

KARADAĞ’IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Ceyda ŞATAF*

ÖZ

Karadağ, 2007 anayasasına göre cumhuriyetçi ve tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahip üniter bir devlettir. Tek yerel yönetim birimi belediyeler olup 25 belediyeden oluşmaktadır. Bölge ya da diğer ara yönetim düzeyleri bulunmamaktadır. Karadağ’daki yerel yönetim finans sistemleri sık sık köklü değişikliklere uğramıştır. Yönetimler arası mali ilişkilerle yerel yönetim finansmanı ve işlevlerine ilişkin yasal çerçeveler sık sık değiştirilerek öngörülemezliğe ve istikrarsızlığa yol açmıştır. Yasal çerçevedeki değişiklikler nihayetinde yerel yönetim bütçelerinin azalmasına ve hizmet, yatırım ve diğer belediye işlevlerini yerine getirme kabiliyetlerinin azalmasına yol açmıştır. Buna ek olarak, yerel yönetimler politika oluşturma ve yasama süreçlerini etkileyememiştir. Bunların tümü göz önüne alındığında Karadağ merkezi hükümetinin stratejik yönelimleri arasında mali yerelleşme ve istikrarlı yerel finans sistemlerinin fiilen yer almadığı söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Karadağ, Yerel Yönetimler, Mali Yerelleşme.

MONTENEGRO’S FISCAL DECENTRALIZATION PROCESS

ABSTRACT

According to the 2007 constitution, Montenegro is a unitary state with a republican and single-tiered local government structure. The only local government units are the municipalities, of which there are 25, and there are no regional or other subordinate levels of government. The local government finance system in Montenegro has undergone frequent and significant changes. The intergovernmental financial relations and the legal frameworks for local government finance and functions have been changed frequently, leading to unpredictability and instability.

* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Isparta, ORCID: orcid.org/0000-0002-7112-6546, E-posta: ceydasataf@sdu.edu.tr



OPEN ACCESS

These changes have ultimately reduced local government budgets and weakened their ability to provide services, make investments, and carry out other municipal functions. Moreover, local governments have been unable to influence policy-making and legislative processes. All this shows that fiscal decentralization and stable local finance systems are not actually among the strategic orientations of the central government of Montenegro.

Keywords: Montenegro, Local Governments, Fiscal Decentralization.

EXTENDED ABSTRACT

Montenegro was one of the six republics that once formed the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. After the breakup of Yugoslavia, it remained united with Serbia in a loose federal union known as Serbia and Montenegro until 2006. Montenegro's administrative structure consists of central and local government levels. The country has a relatively simple local government system. It is a unitary parliamentary constitutional republic consisting of twenty-five municipalities, including the administrative capital and the former royal capital. The country is governed through central and local government structures. Montenegro is a unitary state without regional administrative levels, despite being divided into three geographical regions under the Regional Development Act.

The organization and financing of public administration in Montenegro during the period 1993-2003 were characterized by a high degree of centralization, limited autonomy of local governments in decision-making processes, and a unified system of financing for the Republic and local government units as organizational units.

After 2003, Montenegro began addressing both central government reform and initiating the process of fiscal decentralization. Until then, the state administration system had been excessively centralized, and municipalities had become marginalized, particularly in terms of financing their responsibilities. The first official government strategy on local government was adopted for the period 2003–2009. Since 2011, the central government has implemented Public Administration Reform Strategies aimed at strengthening and rationalizing public administration. In January 2022, a new Public Administration Reform Strategy for the 2022-2026 period was implemented, along with an Action Plan for the 2022-2024 period.

Issues related to local government in Montenegro are addressed in Articles 113-117 of the Constitution, the Local Government Act, and the Local Government Financing Act. The Montenegrin Local Government Act

regulates the responsibilities of local governments. These include development plans and programs, environmental and urban planning, capital improvement plans and investment policy, budgeting; ensuring conditions for community affairs and their performance and development; maintenance and protection of local and unclassified roads, passenger transport and suburban traffic in urban areas; provision of conditions for the development of entrepreneurship; maintenance of local assets for the public benefit; regulation of relations in the housing sector; provision of conditions for cultural development and protection of cultural heritage; management, disposal, and protection of local property, etc.

The political will to reform local government and implement fiscal decentralization is expressed in all strategic documents adopted by the Montenegrin Government that examine the position of local government. The Government's comprehensive analysis concludes decentralization is the ultimate goal and that the results achieved to date are clearly criticized. The Montenegro Public Administration Reform Strategy (2011–2016) identifies enhanced functional and fiscal decentralization as key goals for local governments.

As stated in Articles 16 and 127 to 130 of the Local Government Autonomy Law municipalities were authorized to establish an association to represent their interests, leading to the establishment of the Association of Municipalities of Montenegro. The association aims to develop local democracy and realize the common interests of local government units, improving the organization, functioning, and operation of local government. Considering the changes that have taken place in Montenegro's administrative, regional, political, and financial decentralization processes since the early 1990s, Montenegro has gone through different stages to arrive at its current local government system. Fiscal decentralization refers to the degree of decision-making autonomy in the provision of public services at different administrative levels. In other words, fiscal decentralization, defined as the transfer of taxation and expenditure powers to local governments, has become an important issue for many developed countries.

The mayor is elected by the municipal assembly for a four-year term. He/she serves as the municipality's chief executive. The mayor proposes regulations to be adopted by the assembly and is responsible for their implementation. He/she also supervises the work of the municipal administration and can appoint or dismiss deputy mayors. Within the capital city of Podgorica there is a district which enjoys the status of a municipality.

Montenegro's system of intergovernmental fiscal relations is unique in the region and therefore notable. Its most striking feature is that local

governments generate more than 70% of their total revenues during the fiscal year from their own sources. This has been possible in part because, on the expenditure side, municipalities have not been assigned responsibility for any social sector functions and thus have had less need for grants or transfers.

Prior to the 2003 Local Government Finance Act, local governments in Montenegro managed their financial affairs under the Public Revenue System Act. According to this law, public revenue included revenues used to finance the rights and obligations of the Republic of Montenegro and local governments, as well as mandatory social security contributions. Therefore, until 2003, a single systemic law regulated the financing of central government and local government units as organizational units.

The Local Government Finance Act was adopted in July 2004. Under this Act, municipalities have a high degree of autonomy in conducting fiscal policy within their jurisdictions. This arrangement aligns with the broader trend toward fiscal decentralization, which is considered important for enhancing the competitiveness of municipalities and states. The Local Government Finance Act grants municipalities broad powers regarding tax collection, various tax practices, and the amount of these taxes. Today, the practice in Montenegro is that, despite a trend towards reducing taxes and administrative burdens at the central level, the opposite is true at the local level.

Local governments' own revenues in Montenegro are listed in the Local Government Finance Act, but most of them are regulated by special laws. The most important own revenues are: property tax, surtax on personal income tax, local administrative fees, local joint fees, land development fees, fees for the use of municipal roads, revenues from the sale and rental of municipal property, etc.

As municipalities were deprived of numerous other own-source taxes, fees and charges, they focused on improving the collection and administration of the property tax. Finally, the budgetary significance of the Equalisation Fund did not particularly improve, which is evident from the structure of the total municipal revenues during the most recent period.

Montenegrin municipalities derive nearly two-thirds of their income from own-source revenues. Until 2010, own-source revenues accounted for more than 80% of total revenues, but since then a series of legislative changes have reduced certain types of own-source revenues. Amendments made to the Local Government Finance Act in 2019 increased the share of municipal revenues derived from shared taxes. During the same period, equalization revenues remained at almost the same nominal level, while the 2019 amendments abolished conditional grants.

While Montenegro has not yet started using spending reviews, such reviews are particularly relevant in the context of the country's accession to the EU as nearly all EU member states use spending reviews. As part of public financial management (PFM) reforms, the Ministry of Finance (MoF) intends to introduce spending reviews to improve the efficiency of public spending by regularly assessing baseline expenditure to reprioritise and reallocate spending, identify fiscal space and improve the effectiveness and efficiency of programmes. Spending reviews can be an instrumental tool to better address fiscal challenges in Montenegro. They can include programmes that have historically presented budgetary challenges and spending areas that no longer relate to key priorities of the Government.

Local government revenues in Montenegro declined faster than the central government's total revenues and recovered more slowly during most of the 2007-2017 period. The implementation of the new Local Finance Law in 2019 significantly improved the revenue position of local governments, resulting in local revenues growing by 17% in 2019, while overall revenues grew by only 9%. In 2020, both local and total state revenues declined significantly. Revenue performance improved again in 2021.

Municipalities in the south have significantly larger budgets than those in the north, due to the expansion of tourism in recent years. Therefore, one of the challenges to Montenegro's overall development will be the differing growth levels between the south and the north. It is stated that unless Montenegrin authorities make a significant effort to improve the quality of life in the north of the country, an asymmetric power relationship between the south and the north is likely to development.

Montenegro has given strong impetus to the decentralization process with its constitution, which was integrate smoothly as above. In the same year, the Government of Montenegro established a "Local Self-Government Reform Coordination Committee" to monitor the decentralization process and prepare an assessment of local self-government reform. In general, the country probably has sufficient legal provisions to enable decentralization, but this legislation is not fully implemented. In 2009, a draft Regional Organization Law introducing the administrative region level was prepared but the law was not accepted.

Fiscal decentralization in Montenegro is still an ongoing process. Clearly defining the duties/responsibilities of municipalities is an important first step in fiscal decentralization. However, an objective system must be established is required for revenue consolidation, grant design and allocation, and other issues such as municipal property rights and assets must also be resolved.

Giriş

Karadağ geçiş sürecine 1997 yılında Milošević'in eski Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'ndeki politikalarına karşı durarak ve özel ve kamu sektörlerinde reformlar gerçekleştirerek başlamış ve nihayetinde 2006'da ülkenin bağımsızlığını kazanmıştır. Karadağ'ın yapısal dönüşüme ihtiyaç duyduğu en önemli alanlardan biri kamu yönetimi olmuştur. Özellikle 2000 yılından sonra yerleşme sürecinin uygulanmasına birçok faktör önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Karadağ Hükümetinin, Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu'nun kabul edilmesiyle ülkenin mali yerleşmesine doğru önemli bir adım atılmıştır. AB'nin en iyi uygulamalarıyla tamamen uyumlu olan Kanun, hükümetler arası mali ilişkilerde önemli değişiklikler getirmiştir.

2003 yılında Karadağ Hükümeti, 2003-2009 Kamu Yönetimi Reform Stratejisini kabul etmiş, yerel yönetim reformu ve mali yerleşmeyi ana hedefleri arasında belirlemiştir. Bu stratejik yönelimin bir sonucu olarak Cumhuriyet iki önemli mevzuatı kabul etmiştir. Bunlardan ilki yerel yönetim sistemini, işlevlerini ve görevlerini düzenlemek olurken, ikincisi belediye finansmanını ve diğer finansman kaynaklarını düzenlemektedir. Kanunda 2007'de değişiklikler yapılmış ve ardından 2010'da yerel yönetimlerin daha fazla şeffaflık ve daha istikrarlı finansmanı için çaba gösterilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde Karadağ'ın yönetim yapısı, ikinci bölümde mali yerleşme süreci, son bölümde ise Karadağ yerel yönetimlerinin mali yapısı hakkında bilgi verilecektir.

