi ile ilgili Hollanda Anayasasında düzenlemeler mevcuttur. Bunun yanında, adalet sisteminin idari ve mali işleyişini belirleyen iki önemli düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Hollanda adalet sisteminin teşkilatlanmasını düzenleyen 18 Nisan 1827 tarihli ve AVT08/JU89998 sayılı numaralı Yargı Yapısı ve Adalet Sisteminin Örgütlenmesi hakkında kanun<sup>6</sup>, ikincisi ise Hollanda adalet sisteminin bütçe sürecini düzenleyen 28 Ocak 2005 tarihli ve AVT08/JU89219B sayılı Mahkeme Sektörünün Finansman Kararnamesidir. Bu bölümde ilk önce Hollanda adalet sistemi ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra yukarıda bahsi geçen düzenlemeler çerçevesinde Hollanda'da adalet bütçe sürecinde yer alan aktörler ve bütçe süreci ele alınacaktır.

##### 4.1. Hollanda Adalet Sistemi ve Adalet Bütçesi

Hollanda ceza hukuku ve medeni hukuku açısından Fransa adalet sisteminden etkilenmiştir. İdari hukuku açısından ise Fransa, İngiltere ve Alman sistemlerinin ortasında kalırken, kamu yönetiminde sıkı usuller ve prosedürler vardır. Bunlara rağmen, Hollanda yargısının örgütlenmesi esas olarak Fransızların orijinal kavramlarının çizgilerini takip eder. Adalet ve mahkeme başkanları tarafından 150 yıldır sürdürülen bu geleneksel kıta Avrupası yargı örgütlenmesinin, son dönemde önemli kurumsal ve örgütsel değişim geçirdiği görülmektedir (Langbroek, 2010).

Son yirmi yılda, Hollanda adalet sistemi temel reformlardan geçmiştir. Bu reformlar süreci 1990'lı yıllar ile birlikte hazırlıkları yapılan ve 2000'li yılların başlarından itibaren uygulanmaya başlayan PEB sistemine geçiş aşamaları ile paralellik göstermektedir. 1998 yılında, parlamentoda yeni adalet sistemi tartışılmış ve 2002 yılında adalet sistemindeki temel reformlar iki ana ekseninde gerçekleşmiştir. İlk olarak çıktı (ürün) esaslı finansman sistemi benimsenmiştir. İkinci olarak ise, yargı haritası değiştirilerek toplam mahkeme sayısı 24'ten 16'ya düşürülmüştür.<sup>7</sup> Bu kapsamda yapılan en büyük değişiklik Hollanda Yargı Konseyi'nin kurulmasıdır (Dijk ve Kouwenhoven 2014; Langbroek vd., 2017). Tablo 2 1990'lı yıllardan bugüne kadar yaşanan gelişmeleri özetlenmiştir.

Yapılan bu reformlar sonrasında<sup>8</sup>; Hollanda 11 bölgeye ayrılmıştır ve her bölgenin kendi mahkemesi kurulmuştur. Her bölge mahkemesinin maksimum beş dairesi vardır. Bu dairelerde idari dava dairesi, medeni dava dairesi ve ceza dava dairesi bulunması zorunludur. Bunun

<sup>6</sup> Bu kanunda yer alan maddeler zaman içinde değişmiş ve günümüze kadar gelmiştir. Örneğin Yargı Konseyinin kurulması gibi.

<sup>7</sup> Hollanda adalet sisteminin yapısı ve mahkemelerin işleyişi (dava türleri, mahkeme türleri vb.) ile ilgili daha fazla bilgi için bkz. <https://www.rechtspraak.nl/>

<sup>8</sup> Bu reformlar içinde Hollanda Adalet Sistemi için farkı yeni düzenlemelerde olmak ile birlikte çalışmanın kapsamı açısından sadece bütçe süreci ile ilgili olan düzenlemeler incelenmiştir.

dışında bölgeye göre daireler kurulabilir. 11 bölge mahkemesi istinaf mahkemeleri için 4 bölgeye ayrılmıştır. Her bölge için bir istinaf mahkemesi kurulmuştur (Hauge ve Amsterdam batı, Arhem-Leeuwarden kuzey ve doğu, Hertogenbosch güney).

**Tablo 2: Hollanda’da Yargı Reformu**

Yıl	Reform
2002	Mahkemelerde tam sorumlu dairelerin ve Yargı Konseyinin kurulması
2002	Çıktı odaklı finans sisteminin ve toplam kalite sisteminin tanıtılması
2006	Kalite ve gecikme süreleri standartlarının kurulması
2011	Küçük davalar için sınırın 5.000 Avro’dan 25.000 Avro’ya çıkartılması
2011/12	İdari hukuk davaları ile ilgili yeni metotların tanıtılması
2008/12	Mahkemelere dijital erişim açılımına kademeli olarak geçişi
2013	Yeni yargı haritasının oluşturulması
2013/17	Hukuki prosedürlerde reform: prosedürlerin dijitalleşmesi ve basitleşmesi, mahkeme yönetimlerinin yeniden organizasyonu

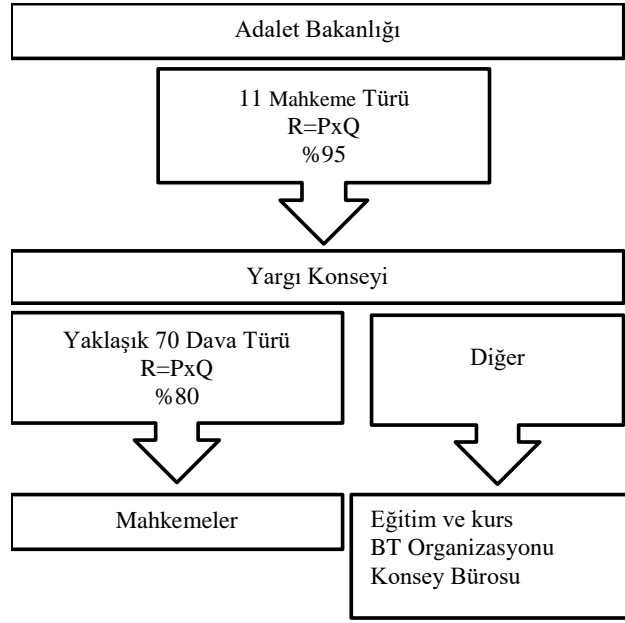
Kaynak: (Dijk, 2014)

Bu süreç sonrasında, adalet bakanlığı teşkilat yapısında ve bütçe sisteminde meydana gelen gelişmeler ile birlikte, mahkemelere bütçe kaynakları da çıktı odaklı bir sistem ile tahsis edilmeye başlanmıştır. Bu sistemde her mahkeme türüne ve her dava türüne göre fiyatlar belirlenmektedir. Bu fiyatlar mahkemelerin çıktıları –sonuçlanan dava sayıları- ile çarpılarak bulunan tutarlar üzerinden mahkemelere kaynak tahsisi yapılmaktadır. Bu kapsamda belirlenen dava türlerinin birim maliyetleri de her yıl bütçede belirlenir. Aynı kanuna göre çıktı fiyatları (P) hem mahkeme türüne göre- (Ulusal Fiyatlar)- hem de mahkeme tarafından görülen dava türü başına (Yerel Fiyatlar) göre belirlenir. Sonuçta ulusal fiyatlar mahkeme türüne fiyatları, yerel fiyatlar ise dava türüne göre fiyatları göstermektedir.

$$R=Q \times P \quad (1)$$

Formülde R mahkemelerin gelirlerini, Q mahkeme çıktıları ve P de fiyatları göstermektedir. Şekil 2 Hollanda’da adalet sistemindeki bütçe tahsis mekanizmasını göstermektedir. Hollanda’da Adalet Bakanlığı ve Yargı Konseyi karşılıklı görüşmelerle mahkeme türlerine (11 mahkeme türü) göre çıktıyı ve ulusal fiyatları belirler. Bu belirlenen fiyatlar mahkemelere tahsis edilirken de Yargı Konseyi ile mahkemeler karşılıklı görüşmelerle dava türüne (50 ila 70 dava türü) göre çıktıyı ve yerel fiyatları belirler. Bu sistemin işleyişi ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.





