



NACIONALNA STAMBENA STRATEGIJA CRNE GORE

*za period od 2011. do 2020. godine sa
Okvirnim akcionim planom za period od 2011. do 2015. godine*

PRIJEDLOG

Projekat finansiran od strane Vlade Crne Gore,
Ministarstva održivog razvoja i turizma



Obradivač
Institut za građevinarstvo d.o.o.
Podgorica

UGOVOR BR. 13-2187/30

Podgorica, septembar 2011.

Naziv projekta	<i>Nacionalna stambena strategija</i>
Broj projekta	<i>Naručilac: 13.2187/30-10 Izvršilac: 01-340-10</i>
Datum potpisivanja ugovora	<i>30. septembra 2010. godine</i>
Naručilac	<i>Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore, Podgorica</i>
Izvršilac	<i>Institut za građevinarstvo d.o.o. Podgorica</i>
Kontakt osobe	<i>Za Naručioca: Vojislava Popović Za Izvršioca: Snežana Rutešić</i>
Obrađivački tim	<i>Prof. dr Petar Đuranović, rukovodilac tima Prof. dr Jasmina Četković, član tima Prof. dr Miloš Knežević, član tima Doc. dr Snežana Rutešić, član tima Mr Strahinja Pavlović, stručni saradnik Mr Mladen Gogić, stručni saradnik</i>
Strani konsultanti	<i>Prof. dr Živojin Prašćević, Beograd Prof. dr Strahinja Trpevski, Skoplje Prof. dr Rok Strašek, Slovenija dr Tomaš Hanak, Češka Republika</i>

SADRŽAJ

1. UVOD	6
1.1. ISTORIJAT RAZVOJA STAMBENE POLITIKE CRNE GORE I ANALIZA RASPOLOŽIVE DOKUMENTACIJE	6
1.1.1. <i>Vlasništvo i privatizacija</i>	7
1.1.2. <i>Održavanje</i>	8
1.1.3. <i>Rješavanje stambenih pitanja i socijalni aspekti</i>	9
1.1.4. <i>Studija reforme stambenog sistema i gazdovanja građevinskim zemljištem u Crnoj Gori (1999.godina)</i>	10
1.1.5. <i>Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine</i>	12
1.1.6. <i>Studija UNDP (2006. godina)</i>	13
1.2. KRATAK OPIS POJEDINIH POGLAVLJA NACIONALNE STAMBENE STRATEGIJE	14
1.2.1. <i>Presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere</i>	14
1.2.2. <i>Opšti razvojni cilj</i>	15
1.2.3. <i>Prioritetni strateški ciljevi</i>	16
1.2.4. <i>Dosadašnje aktivnosti</i>	16
1.2.5. <i>Međunarodni regulatorni okvir</i>	16
1.2.6. <i>Pozitivni primjeri strategija i politika iz oblasti stanovanja</i>	17
1.2.7. <i>SWOT analiza</i>	17
1.2.8. <i>Okvirni akcioni plan</i>	17
1.2.9. <i>Instrumenti za monitoring i evaluaciju</i>	17
2. OPIS PROCESA IZRADE	18
3. PRESJEK POSTOJEĆEG STANJA SA FOKUSOM NA BARIJERE	19
3.1. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	19
3.1.1. <i>Zakonska regulativa</i>	19
3.1.2. <i>Prioritetni strateški dokumenti</i>	30
3.1.3. <i>Institucionalni okvir u zemlji</i>	36
3.2. PRIKAZ SITUACIJE U OBLASTIMA RELEVANTNIM ZA STANOVANJE	43
3.2.1. <i>Stanovništvo</i>	43
3.2.2. <i>Opšta ekonomska situacija u zemlji</i>	44
3.2.3. <i>Socio-ekonomska situacija stanovništva</i>	46
3.2.4. <i>Korišćenje zemljišta- stanje katastra i planova</i>	50
3.2.5. <i>Infrastrukturna podrška stambenoj izgradnji</i>	53
3.2.6. <i>Zaključak o situaciji u oblastima relevantnim za stanovanje</i>	54
3.3. POSTOJEĆA STAMBENA SITUACIJA	55
3.3.1. <i>Generalna slika stanja postojećeg stambenog fonda i njegovih karakteristika</i>	55
3.3.2. <i>Upravljanje i održavanje stambenog fonda</i>	59
3.3.3. <i>Stambeni fond u javnom vlasništvu</i>	59
3.3.4. <i>Neformalna naselja</i>	60
3.3.5. <i>Zaključak o postojećoj stambenoj situaciji</i>	61
3.4. STAMBENA SITUACIJA POSEBNIH CILJNIH GRUPA I SUBVENCIJE	62
3.4.1. <i>Stambena situacija posebnih ciljnih grupa</i>	62
3.4.2. <i>Stambene subvencije i podsticaji</i>	65
3.4.3. <i>Zaključak o stambenoj situaciji posebnih ciljnih grupa i subvencijama</i>	66
3.5. IZGRADNJA STANOVA	67
3.5.1. <i>Glavni učesnici</i>	67
3.5.2. <i>Mogućnosti i ograničenja stambene izgradnje</i>	69
3.5.3. <i>Korišćenje građevinskog zemljišta za stanovanje</i>	70
3.5.4. <i>Tekuća stambena izgradnja i tržište</i>	71
3.5.5. <i>Zaključak o izgradnji stanova</i>	76
3.6. PROCJENA SADAŠNJIH I BUDUĆIH STAMBENIH POTREBA	77
3.6.1. <i>Sadašnje i buduće potrebe stambene gradnje</i>	77
3.6.2. <i>Problemi, ograničenja i prepreke stambene izgradnje u Crnoj Gori</i>	81
3.6.3. <i>Potencijali stambene izgradnje u Crnoj Gori</i>	82

4. OPŠTI RAZVOJNI CILJ.....	83
4.1. FORMULISANJE VIZIJE I MISIJE NACIONALNOG RAZVOJA STAMBENOG SEKTORA CRNE GORE	83
4.2. DEFINISANJE DUGOROČNIH I SREDNJOROČNIH CILJEVA.....	86
4.2.1. Unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira	86
4.2.2. Povećanje dostupnosti stanovanja	87
4.2.3. Unapređenje upravljanja i održavanja stambenog fonda	88
4.3. UTVRĐIVANJE OKVIRNIH SREDSTAVA ZA REALIZACIJU NACIONALNE STAMBENE STRATEGIJE	89
5. PRIORITETNI STRATEŠKI CILJEVI.....	92
5.1. POVEĆANJE DOSTUPNOSTI STAMBENOG PROSTORA.....	92
5.2. PODRŠKA RAZVOJU RENTALNOG SEKTORA	94
5.3. UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA I ODRŽAVANJA STAMBENOG FONDA.....	95
6. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI.....	97
6.1. IZMJENA POSTOJEĆIH I DONOŠENJE NOVIH PROPISA.....	97
6.2. RAZVOJ INSTITUCIONALNE INFRASTRUKTURE.....	98
6.3. FORMIRANJE NACIONALNOG STAMBENOG FONDA	98
6.4. REALIZACIJA POSEBNIH PROJEKATA	98
6.4.1. Projekat „1000 stambenih kredita“ (2006.godina)	98
6.4.2. Projekat „Stanovi solidarnosti“.....	99
6.4.3. Jačanje kapaciteta organa državne i lokalne uprave	100
6.4.4. LAMP projekat	101
6.4.5. Projekat „1000 plus stanova“.....	101
6.5. REGULISANJE NASELJA SA EVIDENTNOM NEFORMALNOM STAMBENOM IZGRADNJOM.....	105
7. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIR.....	107
7.1. EVROPSKA STAMBENA POVELJA	107
7.2. OSVRT NA DEKLARACIJE, POVELJE I KONVENCIJE UJEDINJENIH NACIJA, EVROPSKE UNIJE I EVROPSKOG PARLAMENTA IZ OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I SOCIJALNE ZAŠTITE U DIJELU POLITIKE STANOVANJA.....	109
7.2.1. Međunarodna dokumenta i dokumenta donijeta na nivou Ujedinjenih Nacija	109
7.2.2. Dokumenta donijeta na nivou Evropske Unije.....	110
7.3. OSVRT NA NAJZNAČAJNIJE DIREKTIVE EVROPSKOG KOMITETA IZ OBLASTI FISKALNE POLITIKE I ENERGETSKE EFIKASNOSTI ZGRADA.....	111
7.3.1. Porez na dodatu vrijednost.....	111
7.3.2. Energetska efikasnost i ekologija	114
8. POZITIVNI PRIMJERI STRATEGIJA I POLITIKA IZ OVE OBLASTI.....	117
8.1. OSVRT NA STRATEGIJE STANOVANJA DONESENE U ZEMLJAMA U OKRUŽENJU I ŠIRE	117
8.1.1. Strategija stanovanja u Republici Makedoniji (2007-2012)	117
8.1.2. Nacionalni stambeni program Slovenije	118
8.1.3. Stambena strategija i politika Češke Republike	121
8.2. PRIMJERI RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA.....	122
8.2.1. Crna Gora i problem neformalnih naselja.....	123
8.2.2. Rješavanje problema neformalnih naselja u Republici Srbiji	126
8.2.3. Rješavanje problema neformalnih naselja u Republici Hrvatskoj	129
8.2.4. Rješavanje problema neformalnih naselja na Kosovu	130
8.3. PRIMJERI MODELA RJEŠAVANJA PITANJA ETAŽNE SVOJINE	131
8.3.1. Modeli vlasništva u stanovanju i održavanja stambenih zgrada primjenjeni u svjetskoj praksi	131
8.3.2. Model etažnog vlasništva u Crnoj Gori.....	133
9. SWOT ANALIZA.....	135
10. OKVIRNI AKCIONI PLAN	137

11. INSTRUMENTI ZA MONITORING I EVALUACIJU	140
12. ZAKLJUČAK	142
12.1. PRESJEK POSTOJEĆEG STANJA SA FOKUSOM NA BARIJERE	142
12.1.1. <i>Pravni i institucionalni okvir</i>	142
12.1.2. <i>Prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje</i>	143
12.1.3. <i>Postojeća stambena situacija</i>	144
12.1.4. <i>Stambena situacija i subvencije</i>	145
12.1.5. <i>Izgradnja stanova</i>	145
12.1.6. <i>Procjena sadašnjih i budućih stambenih potreba</i>	146
12.2. OPŠTI RAZVOJNI CILJ	147
12.3. PRIORITETNI STRATEŠKI CILJEVI	147
12.3.1. <i>Povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da riješe svoje stambene potrebe</i>	147
12.3.2. <i>Podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru</i>	148
12.3.3. <i>Unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda</i>	148
12.4. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI	148
12.5. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIR	149
12.5.1. <i>Evropska stambena povelja</i>	149
12.5.2. <i>Deklaracije, povelje i konvencije Ujedinjenih nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja</i>	150
12.6. POZITIVNI PRIMJERI STRATEGIJA I POLITIKA IZ OBLASTI STANOVANJA.....	151
12.7. SWOT ANALIZA.....	152
12.8. OKVIRNI AKCIONI PLAN	152
12.9. INSTRUMENTI ZA MONITORING I EVALUACIJU	153
13. LITERATURA	154
14. PRILOZI.....	161
14.1. PRILOG 1. ANALIZA PODATAKA PRIKUPLJENIH OD OPŠTINA.....	162
14.2. PRILOG 2. AKCIONI PLAN.....	164

1. UVOD

Stanovanje je jedna od osnovnih egzistencijalnih potreba ljudi, koja na različite načine, direktno i indirektno utiče na sve nivoe egzistencije, od nivoa pojedinaca do različitih oblasti državnog nivoa. Socijalno značenje stana proističe iz različitih oblika i instrumenata kojima država, bez obzira na svoju razvijenost čini dostupnijim ostvarivanje ovog prava za svakog svog građanina, a posebno za grupe koje ovo pravo bez intervencije države ne bi mogle da ostvare (socijalno ugrožene grupe). Stan ima i izrazitu ekonomsku prirodu kao nepokretno dobro velike vrijednosti i trajnosti, koje u fazi izgradnje podstiče proizvodnju i zapošljavanje, a u fazi eksploatacije doprinosi povećanju proizvodnosti rada stvaranjem boljih uslova života i osjećaja životnog zadovoljstva i sreće kod ljudi.