1.Karadağ Yönetim Yapısı

Karadağ, Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyetini oluşturan altı cumhuriyetten (Bosna-Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Slovenya ve Sırbistan Sosyalist Cumhuriyetleri) biri olup, Yugoslavya'nın dağılmasından sonra 2006'ya kadar Sırbistan ile Sırbistan-Karadağ adıyla esnek bir federasyon çatısı altında bir arada kalmıştır. 21 Mayıs 2006'da yapılan referandumla % 55,5'lik evet oyuyla bağımsızlık kararı almış ve 3 Haziran 2006'da referandumdan çıkan sonuca göre Karadağ Parlamentosu tarafından alınan kararla bağımsızlığını ilân etmiştir.¹

¹ "Karadağ'ın Kısa Tarihçesi", *Türkiye Cumhuriyeti Podgoritsa Büyükelçiliği*, (22.08.2011), <https://podgorica-be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/129599>, (12.02.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Nüfusu 600.000'in biraz üzerinde olan Karadağ, Avrupa'da Adriyatik Denizi kıyısında, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Kosova ve Sırbistan ile sınır komşusudur. 2007'de kabul edilen ve daha sonra 2013'te değiştirilen Karadağ Anayasası, ülkenin siyasi kurumları ve yönetimi için bir çerçeve oluşturmaktadır. Ülkede, yerel yönetim sistemi nispeten basit bir şekilde organize edilmiştir. İdari başkent ve eski kraliyet başkenti dâhil olmak üzere, 25 belediyeden oluşan üniter bir parlamenter anayasal cumhuriyettir ve merkezî ve yerel hükümet yapıları aracılığıyla yönetilmektedir. Ülke 25 Belediye'ye ayrılmış olup her belediye içerisinde birden fazla şehir ve kasaba mevcuttur.² Karadağ, Batı Balkan ülkeleriyle karşılaştırıldığında başkentte en fazla nüfus yoğunluğuna sahip tek kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir.³

Karadağ Anayasasının 5. Maddesine göre Karadağ'da iki başkent vardır: İdari başkent Podgorica ve tarihî (Eski kraliyet başkenti) başkent Cetinje olup, bu başkentler biraz farklı bir statüye sahiptirler. Bölgesel ya da başka bir ara, yerel yönetim düzeyi yoktur. Başkent Podgorica'da belediye statüsüne sahip bir ilçe (Golubovci⁴) bulunmaktadır. Yasal çerçeveye göre, tüm belediyeler aynı yetkilere ve kurumsal yapıya ve prensipte aynı gelir kaynaklarına sahiptir.⁵

Bu başkentlerin statüleri İdari Başkent Kanunu (2005) ve Kraliyet Başkenti Kanunu'nda (2017) daha ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Resmî olarak diğer belediyelerle aynı yasal sorumluluklara sahip olsalar ve prosedürler ile iç yapıları temelde aynı olsa da, her iki şehir de statüleriyle ilgili bazı hususi özelliklere sahiptir; örneğin Podgorica, Başkent'in bir parçası olan ve belirli öz yönetim haklarını kullanan, kendine ait bir yerel yönetim olarak bir kent belediyesi kurma hakkına sahiptir. Tuzi ve Golubovci, Podgorica'daki tek iki kentsel belediye olup ancak Ağustos 2022'de bağımsız

² *Karadağ Ülke Profili*, T.C. Ticaret Bakanlığı Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları, 2024, s. 3, <https://ticaret.gov.tr/data>, (01.03.2025), Montenegro, "Equal Future", (2024), <https://www.equalfuture-eurasia.org/>, (01.03.2015).

³ *Montenegro Public Inance Synthesis Report*, Restoring Sustainability and Strengthening Efficiency of Public Finance, 2019, s. 24, <https://documents1.worldbank.org/>, (01.03.2015).

⁴ Golubovci, Karadağ'ın başkenti Podgorica'nın kentsel belediyelerinden biridir. Bkz. Karadağ; Ülke Profili.

⁵ Baş Cemal ve Schumache Sören, "Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Montenegro", *Türkiye (L, EPP/CCE)*, 27 March 2024, s. 7, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680aecea6>, (15.02.2025).

belediyeler hâline gelmişlerdir. Dolayısıyla, Başkent Yasası'nın buna göre uyarlanması gerekmiştir. Kraliyet Başkenti Kanunu (2017), Cetinje'ye özel statü vermekte, Devletin tarihî başkentteki faaliyetlerini düzenlemekte ve doğrudan mali hususları içermektedir. Devlet bütçesinde doğrudan Cetinje'nin kalkınması için mali kaynaklar ayırmakta ve şehre %1 oranında (yani yılda ortalama 12 milyon Avro) tahsis etmektedir. Bunun %0.6'sı istihdam, turizm (yaklaşık 7-8 milyon Euro) ve %0.4'ü belediyenin mevcut operasyonel maliyetleri dâhil olmak üzere sermaye yatırımlarının finansmanı içindir.⁶

2011 tarihli "Bölgesel Kalkınma Kanunu" sadece istatistiksel amaçlarla üç bölge⁷ oluşturmuştur; bu bölgelerin herhangi bir yasama ya da idari yetkileri yoktur. Karadağ, Bölgesel Kalkınma Kanunu'nda üç coğrafi bölgeye ayrılmış olmasına rağmen, bölgesel yönetim düzeyi olmayan üniter bir ülkedir. Nüfus belediyeler arasında eşit olarak dağılmamaktadır. 2023 nüfus sayımının ön sonuçlarına göre başkent Podgorica'da 180 binden fazla kişi yaşarken, Kuzey kasabası Šavnik'in nüfusu 1.500'den biraz fazladır. Belediyeler ancak bir kanunla kurulabilir, kaldırılabilir ya da birleştirilebilir ve halkın bölgesel değişikliğe karar vermesi için yerel bir referandum düzenlenmesi mümkündür.⁸

2. Karadağ'da Yerel Yönetimler

Karadağ'daki idari yapılanma merkezî yönetim ve yerel yönetim düzeyinden oluşmaktadır. Karadağ coğrafi, ekonomik ve örgütsel yapı bakımından belediyelerden oluşmaktadır. Bu yapılanma ve belediye yapısı, Karadağ Sosyalist Cumhuriyeti'nin Bölünmesine Dair Kanun'un yerel düzeyde örgütsel birimleri tanımladığı 1990 yılından beri bulunmaktadır. Karadağ'da 1991 tarihli ilk Yerel Yönetimler Özerklik Yasası'nın âdem-i

⁶ Aynı yerde, s. 10.

⁷ Karadağ toprakları coğrafi özellikleri bakımından merkez (Podgorica, Nikšić, Danilovgrad, Cetinje and Plužine), güney (Ulcinj, Bar, Budvu, Tivat, Kotor and Herceg Novi) ve kuzey (Kolašin, Šavnik, Žabljak, Mojkovac, Bijelo Polje, Pljevlja, Berane, Andrijevicu, Plav and Rožaje) olmak üzere üç bölgeye ayrılabilir. Bknz. Karadağ Ülke Profili.

⁸ Mirko Dukic, *Legal Protection of Local Self-Government in Montenegro*, Local and regional governance 2010A Faculty of Public Adminsitry University of Ljubljana, March 2024, s. 2, https://www.academia.edu/116226854/Legal_Protection_Of_Local_Self_government_in_Montenegro, (14.02.2025), Baş Cemal ve Sören Schumacher, Türkiye (L, EPP/CCE), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Montenegro*, 27 March 2024, s. 7, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680aecea6>, (15.02.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

merkeziyetçilik için ön koşullar yaratmadığı bilinmekte olup, Karadağ'daki bu süreç üç aşamaya ayrılır: ilki, 2003⁹'e kadar olan dönem; ikincisi, 2003'ten 2007'ye kadar ve üçüncü aşama 2007'den günümüze kadar olan dönemdir.¹⁰

Karadağ'da 1993-2003 yılları arasındaki dönemde kamu yönetiminin örgütlenmesi ve finansmanı, yüksek düzeyde merkezileşme, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde düşük özerkliğe sahip olması, Cumhuriyet ve yerel yönetim birimlerinin örgütlenme birimleri olarak finansmanında birleşik bir sistemle karakterize edilmiştir. 1997 yılından itibaren, iktidar partisinin bazı iç siyasi değişiklikler geçirmesinin ardından ve uluslararası bağışçıların önemli yardımlarıyla Karadağ, ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme, mali sektör ve iş gücü piyasası reformuyla birlikte tüm iş ortamının reformu alanlarında ciddi yapısal dönüşümüne başlamıştır. Reform gerektiren en önemli alanlardan biri kamu yönetimi olmuş zamanla merkezî ve hantal olan kamu yönetiminin uzun vadeli sürdürülemezliği, uluslararası bağışların sonunda azaltılacağına dair kesinlik, daha fazla fonun somut reformların başarılmasına bağlı olması ve Karadağ'ın AB üyeliğine yönelik stratejik taahhüdü, özellikle 2000'den sonra kamu yönetiminin âdem-i merkeziyetçilik sürecinin uygulanmasına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Karadağ 1997'den sonraki dönemde birçok alanda reformları yoğunlaştırmış olsa da, yerel yönetim finansmanı sistemi 2003'e kadar değişmemiştir.¹¹

Çoğu sosyalist devletin aksine, Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti aslında oldukça âdem-i merkeziyetçi bir ülke olmuştur. Yerel yönetimler, çok çeşitli sosyal ve ekonomik işlevleri yerine getiren ve 1980'lerde toplam hükümet harcamanın %40'ını oluşturan nispeten büyükşehir belediyeleri etrafında örgütlenmiş bir yapı sergilemiştir. Sosyalizmin yıkılmasından sonra Karadağ aynı bölgesel örgütlenmeyi korumuş, ancak Yugoslavya sonrası diğer cumhuriyetlerin çoğu gibi yetkileri cumhuriyet hükümetinin elinde yoğunlaştıran politikalar izlemiştir. Yerel

⁹ Karadağ'da âdem-i merkeziyetçiliğe doğru ilk küçük adım 1996 yılında atılmıştır. Bknz. <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680aecea6>, (15.02.2025).

¹⁰ Marović Jovana, "Decentralisation, power of local self-government and multi-level dynamics in Budva Municipality (Institute Alternative, Podgorica)", *Assignment done under the CeSPI guidance*, Second report, June 2011, s. 110, <https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/report-2-completo.pdf>, (24.02.2025).

¹¹ Kmezić Sanja, "Introduction", *Fiscal decentralisation and local government financing in Serbia and Montenegro*, (eds) Sanja Kmezić, Đulić Katarina, Jocović Mijat ve Kaluderović Jadranka, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, s. 4.

Yönetimler Özerklik Yasası (2002) ve Yerel Yönetimlerin Finansmanı Yasası'nın (2003) kabul edilmesiyle, belediyelere belirli bir düzeyde özerklik kazandırmak için ilk girişimler 2000'li yılların başına kadar yapılmamıştır.¹²

2003'ten sonra Karadağ hem merkezî yönetimi reformunu hem de mali âdem-i merkeziyetçilik süreci konusunu ele almaya başlamıştır. O zamana kadar devlet yönetim sistemi aşırı derecede merkezîleştirilmiş olup, belediyeler ve sorumluluklarını/görevlerini finanse etmek de dâhil- tamamen marjinal bir durum hâline gelmiştir. Yerel yönetime odaklanan ilk resmî (Hükümet) stratejisi 2003-2009 dönemi için kabul edilmiştir. Strateji yerel yönetimi ele almanın yanı sıra devlet yönetimi ve kamu hizmetleri sektöründe reform ihtiyacını da özetlemiştir. Devlet yönetimi reformunun iki temel hedefini tanımlamış olup, ilki idari sistemin verimliliğinin artırılması, ikincisi de daha geniş sosyal reformlara dâhil edilmesine yönelik yönetimde değişiklikler olarak ele almıştır.¹³

2011 yılından bu yana merkezî hükümet, kamu yönetimini güçlendirmeyi ve rasyonelleştirmeyi amaçlayan Kamu Yönetimi Reform Stratejilerini birbiri ardına uygulamaya koymuştur. Ocak 2022'de, 2022-2024 dönemi için bir Eylem Planı ile birlikte 2022-2026 dönemi için yeni bir Kamu Yönetimi Reform Stratejisi uygulamaya konmuştur. Karadağ Belediyeler Birliği'nin katkılarıyla hazırlanan yeni stratejide sıralanan hedefler arasında, diğerlerinin yanı sıra, hizmet sunumunun kalitesini ve verimliliğini artırmak; kamu sektörünü optimize etmek ve tüm yerel yönetimlerin daha dengeli bir şekilde gelişmesini sağlamak için işlevsel ve mali açıdan bağımsız belediyeleri güçlendirmek yer almaktadır.¹⁴

Yerel yönetimin yasal çerçevesi Yerel Yönetimler Özerklik Yasası, Başkent Yasası ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası tarafından

¹² Šćepanović Vera, "EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance", *EUI Working Paper*, Max Weber Programme, August 2016, s. 3, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41304/MWP_2016_08.pdf?sequence=1&isAllo wed=y, (02.02.2025).

¹³ Jocović Mijat, "Analysis of the legal framework for fiscal decentralisation in Montenegro", *Fiscal decentralisation and local government financing in Serbia and Montenegro*, (eds) Sanja Kmezić, Đulić Katarina, Jocović Mijat ve Kaluderović Jadranka, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, s. 267.