**Şekil 2:** Hollanda’da Adalet Sistemi Çıktı Odaklı Fonlama Sistemi

Kaynak: (Puts, 2017)

Not: BT Bilgi Teknolojilerini ifade etmektedir.

Özetle, Yargı Konseyi, 11 kategoriye indirilmiş mahkeme türünün toplam çıktısına (üretimine) göre Adalet Bakanlığı bütçesinden pay alır. Bu şekilde kaynaklar Adalet Bakanlığından Yargı Konseyine, Yargı Konseyinden de mahkemelere çıktıya odaklı katkı olarak adlandırılan bu sistem ile gerçekleşir. Adalet Bakanlığı adalet bütçesinin yaklaşık %95’lik kısmını bu sistem ile fonlamaktadır. Geri kalan %5’lik kısım ile ilgili harcama kalemleri ise - özel projeler ve mahkeme işlemleri için özel maliyetler (örneğin, mahkemeler tarafından uzmanların işe alınması)- bu sisteme dâhil değildir. Daha sonra, yaklaşık 70 kategoride sınıflandırılmış dava türünün tek bir üretimine göre bu bütçeyi mahkemelere tahsis eder. Mahkeme bütçesinin yaklaşık %80’lik kısmı da yine çıktıya (üretim) dayalı olan bu sistem ile fonlanmaktadır. Geri kalan %20’lik kısım ise özel davalar veya kiralar gibi diğer kaynaklardan fonlanmaktadır (Langbroek, 2010; Puts, 2017).

Bu sistemde mahkemeler ne kadar fazla dava sonuçlandırır o kadar fazla bütçe elde edeceklerdir. Aynı zamanda daha az dava sayısı da fonun azalması anlamına gelecektir.<sup>9</sup> Bütçe sürecinde Adalet Bakanın görevi, Yargı Konseyinin iyi işlemesini sağlamak ve bunu gözetmektedir. Bakan bu görevi özellikle mali ve üretim raporlarını dikkate alarak yerine getirir. Konsey de, hizmet ve üretim kalitesi ile alınan ve harcanan kaynaklar hakkında bilgiyi sağlamak için bakanlığa karşı sorumludur (Langbroek, 2010). İlgili kanun ve kararnamelerde tanımlanan süreç, Adalet Bakanlığı, Hollanda Yargı Konsey’i ve mahkemeler arasında gelişmektedir.

Adalet Bakanı, savcılık dâhil tüm Adalet Bakanlığı birimlerinin hukuki ve siyasi sorumlusudur. Adalet Bakanlığı bünyesinde de; bakanlığın kısa ve uzun dönem hedef ve faaliyetleri hakkında çalışma yapan Strateji Geliştirme Birimi ve genel olarak bakanlığın ekonomik ve mali işlemlerini yürüten Ekonomik ve Mali İşler Birimi gibi birimi gibi alt birimler yer almaktadır (Yavuz, 2016).

<sup>9</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/The-Financing-System-of-the-Netherlands-Judiciary.pdf>

#### 4.2. Yargı Konseyinin Bütçe Sürecindeki Rolü

İlk Yargı Konseyi 1946 yılında Fransa’da kurulmuştur. O günden bugüne kadar 100 den fazla ülke yargı konseyi kurarak Fransa’yı takip etmiştir. Yargı konseyleri adalet bakanlıkları ile adalet sistemi arasında yer almaktadır. Ülke örnekleri incelendiğinde, Konseylerin iki temel rolü olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi hâkimlerin işe alınması, yükseltilmesi ve disiplini ile ilgili rolü. Diğer ise adalet sisteminin bütçe sürecinin işletilmesi ve adalet hizmetlerinin performans değerlendirmesidir. Bütçe süreci içinde görevi olan yargı konseylerine verilebilecek en önemli örnek de Hollanda Yargı Konseyi’dir (Beers, 2012; Dijk & Kouwenhoven, 2014; Garoupa & Ginsburg, 2009).

Hollanda Yargı Konseyi (Raad voor de Rechtspraak) yargının bir parçasıdır ancak yargıyı tek başına yönetemez. Konsey davaları muhakemesinde yargıçların bağımsızlığının korunmasına özel önem gösterir, ulusal yargı politikaları duruşunu koordine eder ve mahkemelerin merkez bütçe otoritesi fonksiyonunu yerine getirir. Konsey adalet sisteminde kalite ve uyumu sağlar, bütçeyi yönetir ve kontrol eder. Düzenleyici ve denetleyici rolde olan Konsey mahkemelerin yönetimini destekler. Yargı ve hükümet arasında bağımsız bir aracı olarak hareket eden Konsey, on bir bölge mahkemesi, dört temyiz mahkemesi, Temyiz Mahkemesi Merkez Teşkilatı ve Ticaret ve Sanayi Temyiz Mahkemesinden oluşan adalet sisteminin idari teşkilatının koordinasyonundan sorumludur.<sup>10</sup> Konsey adalet sisteminin merkezinde yer almakla birlikte yargı kararlarının içeriğine ilişkin herhangi bir yetkiye sahip değildir. Yargı Konseyinin kuruluşundan sonra, mahkemelerin finansman sistemi değişmiş ve Adalet Bakanlığı ile mahkemeler arasında doğrudan ilişki ortadan kalkmıştır. Bu sistemde Bakanlık yıllık bütçe tahsisini Konsey’e yapar, Konsey bütçeyi mahkemelere tahsis eder (Dijk ve Kouwenhoven 2014).

Yargı Yapısı ve Adalet Sisteminin Örgütlenmesi kanununun 91. Maddesinde Konseyin sorumlulukları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir;

- a) konseyin ve mahkemelerin bütçelerini müştereken hazırlamak
- b) merkezi yönetim bütçesinden mahkemelere bütçe tahsisini yapmak
- c) mahkemelerin faaliyetlerine destek vermek
- d) mahkemelerin bütçe gerçekleştirmelerini denetlemek
- e) mahkeme faaliyetlerini denetlemek
- f) ülke genelinde istihdam, seçme, atama ve mahkeme personelinin eğitimini gerçekleştirmek

Konseyin sorumluluklarının 3 tanesi doğrudan adalet bütçesi ile ilgilidir. Konseyin mahkemelerin bütçesinin hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan süreçte sorumluluğu ve yetkisi vardır. Konsey bütçe tahsisi için kurallar ekleyebilir. Konsey, mahkemelere bütçe tahsisinde farklı kurallar belirlerse bile, aşağıdaki hususları tahsis sürecinde dikkate almak zorundadır (Kanun Madde 97);

- a) mahkemelerin iş yükünün objektif şekilde ölçülmesi
- b) mahkeme harcamalarının karşılanması
- c) mahkemenin faaliyetleri ve iş yükü ile ilişkili koşullar mahkemenin finanse edilmesinde kullanılabilir

<sup>10</sup> <https://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-judiciary/Pages/Organisation.aspx>

d) c bendinde belirtilen koşullara bir önceki dönemde ne kadar uyum sağladığı da fonlamada dikkate alınabilir

e) Konsey ve mahkemeler tarafından uygulanan bütçe sisteminin dikkate alınması

Bu kapsamda Konseyin adalet sisteminin idari ve finansal yönden koordinasyonunu sağlamaktadır. 97. maddenin 1. Bölümdeki kurallara istinaden Konsey, bütçe yılından önce Konsey ve mahkemelerin müşterek bütçe teklifini hazırlar. Teklife bütçe ödenekleri ile ilgili kurallar ve takip eden yıldan başlamak üzere en az dört yıllık çok yıllık bütçe tahmini eklenir. Konsey bütçe teklifini ve çok yıllık tahmini hazırlamadan önce, mahkemeler ile görüşmek zorundadır. Konsey bütçe teklifini ve çok yıllık bütçe tahminini bakanlığın belirlediği günde bakanlığa gönderir. Bütçe teklifinin hazırlanması ve yapısı ile ilgili kurallar ve çok yıllık tahminin güncel açıklamaları ve takvimi konseyin uygun gördüğü şekilde bütçe teklifinde yer alabilir (Kanun Madde 98).