Ovakav uticaj stanovanja na pojedinca i društvo, zahtijeva poseban i pažljiv pristup definisanju stambene politike. U razvijenim zapadnoevropskim zemljama stambena politika ima dugu tradiciju, čija je osnovna karakteristika da se stanovanje ne prepušta isključivo tržištu, već da se različitim intervencijama države u tom sektoru u skladu sa definisanim pravcima razvoja, uspostavlja veća mogućnost pojedinca da zadovolji svoje potrebe za stanovanjem, stvarajući na taj način mogućnost razvoja društva u cjelini. Pa ipak, krajem 1980-ih i 1990-ih u većini evropskih zemalja došlo je do povlačenja države sa stambenog tržišta, što je prouzrokovalo rast cijena stanova i oskudicu pristojnih stanova po prihvatljivim cijenama. To je bio podsticaj za usvajanje Evropske stambene povelje koja daje smjernice zemljama članicama u oblasti stanovanja, pri čemu se stanovanju pristupa kao bitnoj komponenti evropskog socijalnog modela i kao ključnom faktoru socijalne integracije.

Jedan od preduslova za kreiranje odgovorne stambene politike države je i prepoznavanje prava na stan kao osnovnog ljudskog prava što se vrlo često i deklarirše u najvažnijim aktima države (ustav) i u međunarodnim sporazumima, konvencijama i direktivama. Iako u Crnoj Gori pravo na stan nije definisano Ustavom, Crna Gora se kao potpisnik određenih međunarodnih sporazuma i konvencija obavezala da ovome pitanju pristupi u skladu sa preuzetim obavezama, uz uvažavanje svih specifičnosti prouzrokovanih istorijskim naslijeđem u ovoj oblasti i relativno ograničenim mogućnostima koje su posledica veličine društvenog sistema.

Stambena politika je kompleksan problem koji nameće potrebu multidisciplinarnog pristupa definisanju prioriteta i mjera u cilju objedinjavanja instrumenata za postizanje pozitivnih rezultata u ovoj oblasti. Nacionalna stambena strategija treba da definiše viziju i pravce djelovanja Crne Gore u ovoj oblasti.

1.1. ISTORIJAT RAZVOJA STAMBENE POLITIKE CRNE GORE I ANALIZA RASPOLOŽIVE DOKUMENTACIJE¹

Osnovne karakteristike istorijata stambene politike Crne Gore mogu se sagledati kroz institucionalne mjere i uticaj na vlasništvo i privatizaciju, održavanje stambenog fonda i rješavanje stambenog pitanja i socijalne aspekte.

U cilju analize, definisanja i sprovođenja stambene politike urađen je i određen broj analiza, studija i akcionih planova u proteklom periodu o kojima će takođe biti riječi. O projektima koji se sprovode u širem kontekstu stambene politike biće riječi u posebnom poglavlju ovog dokumenta.

¹ Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine

1.1.1. Vlasništvo i privatizacija

Stambena politika Crne Gore do 1990. godine bila je uslovljena stambenom politikom Jugoslavije u kojoj su stambene potrebe u prethodnom četrdesetpetogodišnjem periodu tretirane kao društvene potrebe. Ulaganje u stanovanje bilo je u nadležnosti države u okviru rješavanja društvenih i individualnih potreba, obezbjeđenje sredstava vršeno je putem obaveznog stambenog doprinosa koji su plaćali svi zaposleni, a izgradnja stanova je bila u skladu sa društvenim planiranjem karakterističnim za taj period. Pa ipak, i pored takvog odnosa prema stanovanju nijesu svi mogli riješiti stambeno pitanje, što je naročito bilo karakteristično za zaposlene sa najmanjim kvalifikacijama u velikim proizvodnim sistemima. Oni koji su dobijali stan, koristili su ga shodno zakonu kao nosioci stanarskog prava koji su o korišćenju zaključivali ugovor sa komunalno-stambenim preduzećem.

Osim deklarisanе relativno velike dostupnosti stanova (nezavisno od ekonomske moći nosioca stanarskog prava), taj period karakterišu i neekonomske stanarine koje su plaćali nosioci stanarskog prava. Ove karakteristike stambene politike u proteklom periodu daju joj opštesocijalno obilježje, ali ne i održivost, koja treba biti u osnovi svakog sistema stambene politike. Prekid sistema društvenog planiranja krajem 80-ih i neodrživost sistema i ekonomska i društvena kriza 90-ih godina uslovlili su usvajanje neoliberalne politike i u ovoj oblasti i prepuštanje ove oblasti djelovanju tržišta.

Prekretnicu u tom smislu činio je Zakon o stambenim odnosima iz 1990. godine ("Sl. list SRCG" 45/90), na osnovu kojeg je izvršena privatizacija društvenih stanova. "U roku od dvije godine, otkupljeno je oko 95% stambenih jedinica"². Očekivanje od privatizacije stanova odnosilo se i na obezbjeđenje finansijske osnove za novi investicioni ciklus, međutim, hiperinflacija i decentralizovani sistem otkupa stanova na samom početku tranzicije, učinili su da se ne ostvari nikakav finansijski efekat. Ovim Zakonom Crna Gora se opredijelila da građani stambene potrebe rješavaju sticanjem vlasništva nad stambenom zgradom ili stanom (izgradnjom ili kupovinom), ili zakupom stana, a da država obezbjeđuje stanove za zadovoljenje stambenih potreba socijalno ugroženih lica. Osnovicu za otkupnu cijenu predstavljala je revalorizovana građevinska vrijednost stana (troškovi izgradnje) umanjena za amortizaciju. Visina otplate stana na godišnjem nivou odgovarala je najmanje iznosu dvostruke stope amortizacije, dok rok otplate nije mogao biti manji od 35 godina, osim u slučajevima kada lice zahtijeva kraći rok. Na stan se stavljala hipoteka do isplate stana u cjelini. Umanjenja po osnovu amortizacije su 1% godišnje do maksimuma od 50%, a pri isplati stana u cjelini odobran je popust od 20%.

Ovim zakonom izvršena je diskriminacija svih onih zaposlenih od čijih primanja su izdvajana sredstva za stambeni doprinos, a koji nisu dobili društveni stan na korišćenje, a na taj način nijesu ni stekli pravo otkupa iako je u Zakonu o etažnoj svojini iz 1995. godine bilo predviđeno da takva lica imaju pravo na određene povoljnosti prilikom rješavanja svojih stambenih potreba.

Drugi propis u ovoj oblasti bio je Zakon o etažnoj svojini ("Službeni list RCG", br. 21/95) u kojem su definisani svojinski odnosi, upravljanje (održavanje, organi, finansijska sredstva, vrste radova, održavanja, zakup stana, prava i cijene otkupa stana itd). Pri korišćenju stanova u skladu sa zakonom o etažnoj svojini, ukida se mogućnost zasnivanja novog stanarskog prava, a uvodi se zakup stana.

Pravo korišćenja stečeno na stanu u društvenoj svojini transformiše se u pravo svojine, otkupom stana. Zakonom je bilo propisano da se sredstva dobijena otkupom stana koriste za rješavanje stambenih potreba, kao i da se otkup stana vrši u roku od 1 do 35 godina, prema sljedećim uslovima:

² Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine

- otkupna cijena stana utvrđuje se na osnovu jedne trećine prosječne mjesečne bruto zarade u privredi Republike u mjesecu u kojem je podniet zahtjev za otkup stana, površine stana, stambenog doprinosa i starosti zgrade (novijim zakonom o etažnoj svojini iz 2004. godine otkupna cijena se utvrđuje na osnovu minimalne cijene rada u Crnoj Gori);
- umanjenje, po osnovu starosti zgrade obračunava se po stopi od 1% godišnje, a najviše do 50%;
- da ugovorna cijena stana bude određena tako što se otkupna cijena umanjuje za stambeni doprinos (0,5% za svaku godinu radnog staža do koje je postojala zakonska obaveza izdvajanja, a najviše do 20% od vrijednosti stana) i još dodatnih 20% smanjenja za isplatu odjednom;
- da se stavi hipoteka na stan do konačne otplate stana u cjelini;
- "otplata u mjesečnim ratama zahtijeva šestomjesečno usklađivanje sa kretanjem cijena na malo u Republici, a najviše do visine rasta prosječne mjesečne zarade u privredi Republike (novijim zakonom o etažnoj svojini iz 2004. godine mjesečna rata se usklađuje najviše do visine minimalne cijene rada u Crnoj Gori)".

Struktura stambenog fonda u tom trenutku bila je okarakterisana relativno visokim učešćem starijih stanova, što je saglasno sa rješenjima iz Zakona dovelo do otkupa velikog broja stanova po relativno niskim cijenama, koje su usljed hiperinflacije još obezvrijeđene.

Nakon prvog zakona o etažnoj svojini iz 1995 godine, određeno unapređenje u ovoj oblasti donio je Zakon o etažnoj svojini iz 2004. (Sl.list RCG 71/04) u kojem su preciznije bili definisani mnogi elementi: zajednički djelovi stambene zgrade, način upravljanja i održavanja, donošenje odluka, minimalni iznosi akontacija za troškove održavanja, mogućnost postavljanja privremenog upravnika od strane nadležnog organa lokalne uprave i sl. Zakonom je predviđen nastavak mogućnosti otkupa stanova po prethodnom zakonu za lica koja su to pravo stekla do stupanja na snagu inoviranog zakona, tako da teoretski privatizacija i dalje teče.