¹⁴ "Montenegro Country Profiles", *OECD/UCLG World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, (01.05.2022), <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/montenegro.html>, (07.04.2025).

düzenlenirken, finansmanı Bütçe ve Mali Sorumluluk Yasası ve Yerel Yönetimler Özerklik Finansmanı Yasası tarafından düzenlenmektedir.¹⁵

2.1. Karadağ'da Belediyeler

Karadağ'daki yerel yönetimle ilgili konular Anayasa'nın 113-117. maddelerinde, Yerel Yönetim Yasası'nda ve Yerel Yönetimin Finansmanı Yasası'nda ele alınmaktadır. Yasal çerçeve, yerel yönetimin hem doğrudan karar alma yoluyla hem de seçilmiş temsilciler aracılığıyla yönetildiğini öngörmektedir. Karadağ'daki yerel yönetim birimleri, doğrudan seçilen belediye başkanı tarafından yönetilen ve doğrudan seçimlerde parti listeleri aracılığıyla seçilen belediye meclisleri tarafından yönetilen bağımsız belediyelerdir.¹⁶

Anayasada farklı biçimlerde yerel yönetim birimleri kurulabileceği ifade edilmiş olsa bile ülkede hâlen mevcut yerel yönetim birimleri olarak sadece belediyeler mevcuttur. Kendilerine ait kanunları ve yönetmelikleri bulunan belediyeler, sorumluluk alanlarına giren konularda merkezî idareden özerk hareket etmektedirler. Belediye seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Seçimlerde belediye meclisleri vardır. Belediye başkanları ise belediye meclis üyelerinin en az dörtte birinin gösterdiği adaylar içerisinde yine dört yıllığına seçilmektedir.¹⁷

Belediye meclisi belediyenin yasama organıdır. Belediye meclisi yönetmelikleri ve bütçeyi kabul etmekte ve ayrıca yerel vergilerin seviyesini belirlemektedir. İç komisyonlar ve kurullar kurabilmekte ve meclis üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından yönetilmektedir. Belediye başkanı belediye meclisi tarafından dört yıllık bir görev süresi için seçilmektedir. Belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır. Belediye başkanı, meclis

¹⁵ Mirsad Karic ve Sejma Aydın, "Local Government Financing In Montenegro", (ed.) Dr. Hüseyin Korkut, *Studies In Urbanization And Local Governance In Balkan Countries -Essays on Municipal Services, Urbanization, Environment, Transportation, Energy, Finance, Sports and Immigration*, First Edition, Sarajevo 2021, s. 164.

¹⁶ Džankić Jelena, Kaluđerović Jadranka, Vojinović Ivana, Kršmanović Ana, Daković Milica, Radojević Gordana, Jovetić Ivan, Golubović Vojin, Mulešković Mirza ve Mirković Milica, "Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighbourhood Policies", *Technical Report*, Central European University, Institute for Strategic Studies and Prognosis Bosiljka Vuković, June 2008, s. 23. <https://cens-integrationperspectivesmontenegro.pdf>, (23.03.2025).

¹⁷ Mehmet Uğur Ekinci, *Karadağ Siyasetini Anlama Kılavuzu*, Seta Yayınları, Ankara 2014, s. 18.

tarafından kabul edilecek yönetmelikleri önermekte ve bunların uygulanmasından sorumludur. Ayrıca belediye idaresinin çalışmalarını denetlemekte ve belediye başkan yardımcılarını atayabilmekte veya görevden alabilmektedir.¹⁸

Belediyelerin bağımsızlığı anayasa ile güvence altına alınmış olsa da, kurallara uymadıkları zaman merkezî hükümetin belediyeler üzerinde kontrol uygulayabilmesi için araçlar da mevcuttur. 90 günlük uyumsuzluktan sonra merkezî hükümet bir uyarıda bulunabilir ve uyarıdan sonraki altı ay içinde sorun çözülmezse, merkezî hükümet belediye meclisini feshedebilir ve belediye başkanını görevden alabilmektedir.¹⁹

2010 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu (son değişiklikler 2014'te yapılmıştır), 32. ve 33. maddelerinde belediyelere yetkiler vermektedir. Belediyelerin sosyal sektörlerde (örneğin ilköğretim, anaokulları, sosyal yardım ve yaşlı bakımı) çok az sorumlulukları vardır ve bunlar esas olarak merkezî hükümet tarafından ele alınmaktadır. Bu durum, bu yetkilerin genellikle yerel yönetimlerin sorumlulukları altında olduğu çoğu OECD, AB ve diğer Batı Balkan ülkelerinin aksine bir durumdur. Ancak yasa, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarına ve sivil toplum kuruluşlarının desteğine dayanarak gönüllülük temelinde bu yetkilere ve yerel halkın ilgi duyduğu diğer sektörlerde katkıda bulunma imkânını tanımaktadır. Buna ek olarak, merkezî hükümet “daha etkin ekonomik performans” sağlamak amacıyla, özel amaçlı bir yasa veya hükümet yönetmeliğinin çıkarılması ve ilgili kaynakların devredilmesi koşuluyla, merkezî sorumlulukları belediyelere devredebilmektedir.²⁰

¹⁸ Council of European Municipalities and Regions, “Montenegro Country Profiles”, 2025, <https://terri.cemr.eu/en/-/country-profiles/montenegro.html>, (03.03.2025).

¹⁹ Kraan Dirk-Jan, Kostyleva Valentina, Duzler Barbara ve Olofsson Ragnar, “Budgeting in Montenegro”, *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 2012, Sayı 1, 2012, s. 51.

²⁰ OECD/UCLG World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, “Montenegro Country Profiles”, 2022, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/montenegro.html>, (07.04.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Tablo 1: Karadağ'da kamu hizmetlerinin yönetim düzeyine göre dağılımı

	Merkezi yönetim	Yerel yönetimler (Belediyeler)
Genel kamu hizmetleri	X	X
Savunma	X	
Kamu düzeni ve güvenlik	X	
Eğitim (Okul öncesi, İlkokul, Ortaokul, Yükseköğretim)	X	
Sağlık hizmeti	X	
Sosyal güvenlik ve refah	X	
Konut ve toplumsal ekonomi konuları ve hizmetleri	X	X
Rekreasyon, kültür ve din		X
Tarım, ormancılık, avcılık, balıkçılık	X	
Madencilik, endüstri, inşaat	X	X
Trafik ve İletişim	X	X
Karayolu taşımacılığı	X	X
Demiryolu taşımacılığı	X	
Hava taşımacılığı	X	
Diğer ekonomik hususlar ve hizmetler	X	X

Kaynak: Ott, Katarina ve Anto Bajo, *Lokalne financije i lokalni proračuni*, Financijska teorija i praksa, Cilt 23, Sayı 3, 2001, s. 311.

Karadağ Yerel Yönetimler Kanunu yerel yönetimlerin sorumluluklarını düzenlemektedir. Bunlar arasında kalkınma planları ve programları, çevre ve şehircilik planları, sermaye iyileştirme planları ve

yatırım politikası, bütçeleme; toplum işleri ve bunların performansı ve gelişimi için koşulların sağlanması; yerel ve kategorize edilmemiş yolların bakımı ve korunması, kentsel alanlarda yolcu taşımacılığı ve banliyö trafiği; girişimcilik gelişimi için koşulların sağlanması; kamu yararına olan yerel varlıkların bakımı; konut alanındaki ilişkilerin düzenlenmesi; kültürel gelişim ve kültürel mirasın korunması için koşulların sağlanması; yerel mülklerin yönetimi, elden çıkarılması ve korunması vb. yer almaktadır. Bölgedeki diğer bazı ülkelerin aksine, Karadağ'daki yerel yönetim birimlerinin sağlık ve eğitim sektörlerinde herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu da yerel yönetim fonksiyonlarının oldukça sınırlı bir kapsamı olduğu anlamına gelmektedir.²¹

Karadağ'daki belediyeler diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında geniş bir sorumluluk yelpazesine sahip değildir. Özellikle, yerel yönetimler mekânsal planlama ve şehir gelişiminde, temel sağlık hizmetleri ve hastanelerde ya da okul öncesi, ilk ve orta öğretimde önemli bir rol oynamamaktadır. Belediyelerin önemli bir kısmı çeşitli alanlarda (kalkınma, çevre, çocuk bakımı, vb.) kısa vadeli belediyeler arası işbirliklerine katılmaktadır. Her durumda, belediyeler arası işbirliklerinin işlevlerin daha fazla âdem-i merkezileştirilmesini teşvik edecektir, ancak şu anda hedeflenen ulusal politikada bu alanda eksiklik söz konusudur.²²

Karadağ'daki yerel yönetimler sosyal koruma alanında sadece birkaç yetkiye sahipken, eğitim ve sağlık alanında herhangi bir temel yetkiye sahip değildir. Ancak yasa, Karadağ'daki yerel yönetimlerin, hizmete erişimi ve hizmet kalitesini artırmak için kendi kaynaklarını kullanarak ulusal hükümet tarafından bölgesel düzeyde yerine getirilen sosyal sektör sorumluluklarına katkıda bulunma fırsatını tanımaktadır. Aslında, Yerel Yönetim Yasası, Karadağ belediyelerinin, kendi imkânları dâhilinde, sağlık, eğitim, sosyal ve çocuk koruma, istihdam ve yerel nüfusu ilgilendiren diğer sektörlerdeki koşulların ve hizmetlerin iyileştirilmesine katılabileceğini öngörmektedir.²³

²¹ Djukic Zana, "For the Union of Municipalities of Montenegro", NALAS (Network of Local Government Associations of South-East Europe), "Discussions On Changed Context And Trends In Fiscal Decentralization In South-East Europe", Skopje March 2013, s. 44. <https://nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Discussions-in-Fiscal-decentralisation-in-SEE.pdf>, (12.03.2025).

²² SIGMA Monitoring Reports Public administration in Montenegro-Assessment against the Principles of Public Administration-, OECD Public Governance Committee, 2024, s. 71. <https://doi.org/10.1787/9c2f22f8-en>, (12.03.2025).

²³ Fiscal Decentralization Report, Social Welfare At The Intersection of Municipal Finance Governance In South- East Europe, NALAS, 8th Edition, June 2021, s. 144-145,

Belediyeler, yasaya uygun olarak, sosyal sektörde hizmet sağlayan kurumlarda da belirli sorumluluklar üstlenebilir ve bu alanlarda çalışan insani yardım ve sivil toplum kuruluşlarını destekleyebilirler. Aynı zamanda korunmasız kişiler için sosyal konutlar da sağlayabilirler. Yasa ayrıca “daha verimli ve ekonomik performans” sağlaması hâlinde devlet idaresi sorumluluklarının belediyelere devredilmesine imkân tanımaktadır. Yetki devrinin hangi koşullar altında gerçekleşeceği özel amaçlı bir yasa ya da hükümet yönetmeliği ile düzenlenecektir. Karadağ’daki yerel yönetimlerin sosyal koruma alanında çok az yetkileri varken, eğitim ve sağlık alanında hiçbir temel yetkileri yoktur. Ancak, yasa Karadağlı yerel yönetimlerin, hizmete erişimi ve kalitesini iyileştirmek için kendi kaynaklarını ekleyerek ulusal hükümet tarafından bölgesel düzeyde gerçekleştirilen sosyal sektör sorumluluklarına katkıda bulunma fırsatını tanıır. Aslında, Yerel Yönetim Yasası, Karadağ belediyelerinin kendi olanakları dâhilinde sağlık, eğitim, sosyal ve çocuk koruma, istihdam ve yerel halkın ilgisini çeken diğer sektörlerdeki koşulları ve hizmetleri iyileştirmeye katılabileceğini öngörmektedir. Yasaya uygun olarak, sosyal sektör hizmet sağlayıcı kurumlarda belirli sorumluluklar da üstlenebilir ve bu alanlarda çalışan insani ve sivil toplum kuruluşlarını destekleyebilirler. Ayrıca savunmasız kişiler için sosyal konut sağlayabilirler. Yasa ayrıca, “daha verimli ve ekonomik performans” sağlaması durumunda devlet idaresi sorumluluklarının belediyelere devredilmesi fırsatını da sağlar. Delegasyonun hangi koşullar altında gerçekleşeceği özel amaçlı bir yasa veya bir hükümet düzenlemesi ile düzenlenecektir. Bu nedenle, belediyeler bu özel yasaya uygun olarak eğitim, birincil sağlık bakımı koruması, sosyal ve çocuk refahı, istihdam ve yerel halkın ilgisini çeken diğer faaliyet alanlarında devredilen görevleri yerine getirebilirler. Mali açıdan, Yerel Yönetim Maliye Yasası, devredilen görevlerin yerine getirilmesi için fonların, bu görevlerin devri veya emanet edilmesine ilişkin düzenlemeye uygun olarak Merkezî Bütçe (Karadağ Bütçesi) tarafından sağlanacağını öngörmektedir.²⁴

2.1. 1. Karadağ Belediyeler Birliği

Âdemi merkezîyetçiliğe ilişkin yasal çerçeve, Yerel Yönetimler Özerklik Yasasını da içermektedir. Bu yasa, 2010 yılında kabul edilmiş olup

<https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/8th-NALAS-Fiscal-Decentralisation-Indicators-Report.pdf>, (12.04.2025).