### 4.3. Mahkemelerin Bütçe Sürecindeki Rolü

Bölge mahkemeleri, bölge istinaf mahkemeleri ve temyiz mahkemesi Hollanda adalet sistemi içinde yer alan mahkeme türleridir. Yargı Yapısı ve Adalet Sisteminin Örgütlenmesi kanuna göre her mahkeme için yönetim kurulu oluşturulur. Mahkemeyi başkan temsil eder. Aynı kanununun 23. Maddesine göre yönetim kurulu mahkemenin günlük işlerinden, teşkilatından ve idari kontrolünden sorumludur. Yönetim kurulu özellikle de aşağıdaki konulardan sorumludur;

- a) enformasyon sistemleri ve yönetim bilgilerinin sağlanması
- b) bütçenin hazırlanması, kabul edilmesi ve uygulanması
- c) yerleşme ve güvenlik
- d) mahkemenin idari ve organizasyonel işlemlerinin kalitesi
- e) personel işleri
- f) diğer işler

Her ne kadar mahkemelere belirli yetkiler verilmiş ve otonom bir yapı sağlanmış olsa da, yönetim kurulunun hukuki kaliteden ve hukuk kurallarının uygulanmasının tek düze (uniform) olmasından sorumlu olduğu hükmü organizasyon kanunda yer almaktadır.

Kanunun Planlama ve Finansman bölümünde, Konsey her mahkemeye genel bütçe tahsisini merkezi yönetim bütçesinden yapmak zorundadır. Konsey bu tahsisi yaparken kurallar koyabilir. Genel bütçe dışında Konsey mahkemenin veya tüm mahkemelerin organizasyonunu ve prosedürlerini geliştirmeye yönelik planlanmış özel tanımlı faaliyetler için finansal kaynaklar sağlayabilir (Madde 29).

31. Maddeye göre mahkeme yönetim kurulu<sup>11</sup> aşağıdaki bölümleri içerecek bir yıllık plan hazırlamak zorundadır.

- a) 23. Maddenin 1. bendindeki konular ile ilgili bir sonraki yıl için önerilen aktivitelerin açıklamaları
- b) gelecek yıl bütçesi
- c) bir sonraki bütçe yılını takiben başlamak üzere en az dört yıllık çok-yıllı tahmin

<sup>11</sup> Mahkeme yönetim kurullarının oluşturulması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hollanda Adalet Teşkilatı Kanunu Bölüm 2, Kısım 1, Madde 14 – 22.

Yönetim kurulu yıllık planı başkanın oyununda bulunduğu çoğunluk oyu ile kabul etmek zorundadır. Konsey planın yapısı hakkında gelen talimatlar yayınlayabilir. Yönetim kurulu hazırladığı planı Konseyin belirlediği bir tarihte Konseye yollar. Yönetim kurulu, Konsey tarafından tahmin edilen bütçeye uygun olarak yıllık planın bir parçası olarak mahkemenin bütçesini kabul etmelidir. Ancak mahkemenin bütçesi Konseyin onayını gerektirir. Mahkeme bütçesi usul kanuna aykırı ise veya mahkemenin düzgün işlemesine engel ise izin iptal edilebilir. Konsey mahkeme bütçesinin sunulmasından itibaren sekiz hafta içinde karar vermelidir. Bu süre içerisinde Konsey'den herhangi bir karar alınmadığı takdirde Konseyin mahkeme bütçesine onay verildiği kabul edilir (Kanun Madde 32).

#### 4.4. Adalet Hizmetlerinin Bütçeleme Süreci

Mahkemelerin finansmanına yönelik çıkartılan 28 Ocak 2005 tarihli ve AVT08/JU89219B sayılı Mahkeme Sektörünün Finansman Kararnamesi (Court Sector (Funding) Decree 2005) ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiş ve çıktı farklarının mahsup edilmesi ile ilgili yeni kurallar getirilmiştir. Kararnamede genel tanımlar, maliyet hesaplamasında kullanılan modeller, Adalet Bakanlığı'ndan Yargı Konseyine kaynak tahsis mekanizmasının işleyişi, Yargı Konseyi'nden mahkemelere kaynak tahsis mekanizmasının işleyişi ve konu ile ilgili diğer düzenlemeler yer almıştır.

Kararname ile çıktı, sonuçlanan davaların toplam sayısı –hüküm verilen- olarak tanımlanmıştır. Mahkeme sektörünün çıktısını ölçmek için her mahkeme türüne ve her mahkeme türündeki tek mahkeme tarafından sonuçlanan davaların sayısının ölçülmesini içerir. Bu ölçümler Konseyin ve Adalet Bakanlığının belirlediği şekillerde sınıflandırılan davalardan (dava türü) ve bu davaların bir araya getirilmesi ile oluşturulan dava grupları (mahkeme türü) kullanılarak yapılır (Kararname Madde 2).

Aynı kanuna göre çıktı fiyatları (P) hem mahkeme türüne göre- (Ulusal Fiyatlar)- hem de mahkeme tarafından görülen dava türü başına (Yerel Fiyatlar) göre belirlenir. Sonuçta ulusal fiyatlar mahkeme türüne fiyatları, yerel fiyatlar ise dava türüne göre fiyatları göstermektedir. Bu kapsamda belirlenen dava türlerinin birim maliyetleri de her yıl bütçede belirlenir.

Bunun dışında, mahkemeler için iş yükü ölçüm sistemi vardır. Bu sistem periyodik olarak yapılan zaman kayıt sisteminin ortalaması alınarak sonuçlanan dava sayısı olarak belirlenen mahkeme üretimine katılan personelin iş yükünün ölçülmesini kapsar. Bu ölçüm her bir dava kategorisi (türü) için yapılır. Konsey ölçümler ile ilgili gerekli düzenlemeleri yapar (Kararname Madde 4). İş yükünü ölçmek için Konsey, zaman kayıt çalışmalarına ek olarak, mahkemeler arasındaki gerçekleşen fiyat farkları ile ilgili karşılaştırmalı çalışmaları periyodik olarak yürütür. Bakanlığın talebi üzerine veya kendi iradesiyle Konsey, dava başına gerçekleşen fiyatın belirli unsurlarına ilişkin derinlemesine çalışmalar yürütür (Kararname Madde 5). Mahkemenin yönetim kurulu da bu periyodik çalışmalar ile ilgili ve kalite sistemi ile ilgili çalışmalarda işbirliği yapmakla yükümlüdür (Kararname Madde 33).

Dolayısıyla Maliye Bakanlığı ile Yargı Konseyi arasındaki görüşmelerde Ulusal Fiyatlar ve mahkeme türlerinin çıktıları üzerinde durulurken, Yargı Konseyi ile mahkemeler arasında Yerel Fiyatlar ve dava türleri üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yapılan hesaplamalarda iş yükü ölçümleri de dikkate alınmaktadır. Bu hesaplamalardan sonra, Konsey'e ve mahkemelere tahsis edilecek ödenekler her ilgili bütçe yılı için kabul edilen Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alır.

2002 yılında Adalet Sisteminde yapılan bu değişikliklerin kamuoyundan ve politikacıardan gelen eleştiriler sonunda gerekli olduğu yönünde bir görüş vardır. Ancak bu çıktı odaklı yaklaşım hâkimler tarafından eleştiri konusu olmuştur. Hâkimler yargının bağımsızlığı ve yargı kararlarında kalite ile hız baskısı ve iş yükü baskısı arasında kalmışlardır

(Langbroek, 2010). Sonuç olarak mahkeme bütçeleri mahkemelerin gördüğü davaların miktarına bağlıdır. Bu, her bir mahkemenin üretkenliği ve hâkimler ile yardımcı personelin zaman yönetimi konusunda daha bilinçli olmalarına yol açmaktadır (Holvast, 2017).

Ng Yein (2007) uygulamada ortaya çıkan sorunları hâkimler ile yaptığı mülakatlarda değerlendirmiştir. Bu mülakatlarda politika yapıcılar bu yeni sistem ile ilgili sorunları şu şekilde açıklamıştır; Siyasi manifestolarda tüm adalet sistemi yerine belirli mahkeme türleri üzerine daha fazla durulması. Mahkemelerde bütçe motivasyonun zayıf olması ve Konseyin de bu motivasyonu yükseltememesi. Önceki bölümlerde bahsi geçen görüşmeler sonunda, Bakanlık, Konseye her zaman Hükümet ve Bakanlığın kendi öncelikleri nedeniyle talep ettiği ödeneği vermemesi. Bu durum Adalet Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı (MB) arasındaki müzakerelerden kaynaklanmaktadır. Bu müzakerelerden de istenen ödenek alınmadığı için Konsey her zaman alabileceği ödeneğin fazlasını talep etmektedir.