Veći dio ovog zakona prenesen je u nadležnost Zakona o svojinsko-pravnim odnosima iz 2009. godine, naročito djelovi koji se odnose na svojinu i upravljanje, dok je održavanje ostalo regulisano Zakonom o etažnoj svojini, ali ovo rješenje ne daje nikakvu suštinsku izmjenu.

1.1.2. Održavanje

Promjena vlasništva otvorila je i probleme održavanja stambenog fonda posebno u dijelu održavanja i korišćenja tzv. zajedničkih djelova stambenih zgrada. Uspostavljena je nova kultura stanovanja prema kojoj niko nije bio odgovoran za zajedničke djelove zgrada, koja se i pored napora koji se čine u oblasti zakonske regulative vezane za etažnu svojinu još uvijek suštinski nije promijenila, pa izražena pojava propadanja stambenog fonda usljed nedovoljnog ulaganja u održavanje postoji i danas. Iako je investiciono održavanje stambenih zgrada Zakonom o etažnoj svojini iz 1995. godine proglašeno za javni interes, nije pronađen efikasan model za sprovođenje tog interesa. Ranije održavanje stambenog fonda bilo je u nadležnosti stambeno-komunalnih preduzeća, kasnije samoupravnih interesnih zajednica stanovanja (SIZ-ova stanovanja), dok je nakon privatizacije prešlo djelimično u nadležnost javnih stambenih preduzeća na nivou lokalnih samouprava, djelimično u nadležnost sekretarijata za stambeno komunalnu djelatnost, a posljednja rješenja se oslanjaju na agencije stanovanja u lokalnim samoupravama.

Investiciono održavanje zajedničkih djelova i hitne intervencije obavljala su javna stambena preduzeća na tržišnom principu objavljivanjem javnih nadmetanja; prikupljanjem ponuda uz prethodno raspisivanje konkursa o podobnosti ili neposrednom pogodbom. Visina naknade za investiciono održavanje zakonom je bila limitirana i donja granica je iznosila 8% od minimalne cijene rada što je bilo nedovoljno za kvalitetno održavanje, čak i da je procenat naplate bio 100%. Naknadu za investiciono održavanje su vlasnici uplaćivali na poseban račun sa posebnim

evidentiranjem za svaku zgradu, na osnovu vođenog registra stambenih zgrada, vlasnika i upravnika.

Međutim, zakonska rješenja nijesu se sprovodila u praksi: obavezi finansiranja troškova održavanja zajedničkih djelova stambene zgrade i hitnih intervencija u stambenoj zgradi **nije se pristupilo u 13 opština**, dok je u ostalih osam opština procenat naplate (podaci iz 2003. godine) iznosio od 1% u Budvi do 61,5% u Baru, a u Podgorici 12,3%. Na nivou Crne Gore procenat naplate troškova održavanja iznosio je 30,2%.³

O teškoćama u sprovođenju Zakona o etažnoj svojini iz 1995. godine svjedoči i podatak da su do 2003. godine organi upravljanja u stambenim zgradama (skupština, upravnik), obrazovani u 18 opština, u 31,9% stambenih zgrada. S druge strane, u opštinama u kojima su obrazovani zbog nezainteresovanosti vlasnika, u značajnom broju nijesu funkcionisali.⁴

Ni naredne izmjene regulative u oblasti etažne svojine nijesu znatno unaprijedile odgovornost etažnih vlasnika u pogledu održavanja stambenog fonda, bez obzira što su stambene zgrade stekle status pravnog lica i imale posebne račune (zajednički račun vlasnika) na koje su se uplaćivana sredstva održavanja. Primjera radi, do marta 2010. godine je u Podgorici evidentirano oko 600 skupština etažnih vlasnika.⁵

Određeni institucionalni pomoci u oblasti održavanja učinjeni su Zakonom o etažnoj svojini (2004. godine) propisivanjem obaveze skupštine stanara da odredi način obavljanja poslova na održavanju zajedničkih djelova stambene zgrade (privrednom društvu, drugom pravnom licu, ili na drugi način). Osim toga definisano je i pravo jedinica lokalne samouprave da na teret stambene zgrade izvede hitne radove, ukoliko to stambena zgrada ne obezbijedi. Ovim zakonom posebno su definisani radovi na redovnom održavanju, hitni radovi i nužni radovi, koji su uglavnom obuhvatili ranije definisano investiciono održavanje.

1.1.3. Rješavanje stambenih pitanja i socijalni aspekti

Zakonom o etažnoj svojini (1995. godine) je definisano da poslodavci mogu rješavati stambena pitanja zaposlenih u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama, prodajom stanova po tržišnim ili povoljnijim uslovima, dodjeljivanjem stambenih kredita, zamjenom, pretvaranjem zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu i na drugi način u skladu sa svojim opštim aktom. Stambena pitanja korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja predaju se u nadležnost Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, a socijalno ugroženih lica u nadležnost Republike i jedinica lokalne samouprave. Slično rješenje je predviđeno i Zakonom o etažnoj svojini 2004. godine, odnosno važećim Zakonom o svojinsko – pravnim odnosima (2009).

Sprovedenom privatizacijom je javni stambeni sektor sveden na minimum, a prikupljena sredstva su obezvrjeđena tako da nije bilo stambene izgradnje osim u privatnom vlasništvu ili za tržište. Istovremeno, u procesu tranzicije je došlo do prestruktuiranja ulaganja, koja su sa stambene izgradnje preusmjerena na promet, usluge i druge sektore: investicije u novu stambenu izgradnju u društvenom proizvodu učestvovala su u 1990. godini sa 3,6%, a nakon 4 godine njihovo učešće je smanjeno na svega 1,6% sa tendencijom daljeg pada.⁶ Osim toga je prioritet ulaganja sa nove stambene izgradnje pomjeren na modernizaciju postojećeg stambenog fonda – adaptaciju, sanaciju, rekonstrukciju, dogradnju, nadogradnju i sl.⁷

³ Obrazloženje zakona o etažnoj svojini 2004. godina,

⁴ Obrazloženje zakona o etažnoj svojini 2004. godina,

⁵ <http://www.aspg.co.me>

⁶ Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine

⁷ Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine

Zakon o stambenim odnosima iz 1990. predvidio je stambene zadruge sa ciljem stvaranja neprofitnog sektora i novih mogućnosti i oblika socijalnog stanovanja, iako je zadruga mogla biti osnovana i za potrebe izgradnje poslovnih prostorija za "obavljanje privredne djelatnosti ličnim radom". Bilo je predviđeno da država (društvena zajednica) može pomagati u rješavanju stambenih potreba dodjelom zemljišta za građenje, oslobađanjem od poreza i dr.

Prema članovima tog zakona koji su nedavno ukinuti Zakonom o stambenim zadrugama (Sl. list CG 73/10), predmet poslovanja stambene zadruge mogao je biti:⁸

- 1) prikupljanje ličnih sredstava zadrugara za izgradnju odnosno kupovinu stambenih zgrada, stanova i poslovnih prostorija,
- 2) organizovanje različitih oblika štednje zadrugara, sredstvima banaka, preduzeća i drugih organizacija i zajednica radi izgradnje stambene zgrade ili stana u svojini ili susvojini i zaključivanje ugovora o kreditu,
- 3) obavljanje investitorskih poslova i izvođačkih radova na izgradnji stambenih zgrada, stanova i poslovnih prostorija zadrugara, kao i kupovina stambenih zgrada, stanova i poslovnih prostorija u svojini građana,
- 4) pribavljanje i pripremanje za izgradnju i komunalno opremanje građevinskog zemljišta radi stambene izgradnje, pod uslovima za uređenje građevinskog zemljišta koji su utvrđeni u opštini,
- 5) nabavka građevinskog i drugog materijala za izgradnju i održavanje objekta,
- 6) održavanje stambenih zgrada, stanova i poslovnih prostorija zadrugara,
- 7) obavljanje i drugih djelatnosti za svoje članove a od interesa za razvoj stambenog zadrugarstva.

1.1.4. Studija reforme stambenog sistema i gazdovanja građevinskim zemljištem u Crnoj Gori (1999.godina)

Studiju reforme stambenog sistema i gazdovanja građevinskim zemljištem u Crnoj Gori uradio je Građevinski fakultet u Podgorici za potrebe Ministarstva uređenja prostora. Osnovni cilj izrade Studije prvobitno se odnosio na reformu stambenog i komunalnog sistema, ali je kasnije redukovana na stambeni sistem i gazdovanje građevinskim zemljištem, što je obrađeno kroz dvije knjige ove studije.

U prvoj knjizi (Knjiga A) urađena je detaljna analiza značaja i mogućnosti transformacije stambenog sektora i definisanje adekvatne stambene politike, zasnovane na međunarodnim iskustvima u oblasti stambenih reformi i usklađene sa mogućnostima i početnim stanjima stambenog sektora Crne Gore. Na osnovu toga definisan je i predlog modela organizovanja stambenog sistema čiji bi osnovni ishodni dokument bio državni program stambene izgradnje zasnovan na analizi stambenih potreba i analizi mogućih izvora finansiranja. Jedan od prepoznatih ciljeva reforme stambenog sistema je i unapređenje ovog sistema sa tehničko-tehnoloških aspekata:

- utvrđivanje tipologije zgrada i stanova koje kvalitetnije zadovoljavaju sociološke, ekološke i psihološke potrebe korisnika;
- unapređenje građevinske operative i prilagođavanje tržištu;
- održavanje stambenog fonda.

Osnovni tržišni principi na kojima se trebao zasnivati predloženi model organizovanja stambenog sistema bili su:

- mogućnost slobodnog izbora načina rješavanja stambenih potreba u skladu sa ekonomskim mogućnostima (kupovina –izgradnja, zakup);

⁸ Zakon o stambenim odnosima "Sl. list SRCG", br. 45/90"

- postojanje tržišnih institucija i mehanizama (naročito finansijski sektor);
- postojanje socijalnog - rentalnog sektora i razvijen sistem subvencija za određene kategorije stanovništva;
- razvoj preduzetništva u domenu proizvodnje, održavanja, obnove i upravljanja stambenim fondom).

Poseban osvrt je dat na ekonomsko finansijske aspekte funkcionisanja predloženog modela, izvore sredstava, finansijske institucije, normativno uređenje zakupa sa naglaskom na javni rentalni sektor. Na kraju su sagledani i preduslovi za funkcionisanje modela stambenog tržišta.

U drugoj knjizi (Knjiga B) obrađen je dio koji se odnosi na gazdovanjem građevinskim zemljištem. Najprije su date teorijske osnove postojanja i finansiranja javnog sektora, a zatim su proučene karakteristike građevinskog zemljišta i posebno potenciran značaj građevinskog zemljišta kao važnog resursa ekološke države čije je strateško opredjeljenje razvoj turizma. To su bile polazne premise za detaljnu kritičku analizu gazdovanja građevinskim zemljištem, koja je obradila zakonske postavke u vezi sa građevinskim zemljištem, svojinom i naknadama i taksama u ovoj oblasti.