²⁴ Aynı yerde s. 144-145.

belediyelerin işleyişine ilişkin ayrıntıları ana hatlarıyla belirlenmekte ve belediyelerin yapıları, karar alma usulleri ve görevlerine ilişkin ayrıntılar sunulmaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Yasası'nın 16. ve 127 ila 130. maddelerinde belirtildiği üzere, belediyelere kendi çıkarlarını temsil eden bir birlik kurma imkânı sağlanmıştır, sonrasında Karadağ Belediyeler Birliği²⁵ kurulmuştur. Bu birlik, yerel demokrasiyi geliştirmeyi ve yerel yönetim birimlerinin ortak çıkarlarını gerçekleştirmeyi, yerel yönetimin örgütlenmesini, çalışmasını ve işleyişini iyileştirmektedir. Karadağ'daki yerel halkın çalışmalarının tüm alanlarında çeşitli işbirliği biçimlerinin geliştirilmesi için koşullar yaratmayı ve uluslararası kuruluşlar ve yerel yönetim birlikleriyle işbirliği yapmayı amaçlayan Karadağ'daki yerel yönetimlerin ulusal bir birliğidir. Bu amaçla birlik, yasal sistemi ve yerel yönetimin konumunu geliştirmek ve iyileştirmek, yerel nüfusun çıkarlarını gözetmek, yerel yönetimler arasında karşılıklı işbirliğini gerçekleştirmek ve yerel yönetimlerin uluslararası örgütler ile diğer uluslararası örgütler arasında işbirliği yapmalarını desteklemekle ilgilenmektedir.²⁶

Karadağ Belediyeler Birliği, Kasım 2006'da, Karadağ Hükümeti ile bir işbirliği anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşmanın amaçlarından biri, belediyelerin mali özerkliğini ve konumunu güçlendirmektir. Bu anlaşmanın uygulanması beklenen düzeyde değildir ve geliştirilmesi gereken çok şey vardır. Birlik, özellikle yerel yönetim finansmanı alanında yerel ve merkezî düzeyler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesinde önemli bir role sahiptir. Bu ilkedan hareketle, birlik yerel yönetim maliyesine ilişkin farklı analizler hazırlamış, yetkili hükümet organlarıyla çeşitli toplantılar düzenlemiş, mali kanunlarının hazırlanmasına yönelik çalışma grubuna katılmış ve farklı kanun ve yönetmeliklere ilişkin görüşler hazırlamıştır. Ancak, belediyelerin mali durumuyla ilgili olarak bugüne kadar elde edilen sonuçlar çok tatmin edici değildir ve önümüzdeki dönemde iyileştirmeler yapılması gerekecektir. Yine

²⁵ Karadağ Belediyeler Birliği, belediyelerin çıkarlarını destekleyen ulusal bir birliktir. Birlik, Kamu Yönetimi Reformu Hükümet Konseyi aracılığıyla kamu yönetimi reformları için yasa tasarıları ve stratejiler konusunda merkezi hükümete teklif ve değişiklikler sunabilir. Karadağ, 2008 yılından bu yana Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamaktadır. AB'ye katılım için 2010 yılı sonunda aday olmuş ve Haziran 2012'de müzakereler başlatılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Montenegro, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/montenegro.html>, (12.04.2025).

²⁶ Assembly of European Regions, "Regionalisation in Montenegro: not regions, but municipalities #RoR2017", 19 February 2018, <https://aer.eu/regionalisation-montenegro-no-regions-municipalities-ror2017/>, (12.04.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

de, Maliye Bakanlığı ve birlik arasındaki işbirliği iyi olarak değerlendirilebilmektedir.²⁷

Avrupa Komisyonu, Karadağ'ın ilerlemesine ilişkin 2013 tarihli raporunda, geçtiğimiz yıl yerel yönetimlerin rasyonelleştirilmesi ve verimliliği konularında herhangi bir değişiklik olmadığını belirtirken şeffaf, verimli ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması için ilave çabalara ihtiyaç duyulduğunu vurgulamıştır. Yerel yönetimlerin mali sorunları 2014 sonu ve 2015 başında doruğa ulaşmıştır. Kasım 2014'te Maliye Bakanlığı, belediyelerin mali sıkıntılarının giderilmesine yönelik tedbirlerin belirlenmesi amacıyla yerel yönetim temsilcileriyle bir toplantı yapmıştır. Aralık 2014'te Belediyeler Birliği Yürütme Kurulu, yerel yönetim birimlerindeki zor mali durumun üstesinden gelinmesine yönelik tedbirlere ilişkin Tavsiye Kararı'nı kabul etmiştir.²⁸

Karadağ Belediyeler Birliği, Karadağ'daki belediyelerin mali özerkliğinin korunmasını savunmaktadır. Özellikle yerel yönetim gelirlerini önemli ölçüde engelleyen “Şimdi Avrupa” Ekonomik Reform Programı düzenlemelerinin uygulanması için belediyelere tazminat ödenmesine yönelik savunuculuk çabaları önem taşımaktadır. Paylaşılan gelirler sistemi ve eşitleme sistemi, özellikle Kişisel Gelir Vergisi ile ilgili olarak son birkaç yılda değişmiştir. Kasım 2021'de Karadağ Hükümeti, “Şimdi Avrupa” Ekonomik Reform Programını ve bunun uygulanmasına yönelik beraberindeki düzenlemeleri kabul etmiştir.²⁹

3.Karadağ'da Belediyelerin Mali Yerelleşme Süreci

Yerelleşme, eyalet, il, ilçe veya belediye yönetimleri gibi yerel otoritelerin vergilendirme, harcama veya düzenleme yetkisine sahip olması olarak tanımlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bir siyasi ve ekonomik hedef olarak yeniden ortaya çıkmıştır.³⁰

²⁷ Zana, *a.g.e.*, s. 49.

²⁸ The Union of Municipality of Montenegro of Our Union Bulletin, “How to Overcome Financial Problems of Municipalities”, Montenegro 2015, s. 5. <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2015/02/Bilten-18.pdf>, (15.02.2025).

²⁹ *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe Report*, NALAS, February 2024, s.168. <https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1716365628.pdf>, (12.02.2025).

³⁰ Arun Agrawal ve Jesse C. Ribot, “Analyzing Decentralization: A Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases”, Working Papers Environmental Governance In Africa, World Resources Institute, s. 5. http://pdf.wri.org/ea_wp1.pdf, (23.03.2025).

Mali yerelleşme, kamu hizmetlerindeki farklı idare kademelerindeki sunumuyla alakalı karar alma özerkliğinin derecesini belirtmektedir. Yani, vergileme ve gider otoritelerinin mahalli idarelere devredilmesi olarak tanımlanan mali yerelleşme, birçok gelişmiş ülke için günümüzde önemli bir konu hâline gelmiştir.³¹

Mali yerelleşme süreci, belediyelerin görev ve sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanmasıyla yakından ilgili bir konudur. Mali yerelleşme lehine birçok politik ve ekonomik argüman bulunmaktadır.³²

✓ Yerel yönetimlerin politik hesap verebilirliğini ve sorumluluğunu artırması;

✓ Vatandaşların hükümete en düşük seviyede daha fazla siyasi katılımını ve haklarının daha iyi korunmasını sağlayarak demokrasi ve siyasi istikrarın sağlamlaştırılmasını sağlaması;

✓ Mali yerelleşmedeki sistemler yoluyla vatandaşların ihtiyaçlarına daha iyi uyarlanmış hizmetler sağlaması;

✓ Yerelleşmenin, yıkıcı biçimini (“dibe doğru yarış”) önleyen mekanizmalar sayesinde yerel yönetimlerin verimliliğini ve rekabet gücünü artırması;

✓ Artan yenilik ve deneme yoluyla etkinliği artırması;

✓ Yerel idarelerin yerel vergi tabanını harekete geçirme konusunda daha iyi bir duruma gelmesini sağlayarak önemli kamu gelirlerini (örneğin emlak vergisi) toplamada verimliliğini artırması;

✓ Düzgün bir şekilde tasarlanan yerelleşme sayesinde kaynakların daha iyi tahsisine yol açması ve yerel ekonomik kalkınmayı teşvik etmesidir.

Mali yerelleşme teorileri, merkezî hükümetlerin yerel yönetimlerin mali kontrolü kısmen devralmasına izin verme konusunda neden isteksiz

³¹ Yüksel Harun, “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, Aralık 2013, s. 193.

³² Kmezić Sanja, *a.g.e.*, s. 5-6.

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

olabileceğine dair birkaç somut neden sunmaktadır. İlk neden idari kapasite eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, merkezî hükümetin, hükümetin alt kademelerine göre daha büyük ve daha nitelikli bir idareye sahip olduğu anlamına gelmektedir. İkinci neden, merkezî hükümetin kendi mali durumuyla ilgili endişelerini oluşturmaktadır. Üçüncü neden makroekonomik istikrarı kaybetme korkusundan kaynaklanmaktadır. Dördüncü neden, ekonomik kalkınma endişesinden kaynaklanmaktadır. Beşinci neden ise, hesap verebilirlik konusuyla ilgilidir. Bu nedenlerin birçoğu objektif olarak bakıldığında Karadağ'daki mali yerelleşme uygulamalarında mevcuttur. Bu nedenle, bu sürecin dirençle karşılanması çoğunlukla haklı görülmüştür.³³

1990'ların başından bu yana Karadağ'daki idari, bölgesel, siyasi ve mali yerelleşme süreçlerinde meydana gelen değişiklikler göz önüne alındığında, üç farklı aşama gözlemlenebilir: Birinci aşama (1992-2003), devletin yasal statüsünün değişmesi ve ülkedeki olumsuz siyasi, sosyal ve ekonomik durum nedeniyle yüksek merkezileşme dönemidir. İkinci aşama (2003-2008), istikrarlı yaşam ortamı ve yerel yönetim gelirlerinde artış ile karakterize edilen idari, siyasi ve mali yerelleşme dönemi olarak bilinmektedir. Son aşama (2008-2016), yasal çerçevede yapılan bazı merkezî değişiklikler ve kamu gelirlerinde azalma ile karakterize edilen bir dönemdir.³⁴

Yerel yönetimlerde reform yapma ve mali yerelleşme uygulama yönündeki siyasi irade, Karadağ Hükümeti tarafından kabul edilen ve yerel yönetimlerin konumunu analiz eden tüm stratejik belgelerde mevcuttur. Hükümetin kapsamlı analizi, yerelleşmenin nihai hedef olduğu ve bugüne kadar elde edilen sonuçların açık bir şekilde eleştirildiği genel bir sonuca yol açmaktadır. Mevcut Karadağ Kamu Yönetimi Reform Stratejisi (2011-2016), yerel yönetimlerle ilgili en önemli hedefler olarak daha yüksek düzeyde işlevsel ve mali yerelleşmeyi vurgulamaktadır. Stratejinin yerel yönetimlerle ilgili bölümü elde edilen sonuçlara işaret etmekle birlikte yerelleşme süreçlerinde şu alanlardaki eksikliklere de odaklanmaktadır: Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin toplanmasında etkin olmaması; yüksek

³³ Bird Richard, "Subnational taxation in developing countries: A review of the literature", World Bank, *Policy Research Working Paper*, October 2010, s. 18, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bf0f6c0c-7d00-5f8e-860d-ce70dc299dbd/content>, (09.03.2025).

³⁴ The Union of Municipality of Montenegro of Our Union Bulletin, "How to Overcome Financial Problems of Municipalities", Montenegro 2015, s. 7, <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2015/02/Bilten-18.pdf>, (15.02.2025).

borç seviyeleri; verimsiz harcamalar ve fonların kötüye kullanımı; yetersiz yerel yönetim finansman sistemi; bir belediyeden diğerine kamu hizmeti kalitesi ve kamu hizmeti sunumu yaklaşımındaki tutarsızlık; yerel yönetimlerin yerel ekonomik kalkınmayı teşvik edememesi; denkleştirme fonunun uyarıcı olmayan işleyişi; karmaşık ve maliyetli idari prosedürler; bazı yerel yönetim organlarının maliyet verimsizliği vb.³⁵

2003 Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu'ndan önce Karadağ'daki yerel yönetimler mali işlerini Kamu Gelir Sistemi Kanunu'na göre yönetmişlerdir. Bu yasaya göre, kamu geliri, Karadağ Cumhuriyeti ve yerel yönetimlerin hak ve yükümlülüklerinin finansmanında kullanılan gelirleri ve zorunlu sosyal güvenlik katkılarını içermiştir. Bu nedenle, 2003 yılına kadar, tek bir sistemsel kanun, merkezî yönetim ve yerel yönetim birimlerinin finansmanını örgütsel birimleri olarak düzenlemiştir. Bu kanuni düzenleme, yerel yönetimlerin, yasaya uygun olarak, aşağıdaki gelir türlerini getirebileceğini belirtmiştir: yerel belediye ücretleri, yerel idari ücretler, kamu yararına malların işletilmesine ilişkin ücretler ve inşaat arazi kullanım ücretidir. Ayrıca bu yasaya göre, yerel gelir, yerel yönetim organlarının faaliyetleri yoluyla elde ettikleri gelirin yanı sıra, yerel belediye bütçelerinden finanse edilen kamu kuruluşları tarafından elde edilen geliri de içermiştir.³⁶

Yerel Yönetim Finansman Kanunu Temmuz 2004'te kabul edilmiştir. Bu kanuna göre belediyeler, kendi topraklarında ve yetki alanlarında mali politika yürütme konusunda yüksek derecede özerkliğe sahiptir. Bu, âdem-i merkezîyetçilik ve özellikle de belediyelerin ve/veya eyaletlerin rekabet avantajı için bir ön koşul olan mali âdem-i merkezîyetçilik yönündeki genel eğilimle uyumludur. Yerel Yönetimler Finans Kanunu belediyelere vergi toplama, çeşitli vergi uygulamaları ve bu vergilerin miktarı konusunda geniş yetkiler tanımıştır. Bugün Karadağ'daki uygulama, merkezî düzeyde vergi ve idari yüklerin azaltılması yönünde bir eğilim olmasına rağmen, yerel düzeyde bunun tersine döndüğü yönündedir. Bunun ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde ne tür sonuçlar doğuracağını zaman gösterecektir.³⁷

³⁵ The Union of Municipality of Montenegro of Our Union Bulletin, "How to Overcome Financial Problems of Municipalities", Montenegro 2015, s. 7, <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2015/02/Bilten-18.pdf>, (15.02.2025).