#### 4.4.1. Maliye Bakanlığı ile Yargı Konseyi Arasındaki Gerçekleşen Bütçe Süreci

Yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi, Hollanda'da adalet bütçesinin belirlenmesi çıktı odaklı fonlama yöntemi ile gerçekleşmektedir. İlk aşamada ulusal fiyatlar ve mahkeme türüne göre çıktılar çarpılarak toplam fon miktarı elde edilir. Bu aşamada Adalet Bakanlığı ve Yargı Konseyi görüşmeleri gerçekleşir. Konsey ve mahkemelerin ortak faaliyetleri için Konsey'e her yıl tahsis edilecek fonlar, ilgili bütçe yılı için kabul edilen Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alır. Konsey tahsis edilecek finansman aşağıdaki bileşenleri içerir (Kararname Madde 9-10).

- Çıktı odaklı finansman sistemi ile ilgili bir tutarı
- Mahkeme maliyetleri için bir tutarı
- Ve diğer harcamalar için bir tutarı içerir

Çıktı ile ilgili fon tahsisatı, ilgili yıl için ulusal fiyatların Adalet Bakanlığı bütçesinde yer mahkeme türüne göre dava sayısı ile çarpılarak belirlenir (Formül 1). Çıktıların belirlenmesi için Yargı Konseyi ertesi yıl sonuçlandırılacak dava sayısı teklifini her yıl Ocak ayında Bakanlığa sunar. Bu teklifi Konsey Adalet Bakanlığı ile ve bakanlık ile ilgili kuruluşlar ile birlikte yaptığı gelen dava ve sonuçlanan daha tahminlerine dayanır. Eylül ayında Bakan, Bakanlık bütçesini Meclise sunar. İçinde kaç tane davaya fon sağlamayı teklif ettiğini belirtir. Bu sayı, Konseyin bütçe teklifindeki sayıdan farklı olabilir. Bu gibi farklılıklar Bakanlığın bütçesinde açıklanmalıdır (Raad voor de Rechtspraak, 2013).

Ulusal fiyatlar da, gelecek üç yıl için belirlenir ve Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alır. Ulusal fiyatlar belirlenirken aşağıdaki faktörler dikkate alınmaktadır (Kararname Madde 12);

- a) Bir mahkeme türü için önceki yıllarda gerçekleşen fiyatlar.
- b) Bir mahkeme türü içindeki dava türüne düşen dava sayılarının oranlarındaki değişiklik
- c) Madde 4 ve Madde 5 de belirtilen İş yükü ölçüm sistemi ve yapılan çalışmalar
- d) Kalite sisteminden elde edilen bilgilere dayanan kalite ile ilgili sonuçlar
- e) Etkinlik

Mahkeme maliyetleri, dava başına düşen maliyet ile Adalet Bakanlığı Bütçesi içerisinde yer alan medeni hukuk ve idari hukuk davalarının çarpılması ile bulunur. Dava başına düşen maliyet ise bir önceki yılda gerçekleşen medeni hukuk ve idari hukuk davaların maliyetinin ilgili yılda sonuçlanan dava sayısına bölünmesi ile bulunur. Eğer yukarıdaki hesaplamada bulunan tutar mahkemeler için yeterli olmaz ise bakanlık mahkeme masraflarını karşılanmasını sağlamak için Konseye ek mali kaynak sunmak zorundadır (Kararname Madde 14).

Diğer harcamalar için fon tahsisi, Adalet Bakanlığı bütçesindeki ilgili ödenek miktarına eşittir. Bu yüzden bu kısım çıktı odaklı fonlama sistemine dâhil olmayıp götürü usulde tahsis edilir. Konsey, bütçe teklifine, söz konusu bütçe yılı için diğer harcamaların bir tahminini, faaliyetlerin bir tanımını ve özel amaçlarını içeren bir planını da dâhil eder (Kararname Madde 15). Bütçenin götürü olan bu kısmını da hem mahkemelerin yapacağı diğer harcamalar için hem de Konsey tarafından merkezi olarak yönetilecek diğer harcamalar için iki kısma bölünür (Kararname Madde 24).

Kararnamenin 23. Maddesine göre; Konsey, Bakanlık tarafından tahsis edilen çıktı ile ilgili fonları aşağıdaki bölümlere ayrılır:

1. Mahkemeler için çıktı odaklı bir fon tahsisi
2. Adliye binaları için kaynak tahsisi
3. Mahkemelerin belirli harcamaları için kaynak tahsisi
4. Konsey tarafından merkezi olarak yapılacak harcamaları için tahsisi

Hollanda Adalet Bakanlığı bütçesinin 2018 rakamlarına göre birinci aşama hesapları Tablo 3'de gösterilmiştir. Tabloda Q (miktar) dava sayısını, P (fiyat) ulusal fiyatları göstermektedir. Buna göre R (gelir) Formül 1'deki şekilde hesaplanacaktır. Fiyatlar (P) Adalet Bakanlığı ile Konsey arasındaki görüşmelerden sonra üç yıllık belirlenen fiyatlardır. Bu fiyatlar Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alır. Adalet Bakanlığı ve Konsey fiyatlar konusunda anlaşmaya varamazsa, bu durum ek olarak açıklanır. Önceki yılların fiyatları müzakerelerin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Mahkemeler yıllık programlarında çıktı ile ilgili hesaplamalarını ve tahminlerini gösterirler. Konsey ile idari istişarelerden sonra, sonuç mahkemeler ile Konsey arasında yapılan idari anlaşmalarda resmiyet kazanır.

Yargı Konseyinin öz sermayesi işletme yedeği, yasal yedek ve dağıtılmamış gelir fazlasından oluşur. Konseyin işletme yedeği, bir bütün olarak mahkeme sektörünün işletme risklerine karşı teminat sağlamayı amaçlamaktadır. %5'lik sınırlar çerçevesinde<sup>12</sup>, Adalet Bakanlığı Konsey'in öz sermayesini güçlendirmek için, Konsey'in işletme yedeğine ek yapabilir. Konsey, Maliye Bakanlığı dışındaki taraflardan bir kredi şeklinde fon kabul edemez. Diğer taraflardan gelen finansman Konseyin işletme yedeğine eklenir (Kararname Madde 18).

Konsey mahkeme sektörü için bir dengeleme hesabını yönetir. Dengeleme hesabının amacı, kararlaştırılan ve gerçekleşen çıktılar arasındaki net farklılıklara yöneliktir. Bu hesap aynı zamanda Konseyin mali durum tablosunun bir parçasıdır. Dengeleme hesabındaki fonlar Maliye Bakanlığı Hükümet Hesapları Bölümünde cari bir hesapta tutulmaktadır. Dengeleme hesabına borç kaydedilen pozitif bir dengeleme tutarı, hesapta mevcut toplam tutarı aşamaz. İstisnai bir durum olarak, bunun bir öz kaynak açığıyla sonuçlanması halinde, bu durumun Adalet Bakanlığınca giderilir ve ilgili madde çerçevesinde<sup>13</sup> önlemler konusunda görüşmeler yapılır (Kararname Madde 19).

<sup>12</sup> Bir mahkemenin işletme yedeği ile dağıtılmamış gelir fazlasının toplamı, o mahkeme için son üç yılda hesaplanan ortalama yıllık gelirinin %5'ini aşamaz. Bu konu sonraki bölümde detaylı biçimde ele alınacaktır.