Na osnovu proučavanja iskustava tržišnih i zemalja u tranziciji u pogledu gazdovanja građevinskim zemljištem i teorijskog sagledavanja ciljeva, koncepta tržišnog gazdovanja privredom i građevinskim zemljištem, koncepta planiranja i urbanizma u tržišnim privredama, dat je predlog koncepta tržišnog gazdovanja građevinskim zemljištem sa aspekta države, lokalne zajednice, afirmacije tržišta građevinskog zemljišta i organizacije službi koje se bave uređivanjem građevinskog zemljišta.

Posebno detaljno je analizirana strategija tržišnog gazdovanja građevinskim zemljištem sa aspekta razvoja i nesavršenosti tržišta i državne intervencije u oblasti gazdovanja zemljištem. Sve prethodno analizirano poslužilo je za definisanje puteva tranzicije Crne Gore ka tržištu građevinskog zemljišta uz definisanje organizacije, mehanizama i instrumenata finansiranja uređivanja i gazdovanja ovim resursom. Na osnovu toga su date mjere implementacije koje su obuhvatile mjere:

- vezane za ustavno definisanje denacionalizacije, svojine lokalne samouprave i kapitalizacije svojine, tj. nekretnina;
- vezane za donošenje novog zakona o građevinskom zemljištu koji bi trebao da definiše:
 - samo osnovne pojmove, dok bi ostali bili definisani podzakonskim aktima
 - prostor kao izuzetno nacionalno blago,
 - zaoštri uslove i ograniči širenje građevinskog zemljišta,
 - oštre sankcije bespravne gradnje,
 - nosioce uređivanja građevinskog zemljišta na čelu sa lokalnom samoupravom i javnim preduzećima,
 - finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta, prvenstveno sredstvima budžeta lokalne samouprave, a zatim zakupninom i naknadom investitora za uređivanje, priključak na infrastrukturu, iz poreza i dr.
 - dugoročni, srednjoročni i godišnji program izgradnje i uređenja prostora kao obavezan stručni dokument za svaku opštinu.
 - i ustupanje zemljišta,
- zemljišne politike;
- razvojne politike;
- poreske politike;
- demografske politike.

Na kraju je data i procjena mogućih uticaja nove tržišne zemljišne politike na ukupan razvoj Crne Gore.

1.1.5. Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine

Akcioni plan politike stanovanja za period 2005.- 2008. je urađen uz konsultansku podršku Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i u saradnji sa Evropskom komisijom za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE) koji su uradili Informaciju o socio ekonomskom okviru za razvoj sektora stanovanja u Srbiji i Crnoj Gori. U okviru navedene Informacije rađene su dvije posebne analize u kojima su date preporuke za obje tadašnje države članice. Izradu akcionog plana pomogli su UNDP, UN-ECE, USAID (Urban Institute) i GTZ uz učešće brojnih učesnika. Ovaj dokument je obuhvatio, koliko je to u tom periodu bilo prihvatljivo, postojeće evropske standarde iz oblasti stanovanja, iz Evropske stambene povelje, Povelje o fundamentalnim pravima u Evropskoj uniji (2000/C, 264/01), i Evropske socijalne povelje (revidirano 1996, Evropska serija ugovora broj 163).

U izradi akcionog plana dat je rezime stambene situacije za prethodni desetogodišnji period, sa osvrtom na trendove u stambenoj politici u ranijem periodu, kao i identifikovanjem tekućih pravaca države u stambenoj politici. Kao uska grla u stambenom sektoru prepoznati su sljedeći elementi:

- neujednačen geografski raspored ponude i tražnje,
- problemi prostornog planiranja, duge i skupe upravne procedure za građenje,
- upravljanje zemljištem,
- stambeno finansiranje,
- infrastrukturna podrška,
- problemi održavanja stambenih zgrada,
- institucionalni okvir,
- problemi nelegalne (neformalne)⁹ gradnje,
- stambeni problemi posebnih socijalnih grupa.

Na osnovu toga su predviđeni glavni pravci stambene politike:

- stvaranje osnova za uspostavljanje tržišnih mehanizama u oblasti stanovanja kroz uspostavljanje precizne evidencije nepokretnosti (broj, veličina, tržišna vrijednost legalnost izgradnje, namjena objekta- stanovanje, odmor, i sl.);
- stvaranje zakonskih pretpostavki za unapređenje stanja u oblasti upravljanja građevniskim zemljištem, legalizacije nelegalno podignutih objekata, fiskalne politike i institucionalno jačanje postojećih i formiranje nove institucije koja će se baviti pitanjem razvoja stambenog sektora;
- obezbjeđivanje institucionalnih sredstava za finansiranje stambenog tržišta (bankarski krediti, krediti od osiguravajućih društava, direktno kreditiranje, hipotekarni krediti i dr.);
- fiskalni instrumenti za stabilno finansiranje (nacionalni stambeni fond) i sistem subvencijskih doprinosa potencijalnim investitorima;

⁹ Od potpisivanja Bečke deklaracije, pojam «divlje» , odnosno «nelegalne» gradnje zamijenjen je pojmom «neformalne» gradnje, koji podrazumijeva gradnju van utvrđenih pravila i procedura. U tom kontekstu treba tumačiti pojam nelegalne gradnje i nelegalnih objekata u ovoj Strategiji.

- obezbjeđenje sistema stambene štednje podsticanjem putem povoljnih kredita (hipotekarni krediti, sa umanjnjem kamata).

Ovi glavni pravci razrađeni su na aktivnosti koje je trebalo sprovesti u periodu do 2005 - 2008. godine sa preciziranjem nosioca njihove realizacije i zahtjeva za specifičnom inostranom tehničkom i finansijskom pomoći. Prioriteti su bili:

- izmjena postojećih i donošenje novih propisa kojima će se stvoriti zakonski okvir za realizaciju Akcionog plana politike stanovanja;
- formiranje posebnog subjekta za stambenu politiku. Potrebno je sagledati, sa jedne strane, mogućnosti koje će se otvoriti pred Crnom Gorom nakon usvajanja Akcionog plana, i sa druge strane nedostatak iskustva i kapaciteta koji bi stvorili pretpostavke za njegovu uspješnu i efikasnu realizaciju;
- formiranje Nacionalnog stambenog fonda, koji podrazumijeva fondove na lokalnom (opštinskom) nivou i poseban fond na državnom nivou;
- realizacija posebnih projekata, itd.

Veliki dio aktivnosti predviđenih ovim akcionim planom je realizovan o čemu će biti više riječi u narednim poglavljima.

1.1.6. Studija UNDP (2006. godina)

Studija "Profil Srbije i Crne Gore u stambenom sektoru" (*Country Profiles on the Housing Sector Serbia and Montenegro*) izrađena je u sklopu međunarodne saradnje sa Ekonomskom komisijom Ujedinjenih nacija za Evropu-Komitetom za stanovanje i upravljanje zemljištem (*United Nations Economic Commission for Europe -Committee on Housing and Land Management UNECE/CHLM*) u sklopu standardnog projekta "Izrade studija stambenog sektora za zemlje u tranziciji". Projekat je finansiran sredstvima Češke, Finske i Norveške, a započeo je 2004. godine i završio se objavljivanjem finalne verzije dokumenta 2006. godine.

Istovremeno sa ovim projektom u Crnoj Gori je od strane Ministarstva zaštite životne sredine i planiranja prostora započela izrada Akcionog plana politike stanovanja, koji je usvojen 2005. godine (sa mjerama i rokom važnosti do 2008. godine)

U studiji su obrađena poglavlja (posebno za tadašnju federaciju Srbiju i Crnu Goru, i posebno za svaku od država članica, ukoliko je to bilo primjenjivo) koja se tiču:

- socioekonomskog okvira stambenog razvoja, gdje je zaključeno da razvoj stambene politike mora biti praćen izmjenama pravnog i finansijskog okvira, kao i izgradnjom efikasnijih kapaciteta i institucija u stambenom sektoru;
- postojećeg stambenog fonda i novogradnje, u kojem je istaknuto da nedostaju statistički podaci za sveobuhvatnu analizu (nijesu bili obrađeni podaci popisa iz 2003. godine), ali da se prema dostupnim podacima radi o jako starom stambenom fondu Crne Gore (svoga oko 20% je izgrađeno poslije 1991. godine). Između ostalog, naglašeno je da je oko 30% objekata izgrađeno bez dozvole, da veliki broj objekata nema osnovni komfor (vodu, kanalizaciju i sl.), da je održavanje slabo, a da se većina novih stambenih objekata radi u neformalnim naseljima;
- institucionalnog, pravnog okvira i finansijskog razvoja, gdje je ukazano na potrebu reforme javnog sektora u oblasti stanovanja, analizirana postojeća zakonska osnova i dat informativan prikaz stanja finansiranja stambenog sektora;
- socijalnog stanovanja, sa posebnim naglaskom na akcioni plan politike stanovanja i predloge redefinisiranja državne i opštinske podrške za socijalno osjetljive grupe, kao i identifikaciju drugih lica u stanju socijalne potrebe. Uporedo sa tim ukazano je na potrebu

jačanja opštinskih kapaciteta u pogledu planiranja i implementacije programa socijalnog stanovanja u većim gradovima;

- upravljanja zemljištem i razvojem stambenog tržišta, sa posebnim osvrtom na stanje katastra i prostornog i urbanističkog planiranja koje je okarakterisano nedovoljnom pokrivenošću Crne Gore (oko 56% je pokriveno katastrom, a veliki dio urbanizovanih područja nema , ili ima neadekvatne planove).

U završnom poglavlju su na osnovu izvršene analize dati zaključci i preporuke za analizirane oblasti:

- u okviru razvoja institucija i izgradnje kapaciteta ukazano je na potrebu koordinacije u izvršavanju nacionalne stambene politike, reformu registra nepokretnosti, unapređenje statistike u ovoj oblasti, razvoj lokalne samouprave u pogledu socijalnih politika i rješenja pitanja neformalnih naselja, koordinacije javnog i privatnog sektora, razvoj i regulisanje profesija u oblasti prodaje nekretnina, geodetskoj oblasti, kao i poboljšanje sigurnosti u transakcijama na stambenom tržištu;
- u okviru izmjene legislative naglašeno je da se mora jasno definisati odgovornost opština u upravljanju zemljištem, kao i definisati adekvatni nadzor privatnog izdavanja (uključujući ugovore, zakupničke odnose i zaštitu stanara-zakupaca), prilagoditi propise kako bi se obezbijedila naplata sredstava za održavanje stambenih zgrada;
- u reformi finansijskog sistema, država treba da bude samo podrška, a obezbjeđenje kredita je zadatak banaka i drugih učesnika na tržištu, a u tom smislu treba unaprijediti zakonsku regulativu u vezi sa hipotekama. U kreiranju održivog stambenog sektora ukazuje se na mogućnost korišćenja iskustava iz dokumenta Sistema stambenog finansiranja za zemlje u tranziciji (UNECE 2005), mogućnost implementiranja poreski privilegovanog sistema stambene zadruge, stambenih subvencija za one koji primaju socijalnu pomoć;
- u pogledu socijalnog stanovanja, predloženo je definisanje programa socijalnog stanovanja koji je fokusiran na potrebe najugroženijih (oni koji žive u objektima koji ne zadovoljavaju standarde, posebno izbjeglice, interno raseljena lica i Romi), sa mogućnostima socijalnog izdavanja stanova, kao i postepeno povećanje socijalne pomoći za porodice kako bi dio troškova stanovanja bio tim pokriven. Povećanje aktivnosti o uključivanju interno raseljenih lica i implementacija programa legalizacije, nadogradnje i smještaja roma takođe je jedna od preporuka u ovom dijelu, koji se odnosi na Crnu Goru.