³⁶ Jocović, a.g.e., s. 267.

³⁷ Kaludjerovic Jadranka, "Audit Function Survey Montenegro", *Making Government Accountable Local Government Audit In Postcommunist Europe*, (ed) Kenneth Davey, Open Society Institute, 2015, s. 181.

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Karadağ, 2007’de onaylanan anayasası ile yerelleşme sürecine güçlü bir ivme kazandırmıştır. Aynı yıl Karadağ Hükümeti, yerelleşme sürecini izlemek ve yerel özerk yönetim reformunun bir değerlendirmesini hazırlamak üzere bir “Yerel Özerk Yönetim Reformu Koordinasyon Komitesi” kurmuştur. Genel olarak, ülke muhtemelen yerelleşebilmek için yeterli yasal hükümlere sahiptir, ancak bu mevzuat tam olarak uygulanmamaktadır. 2009 yılında, idari bölge düzeyini getiren bir Bölgesel Teşkilat Kanunu taslağı hazırlanmış ancak kanun kabul edilmemiştir.³⁸

Her ne kadar yerelleşme süreci yerel yönetimleri bazı önemli alanlarda hizmet sunumundan nominal olarak sorumlu hâle getirmiş olsa da, Kuzey Doğudaki Karadağ belediyeleri mali kaynak eksikliği nedeniyle yerel hizmetlerin tamamını ve kalitesini sunma kapasitesinden yoksun kalmışlardır. UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) tarafından 11 belediyede yapılan bir analiz, belediyelerin idari ve mali kapasiteden ve nitelikli personelden yoksun olduğu ve dahası yolsuzluğa karşı savunmasız olduğu sonucuna varmıştır. Avrupa Konseyi’nin analizine göre, merkezî hükümet, Eşitleme Fonu Kuzey Doğu bölgesine ek kaynak sağlamada başarısız olmuştur. Maliye Bakanlığı, belediyelerin idari kapasite eksikliği sorununun yerelleşmede etkili olamayacağı kadar ciddi olduğunu ve ekonomik kalkınmanın ana odağının ülkenin Podgorica çevresindeki daha gelişmiş kısmı olması gerektiğini düşünmektedir. Hükümet, Avrupa Konseyi ile işbirliği içinde yerel yönetim reformu için yeni bir strateji geliştirmiştir. Avrupa Komisyonu’nun IPA (Katılım öncesi mali yardım aracı) programı aracılığıyla sağlayacağı destek de bu süreçte etkili olabilmıştır, çünkü standartlar 1985’de hazırlanan ve Karadağ tarafından 2008 yılında onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak belirlenmiştir.³⁹

Yerel özerkliğin etkin bir şekilde kullanılması, belediye yönetiminde güçlü bir mali yapı gerektirmektedir. Anayasa’ya göre belediyeler özerk kuruluşlardır. Uygulamada özerklik ilkesi, yerel yönetimler tarafından üstlenilen harcama taahhütlerinin mevcut finansman kaynakları ile tutarlı olması koşuluyla, yerel bütçe karar alma süreçlerinde de geçerlidir. Aksine,

³⁸ Coletti Raffaella ve Stocchiero Andrea, “Decentralisation and local development in Western Balkans: convergences and divergences among different contexts”, Second Research Report, June 2011, s. 18, https://popolari.org/wp-content/uploads/2010/06/seenet_report.pdf, (31.03.2025).

³⁹ Bartlett Will ve Šišević Božidar, “Regional Policy and Decentralization in Montenegro”, *Decentralization and local development in South East Europe*, (ed.) William Bartlett, Sanja Malekovic, Vassilis Monastiriotis, Palgrave Macmillan, London 2013, s. 76.

bir belediye kendi mali kötü yönetimi nedeniyle mali sıkıntıya girdiğinde, merkezî yönetim temel hizmetlerin sunumunu korumak için ona yardım etmeli ve aynı zamanda yerel bütçe özerkliğini nihai olarak kısıtlayan iyileştirici eylemler uygulamalıdır. Mali sorunların çok sayıda belediyede görülmesi hâlinde, merkezî yönetimin müdahalesinin gerekliliği (ve kapsamı) artmaktadır.⁴⁰

4. Karadağ Belediyelerinin Mali Yapılanma Süreci

Karadağ'ın yönetimler arası mali ilişkiler sistemi, bulunduğu bölgede benzersiz bir yapıdadır ve bu nedenle bilgi verici bir yönü vardır. En dikkat çekici yönü, yerel yönetimlerin mali yıl boyunca toplam gelirlerinin %70'inden fazlasını öz gelirlerinden elde etmiş olmalarıdır. Bu kısmen mümkün olmuştur, çünkü harcama tarafında belediyeler hiçbir sosyal sektör fonksiyonundan sorumlu tutulmamış ve böylece hibe veya transferlere daha az ihtiyaç duyulmuştur. Kısmen de olsa Karadağ yerel yönetimleri 2000'li yılların başında, arazileri, özellikle de kıyı bölgelerinde bulunan son derece değerli olduğu bilinen arazileri ve binaları vergilendirmek için çeşitli araçları kullanmışlardır.⁴¹

Karadağ, kısmi yerelleşme paradoksunu iyi bir şekilde örneklemektedir. Bir yandan, kısmen küçük boyutu nedeniyle, Karadağ Avrupa kıtasındaki en merkez ülkelerden biridir ve yerel yönetim harcamaları GSYH'nin %5'inden azını oluşturmaktadır. Yerel yönetim maliyesi de sıkı bir şekilde düzenlenmektedir; bütçeleri Maliye Bakanlığı tarafından düzenli olarak takip edilmektedir ve borçlanma kapasiteleri, belirli bir yıldaki toplam borç yükümlülüklerinin gelirlerin %10'unu geçmemesi kuralıyla sınırlandırılmıştır. Bu sınır dâhilinde bile, her kredi Maliye Bakanlığı'ndan yazılı onay alması gerekmekte ve sadece çok yıllık yapılan bir sermaye bütçesi ile önceden planlanmış bir sermaye yatırım projesini desteklemek için alınabilmektedir.⁴²

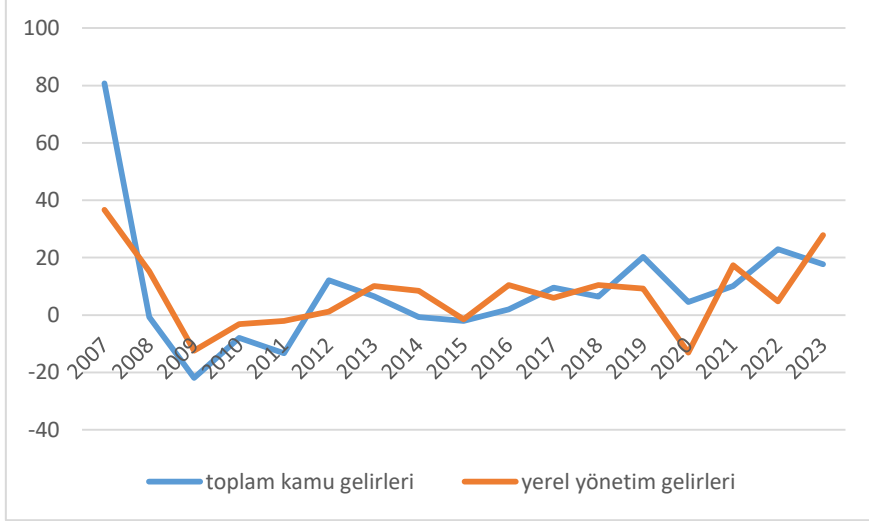
⁴⁰ Montenegro: *Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level Report*, World Bank Group, November 2015, s. 10, <https://documents1.worldbank.org/>, (25.02.2025).

⁴¹ *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe:2006-2014 Report*, NALAS, March 2016, s. 98, <https://www.nalas.eu/wp-content/upload/2022/12/2016-Fiscal-Decentralisation-Report.pdf>, (29.03.2025).

⁴² Šćepanović Vera, *EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance*, EUI Working Paper, Max Weber Programme, August 2016, s. 2,

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Grafik 1: Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Dağılımı (%)



Kaynak: <https://www.nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=10>, (27.03.2025).

2008 yılına kadar yerel yönetim finansman sisteminin yasal çerçevesinde önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Ancak 2008 yılından itibaren merkezî hükümet, bu alandaki politikacılara göre o dönemde ülkenin ekonomik kalkınmasını engelleyen yerel yönetim gelirlerini azaltmak ve öz kaynak gelirlerinin idaresindeki özerkliklerini kısıtlamak gibi ortak bir amacı olan çeşitli düzenlemeleri kabul ederek sistemi kademeli olarak değiştirmeye başlamıştır. Bu dönemdeki en önemli değişiklikler şunlar olmuştur:

- ✓ Telekomünikasyon, elektrik dağıtımı ve ticari faaliyetler için deniz kıyısındaki arazilerin kullanımı gibi en kârlı ticari faaliyetler için yerel ortak harçları kaldıran Yerel Ortak Harçlar Kanunu'nun kabul edilmesi ve uygulanması,
- ✓ İnşaat arazi kullanım ücretini kaldıran 2008 tarihli Mekânsal Planlama ve Yapı Geliştirme Kanunu'nun kabul edilmesi ve uygulanması,

https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle//1814/41304/MWP_2016_08.pdf?sequence=1&isAllo wed=y, (02.02.2025).

- ✓ 2010 yılında Yerel Yönetimler Finansmanı Kanunu'nda yapılan ve tüketim vergisi, iş yeri tabelası veya isim vergisi ile piyango ve şans oyunları vergisi gibi bazı yerel yönetim gelirlerini kaldıran değişikliklerdir.⁴³

Karadağ'daki yerel yönetim gelirleri, 2007-2017 döneminin çoğunda merkezî hükümetin toplam gelirlerinden daha hızlı düşmüş ve daha yavaş toparlanmıştır. Yeni Yerel Finans Yasası'nın 2019'dan itibaren uygulanmaya başlaması bu durumu önemli ölçüde iyileştirmiş ve 2019'da genel gelirler sadece %9 büyürken yerel gelirlerin %17 oranında büyümesiyle sonuçlanmıştır. 2020 yılında hem yerel hem de toplam devlet gelirleri oldukça düşmüştür. Bu durum 2021 yılında iyileştirilmiştir

COVID-19 krizi, Karadağ hükümetini zaten yüksek olan mali açık bağlamında zor bir ekonomik durumla karşı karşıya bırakmıştır. Belirlenen süre içerisinde 2021 bütçesi kabul edilmemiş ve merkezî hükümet Mart 2021'e kadar geçici finansman kullanmayı tercih etmiştir. Belediye düzeyinde, yerel yönetim harcamaları, sermaye harcamalarının (+%28) etkisiyle dönem boyunca artarken, belediye cari harcamaları düşüş eğiliminde olmuştur. Belediye yol kullanım ücretlerindeki kayıplar nedeniyle tarife ve harçlar (-%35) gibi belediye öz gelirlerinde düşüş yaşanmıştır. Emlak vergisinden elde edilen yerel yönetim gelirlerindeki -%11'lik düşüşle de birlikte vergi gelirlerinin de azalmasıyla dönem boyunca %6 oranında azalma göstermiştir. İşletmelere ve hane halkına yönelik destek tedbirleri sayesinde kişisel gelir vergisinden elde edilen gelir sabit kalmıştır. Genel olarak, Mali Eşitleme Fonu'ndaki azalma nedeniyle yerel yönetimlere verilen hibe ve sübvansiyonlar da azalmıştır (-%6). Belediyeler bir önceki yıldan kalan yedek fonlarını kullanarak gelirlerindeki düşüşü telafi edebilmiştir.⁴⁴

⁴³ The Law on Local Communal Fees, "Official Gazette of the Republic of Montenegro," 27/06. 23 The Law on Spatial Planning and Structure Development, "Official Gazette of Montenegro," 51/08 and the Law on Local Government Finance, "Official Gazette of Montenegro," 74/2010, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

⁴⁴ "Montenegro Country Profiles", *OECD/UCLG World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, (01.05.2022), <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/montenegro.html>, (07.04.2025).