<sup>13</sup> Kararnamenin 21. Maddesinde konu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

**Tablo 3: Ulusal Fiyatlara ve Mahkeme Türüne Çıktının Beklenen Maliyetleri (2018)**

Mahkeme Türü	Çıktı (Dava Sayısı) Q	Ulusal Fiyatlar (Euro) P	Beklenen Maliyet (Euro) R=QxP
İlk Derece Mahkemeleri			
Kanton Mahkemeleri <sup>14</sup>	1.024.830	120,87	123.870.689
Özel Hukuk	280.794	595,68	167.263.469
Ceza Hukuku	174.403	862,75	150.465.374
İdari Hukuk	50.547	1.648,40	83.321.911
Yabancılar Hukuku	35.200	1.031,69	36.315.360
Vergi Hukuku	24.089	911,97	21.968.457
Temyiz Mahkemeleri			
Özel Hukuk	11.882	3.089,43	36.708.581
Ceza Hukuku	35.520	1.233,75	43.822.720
Vergi Hukuku	3.942	2.837,36	11.184.871
Merkez Temyiz Kurulu	8.195	2.634,52	21.589.862
Toplam	1.649.402		696.511.293

Kaynak: (Raad voor de Rechtspraak, 2018)

#### 4.4.2. Yargı Konseyi ile Mahkeme Arasındaki Gerçekleşen Bütçe Süreci

Mahkeme sektörü için oluşturulan fiyat ölçüm sistemi maliyetlerin hem tüm mahkemeler tarafından ele alınan ve sonuçlanan davaların sayısına hem de bu rakam temelinde her bir mahkemeye tahsisini içerir. Konsey, fiyat ölçümünün altında yatan tanımları ve modelleri düzenlemekle birlikte, tanım ve modellerde büyük değişiklikler Adalet Bakanlığının izni ile gerçekleşir (Kararname Madde 3). Mahkeme personelinin iş yükünün periyodik zamanlarda ölçülmesini sağlayan bir sistem kurulmuştur. Bu ölçüm, her bir dava kategorisi düzeyinde ölçülür. Periyodik zamanlarda iş yükünü ölçen bu sistemin metodolojik düzenlemesini konsey yapar (Kararname Madde 4). Konsey iş yükü ölçmek için periyodik olarak mahkemeler arasındaki gerçekleşen fiyat farkları ile ilgili karşılaştırmalı çalışmaları yürütür. Buna ek olarak da zaman kayıt çalışmaları yapar (Kararname Madde 5).

İkinci aşamada Konsey, ilgili yıl için geçerli olan yerel fiyatlar ile anlaşmaya varılmış ürün grubu başına düşen dava sayısını (mahkeme türüne göre dava sayısı) çarparak mahkemeye ilgili fon tahsisini belirler. Anlaşmaya varılmış ürün grubuna düşen dava sayısı, ilgili

<sup>14</sup> “Kanton” mahkemeleri medeni ve ceza davalarına bakan (küçük davalar ve küçük suçlar) ve bölge mahkemelerine ayrı bir sektör olarak entegre edilen alt bölge mahkemelerdir. Daha fazla bilgi için bkz. <http://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/Kantonrechter.aspx>

mahkemedeki sonuçlanan dava sayısına, ilgili mahkemede başka bir mahkeme tarafından sonuçlandırılan dava sayısı varsa eklenmesi ile bulunur. İlgili mahkeme eğer kendi bölgesi dışında bir dava görmüşse, toplam sonuçlanan dava sayısından başka mahkemede sonuçlanan dava sayısı çıkartılır. Bu şekilde Konsey ile mahkeme anlaşmaya varır ve dava sayısı belirlenir (Kararname Madde 26). Yerel fiyatları ise Konsey belirler (Kararname Madde 27). Tablo 4’de temyiz mahkemeleri için dört vergi davası yerel fiyatı örneği yer almaktadır.

**Tablo 4: Yerel Fiyatlara Örnek 4 Dava Türü: Temyiz Mahkemesi Vergi Davası**

Dava Türü	Tutar Avro
Tam yargı davası	4150
Sulh mahkemesi vergi davası	1038
Basitleştirilmiş Prosedürler	75
Vergi davalarının kararsız bitirilmesi	314

Kaynak: (Puts, 2017)

Konsey tarafından bir mahkemeye aşağıdaki bileşenler dâhilinde kaynak tahsis edilir (Kararname Madde 25);

- çıktı odaklı finansman ile hesaplanan tutarın tahsisi
- mahkeme maliyetleri tahsisat
- adliye binaları için bir tahsisat
- özel proje harcamaları bir tahsisat
- diğer harcamalar için bir tahsisat

Konsey, sonuçlanan dava sayılarına uygun olarak mahkemelere ödenek tahsisatı yapar (Kararname Madde 2). Konsey mahkeme binaları ile ilgili tahsisatı mahkemelerin kendi tahminleri temelinde yapar (Kararname Madde 29). Bunun yanında, bir mahkemenin yönetim kurulu, Konseyden mahkemenin organizasyonunu veya işleyişini iyileştirmek veya çalışmasının yasal niteliğini arttırmak amacıyla özel olarak tanımlanmış faaliyetler için ek mali kaynaklar tahsis etmesini isteyebilir (Kararname Madde 30). Konsey mahkemeler arasında kendi tahminleri temelinde diğer harcama bileşeninin tutarlarını da paylaşır (Kararname Madde 31).

Mahkemelerin çıktı sayısı konusunda gereksiz yere önem verilmesini önlemek için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Kararnamenin 7. Maddesi göre, Konsey ve mahkemeler bir kalite sistemi geliştirmek ve bu kalite sistemini yönetmek zorundadır. Adalet sisteminin kalitesi ve özellikle performansı da bu sisteme referans olması açısından ölçülür. Ayrıca Konseyin dışarıdan ve bağımsız uzmanların değerlendirdiği bir kalite sistemi yapısı vardır. Bu kapsamda, Konsey “RechtspraakQ” adlı kalite standartları çerçevesi formüle etmiştir (Raad voor de Rechtspraak, 2008).

Bir mahkemenin öz sermayesi işletme yedeği, yasal yedek ve dağıtılmamış gelir fazlasından oluşur. İşletme yedeği mahkemenin işletme risklerine karşı teminat sağlaması amaçlanmıştır. Mahkemenin işletme yedeğinin ve dağıtılmamış fazlasının toplamı, son üç yılda hesaplanan ortalama yıllık gelirin %5’ini aşamaz. Mahkemenin faaliyetlerinden doğan fazlalık, bu limite kadar işletme yedeğine yatırılır. Eğer bu tutar %5’i aşıyorsa, fazla kalan kısım Konsey’in öz sermayesine eklenmelidir. Bu hükmüne uygun olarak, Konsey mahkemenin öz



kaynağını güçlendirmek amacıyla karşılıksız olarak mahkeme fonuna eklemeye yapabilir. Mahkemenin öz sermayesi sıfırdan az olamaz.

Mahkemenin herhangi bir faaliyet açığı işletme yedeğine borç kaydedilmelidir. İstisnai bir durum olarak, bunun bir öz kaynak açığıyla sonuçlanması halinde, bu durum Konsey tarafından giderilmek ve yine kararnamenin 38. maddesindeki tedbirler üzerinde istişarelerde bulunulması zorundadır (Kararname Madde 36). 38. Maddeye göre bir mahkemede;

- Olumsuz bir öz sermaye ortaya çıkması durumunda,
- Mahkemenin işletme yedeğinin ve dağıtılmamış fazlasının toplamının son üç yılda hesaplanan ortalama yıllık gelirin %5'ini aşmasına yol açacak bir gelişmeye olması durumunda
- Veya çıktı için kanıtlanabilir sonuçlara ulaştıracak koşulların geniş kapsamlı değişimi durumunda

Konsey, alınacak önlemlerle ilgili olarak ilgili mahkemeye danışmalı ve gerekli hallerde, sonuçlanan dava sayıları ve yerel fiyatlar ile ilgili anlaşmaları ayarlamalıdır (Kararname Madde 38).

Çıktı (ürün grubu) başına mahkeme tarafından sonuçlanan dava sayısının daha yüksek veya düşük olması durumuna bağlı olarak, mahkemelerin bütçesi Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alan tutardan daha yüksek veya düşük olabilir. Bu durumda, Konsey'e tahsis edilen üretim ile ilgili fon arttırılır veya azaltılır. Konsey'e aktarılacak fon veya Konsey'den alınacak fon; her bir dava grubu için fazla olan veya eksik kalan dava sayının ilgili yıl için geçerli dava grubu başına belirlenen fiyatın yüzde 70'ine eşit bir fiyat ile çarpılması şeklinde bulunur (Kararname Madde 20).