1.2. KRATAK OPIS POJEDINIH POGLAVLJA NACIONALNE STAMBENE STRATEGIJE

Nacionalna stambena strategija ima dvanaest poglavlja u kojima se, pored uvoda i procesa izrade Strategije, tretiraju sljedeća pitanja: presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere; opšti razvojni ciljevi; prioritetni strateški ciljevi; dosadašnje aktivnosti u oblasti stambene politike i drugim oblastima od uticaja na stanovanje; međunarodni regulatorni okvir; pozitivni primjeri strategija i politika iz oblasti stanovanja; swot analiza; akcioni plan – pretpostavke, mjere i instrumenti; instrumenti za monitoring, a na kraju je dat zaključak.

1.2.1. Presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere

Presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere ima više djelova koji obuhvataju: pravni i institucionalni okvir; prikaz stanja u oblastima relevantnim za stanovanje; postojeću stambenu situaciju; stambenu situaciju posebnih ciljnih grupa; izgradnju stanova i procjenu sadašnjih i budućih stambenih potreba.

U dijelu *Pravni i institucionalni okvir* obrađena je zakonska regulativa, prioritetni strateški dokumenti i institucionalni okvir.

U okviru *Zakonske regulative* data je kratka analiza postojećih propisa iz oblasti stambenog finansiranja, upravljanja zemljištem, održavanja stambenih zgrada i nelegalne gradnje. U tom kontekstu su obrađeni: Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata; Zakon o stambenim zadrugama; Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada; Zakon o svojinsko-pravnim odnosima; Zakon o porezu na nepokretnosti; Zakon o porezu na promet nepokretnosti; Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti; Uredba o načinu i postupku pretvaranja posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije; Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera i Odluka o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika.

U poglavlju *Prioritetni strateški dokumenti* izvršena je analiza Nacionalne strategije održivog razvoja, Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2010 - 2014; Prostornog plana Crne Gore do 2020. i Strategije razvoja građevinarstva Crne Gore do 2020. godine.

Poglavlje *Institucionalni okvir* obuhvata analizu subjekata uključenih u sprovođenje stambene strategije (centralna i lokalna vlast i ostali zainteresovani subjekti): Sektor za razvoj stanovanja pri Ministarstvu održivog razvoja i turizma; jedinice lokalne samouprave, Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju (CFSSI) i stambene zadruge.

U poglavlju *Prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje* obrađeno je: stanovništvo, opšta ekonomska situacija u zemlji, socio-ekonomska situacija stanovništva (zaposlenost i nezaposlenost, zarade i struktura prihoda i rashoda domaćinstva, socijalna davanja i stope siromaštva, penzije i invalidska osiguranja), korišćenje zemljišta- stanje katastra i planova i infrastrukturna podrška stambenoj izgradnji.

Kod *Postojeće stambene situacije* data je generalna slika stanja postojećeg stambenog fonda i njegovih karakteristika, obrađeno je upravljanje i održavanje stambenog fonda, dat prikaz stambenog fonda u javnom vlasništvu i dio posvećen problemu neformalnih naselja.

Stambena situacija i subvencije posebnih ciljnih grupa se razmatra u kontekstu prakse socijalnog stanovanja što podrazumijeva obezbjeđivanje uslova stanovanja građanima koji to pravo ne mogu da ostvare po tržišnim uslovima. U tom smislu su obrađeni podaci o: izbjeglicama i njihovom stanovanju, korisnicima materijalnog obezbjeđenja, subvencijama za stanovanje i dr.

U dijelu *Izgradnje stanova* obrađeni su: glavni učesnici; mogućnosti i ograničenja za unapređenje stambene izgradnje; korišćenje građevinskog zemljišta za stanovanje i tekuća stambena izgradnja i tržište.

U dijelu *Procjena sadašnjih i budućih stambenih potreba* izračunate su potrebe za stanovima za porodice: zaposlenih lica; lica koja stanuju u neuslovnim prostorijama; lica koje koriste pravo na materijalno obezbjeđenje porodice; dugoročno nezaposlenih lica; penzionera; lica sa invaliditetom; RAE populacije i porodice interno raseljenih lica. Da bi se zadovoljile potrebe navedenih porodica, procijenjeno je da je u narednom desetogodišnjem periodu, potrebno izgraditi 25.778 stanova, odnosno 12.890 stanova za narednih pet godina.

1.2.2. Opšti razvojni cilj

U ovom dijelu su dati osnovni ciljevi izrade Nacionalne stambene strategije i određeni pravci daljeg razvoja u skladu sa definisanom vizijom i misijom stambenog sektora. Pošlo se od pretpostavke da je pristojno stanovanje jedan od ključnih činilaca životnog standarda i kvaliteta života, istovremeno i važan pokretač privrednog i društvenog razvoja, a ujedno i osnovni cilj stambene politike.

Za opšti cilj ove Strategije usvojeno je da rast standarda i dostupnosti stanovanja učini prioritetom socijalnog razvoja Crne Gore. Dugoročni strateški cilj djelovanja stambenog sektora je omogućavanje veće dostupnosti stanova i obezbjeđivanje kvalitetnog stambenog fonda za

potrebe građana Crne Gore, kroz uspostavljanje tržišta stanova i definisanje i primjenu procedura za dio građana koji pripadaju socijalno ugroženim grupama.

U istom poglavlju definisani su i *Dugoročni i srednjoročni strateški ciljevi* koji su pretočeni u mjere i akcije u Okvirnom akcionom planu, a takođe su data i okvirna sredstva potrebna za realizaciju tih ciljeva.

1.2.3. Prioritetni strateški ciljevi

U ovom dijelu obrađeni su sljedeći prioritetni strateški ciljevi: povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da riješe svoje stambene potrebe; podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru i unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenog fonda.

Povećanje dostupnosti i pristupačnosti adekvatnih stanova u praksi se može ostvariti izgradnjom tzv. socijalnih stanova za otkup ili zakup, renoviranjem stanova, poboljšanjem kvaliteta i legalizacijom neformalnih naselja, zatim subvencionisanjem troškova stanovanja i drugim indirektnim mjerama. Razmatrane su aktivnosti i mjere kojima bi se ostvario ovaj strateški cilj.

U okviru strateškog cilja *Podrška razvoju rentalnog sektora* ukazano je na mogućnost primjene iskustava zapadnih zemalja u smislu obezbjeđenja dovoljnog broja stanova u javnom sektoru za zakup i stimulisanju privatnog rentalnog sektora.

U cilju definisanja *Unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenog fonda* analizirane su mjere predviđene zakonskom regulativom i dati predlozi dodatnih mjera i aktivnosti, kako bi se omogućilo efikasno sprovođenje zakonskih regulativa.

1.2.4. Dosadašnje aktivnosti

U ovom dijelu obrađena su pitanja dosadašnjih aktivnosti u oblasti stambene politike i u drugim oblastima od uticaja na stambeni sektor: na izmjeni i dopuni postojećih i donošenju novih propisa; na razvoju institucionalne infrastrukture i podizanju kapaciteta državne uprave za ostvarivanje politike stanovanja; formiranju nacionalnog stambenog fonda (na lokalnom i državnom nivou); realizaciji određenih projekata, (Projekat „1000 stambenih kredita“, Projekat „Stanovi solidarnosti“, Projekat jačanje kapaciteta organa državne i lokalne uprave za vođenje aktivnosti na implementaciji akcionog plana politike stanovanja, s posebnim naglaskom na primjenu Bečke deklaracije; LAMP projekat, Projekat „1000 plus stanova“, Projekat regulisanje naselja sa evidentnom nelegalnom stambenom izgradnjom).

1.2.5. Međunarodni regulatorni okvir

U ovom dijelu obrađeni su: Evropska stambena povelja i Deklaracije, povelje i konvencije Ujedinjenih Nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja.

Evropska stambena povelja usvojena je od strane Evropskog parlamenta 2006. godine, koja je 2007. godine dopunjena Odlukom Evropskog parlamenta o stanovanju i regionalnoj politici. Tokom 2007. godine u Briselu je otvoren Evropski centar za stanovanje (Housing Europe Centre) koji promoviše pristojno stanovanje u Evropi i daje ekspertska mišljenja u pogledu rješavanja stambenih problema.

Obrađene su *deklaracije, povelje i konvencije* Ujedinjenih Nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja.

Obrađen je sadržaj međunarodnih dokumenata donijetih na nivou Ujedinjenih Nacija; dokumenata donijetih na nivou Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja; najznačajnijih direktiva Evropskog komiteta iz oblasti fiskalne politike i energetske efikasnosti zgrada.

1.2.6. Pozitivni primjeri strategija i politika iz oblasti stanovanja

U okviru *strategija stanovanja donesenih u zemljama u okruženju* obrađene su: strategija stanovanja Republike Makedonije; Nacionalni stambeni program Slovenije i stambena strategija i politika Češke Republike. Sve ove strategije imaju jedan zajednički cilj, a to je poboljšanje uslova stanovanja građana, sa posebnim akcentom na pojedine ciljne grupe.

Osim toga, u ovom dijelu je obrađen *način rješavanja problema neformalnih naselja u zemljama u okruženju* i dato upoređenje sa predlogom rješenja u Crnoj Gori. U tom smislu su u Strategiji obrađena pitanja rješavanja problema ovih naselja u Crnoj Gori, Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i na Kosovu. Očekivani rezultati rješavanja problema neformalnih naselja su: organizacija naselja u kojima je život bezbijedan; plansko i urbanističko uređenje prostora; izgradnja i organizacija infrastrukturnih uslova; izgradnja škola, biblioteka, domova zdravlja, pošta, banaka i drugih neophodnih socijalnih i javnih ustanova; smanjenje štetnih uticaja na životnu sredinu; sredine u kojima ne postoji visok rizik po zdravlje ljudi; povećanje vrijednosti objekata; građevinarstvo kao privredna grana bi dobilo značajan posao.