4.1. Karadağ Belediyelerinin Gelirleri

Karadağ, kamu yönetimi reform stratejilerine mali âdemi merkezîyetçiliği önemli hedeflerden biri olarak dâhil etmiştir. Karadağ'ın 25 belediyesi⁴⁵, bölgeye özgü olan bir hükümetler arası finans sisteminden faydalanmaktadır.⁴⁶

Karadağ'daki yerelleşme süreci resmî olarak 2003 yılında Yerel Yönetimler Özerklik Kanunu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu'nun kabul edilmesiyle başlamıştır. Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu, belediyelerin faaliyetlerini finanse etmek için dört kaynaktan fon sağlamasını öngörmektedir: Öz gelirler, kanunla paylaşılan gelirler, denkleştirme fonu ve merkezî bütçe payıdır. Ülke, belediyelerin kanunla kendilerine verilen işlevleri düzenli olarak finanse etmelerini sağlayan istikrarlı bir yerel yönetim finansman sistemi oluşturmuştur.⁴⁷

4.1.1. Karadağ Belediyelerinin Öz Gelirleri

Karadağ'daki öz gelirler Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu'nda listelenmiştir, ancak bunların çoğu özel kanunlarla düzenlenmiştir. En önemli öz gelirler; emlak vergisi, kişisel vergi geliri üzerindeki ek vergi, yerel idari ücretler, yerel ortak ücretler, arazi geliştirme ücreti, belediye yollarının kullanımı için ücretler, belediye mülklerinin satışından ve kiralanmasından elde edilen gelirler vb.⁴⁸

Listeleme yönteminde Mahalli İdareler Finansman Kanunu'nda kullanan ülkede, yerel yönetimlerin öz gelirleri belirli olup dört gruba ayrılabilir. İlk grup vergilerden oluşur - emlak vergisi ve kişisel gelir

⁴⁵ Son on yılda, yerel yönetim sayısı 21'den 25'e yükseltilmiştir. Vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için daha iyi ve daha etkin bir bölgesel organizasyon sağlamak amacıyla yeni yerel yönetim birimleri (Petnjica, Gusinje, Tuzi ve Zeta - Zeta, Ağustos 2022'de belediye olarak ilan edilmiş) oluşturulmuştur.

⁴⁶ Kmezić vd., *a.g.e.*, s. 5

⁴⁷ The Law on Local Self-Government, "Official Gazette of the Republic of Montenegro," 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 and "Official Gazette of Montenegro," 88/09, 3/10 and the Law on Local Government Finance, "Official Gazette of the Republic of Montenegro," 42/03, 44/03.)

⁴⁸ *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2015 Report*, NALAS 2017, s. 155, <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Fiscal-Decentralisation-Indicators-Report-for-South-East-Europe-2006-2015.pdf>, (29.03.2025).

vergisi üzerindeki ek vergidir. İkinci grup gelirler, ücretlerdir; belediye yolları kullanım ücreti, çevre koruma ücreti ve inşaat arazi geliştirme ücretidir. Üçüncü gelir grubu harçlardan oluşmaktadır; yerel idari harçlar ve yerel ortak harçlar. Son olarak, dördüncü grup, içerikleri ve yasal yapıları bakımından farklılık gösteren diğer gelirlerden oluşmaktadır. Bunlar, Belediye mülklerinin satışından ve kiralanmasından elde edilen gelir, sermayeden elde edilen gelir, kabahat işlemlerinde verilen para cezaları, imtiyazlardan elde edilen gelir, belediye organlarının faaliyetlerinden elde edilen gelirler, bağış ve sübvansiyonlardan elde edilen gelirler ve diğer gelirlerdir.⁴⁹

Karadağ belediyeleri yerel bütçeyi finanse etmek için büyük ölçüde kendi öz kaynak gelirlerine güvenmektedir. Son yıllarda yapılan mevzuat değişiklikleri, öz kaynak gelirlerini (özellikle emlak vergisi) artırma potansiyelini geliştirmeyi ve yerel düzeyde ekonomik faaliyetlerin vergilendirilmesindeki çarpıklıkları (özellikle inşa edilebilir arazi kullanım ücretinden kaynaklananlar) azaltmayı amaçlamıştır.⁵⁰

Karadağ belediyeleri, gelirlerinin neredeyse üçte ikisini öz gelir kaynaklarından elde etmeleri bakımından bölgede benzersiz bir konumdadır. 2010 yılına kadar öz kaynak gelirleri toplam gelirlerin %80'inden fazlasını oluştururken, bu tarihten sonra öz kaynak gelirlerinin bazı türlerini azaltan bir dizi mevzuat değişikliği yapılmıştır. Yerel Yönetimler Finansman Kanunu'nda 2019 yılında yapılan değişiklikler, paylaşılan vergilerden elde edilen belediye gelirlerinin payını artırmıştır. Aynı dönemde denkleştirme gelirleri nominal olarak neredeyse aynı seviyede kalırken, şartlı bağışlar 2019'daki yasal değişikliklerle kaldırılmıştır.⁵¹

Belediye öz gelirlerinin toplam belediye gelirlerinin %70'ini oluşturmakta olup bu oran AB ülkeleri ortalamasının iki katıdır. Buna ek olarak Karadağ'daki yerel yönetimler merkezî hükümetten şartlı hibe almamaktadır.⁵²

⁴⁹ *Tax Policy Enforcement Analysis Report*, Government of Montenegro. Ministry of Finance, 2013, s. 25-26, <https://www.gov.me/en/mif>, (25.03.2025).

⁵⁰ World Bank Group, "Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level", November 2015, s. 4, <https://documents1.worldbank.org/>, (08.04.2025).

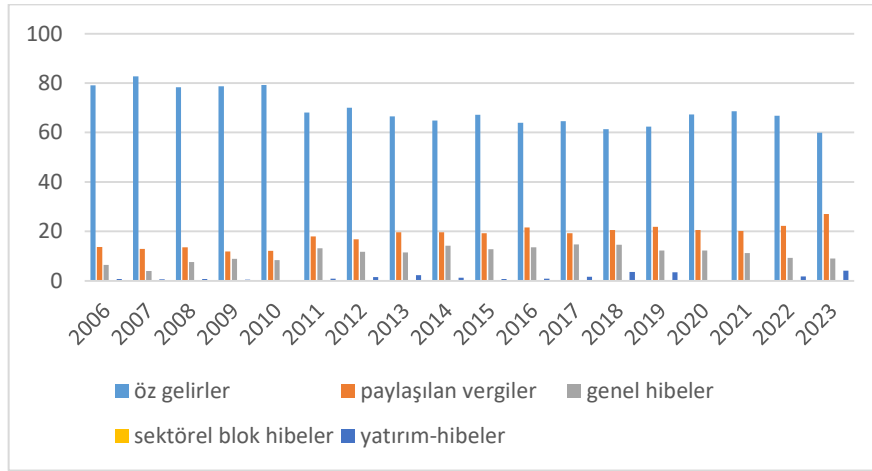
⁵¹ *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe Report*, NALAS, February 2024, s.1 72, <https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1716365628.pdf>, (12.02.2025).

⁵² *Discussions On Changed Context and Trends in Fiscal Decentralization in South-East Europe Report*, NALAS, 2013, s. 10. <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012.pdf>, (01.03.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Belediyeler, 2003'te kabul edilen Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu uyarınca kişisel gelir ek vergisinden kendi kaynak gelirleri elde etmişlerdir. Bu kanuna göre, belediyeler %13'e kadar kişisel gelir ek vergisi koyabilirken, Başkent %15 oranında bir oran belirleyebilmektedir. Kişisel gelir vergisinden elde edilen gelir, paylaşılan gelirdir. Kişisel Gelir Vergisi Kanunu vergi oranını belirlerken, Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu belediyelerle paylaşılacak yüzdeyi belirlemektedir. İncelenen dönem boyunca, 2001 yılında kabul edilen Kişisel Gelir Vergisi Kanunu iki kez değiştirilmiştir: Vergi oranlarının %0, %15, %19 ve %23'e indirildiği 2004 yılında ve %17'lik tek bir vergi oranının uygulamaya konulduğu 2007 yılında, bu oran 2009 yılında %12'ye ve 2010 yılında %9'a indirilmiştir. Yerel Yönetim Finansman Kanunu'nda 2010 yılında yapılan değişiklikler doğrultusunda, belediyeler kendi bölgelerinde elde edilen kişisel gelir vergisi gelirlerinin %12'sini almaktadır.⁵³

Grafik 2: Yerel Yönetim Öz Gelirlerinin Toplam Gelirlere Oranının Gelişimi (%)



⁵³ Kaluđerović, Jandranka, "Analysis of the Fiscal Effects of Legal Framework Amendments on the Montenegrin Municipal Budgets", *Fiscal decentralisation and local government financing in Serbia and Montenegro*, (eds) Sanja Kmezić, Katarina Đulić, Mijat Jocović, ve Jandranka Kaluđerović, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, s. 342-343.

Kaynak:<https://www.nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=10.>, (27.03.2025).

Grafik 2 incelendiğinde, 2006-2023 dönemi yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payına bakıldığında, yıllar itibariyle istikrarlı bir eğilim gösterdiği görülmektedir. Bu grafik daha önce de belirtildiği gibi Karadağ belediyeleri, gelirlerinin neredeyse üçte ikisini öz gelirleri oluşturur, bilgisini doğrular niteliktedir.

4.1.2. Denkleştirme Fonu

Karadağ'daki yerel yönetim finansmanına ilişkin yasal çerçeve, belediyelerin mali kapasitelerindeki yatay farklılıkları dengelemek için kullanılan "Eşitlik Fonu" kavramını da içermektedir. Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu, gelir kaynağını ve eşitleme fonu kaynaklarının tahsisine ilişkin kriterleri kesin olarak tanımlamaktadır. Söz konusu Kanun uyarınca, fonun gelirleri aşağıdaki kaynaklardan sağlanmaktadır:

- ✓ Toplam gelirlerin %11'i tutarında kişisel gelir vergisi;
- ✓ Toplam gelirlerin %10'u tutarında gayrimenkul transfer vergisi;
- ✓ Toplam gelirlerin %40'ı tutarında şans oyunlarından imtiyaz ücretleri;
- ✓ Toplam gelirlerin %100'ü tutarında motorlu taşıt, gemi ve uçak kullanımına ilişkin vergidir.

Eşitlik Fonu Kaynaklarının Tahsisi ve Kullanımına İlişkin Kararname, yerel yönetim mali kapasitesinin belirlenmesi yöntemini, belediye bütçe ihtiyaçlarının değerlendirilmesi için yöntem, unsurlar ve kriterleri ve tahsis edilmemiş Eşitlik Fonu kaynaklarının dağıtılması ve kullanılması yöntemini düzenler. Belediyeler, Fonun yönetimini ve gelirlerinin toplanmasını hiçbir şekilde kontrol edemez ve iyileştiremez.⁵⁴

4.1.3. Şarh Bütçe Hibeleri

⁵⁴ Jocović, *a.g.e.*, s. 290.