Çıktı ile ilgili fondaki bu artış tutarı Konsey'in ve mahkemelerin finansal performansı beyanına -yukarıdaki belirtilen limite kadar- gelir olarak kayıt edilmektedir. Eğer artış tutarı belirtilen limiti aşar ise, kalan fazlalık tutar denkleştirme hesabına borç tarafına kayıt edilir. Çıktı ile ilgili fonlarda bir azalma, Konsey ve mahkemelerin mali performansı beyanında gider olarak kayıt ve mahkeme sektörünün denkleştirme hesabına alacak tarafına kayıt edilir (Kararname Madde 20).

#### 4.5. Hollanda Adalet Bütçesinin Bileşenleri

Hollanda'da adalet hizmetlerinin bütçesi Güvenlik ve Adalet Bütçesi (Bütçe Kanunu Madde 32) kapsamında yer alır. Bu kapsamda adalet hizmeti ile ilgili kurumlar, adalet hizmetlerinin performans göstergeleri, bütçe ile ilgili hesaplamalar yer almaktadır. Çıktı odaklı finansman sistemine göre hesaplanan ve mahkemelere fonlayacak adalet bakanlığı katkısını ve mahkemelerin maliyetleri de Yargı Konseyi başlığı altında yine bu bölümde yer almaktadır. Dolayısıyla Hollanda Adalet Bakanlığı'nın bütçesinin toplam rakamı Konsey ve mahkemelere ayrılan bütçeden daha büyüktür.

Mahkeme sektörünün toplam öz sermayesi, mahkemelerin öz sermayesi ve Yargı Konsey kapsamındaki kurumların öz sermayesi birleştirilerek belirlenir.<sup>15</sup> Mahkemelerin mali durum tablosunda mahkeme sektörünün öz kaynağına yalnızca işletme yedeği, yasal yedek<sup>16</sup> ve dağıtılmamış gelir ile ilgili bilgiler yer alır. İşletme yedeği toplamı ve mahkeme sektörünün dağıtılmamış fazlalığı, son üç yılda hesaplanan mahkeme sektörünün ortalama yıllık gelirinin

<sup>15</sup> Mahkemelerin öz sermayesi ile ilgili bir sonraki bölümde yer almaktadır.

<sup>16</sup> Farklı kanunlarda yasal olarak rezervler (yedek) ile ilgili düzenlemeler mevcuttur. Örneğin: Medeni Kanununda yer alan rezervler gibi.

%5'ini geçmemelidir. Mahkeme sektörünün faaliyetlerinden doğan gelir fazlası, %5'lik limite kadar işletme yedeğine yatırılır, fazlalığı ise Adalet Bakanlığına devir edilir. Ayrıca mahkeme sektörünün öz sermayesi sıfır olmamalıdır (Kararname Madde 17).

Tablo 5 kararnamenin 23. Maddesine göre düzenlenen ürüne bağlı maliyetlerin belirlenmesini göstermektedir. Tabloya göre Yargı Konseyine aktarılan fonun 2018 yılındaki miktarı 953.893.000 Avrodur. Yönetim Giderleri, Konsey tarafından yapılan merkezi yönetim giderleridir. Bu giderler Bilgi ve İletişim Teknolojileri Giderleri, Eğitim Giderleri, Yargı Konseyi Büro Giderleri ve Diğer giderler olarak alt gruplara ayrılmıştır. Yönetim Giderlerinin toplam tutarı alt grupların toplamından oluşmaktadır.

**Tablo 5: 2018 Yılı için Üretim ile İlgili Maliyetleri**

Açıklama	Tutar (Avro, x1,000.000)
<b>Çıktı Odaklı Fonlama (PxQ) ile tahsis edilen</b>	696.511
<b>Bina Giderleri için tahsis edilen</b>	102.878
<b>Yönetim Giderleri için tahsis edilen</b>	154.504
<b>Bilgi ve İletişim Teknolojileri</b>	85.271
<b>Eğitim</b>	11.012
<b>Yargı Konseyi Büro</b>	14.966
<b>Diğer</b>	43.255
<b>Toplam</b>	953.893

*Kaynak:* (Raad voor de Rechtspraak, 2018)

Tablo 6 Adalet Bakanlığı tarafından aktarılan kaynakların tutarını göstermektedir. 2018 yılında Hollanda Adalet Bakanlığı Hollanda Yargı Konseyine yaklaşık toplam 954.181 milyon Avro tutarında kaynak tahsisi yapmıştır.

Tablo 7 yukarıdaki açıklanan gelir tahsislerinin hangi gider kalemlerine harcanacağını göstermektedir. Hollanda adalet sisteminin en büyük harcama kalemi 749,844 milyon Avro ile personel gideridir. Personel giderlerinden sonra gelen en büyük gider kalemi ise malzeme giderleridir.

**Tablo 6: 2018 Yılı Yargı Konseyine Tahsis Edilecek Tutar (Madde 9 - 10)**

Yargı Konseyinin Kaynakları	(x 1.000Avro)
Yargı Konseyine Katkı	922.853
Bakanlığın Diğer Katkıları	22.193
Diğer Gelir	9.135
<b>Bakanlık Toplam Katkı</b>	<b>954.181</b>
Ek ücret ve fiyat tazminatı	3.249
<b>Ara toplam</b>	<b>957.430</b>
Kalite ve inovasyon ek bütçe	20.000
<b>Toplam Mevcut Kaynaklar</b>	<b>977.430</b>

Kaynak: <http://www.rijksbegroting.nl/>

**Tablo 7: Mahkemelerin Gider Kalemleri**

Giderler	(x 1.000Avro)
Personel Gideri	749,844
Malzeme Giderleri	197.156
Amortisman Gideri	31.043
Faiz Giderleri <sup>17</sup>	1.634
Mahkeme Ücretleri <sup>18</sup>	2.504
<b>Toplam</b>	<b>982.181</b>

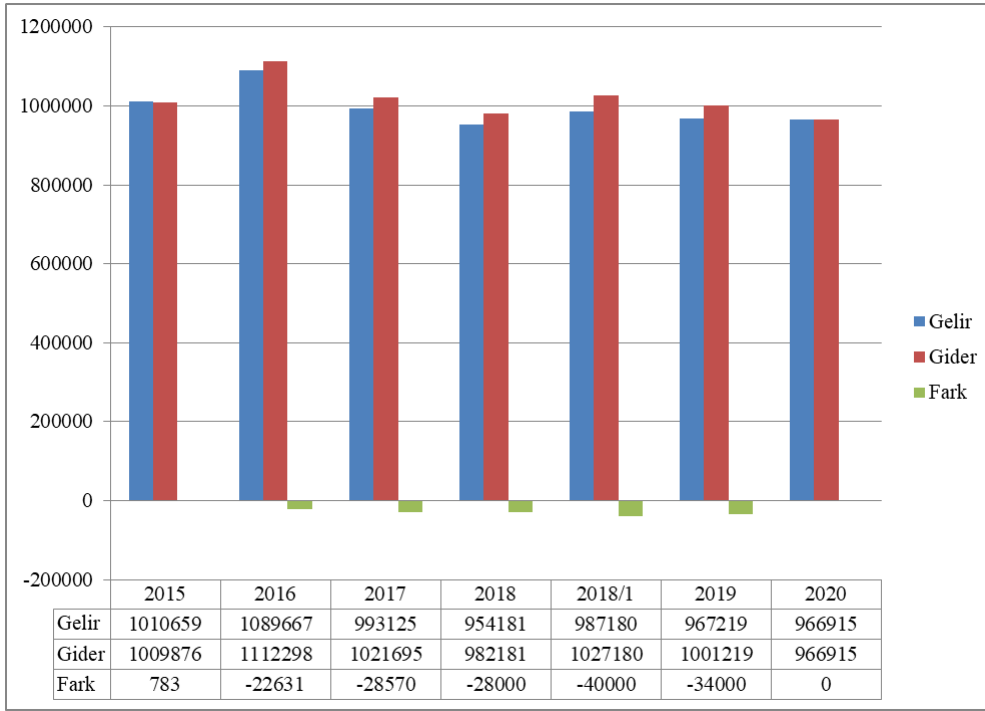
Kaynak: <http://www.rijksbegroting.nl/>

Önceki bölümlerde bahsedildiği gibi kararnamede mahkeme bütçelerinin açık vermesi istisnai bir durum olarak ele alınmış olsa da, bu durumla ilk defa 2016 yılında karşılaşmıştır. Grafik 1’de de gözlemlenebileceği gibi sorun 2017, 2018 ve 2019 yılları içinde mevcuttur. Hollanda’da bu sorun halen güncelliğini korumakta ve mahkeme bütçesi açık vermeye devam etmektedir. Konu ile ilgili yapılan en önemli eleştiri; yargının tüm ihtiyaçlarının tamamen rakamlara bağlı olan finansman yöntemleri ile sağlanamayacağı görüşüdür<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Faiz maliyetleri, Maddi duran varlıkların finansmanı için, Yargı Maliye Bakanlığı'ndan alınan kredileri gösterir.