U okviru poglavlja obrađeni su i *modeli rješavanja pitanja etažne svojine* u zemljama Evropske Unije i dato poređenje sa modelom u Crnoj Gori.

1.2.7. SWOT analiza

U okviru SWOT analize, prepoznati su svi unutrašnji faktori koji mogu imati pozitivan uticaj na stanje u stambenom sektoru (prednosti, odnosno snage), kao i oni koji mogu imati negativan uticaj (slabosti). U zavisnosti od spoljašnjih uticaja (mogućnosti, odnosno šansi), moguće je boljom upotrebom snaga ili umanjivanjem slabosti, uticati pozitivno na stanje u stambenom sektoru. Sagledani su i mogući nepovoljni spoljni uticaji (prijetnje). Ovako sprovedena SWOT analiza, zajedno sa temeljnom analizom trenutne situacije, dala je osnovne elemente za definisanje strateških ciljeva i prioriteta, kao i parametare njihove opravdanosti.

1.2.8. Okvirni akcioni plan

Okvirnim akcionim planom obuhvaćeni su osnovni strateški ciljevi sistematizovani u četiri glavna strateška cilja: zakonski okvir (9 strateških podciljeva i 10 mjera i aktivnosti), unapređenje institucionalnog okvira (4 strateška podcilja i 4 mjere i aktivnosti), unapređenje održavanja stambenog fonda (5 strateških podciljeva i 9 mjera i aktivnosti), povećanje dostupnosti stambenog prostora (3 strateška podcilja i 12 mjera i aktivnosti).

1.2.9. Instrumenti za monitoring i evaluaciju

U ovom poglavlju dat je predlog načina organizovanja i koordinacije identifikovanih subjekata za potrebe praćenja realizacije i monitoring predloženog Okvirnog akcionog plana. S obzirom da su predviđeni ključni nosioci realizacije Okvirnog akcionog plana državni organi, jedinice lokalne samouprave i ekspertske institucije, njihovo koordinisano angažovanje i djelovanje je neophodno kako bi se planirane mjere i aktivnosti uspješno sprovele. Osim angažovanja postojećeg Sektora za razvoj stanovanja, predloženo je i osnivanje koordinacionog tijela koje bi doprinijelo implementaciji Strategije. Predložen je i okvirni organizacioni sastav tog tijela i njegovi osnovni zadaci.

2. OPIS PROCESA IZRADE

Institut za građevinarstvo je na osnovu raspisanog javnog poziva Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine (danas Ministarstvo održivog razvoja i turizma) od 14.05.2010. godine dobio posao izrade Nacionalne stambene strategije Crne Gore. Predložen je, i od strane Ministarstva prihvaćen, tim obrađivača proširen sa inostranim konsultantima i saradnicima u sljedećem sastavu:

- Prof. dr Petar Đuranović, dipl. ing. građ, rukovodilac tima,
- Prof. dr Jasmina Četković, dipl. ecc, član tima,
- Prof. dr Miloš Knežević, dipl. ing. građ, član tima,
- Doc. dr Snežana Rutešić, dipl. ing. građ, član tima.
- Prof. dr Živojin Prašćević, dipl. ing. građ, strani konsultant, Univerzitet Beograd, Srbija,
- Prof. dr Strahinja Trpevski, dipl. ing. građ, strani konsultant, Univerzitet Skoplje, Makedonija,
- Prof. dr Rok Strašek, dipl. mat, strani konsultant, Univerzitet Maribor i Univerzitet Kopar, Slovenija,
- dr Tomaš Hanak, dipl. ing. građ, strani konsultant, Univerzitet Brno, Češka Republika,
- Mr Strahinja Pavlović, dipl. ing. građ, stručni saradnik,
- Mr Mladen Gogić, dipl. ing. građ, stručni saradnik.

Blagovremeno su svim članovima tima, konsultantima i saradnicima određeni precizni zadaci koji su izvršavani i u međusobnoj komunikaciji usaglašavani, a na kraju sintetizovani u konačnu verziju Strategije.

Obrađivačima je bila dostupna mnogobrojna dokumentacija, prvenstveno iz Crne Gore, zatim iz Evropske Unije i zemalja iz okruženja: zakonska regulativa, međunarodne i domaće studije iz oblasti stanovanja, ali i drugih oblasti koje mogu imati uticaja na formulisanje Nacionalne stambene strategije, stručna literatura iz oblasti stanovanja i socijalne politike, statistički podaci u vezi stambene oblasti i dr. Spisak literature dat je u posebnom aneksu Strategije.

Obrađivači su veoma studiozno razmotrili svu raspoloživu dokumentaciju i iskoristili sve pozitivne i progresivne stavove iz iste. Nesporno je utvrđeno da je stambena situacija u Crnoj Gori istovjetna ili slična sa stambenom situacijom u okruženju i nekim zemljama Evropske Unije. Isto tako je utvrđeno da su u minulom periodu preduzimate mnoge mjere radi poboljšanja uslova stanovanja, negdje i nekada sa manje ili više uspjeha. Nesporno je da je najmanje uspjeha postignuto u domenu održavanja postojećeg stambenog fonda, naročito u dijelu otkupljenih stanova u kolektivnim stambenim objektima.

Na osnovu svih proučavanja obrađivači Strategije su došli do odgovarajućih saznanja koja su im pomogla da predlože odgovarajući Okvirni akcioni plan aktivnosti, navedu odgovorne nosioce izvršavanja pojedinih zadataka, utvrde dinamiku realizacije, procijene visinu potrebnih finansijskih sredstava i predlože odgovarajuće indikatore.

Predloženi su i instrumenti odgovarajućeg monitoringa i evaluacije kao i dat zaključak na kraju Strategije.

3. PRESJEK POSTOJEĆEG STANJA SA FOKUSOM NA BARIJERE

3.1. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

U okviru dijela koji se odnosi na pravni i institucionalni okvir u zemlji data je:

- kratka analiza postojećih propisa iz oblasti stambenog finansiranja, upravljanja zemljištem, održavanja stambenih zgrada, socijalnog stanovanja i nelegalne gradnje –**zakonska regulativa**;
- analiza Nacionalne strategije održivog razvoja, Strategije regionalnog razvoja Crne Gore, 2010 - 2014. i Prostornog plana Crne Gore do 2020. –**prioritetni strateški planovi**;
- kratka analiza subjekata uključenih u sprovođenje stambene strategije (centralna i lokalna vlast i ostali zainteresovani subjekti)- **institucionalni okvir**.

3.1.1. Zakonska regulativa

U dijelu teksta koji slijedi obrađena su aktuelna zakonska rješenja koji propisuju osnovne odredbe iz oblasti stanovanja i stambene djelatnosti, te zakoni iz poreske oblasti i oblasti socijalne zaštite, u dijelu u kojem se odnose na oblast stanovanja i stambenu djelatnost.

3.1.1.1. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata¹⁰

Stupanjem na snagu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata septembra 2008. godine prestali su da važe zakoni koji su posebno regulisali pojedine segmente, kao što su: Zakon o planiranju i uređenju prostora (Sl. list RCG 28/05), Zakon o građevinskom zemljištu (Sl. list RCG 55/00) Zakon o izgradnji objekata (Sl. list RCG 55/00, 40/08, 34/11) i Zakon o urbanističkoj i građevinskoj inspekciji (Sl. list RCG 56/92).

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata se definiše sistem uređenja prostora Crne Gore, način i uslovi izgradnje objekata, kao i ostala značajna pitanja koja se odnose na uređenje prostora i izgradnju objekata. Zakon sadrži 175 članova koji su uključeni u sljedećih 9 poglavlja: Osnovne odredbe, Uređenje prostora, Izgradnja objekata, Licenca, Komora u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, Uklanjanje objekata, Nadzor, Kaznene odredbe, Prelazne i završne odredbe.

Ovim Zakonom je utvrđen pravni okvir kojim su definisane nadležnosti, odgovornosti, prava i obaveze svih subjekata koji učestvuju u procesu uređenja i zaštite prostora i učesnika u procesu planiranja i izgradnje objekata.

Ministarstvo, odnosno organ lokalne uprave dužan je da Vladi, odnosno skupštini lokalne samouprave jednom godišnje podnese izvještaj o stanju uređenja prostora koji treba da sadrži: analizu sprovođenja planskih dokumenata, ocjenu sprovedenih mjera i njihov uticaj na upravljanje prostorom, ocjenu zaštite prostora, podatke o izgrađenim objektima (uključujući i

¹⁰ Sl. list CG, br. 51/08, 40/10, 34/11

objekte koji su izgrađeni suprotno zakonu), ocjenu o iskazanim potrebama korisnika prostora, kao i druge elemente od važnosti za prostor za koji se izvještaj izrađuje.

Takođe, Zakonom je propisana obaveza donošenja jednogodišnjeg programa uređenja prostora od strane Vlade, odnosno skupštine lokalne samouprave koji sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjene i dopune postojećih planskih dokumenata i mjere od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata. Pri tome se programom utvrđuje dinamika uređenja prostora, izvori finansiranja, rokovi uređenja, operativne mjere za sprovođenje planskog dokumenta, a naročito mjere za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i druge mjere za sprovođenje politike uređenja prostora.

Zakon doprinosi razvoju preduzetništva i afirmaciji procesa investiranja u izgradnju objekata, obezbjeđujući povoljne početne uslove, u smislu pojednostavljenja i skraćivanja procedura u procesu izrade planske dokumentacije i dobijanja dozvola i saglasnosti neophodnih za izgradnju objekata, čime se omogućava veći stepen efikasnosti i ušteda u građenju.

Ponuđenim rješenjima u Zakonu je napravljen određen pozitivan pomak u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, ali su tokom implementacije iskristalisani određeni problemi koji su djelimično prevaziđeni izmjenama izvršenim u julu 2010. godine. Izmjene su se uglavnom odnosile na otklanjanje sljedećih nedostataka koji su ograničavali finansiranje i prihode lokalnih samouprava:

- neutvrđeni mehanizmi lokalne samouprave za naplatu prihoda po osnovu plaćanja naknade za komunalno opremanje zemljišta, a naročito u odnosu na objekte za koje građevinsku dozvolu izdaje organ državne uprave. Ovo je otklonjeno izmjenom člana 93. gdje se traži dostavljanje ugovora o uređenju odnosa u pogledu naknade za komunalno opremanje zemljišta kao jednog od obaveznih dokaza na osnovu kojih se izdaje građevinska dozvola;
- ograničenje za upis u katastar nepokretnosti samo onih objekata za koje je izdata upotrebna dozvola, čime je direktno onemogućeno jedinicama lokalne samouprave da utvrde porez na nepokretnosti za izgrađene objekte koji nemaju upotrebnu dozvolu i dovedeno u pitanje ostvarivanje izvornog prihoda jedinica lokalne samouprave. Ovo je izmjenama člana 70 ukinuto, a tome je naknadno prilagodjen i Zakon o porezu na nepokretnosti, koji uvodi poreske stope u zavisnosti od statusa objekta i pribavljene građevinske, odnosno upotrebne dozvole.