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Yerel Yönetim Finansmanı Kanunu, devletin yerel çıkarlarını ilgilendiren yatırım projeleri için belediyelere bütçe fonları tahsis edebileceğini öngörmektedir. Kanun, bu hakkın kullanılması için çeşitli ön koşullar tanımlamaktadır. İlk olarak, devlet bütçesinden hibe alabilmek için bir belediyenin çok yıllık bir yatırım planına sahip olması gerekmektedir. İkinci olarak, hibe miktarı yatırım projesi için planlanan fonların %50'si ile sınırlıdır. Üçüncü olarak, Karadağ Hükümeti, Maliye Bakanlığı'nın teklifi üzerine hibe kararını kabul edebilmektedir.⁵⁵

4.1.4. Paylaşılan Gelirler

2003 Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'ndaki değişikliklerin incelenmesi, paylaşılan gelir sisteminin temelini Yasa'nın orijinal versiyonuyla karşılaştırıldığında değişmediğini göstermektedir. Kesinlikle, 2003 Yasası'ndaki paylaşılan gelirlerin çoğu hâlâ geçerli Karadağ mevzuatında mevcuttur. Ancak, Yasa'da 2010'da yapılan değişiklikler, politika yapıcılarının amacının yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak paylaşılan gelirlerden finanse edilmesini sağlamak olduğunu açıkça göstermektedir. Yasa, paylaşılan gelirlerin yerel yönetimlere aktarılan yüzdesini önemli ölçüde artırmıştır.⁵⁶

4.2. Karadağ Yerel Yönetimlerin Harcamaları

Karadağ'da mali âdem-i merkezîyetçilik sürecinin başlangıcından bu yana gözlemlenen en önemli değişikliklerden biri yerel yönetim harcamalarının yapısındaki değişikliklerle ilgilidir. "Cari harcama" kategorisi tüm gözlem dönemi boyunca %30 seviyesinde sabit kalırken, "yatırım harcaması" ve "diğer harcamalar" kategorileri önemli dalgalanmalar yaşamıştır. Örneğin, sermaye harcamaları 2008'de toplam harcamaların %45'ini oluştururken, 2015'te %23'e düşmüştür. Ayrıca, krediler, alacaklar ve diğer borç servisleri de dâhil olmak üzere "diğer harcamalar" kategorisi 2008'de toplamın %18'i iken, 2015'te %55'e yükselmiştir.⁵⁷

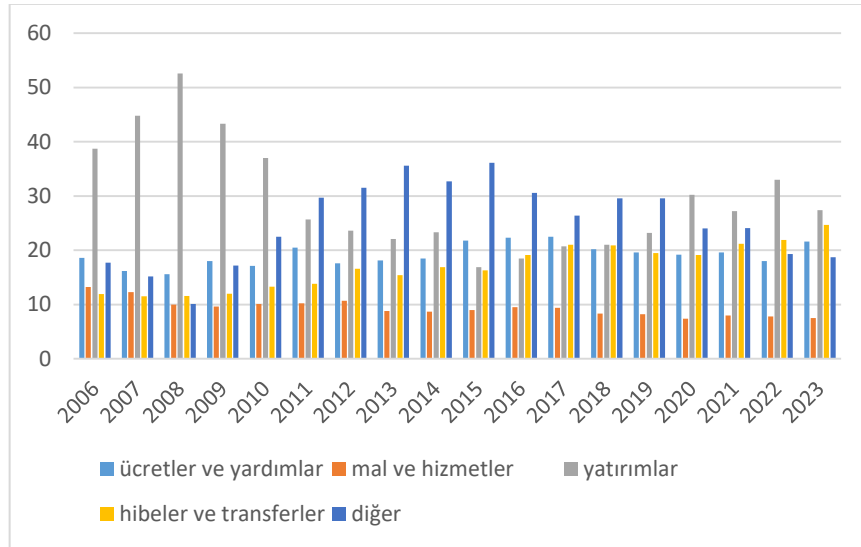
⁵⁵ Regional Development Strategy of Montenegro, *Government of Montenegro Ministry of Economy 2014-2020*, 2014, s. 76-78, <https://www.mek.gov.me/./FileDownload.asp>, (19.02.2025).

⁵⁶ *Tax Policy Enforcement Analysis Report*, Government of Montenegro. Ministry of Finance, 2013, s. 25-26, <https://www.gov.me/en/mif>, (25.03.2025).

⁵⁷ Kaluderović, Jadranka, Jocović, Mijat., "Montenegro: Volatile Municipal Revenues", *Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*, (ed.), William Bartlett, Sanja Kmezić, Katarina Đulić, Palgrave Macmillan, 2018, s. 151.

Yerel harcamalar cari harcamalar, transferler, sermaye harcamaları, krediler, borç ödemeleri ve ihtiyatlara yapılan ödemeleri içermektedir. Yerel harcamaların en büyük kısmı cari harcamalardan gelmektedir, son beş yıldır toplam yerel harcamaların en az %50'sini oluşturmuştur. Bu, esas olarak brüt maaşlar ve işveren gideri tarafından karşılanan katkılardan kaynaklanmaktadır. Yerel harcamaların ikinci en önemli kaynağı yatırım harcamalarıdır. 2020'deki yatırım harcamaları, nominal olarak ve toplam yerel harcamaların yüzdesi açısından 2019'a kıyasla artmıştır. Bu, COVID-19 ile getirilen değişikliklerin doğrudan bir sonucudur.⁵⁸

Grafik 3: Yerel Yönetimlerin Harcamaları (%)



Kaynak: <https://www.nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=10>, (27.03.2025).

2008 krizinden önce toplam harcamaların yaklaşık %45'ini oluşturan yatırım harcamaları, yaklaşık yarı yarıya azaltılarak 2014 yılında toplam harcamaların %23'üne ulaşmıştır. “Diğer harcamalar” kategorisinin, artan krediler ve borçlar ile borçların ödenmesi yoluyla istikrarlı bir şekilde azaldığı görülmektedir.

⁵⁸ Karic ve Aydın, *a.g.e.*, s. 164.

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

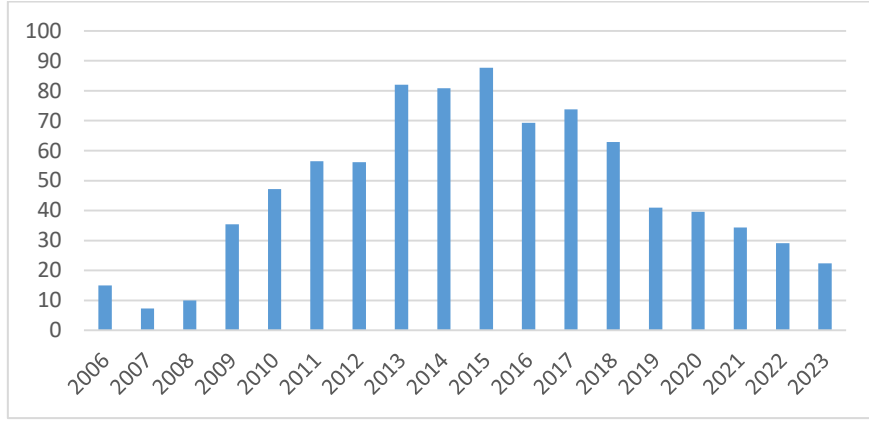
Genel olarak, belediyelerin çok yüksek harcamaları olduğu görülmektedir. Bu durum aşırı personel istihdamı ve aşırı maaş ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Nüfus göçü ve ülkenin sanayisizleşmesi gibi yapısal sorunlarla birlikte yerel yönetimler önemli bir işveren konumundadır. Son çare olarak iş bulma ve özel sektördeki iş eksikliğinin yerini alma işlevi görmektedirler. Ancak bu durum bütçe üzerinde bir baskı yaratmakta ve sorunların temeline inmemektedir, yani sadece geçici bir çözümdür ve hükümet uzun vadeli alternatifler aramalıdır.⁵⁹

4.3. Karadağ Belediyelerinin Borçlanması

Yerel Yönetimler Finansmanı Kanunu'nun 64. maddesinde “Bir belediyenin, anapara ve faiz ödemeleri, kira sözleşmesi kapsamındaki ödemeler, önceki döneme ait borçların geri ödenmesi ve borç niteliği taşıyan diğer yükümlülüklerin toplamının, borçlanma yılından önceki bir yıl içinde gerçekleşen cari gelirin %10'unu aşamayacak şekilde borçlanabileceği, hükümetin önceden onayı ile yapılmaktadır.” Mali kriz belediyelerin mali durumunu sert bir şekilde etkilemiş, öyle ki 2011 yılında borçlanma ve krediler yerel gelirlerin %10,2'sini oluşturmuş, bu da birçok belediyenin izin verilen borçlanma limitini aştığı anlamına gelmiştir. Merkezî hükümet belediyeleri kurtarmak için iki şekilde müdahale etmiştir: birincisi, 2011 yılında yerel yönetimlerin ortak vergilere katılımını artıran ve eşitleme fonunun kaynaklarını iyileştiren yeni bir yasal çerçeve yürürlüğe girdi; ikincisi, sıkıntı içindeki belediyelere, merkezî hükümet tarafından yeniden yapılandırma programlarına tabi mali yardımlar içeren anlaşmalar teklif edildi. 2011 yılı sonunda, yerel yönetim borcu, ulusal GSYİH'nın % 96'sına tekabül eden 3 milyon avro olarak gerçekleşmiştir.⁶⁰

⁵⁹ World Bank Group, “Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level”, November 2015, s. 5, <https://documents1.worldbank.org/>, (08.04.2025).

⁶⁰ European Committee of the Regions, “Montenegro – Fiscal Powers”, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Montenegro-Fiscal-Powers.aspx>, (25.03.2025).

Grafik 4: Yerel Yönetim Gelirleri içinde Yerel Yönetim Borçları (%)

Kaynak: <https://www.nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=10>, (27.03.2025).

4.4. Karadağ Belediyelerinin Bütçe Süreci

Belediyeler, bütçe hazırlama süreçlerinin başlamasından çok önce merkezî hükümetten tahsis dağılımı hakkında güvenilir bilgi almaktadırlar. Daha spesifik olarak, Maliye Bakanlığı her yılın Haziran ayında harcama birimleri ve yerel öz yönetim tarafından bir sonraki mali yılın bütçelerinin hazırlanması için bir genelge yayımlamaktadır. Genelge şunları içermektedir: Önemli ekonomik parametreler; bütçenin hazırlanmasına ilişkin talimatlar, kılavuzlar ve son tarihler; her harcama birimi için yaklaşık harcama miktarları ve yerel özyönetimlerin yaklaşık harcama miktarları için önerilerdir. Böylece belediyeler, Yerel Özyönetimlerin Finansmanı Hakkında Kanun'da belirtilen Ekim ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bir taslak bütçe hazırlamak ve sunmak için yeterli zamana sahip olmaktadır. Belediyelerin bütçeleri ilgili Belediye Meclisleri tarafından Kasım ayı sonuna kadar onaylanmaktadır.⁶¹

⁶¹ *Montenegro Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Public Financial Management Performance Report*, Worldbank, July 2009, s. 23, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/791681468053962177/pdf/696850ESW0P10100Report0FINAL0090709.pdf>, (08.04.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Nisan 2014'te Bütçe ve Mali Sorumluluk Kanunu, belediye bütçelerinin Maliye Bakanlığı tarafından izlenmeden ve onaylanmadan onaylanamayacağını hükme bağlamış, böylece daha fazla mali disiplin, şeffaflık ve hesap verebilirlik hedeflenmiştir.⁶²

Karadağ'daki belediyeler kuzey, merkez ve güney olarak bölünmüştür ve bütçeleri kuzeye doğru giderek azalmaktadır. Güneydeki belediyeler, son yıllarda turizmin gelişmesi ve özellikle Budva ve Tivat'a yabancı yatırımların girmesi nedeniyle kuzeydeki belediyelere göre önemli ölçüde daha büyük bütçelere sahiptir. Bu nedenle, Karadağ'ın genel kalkınmasının önündeki zorluklardan biri, kuzey bölgelerinin aksine güney bölgelerindeki farklı büyüme seviyeleri olacaktır. Karadağlı yetkililer tarafından ülkenin kuzeyindeki yaşam kalitesini artırmak için kayda değer bir çaba gösterilmezse, güney ile kuzey arasında asimetrik bir güç ilişkisi kurulması muhtemeldir şeklinde ifade edilmektedir.⁶³

Sonuç

1991 yılından bu yana Karadağ, kamu ve özel yaşamda hemen hemen her sektör ve alanda dinamik bir değişimle mücadele etmiştir. Karadağ'daki yeni siyasi ve hukuki sistemde tek kademeli yerel yönetim yapısı ile karakterize edilen (25 belediye) ve bölge ya da diğer ara yönetim düzeyleri bulunmayan küçük bir üniter ülke olup, hükümetin güçler ayrılığı ilkesine göre örgütlenmesi, çok partili parlamenter demokrasi, piyasa ekonomisi ve yerel yönetim sisteminin getirilmesi olmuştur. Karadağ'ın reform süreci sırasında, 2011 tarihli "Bölgesel Kalkınma Kanunu" ülkeyi istatistiksel amaçlarla üç bölgeye ayırmış, ancak bu bölgelere hiçbir yasama veya uygulama yetkisi verilmemiştir. Yasal çerçeveye uygun olarak, tüm belediyeler aynı yetkilere, aynı kurumsal yapıya (farklı sayıda meclis üyesi ve - belki - farklı sayıda belediye başkan yardımcısı olmasına rağmen) ve prensipte aynı gelir kaynaklarına sahiptir. Tarihî başkent ve idari başkent, biraz farklı bir statüye sahiptir.

⁶² World Bank Group, "Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level", November 2015, s. 11, <https://documents1.worldbank.org/>, (08.04.2025).