<sup>18</sup> Mahkeme Ücretleri ise tercüman, çevirmen ve uzman maliyetleri, mahkemeye sunulan bir davanın sonucu olarak veya mahkeme tarafından hukuki ve idari konulardaki masrafları ile ilgilidir.

<sup>19</sup> <https://nvvr.org/>



**Grafik 1:** Hollanda Mahkemelerinin Bütçe Gelir Gider Dengesi

Kaynak: <http://www.rijksbegroting.nl/> (Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

## 5. HOLLANDA ADALET SİSTEMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Hollanda Yargı Konseyi, Yargı Stratejik Planını (Agenda van de Rechtspraak) 4 yıllık bir süre için hazırlar. 2008-2011 stratejik planın taslağı hazırlanırken, bazı paydaşlar dört yıllık süre ötesine de bakma arzusunun dile getirmişlerdir. Bu görüşü savunan paydaşlara göre; gelecek yıllarda Yargıyı etkileyen çeşitli sosyal meselelere daha yakından bakılmalı, daha sonra bu sosyal meselelere cevap vermek için üretilecek çözümlerin mümkün olduğu kadar etkili bir şekilde yargıya adapte edilmesi sağlanmalıydı. Bu görüşün bir sonucu olarak, 2020 yılı perspektifini ortaya koyan 44 sayfalık “Vizyon 2020” (Visie op de Rechtspraak 2020) belgesi hazırlanmış ve bu belge Hollanda Adalet Stratejik Planlarının da temelini oluşturmuştur.<sup>20</sup> 2020 Vizyon belgesi iki temel dayanak üzerine kurulmuştur. Bunlar (Raad voor de rechtspraak, 2014);

Temel değerleri güçlendirmek: Bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük ve profesyonellik

Toplumun ihtiyaçlarının olabildiğince karşılanması ve sorunlarının yakından izlenmesi

Bu iki temel direğe dayanarak adalet sisteminin misyonu aşağıdaki şekilde yeniden formüle edilmiştir;

“Yargı, bağımsız mahkemeler ve hâkimler ile etik, etkili ve verimli şekilde uyuşmazlıkları çözer ve suçluların yargılanmasını sağlar.

Yargı, hukukun üstünlüğünün ve adaletle olan güvenin sağlanmasına yardımcı olur.”<sup>21</sup>

Bu kapsamda hazırlanan yıllık ajandalarda 2020 vizyonunu destekler niteliktedir. 2011-2014 yılları için hazırlanan stratejik planda beş olan stratejik amaç sayısı, 2015 - 2018 yılları için

<sup>20</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Strategic-Multi-Annual-Planning.pdf>

<sup>21</sup> <https://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-Judiciary/Pages/Agenda-and-Vision-Report.aspx>

hazırlanan stratejik planda üç amaca düşmüştür. Bu stratejik amaçlar Hız (Snelle), Erişebilirlik (Toegankelijk) ve Uzmanlaşma (Deskundige) olarak belirlenmiştir. Bu stratejik amaçlar için de ayrı ayrı hedefler belirlenmiştir (Raad voor de rechtspraak, 2014).

Hız stratejik amacı için belirlenen hedef: 2018 yılında dava sürelerinin 2013 yılına göre %40 düşürülmesidir.

Erişebilirlik stratejik amacı için belirlenen hedef: 2018 yılında tarafların ve profesyonellerin adli prosedürlerin açıklığı ve dijital adalete erişim konusundaki memnuniyet oranının en az %70 olması. Bu oran 2013 yılında %56 olarak ölçülmüştür.

Uzmanlaşma stratejik amacı ile ilgili belirlenen hedef: Yargı, giderek karmaşıklaşan bir toplumda giderek karmaşıklaşan konular ile ilgili kendini konumlandırarak. Bu şekilde daha uzmanlaşmış bir yargı 2018'de hızlı ve erişilebilir adalete katkıda bulunacaktır.

Ayrıca yıllık planlarda (Jaarplan) bu hedefler çerçevesinde için belirlenen performans bilgileri ile birlikte -önceki bölümlerde bahsedilen- maliyet hesaplamaları, kalite standartları ve bu standartların normları da yer almaktadır. Bu bakımdan yıllık planlar Vizyon 2020 belgesinin yıllık uygulama ayakları olarak görülebilir. 2018 yıllık planın Vizyon 2020 ve 2015 – 2020 Stratejik Planı doğrultusunda öncelikleri de aşağıdaki şu şekilde belirlenmiştir; demokratik anayasal düzenin korunması, sosyal olarak etkili bir yargı düzeni, adalet sisteminin modernizasyonu (kalite programı) ve profesyonel standartlar. Bu standartlardan biri “Sürekli Eğitimdir”. Buna göre; Standart, yılda ortalama 30 eğitim saatinde veya üç yıllık bir süre yayılan en az 90 saat eğitimdir. Bu standartlar Hollanda yüksek mahkemelerinde görevli hâkimler (raadsheer), hâkimler (rechter) ve adli asistanlar (juridisch medewerker) için geçerlidir.

Yıllık planda ayrıca davaların ne kadar sürede tamamlanması gerektiğine göre normlar dava türlerine göre belirlenmiştir. (van de Rechtspraak, 2018). Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sisteminin uygulandığı Hollanda’da stratejik plan ve yıllık planda yer alan performans bilgileri aynı zamanda parlamentoya gönderilen bütçe kanunda da yer almaktadır.<sup>22</sup>

Hollanda’da adalet hizmetleri için hazırlanan stratejik planlar ve yıllık planlar yanında, bir önceki yılın faaliyetlerinin değerlendirildiği yıllık raporlar (Jaarverslag) yayınlanır. Bu raporlarda da bir önceki yılda adalet sisteminde meydana gelen gelişmeler (dava sayıları, finansal durum, teknolojik alt yapıdaki gelişmeler) değerlendirilir.<sup>23</sup>

## 6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

2001 yılından itibaren PEB sistemini kullanmaya başlayan Hollanda, bu sistemi iyi uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır. Hollanda 2002 yılından itibaren, PEB sistemini kullanarak Yargı Sisteminde yeni bir yapılanmaya gitmiş, hem mahkemelere kaynakları çıktı odaklı bir sistemle tahsis etmeye başlamış hem de bu sistemi uygulaması amacıyla Yargı Konseyi adı altında yeni bir kurumsal yapı oluşturmuştur.

Çıktı odaklı finansman yöntemi ile mahkemelere ayrılan bütçe, Adalet Bakanlığı ile Yargı Konseyi arasında görüşmeler ve Yargı Konseyi ile mahkeme arasında yapılan görüşmeler sonucunda sağlanmıştır. Bu sistemin stratejik planlama tarafında ise, önce 2020 Vizyon belgesi belirlenmiştir. Daha sonra 2020 Vizyon Belgesini temel alan dörder yıllık planlar oluşturulmuş ve her yıl yapılan yıllık planlar ile stratejik planlama ayağı tamamlanmıştır. Ayrıca bütçe

<sup>22</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/>

<sup>23</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten/Paginas/default.aspx>

kanununda da stratejik planlama ve performans bilgileri de yer almıştır. Sistemin denetimini ise yıllık raporlar aracılığı yapılmaktadır.