Međutim, pokazalo se da izvršene izmjene nijesu u potpunosti otklonile sve uočene probleme u primjeni ovog Zakona (u praksi je i dalje predugo trajanje procedura pripreme urbanističko-planske dokumentacije, neadekvatno tretiranje bespravne gradnje, problem međusobnog usklađivanja planskih dokumenata, problem funkcionisanja i nadležnosti Inženjerske komore i sl.), što je rezultiralo prihvatanjem inicijative za izmjenu Zakona u drugoj polovini 2010. godine. Najnovije izmjene koje su usvojene sredinom 2011. godine, urađene su sa ciljem pojednostavljenja procedura i odnose se uglavnom na usmjeravanje administrativnih poslova na jedan šalter (lokalne ili državne uprave).

Može se reći da je ovim Zakonom u velikoj mjeri pojednostavljena procedura izgradnje stambenih porodičnih zgrada (zgrada namijenjena za stanovanje površine do 500 m² i sa najviše četiri zasebne stambene jedinice). Pojednostavljenje procedure odnosi se na ukidanje obaveze vršenja revizije tehničke dokumentacije i vršenja nadzora tokom građenja, što može stimulatивно djelovati na stambenu izgradnju takvih objekata (kroz umanjenje ukupnih troškova građenja), ali sa druge strane može uticati na opterećenje i neracionalno korišćenje prostora.

3.1.1.2. *Zakon o stambenim zadrugama*¹¹

Zakon o stambenim zadrugama je usvojen krajem 2010. godine. Prema ovom Zakonu je stambena zadruga oblik organizovanja fizičkih i pravnih lica (zadugara) radi rješavanja stambenih potreba zadugara. Stambenu zadrugu mogu osnovati najmanje dva pravna lica, jedno pravno lice i 15 ili 30 fizičkih lica.

Zakonom je definisana sljedeća djelatnost stambene zadruge: organizacija izgradnje, izgradnja, rekonstrukcija i održavanje stanova, odnosno stambeno-poslovnih objekata, vršenje poslova investiranja i stručnog nadzora u izgradnji, rekonstrukciji, popravci i održavanju stanova, odnosno stambeno-poslovnih objekata, pribavljanje i opremanje građevinskog zemljišta za izgradnju stanova, odnosno stambeno-poslovnih objekata, pribavljanje i izrada investiciono-tehničke, urbanističke i druge dokumentacije, održavanje zajedničkih djelova stambene zgrade (redovno održavanje, hitni i nužni radovi), izrada elemenata za stambenu izgradnju, nabavka, skladištenje, čuvanje i kontrola utroška građevinskog materijala, prikupljanje ličnih sredstava zadugara za izgradnju, odnosno kupovinu stambenih zgrada, stanova i poslovnih prostora, pribavljanje i korišćenje kredita i sredstava od banaka i drugih finansijskih organizacija za izgradnju i održavanja stanova zadugara i drugi poslovi od značaja za poslovanje stambene zadruge.

Organi stambene zadruge su skupština, upravni odbor, nadzorni odbor i direktor. Predsjednik i članovi upravnog i nadzornog odbora i direktor stambene zadruge, biraju se na vrijeme koje ne može biti duže od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

Skupština, kao najviši organ upravljanja, kojeg čine svi zadugari, obavlja sljedeće aktivnosti: donosi zadružna pravila, utvrđuje poslovnu politiku stambene zadruge, odlučuje o statusnim promjenama i prestanku rada stambene zadruge, usvaja godišnji finansijski iskaz i izvještaje o poslovanju, donosi programe i planove razvoja, odlučuje o raspodjeli dobiti i pokrivanju gubitaka, bira i razrješava članove upravnog i nadzornog odbora, donosi poslovnik o svom radu, utvrđuje naknadu za rad članovima upravnog i nadzornog odbora, razmatra izvještaj nadzornog odbora i odlučuje o drugim pitanjima utvrđenih ovim zakonom, ugovorom o osnivanju i zadružnim pravilima.

Članovi upravnog odbora se biraju iz reda zadugara, s tim što se uvijek bira neparan broj članova i najmanje tri člana. Aktivnosti upravnog odbora zadruge su: sprovodi poslovnu politiku stambene zadruge, razmatra i predlaže skupštini stambene zadruge usvajanje godišnjeg finansijskog izvještaja, priprema predloge odluka za skupštinu stambene zadruge i završava odluke skupštine, priprema izvještaje o poslovanju, bilansu stanja i bilansu uspjeha i sprovođenju poslovne politike, predlaže raspodjelu dobiti i način pokrivanja gubitaka, donosi investicione odluke u skladu sa ugovorom o osnivanju i zadružnim pravilima, donosi poslovnik o svom radu, bira direktora stambene zadruge, itd.

Direktor stambene zadruge organizuje i vodi poslovanje zadruge, zastupa zadrugu, stara se o zakonitosti i odgovara za zakonitost rada zadruge i obavlja druge poslove utvrđene zakonom, ugovorom o osnivanju i zadružnim pravilima.

Zakonom su definisana i sva značajna pitanja koja se odnose na imovinu stambene zadruge koju čine pravo svojine i druga stvarna prava na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčanim sredstvima i hartijama od vrijednosti i druga imovinska prava. Zadružna svojina obrazuje se iz uloga zadugara koji su preneseni u svojinu zadruge i članarine zadugara, sredstava ostvarenih radom i poslovanjem zadruge i sredstava koja je stambena zadruga stekla pravnim poslom ili po drugom pravnom osnovu.

¹¹ Sl. list CG. 73/10

Takođe, definisano je da se zadružnim pravilima utvrđuje obaveza plaćanja članarine zadrugara koju utvrđuje skupština stambene zadruge, a koristi se za finansiranje tekućeg poslovanja.

Zakonom je predviđeno da je stambena zadruga dužna da godišnje vrši izdvajanje sredstava u obavezni rezervni fond u iznosu od 5% vrijednosti uloga zadrugara do iznosa polovine osnovnog kapitala stambene zadruge, te da pokriva gubitak na teret obaveznog rezervnog fonda.

U Zakonu su definisane situacije zbog kojih stambena zadruga prestaje sa radom ili gubi svojstvo pravnog lica.

Predviđeno je udruživanje stambenih zadruga u Savez stambenih zadruga kao samostalnu, interesnu, stručnu i poslovnu organizaciju, koja se osniva kao pravno lice. Savez stambenih zadruga predstavlja stambene zadruge u inostranstvu i ostvaruje saradnju s međunarodnim zadružnim organizacijama, osniva sud časti i uređuje način njegovog rada, stara se o unapređenju zadrugarstva, vodi evidenciju o zadrugama (zadružni registar) i zadružnu statistiku, pruža stručnu i drugu pomoć pri osnivanju i unapređivanju poslovanja stambenih zadruga, zastupa interese zadruga pred državnim organima i organizacijama i bankarskim i drugim finansijskim organizacijama i obavlja druge poslove koje mu povjere zadruge, u skladu sa pravilima zadružnog saveza.

3.1.1.3. *Zakon o svojinsko-pravnim odnosima*¹²

Zakon o svojinsko-pravnim odnosima je stupio na snagu 2009. godine. Odredbe Zakona o svojinsko-pravnim odnosima koje tretiraju oblast stanovanja se odnose na odredbe u okviru poglavlja VII i XII pomenutog Zakona. Odnosne odredbe tretiraju etažnu svojinu (u dijelu odredbi koje su prestale da važe u Zakonu o etažnoj svojini iz 2004. godine, stupanjem na snagu ovog Zakona) i prava stranih lica na nepokretnostima.

U poglavlju VII koje tretira etažnu svojinu definisana su sljedeća pitanja: institut etažne svojine, korišćenje stambene zgrade, posebni i zajednički djelovi stambene zgrade i svojina na njima, korišćenje posebnih i zajedničkih djelova zgrade, pravo na nadogradnju stambene zgrade i obaveze imaoca prava na nadogradnju, što se djelimično preklapa sa odgovarajućim članovima Zakona o etažnoj svojini. Osim toga definisani su postupak i organi upravljanja stambenom zgradom, kao i pravila o međusobnim odnosima vlasnika stambene zgrade.

U dijelu odredbi koje se odnose na prava svojine stranih lica na nepokretnostima, u poglavlju XII, propisano je da strano lice može steći pravo svojine na nepokretnost nasljeđivanjem, kao i državljanin Crne Gore. Takođe, definisana su dobra koja ne mogu biti osnov za sticanje prava svojine stranih lica. S druge strane, propisano je da strana lica mogu, pod istim uslovima kao domaća lica, ostvariti pravo dugoročnog zakupa, koncesije, BOT i drugih aranžmana privatno - javnog partnerstva na dobrima na kojima ne mogu ostvariti pravo svojine.

Takođe, odredbama Zakona je omogućeno da se stranim državama za potrebe njihovih diplomatskih i konzularnih predstavništava, kao i organizacijama i specijalizovanim agencijama Organizacije UN mogu "uz prethodnu saglasnost Ministarstva inostranih poslova, prodavati zgrade i stanovi za službene potrebe, kao i građevinska zemljišta u svrhu izgradnje takvih zgrada".

3.1.1.4. *Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada*¹³

Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada stupio je na snagu početkom 2011. godine i zamijenio je Zakon o etažnoj svojini. Zakonom se uređuju prava i obaveze etažnih vlasnika u

¹² Sl. list CG, 19/09

¹³ Sl. list CG 04/11

pogledu održavanja stambene zgrade i zajedničkih djelova stambene zgrade, kao i druga pitanja od značaja za oblast stanovanja.

Odredbama Zakona su definisana sljedeća pitanja: održavanje stambenih zgrada, zakup stambenog prostora, rješavanje stambenih potreba i nadzor nad primjenom ovog zakona i drugih propisa iz oblasti stanovanja i održavanja stambenih zgrada.

Održavanjem stambenih zgrada se obezbjeđuje zaštita i potreban nivo stanovanja, a radovi koji se preduzimaju na održavanju zajedničkih djelova stambene zgrade su radovi redovnog održavanja, nužni radovi i hitni radovi. Lice odgovorno za obavljanje hitnih radova bez odlaganja je upravnik stambene zgrade. Ako stambena zgrada ne obezbijedi izvođenje hitnih radova, izvođenje ovih radova je dužna obaviti jedinica lokalne samouprave, preko privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica ili na drugi način, na teret stambene zgrade, koja je dužna da nadoknadi troškove jedinici lokalne samouprave u rokovima i na način koji odredi jedinica lokalne samouprave. Troškove redovnog održavanja¹⁴, nužnih¹⁵ i hitnih¹⁶ radova stambene zgrade snose etažni vlasnici, srazmjerno učešću površine svojih posebnih djelova stambene zgrade, prema stvarno učinjenim troškovima. Na ime akontacije za troškove, vlasnici zgrade su dužni da uplate određeni mjesečni iznos na zajednički račun zgrade.