⁶³ Dzankiü Jelena, "Political Transformation Process in Montenegro", *Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighbourhood Policies Technical Report*, Center for EU Enlargement Studies, June 2008, s. 23, <https://cens-integrationperspectivesmontenegro.pdf>, (29.03.2025).

Karadağ, diğer Balkan ülkelerinin çoğunun aksine, oldukça merkezîyetçi bir yapı sergilemektedir ve yerel yönetim birimlerinin çok sınırlı işlevsel yetkileri bulunmaktadır. Karadağ'daki yerel yönetim birimlerinin su ve çöp, yol bakımı, sokak lambaları, çevre kültürü ve spor gibi sınırlı işlevleri vardır. Belediyeler, sağlık veya eğitimle ilgili herhangi bir faaliyette bulunmamaktadır. Karadağ ayrıca belediyeler arası işbirliğini geliştirmek için bir strateji geliştirmiş ve bunun sonucunda Karadağ Belediyeler Birliği kurulmuştur.

Yerel yönetimlerin finansmanı doğrudan ya da dolaylı olarak Anayasa, çok sayıda yasal düzenleme ve merkezî ya da yerel yönetim tarafından kabul edilen tüzüklerle düzenlenmektedir. 2003 tarihli Yerel Yönetim Finansman Kanunu, yerel yönetim finansman kaynaklarının yapısını öz kaynak gelirleri lehine hızlı ve önemli ölçüde değiştirmiştir. 2003 tarihli Yerel Yönetim Finansman Kanunu, belediyelerin öz kaynak gelir tabanını önemli ölçüde artırmış ve kuzey ve güney belediyeleri arasındaki yatay dengesizlikleri azaltmak amacıyla Denkleştirme Fonu'nu kurmuştur. Son yıllarda hükümet, belediyelerin öz gelirlerini artırmalarını kolaylaştıracak ve bazı engelleri azaltacak mevzuat değişiklikleri yapmıştır.

Ancak Karadağ'daki mali yerelleşme hâlâ devam eden bir çalışmadır. Belediyelerin görevlerinin/sorumluluklarının açık bir şekilde tanımlanması, mali yerelleşmede önemli ilk adımdır. Ancak belediyelerin gelirleri ve harcamaları ile ilgili olarak gelirlerin konsolidasyonu, hibelerin oluşturulması ve tahsisi için objektif bir sisteme ihtiyaç vardır. Ayrıca belediye mülkiyet hakları ve varlıkları gibi başka sorunlar da mevcuttur.

KAYNAKÇA

1. Mevzuat:

27/2006, The Law on Local Communal Fees, “Official Gazette of the Republic of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

51/2008, The Law on Spatial Planning and Structure Development, “Official Gazette of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

74/2010, The Law on Local Government Finance, “Official Gazette of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

42/03, 28/04, 75/05, 13/06 The Law on Local Self-Government, “Official Gazette of the Republic of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

88/09, 3/10 “Official Gazette of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

42/03, 44/03, The Law on Local Government Finance, “Official Gazette of the Republic of Montenegro”, <https://montenegrotaxation.com/index.php/local-level-tax-forms/local-communal-fees>, (13.02.2025).

2. Kitaplar:

BARTLETT, Will ve ŠIŠEVIĆ, “Božidar, Regional Policy and Decentralization in Montenegro”, *Decentralization and local development in South East Europe*, (ed.) William Bartlett, Sanja Malekovic, Vassilis Monastiriotis, Palgrave Macmillan, London 2013, ss. 83-100.

JOCOVIĆ, Mijat, “Analysis of the Legal Framework for Fiscal Decentralisation in Montenegro”, *Fiscal Decentralisation and Local*

Government Financing in Serbia and Montenegro, (eds.) Sanja Kmezić, Katarina Đulić, Mijat, Jocović, ve Jadranka Kaluđerović, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, ss. 261-295.

KALUDJEROVIĆ, Jadranka, “Audit Function Survey Montenegro”, *Making Government Accountable Local Government Audit In Postcommunist Europe*, (ed.) Kenneth Davey, Open Society Institute, 2015, ss. 150-181.

_____, “Analysis of the Fiscal Effects of Legal Framework Amendments on the Montenegrin Municipal Budget”, *Fiscal Decentralisation and Local Government Financing in Serbia and Montenegro*, (eds.) Sanja Kmezić, Katarina Đulić, Mijat, Jocović, ve Jadranka Kaluđerović, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, ss. 311-350.

_____, “Montenegro: Volatile Municipal Revenues”, *Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*, (ed.) William Bartlett, Sanja Kmezić, Katarina Đulić ve Jocović Mijat, Palgrave Macmillan, 2018, ss. 123-161.

KARIC, Mirsad ve AYDIN, Sejma, “Local Government Financing in Montenegro”, *Studies in Urbanization and Local Governance in Balkan Countries -Essays on Municipal Services, Urbanization, Environment, Transportation, Energy, Finance, Sports and Immigration-*, (ed.) Hüseyin Korkut, First edition, Sarajevo, September 2021, ss. 157-174.

KMEZIĆ, Sanja, “Introduction”, *Fiscal Decentralisation and Local Government Financing in Serbia and Montenegro*, (eds.) Sanja Kmezić, Katarina Đulić, Mijat, Jocović, ve Jadranka Kaluđerović, Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Maribor 2016, ss. 1-8.

3. Makaleler:

KRAAN Dirk-Jan, KOSTYLEVA Valentina, DUZLER Barbara ve OLOFSSON Ragnar, “Budgeting in Montenegro”, *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 12, Sayı 1, 2012, ss. 1-44.

OTT, Katarina ve BAJO, Anto, “Lokalne financije i lokalni proračuni”, *Financijska teorija i praksa*, Cilt 23, Sayı 3, 2001, ss. 311-449.

YÜKSEL, Harun, “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, Aralık 2013, ss. 191-208.

4. Yayınlanmış Raporlar:

AGRAWAL, Arun ve RİBOT, Jesse C., “Analyzing Decentralization: A Framework with South Asian and East African Environmental Cases”, Working Papers, Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, ss. 1-43, http://pdf.wri.org/ea_wp1.pdf, (23.03.2025).

BAŞ, Cemal ve SCHUMACHER, Sören, “Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Montenegro”, Türkiye (L, EPP/CCE), 27 March 2024, ss. 1-38, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680aecea6>, (15.02.2025).

BİRD, Richard, “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, World Bank, *Policy Research Working Paper*, October 2010, ss. 1-60, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bf0f6c0c-7d00-5fbe-860d-ce70dc299dbd/content>, (09.03.2025).

COLETTI, Raffaella ve STOCCHIERO, Andrea, “Decentralisation and Local Development in Western Balkans: Convergences and Divergences Among Different Contexts”, Second Research Report, June 2011, ss. 1-134, https://popolari.org/wp-content/uploads/2010/06/seenet_report.pdf, (31.03.2025).

Discussions on Changed Context and Trends in Fiscal Decentralization in South-East Europe Report, NALAS, 2013, <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/FiscalDecentralization-Indicators-2006-2012.pdf>, (01.03.2025).

DJUKIC, Zana, “For the Union of Municipalities of Montenegro”, NALAS, “*Discussions on Changed Context and Trends in Fiscal Decentralization in South-East Europe Report*”, Skopje March 2013, ss. 39-49, <https://nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Discussions-in-Fiscal-decentralisation-in-SEE.pdf>, (12.03.2025).

DUKIC, Mirko, “Legal Protection Of Local Self-Government in Montenegro”, Local and Regional Governance 2010A Faculty of Public Adminsitry University of Ljubljana, March 2024, ss. 1-7, https://www.academia.edu/116226854/Legal_Protection_Of_Local_Self_government_in_Montenegro, (14.02.2025).

DZANKIU, Jelena, “Political Transformation Process In Montenegro”, *Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighbourhood Policies Technical Report*, Center for EU Enlargement Studies, June 2008, s. 15-35, <https://cens-integrationperspectivesmontenegro.pdf>, (29.03.2025).

DŽANKIU, Jelena, KALUŸEROVIU, Jadranka, VOJINOVIU, Ivana, KRSMANOVIU, Ana, DAKOVIU, Milica, RADOJEVIU, Gordana, JOVETIU, Ivan, GOLUBOVIU, Vojin, MU LEŠKOVIU, Mirza ve MİRKOVIU, Milika,, “Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighbourhood Policies”, *Technical Report*, Central European University, Institute for Strategic Studies and Prognosis Bosiljka Vuković, June 2008, ss. 45-60, <https://cens-integrationperspectivesmontenegro.pdf>, (23.03.2025).

EKİNCİ, Mehmet Uğur, *Karadağ Siyasetini Anlama Kılavuzu*, Seta Yayınları, Ankara 2014, <https://file.setav.org/Files/Pdf/20140912171432karadag-siyasetini-anlama-kilavuzu-pdf.pdf>, (18.02.2025).

Fiscal Decentralization Report, Social Welfare At The Intersection of Municipal Finance Governance In South- East Europe Report, NALAS, June 2021, <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/8th-NALAS-Fiscal-Decentralisation-Indicators-Report.pdf>, (12.04.2025).

Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe:2006-2014 Report, NALAS, March 2016, s. 98. <https://www.nalas.eu/wp-content/upload/2022/12/2016-Fiscal-Decentralisation-Report.pdf>, (12.04.2025).

Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2015 Report, NALAS, 2017, <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Fiscal-Decentralisation-Indicators-Report-for-South-East-Europe-2006-2015.pdf>, (29.03.2025).

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe Report, NALAS, February 2024, <https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1716365628.pdf>, (12.02.2025).

Karadağ Ülke Profili, T.C. Ticaret Bakanlığı Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları, 2024, <https://ticaret.gov.tr/data>, (01.03.2025).

MAROVIĆ, Jovana, “Decentralisation, Power of Local Self-government and Multi-level Dynamics in Budva Municipality” (Institute Alternative, Podgorica), *Assignment done under the CeSPI guidance*, Second Report June 2011, ss. 109-120, <https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/report-2-completo.pdf>, (24.02.2025).

Montenegro Public Finance Synthesis Report, Restoring Sustainability and Strengthening Efficiency of Public Finance, May 2019, <https://documents1.worldbank.org/> (01.03.2015).

Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level Report, World Bank Group, November 2015, <https://documents1.worldbank.org/>, (25.02.2025).

Montenegro Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Public Financial Management Performance Report, Worldbank, July 2009, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/791681468053962177/pdf/696850ESW0P10100Report0FINAL0090709.pdf>, (08.04.2025).

SIGMA Monitoring Reports Public administration in Montenegro-Assessment against the Principles of Public Administration-, OECD Public Governance Committee, 2024, <https://doi.org/10.1787/9c2f22f8-en>, (12.03.2025).

ŠČEPANOVIĆ, Vera, “EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance”, *EUI Working Paper, Max Weber Programme*, August 2016, ss.1 -14, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41304/MWP_2016_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (02.02.2025).

Tax Policy Enforcement Analysis Report, Government of Montenegro. Ministry of Finance, 2013, <https://www.gov.me/en/mif>, (25.03.2025).

The Union of Municipality of Montenegro of Our Union Bulletin, How to Overcome Financial Problems of Municipalities, Montenegro 2015, <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2015/02/Biltan-18.pdf>, (15.02.2025).

WORLD BANK GROUP, “Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level Report”, November 2015, <https://documents1.worldbank.org/>, (08.04.2025).

5. İnternet Kaynakları:

ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS, “Regionalisation in Montenegro: not Regions, but municipalities #RoR2017”, 19 February 2018, <https://aer.eu/regionalisation-montenegrono-regions-municipalitiesror2017/>, (12.04.2025).

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, “Montenegro Country Profiles”, 2025, <https://terri.cemr.eu/en/ /country-profiles/montenegro.html>, (03.03.2025).

EUROPEAN COMITTEES OF THE REGIONS, “Montenegro-Fiscal Powers”, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Montenegro-Fiscal-Powers.aspx>, (25.03.2025).

Karadağ’ın Kısa Tarihçesi”, *Türkiye Cumhuriyeti Podgoritsa Büyükelçiliği*, (22.08.2011), <https://podgoricabe.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/129599>, (12.02.2025).

Montenegro, “Equal Future”, 2024, <https://www.equalfuture-eurasia.org/>, (01.03.2015).

NALAS OBSERVATORY, <https://www.nalas-observatory.eu/data/lgfi/national-data-visualization?country=10>, (27.03.2025).

OECD/UCLG WORLD OBSERVATORY ON SUBNATIONAL GOVERNMENT FINANCE AND INVESTMENT, “Montenegro Country

KARADAĞ'IN MALİ YERELLEŞME SÜRECİ

Profiles”, 2022, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/montenegro.html>, (07.04.2025).

Regional Development Strategy of Montenegro 2014-2020, *Government of Montenegro Ministry of Economy*, 2014, <https://www.mek.gov.me/../FileDownload.asp>, (19.02.2025).