Hollanda'nın uyguladığı bu yeni sistem ile adalet bütçesini daha şeffaf bir hale getirmeyi amaçladığı görülmektedir. Çıktı odaklı olarak adlandırdıkları bu sistem, bir yandan objektif bir kaynak tahsisi sağlamayı amaçlarken diğer yandan adalet hizmetlerinin maliyet etkin bir şekilde sunulmasını hedeflemektedir. Objektif kaynak tahsisi için mahkemelerin yıl içinde sonuçlandırmayı planladığı dava sayılarının yıllık bütçelerde yer alması ile mahkemelerin iş yükünün daha öngörülebilir ve şeffaf olmasını sağlamıştır. Bu sistem ayrıca, adalet sistemi içinde yer alan Yargı Konseyi ve mahkemeler gibi aktörlerin bütçe sürecince daha etkin rol almasını sağlayarak aktörlerin bütçe motivasyonunu arttırmaktadır. Çıktı odaklı sistemin sadece mahkemelerin göreceği dava sayılarına dayanması ise, kalite ve hukukun üstünlüğü gibi kavramların arka planda kalmasına yol açabileceğinden dolayı, sistemin eksik tarafları arasında yer almaktadır

Hollanda adalet stratejik planı sadece üç temel stratejik amaca odaklanmış şekilde hazırlanmıştır. Bu hem planın sade ve anlaşılabilir olmasını hem de kamu kaynaklarının kamu hizmet önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlamıştır. Dolayısıyla, stratejik planlar hazırlanırken kaynak tahsisinde etkinlik kriteri de dikkate alınmıştır. Stratejik dokümanlarda yer alan performans bilgilerine aynı zamanda bütçe kanununda da yer verilmesi ise, stratejik planlarla bütçe arasındaki ilişkinin daha net bir şekilde kurulması açısından önemlidir.

Bütün bu gelişmelerin yanında, adalet bütçesinin 2016, 2017 ve 2018 yılında açık vermesi ve dengenin ancak 2020 yılında sağlanacak olması, Hollanda'nın maliyet etkinlik ve etkin kaynak tahsisi hedefine ulaşamadığını göstermektedir. Dolayısıyla, daha şeffaf bir süreç olmasına rağmen kaynak tahsisinde etkinlik ve maliyet etkinlik açısından çıktı odaklı sistemin çok başarılı olamadığı söylenebilir.

Yukarıdaki sürece ilişkin gelişmelerin dışında, Hollanda'da adalet hizmetleri ile ilgili köklü kurumsal değişikliklerde meydana gelmiştir. Yargı Konseyi bu değişikliklerin ilki ve en önemlisidir. Çünkü yargı konseyi bütçe konusunda hem düzenleyici hem de denetleyici bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla, Hollanda'daki çıktı odaklı sistemin düzgün bir şekilde işlemesi için Yargı Konseyi rolü çok önemlidir. Dolayısıyla sistemin çok başarılı işletilememesinde Yargı Konseyi'nin de sorumluluğu olduğu görülmektedir.

Hollanda uygulamasından, PEB sistemini uygulayan diğer ülkelerin alabileceği olumlu yönleri olduğu gibi, ülkelerin tedbir almasını gerektirecek olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Hollanda'da adalet hizmetlerinde çıktı odaklı finansman sisteminin uygulanması, sürecin daha şeffaf olmasını ve kaynakların mahkemeler arasında daha adil tahsisini sağlamıştır. Ancak Hollanda PEB sisteminin yumuşak karnı olan, performans göstergelerinin anlamlı bir şekilde belirlenmesi sorununa tam anlamı ile çözüm bulamamıştır. Bu yüzden, bu sorunun en sık görüldüğü kamu hizmetlerinden biri olan adalet hizmetlerinde performans göstergeleri ve mahkemelerin çıktı odaklı finansmanı halen tartışmalı bir alan olarak görülmektedir. Adalet hizmetlerinin performans göstergeleri belirlenirken sadece nicel göstergelere değil aynı zamanda nitel göstergelere ve bu nitel göstergelerin nasıl oluşturulabileceğine yönelik daha fazla odaklanılması gerekliliği Hollanda örneğinden diğer ülkelerin çıkarabileceği önemli sonuçlardan biridir.

## KAYNAKÇA

- Act of 18 April 1827 on the composition of the judiciary and the organisation of the justice system, AVT08/JU89998.
- Beers, D. J. (2012). Judicial Self-Governance and the Rule of Law. *Problems of Post-Communism*, 59(5), 50–67.
- Blöndal, J. R. ve Kristensen, J. K. (2002). Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 43–80.
- Buscaglia, E. ve Ulen, T. (1997). A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin America. *International Review of Law and Economics*, 17(2), 275–291.
- CEPEJ. (2016). *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*. CEPEJ Studies No:23.
- Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 7-45.
- Debets, R. (2007). Performance Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), 1-20.
- Decree of 28 January 2005 containing new rules on the funding of the court sector in connection with the introduction of an accrual budgeting and accounting system and the netting of output differences (Court Sector (Funding) Decree 2005), AVT08/JU89219B.
- Deyneli, F. (2010). *Türkiye’de Adalet Ekonomisinin Karşılaştırmalı Analizi*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Dijk, F. Van. (2014). Improved Performance Of The Netherlands Judiciary : Assessment Of The Gains For Society. *International Journal For Court Administration*, 6(1), 1–17.
- Dijk, F. Van. ve Kouwenhoven, R. (Eds.). (2014). *Judicial Reform in the Netherlands*, Hague: Raad voor de Rechtspraak.
- Erüz E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, 61-73.
- Garoupa, N. ve Ginsburg, T. (2009). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.
- Groszyk, W., Kromann Kristensen, J. ve Bühler, B. (2002). Outcome-focused Management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 1(4), 7–34.
- Holvast, N. (2017). *In the shadow of the judge : the involvement of judicial assistants in Dutch district courts*. Eleven International Publishing.
- Kirat, T. (2010). Performance-Based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: an Assessment. *International Journal For Court Administration*, 2(2), 12–20.
- Köhling, W. K. C. (2000). *The Economic Consequences of a Weak Judiciary: Insights From India*. (Law and Economics 0212001). Munich: Germany. University Library of Munich.
- Langbroek, P. M. (2010). Organization Development of the Dutch Judiciary, between Accountability and Judicial Independence. *International Journal for Court Administration*, 2(2).
- Langbroek, P. M., Dijkstra, R. I., Bozorg Zadeh, K. ve Türk, Z. (Eds.) (2017). *Performance management of courts and judges: organizational and professional learning versus political accountabilities*. Bologna: European Union.
- Musgrave, R. A. (1989). *Public Finance in Theory and Practice (Fifth Edit)*. New York: McGraw-Hill.
- Ng Yein, G. (2007). *Quality of Judiciary Organization Checks and Balances*. Utrecht: Intersentia.
- OECD. (2016). *Performance budgeting. Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Oral, E. (2005). *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*. (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu). Ankara: Türkiye. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Posseth, J. ve van Nispen, F. K. M. (2006). In Performance Budgeting in The Netherlands: From Policy Budget to Accounting for Policy. *Proceedings of 2nd Transatlantic Dialogue: A Performing Budgeting Sector*.
- Puts, J. (Kasım 2017). *Funding of the Dutch Judiciary Performance based budgeting*. Paper presented at the Innovative Approach in Court Management for a Better Justice, Riga, Latvia.

- Raad voor de rechtspraak. (2014). *Visie op de Rechtspraak 2020*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Rechtspraak. (2008). *Quality of the judicial system in the Netherlands*. The Hauge: Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Rechtspraak. (2013). *The Financing System of the Netherlands Judiciary*. The Hauge: Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Rechtspraak. (2018). *Jaarplan 2018 Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*. The Hauge: Raad voor de Rechtspraak
- Raad voor de Rechtspraak. (2018). *Jaarplan 2018*. The Hauge: Raad voor de Rechtspraak
- Sorber, B. (1993). Performance Measurement in the Central Government Departments of the Netherlands. *Public Productivity & Management Review*, 17(1), 59.
- Sterck, M. ve Scheers, B. (2006). Trends in Performance Budgeting in Seven OECD countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47–72.
- Tüğen, K. (2018). *Devlet Bütçesi*. İzmir.
- Van Nispen, F. K. M. ve Posseth, J. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 1–27.
- Voigt, S. (2016). Determinants of judicial efficiency: a survey. *European Journal of Law and Economics*, 42(2), 183–208.
- Yavuz, H. A. (2016). Hollanda Adalet Sistemi Üzerine Notlar. *Adalet Dergisi*, 56, 23–54.