O načinu organizovanja poslova održavanja stambene zgrade odlučuje skupština etažnih vlasnika, dok obavljanje svih ili pojedinih poslova na održavanju zajedničkih djelova stambene zgrade skupština etažnih vlasnika obezbjeđuje zaključivanjem ugovora sa privrednim društvom, stambenom zadrugom ili drugim pravnim licem, koje je registrovano za obavljanje poslova održavanja, i fizičkim licem najkasnije do 15. januara tekuće godine. Predviđeno je da je etažni vlasnik dužan da bez odlaganja skupštini, odnosno upravniku, prijavi štetu za koju je saznao da je nastala na zajedničkim djelovima, kao i štetu na posebnim djelovima stambene zgrade, ako prijete opasnost ostalim djelovima stambene zgrade.

Takođe, Zakonom je zabranjeno obavljati bilo koji obim i vrstu radova na stambenoj zgradi izvan radova dopuštenih od strane jedinice lokalne samouprave, koja je u obavezi da vodi registar etažnih vlasnika, registar stambenih zgrada i njihovih posebnih djelova. Pri tome, posebni i zajednički dio stambene zgrade može se pretvoriti u poslovnu prostoriju na način utvrđen propisom Vlade Crne Gore.

Odredbama Zakona regulisano je i pitanje zakupa stambenog prostora. Definisano je da je Zakupodavac dužan da u roku od 15 dana od dana izdavanja u zakup stambenog prostora, upravniku dostavi pismeno obavještenje o zakupu stambenog prostora sa potrebnim podacima, koji se zatim dostavlja nadležnom organu jedinice lokalne samouprave. Takođe, zakupodavac je dužan da, u roku od 15 dana od potpisivanja ugovora o zakupu stambenog prostora, organu nadležnom za poreske poslove dostavi kopiju ugovora o zakupu stambenog prostora.

Odredbama Zakona, koje se odnose na rješavanje stambenih potreba, definisano je da država i jedinice lokalne samouprave, obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima, pri čemu rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od

¹⁴ Radovi redovnog održavanja obuhvataju: građevinsko zanatske radove i servise i opravke na svim zajedničkim instalacijama, liftovskom postrojenju, dezinfekciju i dezinfekciju zajedničkih prostorija, radove na čišćenju i sl.

¹⁵ Hitni radovi obuhvataju sanacije: konstrukcije objekta, krova, dimnih kanala, klizišta, zamjena instalacija i uređaja, fasade, izolacije

¹⁶ U hitne radove spadaju radovi na: plinskim instalacijama, sistemu centralnog grijanja i toplovodnog sistema, sistemu za klimatizaciju, sanaciji vodovodnih i kanizacionih instalacija u cilju sprječavanja daljih štetnih posljedica, elektro instalacijama, sanaciji znatnih oštećenja krova, dimnjačkih kanala, liftu i fasadi i radovi u cilju očuvanja statičke stabilnosti ili pojedinih djelova zgrade.

interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave, uređuje svojim propisom Vlada, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Završnim odredbama Zakona je definisano da nadzor nad primjenom ovog zakona i drugih propisa iz oblasti stanovanja i održavanja stambenih zgrada vrši Ministarstvo nadležno za stambene poslove preko inspekcije za stanovanje i u skladu sa propisanim ovlašćenjima.

U prelaznim i završnim odredbama Zakona je propisano da lica koja su započela postupak otkupa stana, odnosno stekla pravo na otkup stana prije stupanja na snagu Zakona o etažnoj svojini (Sl list RCG, 71/04), nastavljaju otkup stana u skladu sa članom 67. tog zakona.

3.1.1.5. *Zakon o porezu na nepokretnosti*¹⁷

Zakon o porezu na nepokretnosti je stupio na snagu 2001. godine. Ovim Zakonom definisani su osnovni elementi poreza na nepokretnosti.

Nepokretnostima, u smislu ovog Zakona, smatraju se:

- zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo);
- građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti);
- posebni djelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.)

Zakonom se tretiraju sljedeća pitanja: predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, nastanak poreske obaveze, poreske stope, poreska oslobođenja, poreske olakšice, utvrđivanje i plaćanje poreza, obaveze organa za nadležnog za nekretnine, obaveze jedinica lokalne samouprave, itd. Zakonom je propisano da prihodi, ostvareni po osnovu poreza na nepokretnosti, pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi nepokretnost. Obveznik poreza na nepokretnosti je svako lice (pravno i fizičko) koje je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Osnovica poreza na nepokretnost je tržišna vrijednost nepokretnosti i nju određuje nadležni poreski organ jedinice lokalne samouprave. Osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti su: namjena nepokretnosti, veličina nepokretnosti, mjesto gdje se nepokretnost nalazi, kvalitet nepokretnosti i drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

Određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti za potrebe utvrđivanja poreza na nepokretnosti je definisano zakonom i posebnom Uredbom o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti (Sl. list RCG23/03, 26/04, 40/04, 60/04, 31/05). Predviđeno je usklađivanje metodologije sa tržišnim uslovima, a najmanje jednom u 3 godine, što nije ispoštovano u periodu od 2005. godine do danas.

Nedavnim izmjenama ovog Zakona propisana je proporcionalna stopa poreza na nepokretnosti, koja može iznositi od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti, ali je data i mogućnost da jedinica lokalne samouprave **može utvrditi višu poresku stopu od stope utvrđene u skladu sa zakonom**. Ova mogućnost se daje za

1. poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje;
2. sekundarni stambeni objekat, odnosno stan koji nije prebivalište vlasnika nepokretnosti (sa odloženom primjenom od 1.januara 2012. godine);

¹⁷ Sl. list RCG 65/01, 69/03, 75/10

3. objekat koji je izgrađen suprotno zakonu (sa odloženom primjenom od 1.januara 2012. godine);
4. ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta, a na osnovu akta Vlade o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta;
5. građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom (zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja na kome se, u skladu sa prostorinim planom, mogu graditi građevinski objekti, a na kojem nije izgrađen građevinski objekat ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole). Ovo će se primjenjivati. od početka druge fiskalne godine od dana donošenja odgovarajuće planske dokumentacije.

Posebno je interesantno naglasiti da se poreska stopa može uvećati 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu za sekundarni objekat, odnosno stan.

Što se tiče objekata koji su izgrađeni suprotno zakonu, predviđena su moguća povećanja poreske stope, prema sljedećem:

- za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%;
- za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%;
- za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%;
- za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%;
- za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

Za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom poreska stopa se može uvećati 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa zakonom.

Procijenjeno je da će ove, ali i druge izmjene koje se ne tiču stambenih objekata i građevinskog zemljišta već poljoprivrednih zemljišta i ugostiteljskih objekata imati očekivani neto efekat (prema konzervativnom pristupu) u iznosu od oko 8 miliona €, na nivou svih opština.¹⁸

Takođe, zakonom su definisane nepokretnosti koje su oslobođene plaćanja poreza na nepokretnost, kao i poreske olakšice za slučaj da nepokretnost služi poreskom obvezniku kao glavno mjesto stanovanja.

Vlasnici nepokretnosti dužni su da, u roku od 30 dana od dana sticanja nepokretnosti, nadležnom poreskom organu jedinice lokalne samouprave podnesu poresku prijavu. Porez na nepokretnosti utvrđuje se rješenjem nadležnog organa jedinice lokalne samouprave do 31. maja tekuće godine i plaća se u dvije jednake rate (od kojih prva dopiyeva 30. juna, a druga 30. novembra godine za koju se porez utvrđuje).

Zakonom su propisane obaveze organa nadležnog za nekretnine, u pogledu dostavljanja podataka o vlasništvu na nepokretnostima jedinici lokalne samouprave. Takođe su definisane i nadležnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu određivanja tržišne vrijednosti nepokretnosti,

¹⁸ Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014, Ministarstvo ekonomije, jul 2010, <http://www.minekon.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=61479&rType=2&file=SRR,%202010-2014.pdf>

određivanja stope poreza na nepokretnosti, utvrđivanja, kontrole i naplate nepokretnosti, vođenje registra oporezivih nepokretnosti, itd.

3.1.1.6. *Zakon o porezu na promet nepokretnosti*¹⁹

Zakon o porezu na promet nepokretnosti je stupio na snagu 2003. godine. Stupanjem na snagu ovog zakona prestale su da važe odredbe člana 23 Zakona o porezu na nepokretnosti (Sl. list RCG 65/01) i odredbe Zakona o porezima na imovinu (Sl. list RCG. 3/92, 30/93, 3/94, 42/94, 20/95 i 45/98) koje se odnose na porez na promet nepokretnosti i prava i poreze na nasljeđe i poklon.

Ovim Zakonom se uređuju osnovna pitanja koja se odnose na obavezu plaćanja poreza na promet nepokretnosti na području Crne Gore, i to: predmet oporezivanja, obveznik poreza, poreska osnovica, stopa poreza, poreska oslobođenja, nastanak poreske obaveze, utvrđivanje, naplata i povraćaj poreza, itd.

Prihodi od poreza na promet nepokretnosti pripadaju budžetu Države, budžetima jedinica lokalne samouprave i Egalizacionom fondu (u odnosu 10% : 80% : 10%).²⁰

Predmet oporezivanja je promet nepokretnosti, pod kojim se smatra svako sticanje vlasništva na nepokretnosti u Crnoj Gori. Inače, nepokretnostima, u smislu ovog zakona, smatraju se zemljišta i građevinski objekti. U pogledu obaveze plaćanja poreza na promet nepokretnosti, izjednačena su domaća i strana pravna i fizička lica (ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno).

Poreska osnovica poreza na promet nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti u trenutku njenog sticanja. Stopa poreza na promet nepokretnosti je proporcionalna i iznosi 3% od poreske osnovice. Zakonom su tretirani i osnovi poreskog oslobađanja na promet nepokretnosti u različitim situacijama. Takođe, definisan je nastanak poreske obaveze, postupak utvrđivanja poreza, naplate i povraćaja poreza, itd.

Kaznenim odredbama ovog zakona predviđene su kaznene mjere za slučaj nedostavljanja podataka za utvrđivanje poreske osnovice i neplaćanja poreza na promet nepokretnosti u propisanom roku. Takođe, kaznenim odredbama zakona podliježe i odgovorno lice koje nije na propisan način dostavilo nadležnom poreskom organu odluku kojom se mijenja vlasnik na nepokretnosti.

3.1.1.7. *Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti*²¹

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti je stupio na snagu decembra 2005. godine. Ovim zakonom je socijalna i dječija zaštita imenovana za djelatnost od javnog interesa, čiji je cilj obezbjeđenje zaštite porodice, pojedinca, djece u riziku i lica u stanju socijalne potrebe, odnosno socijalne isključenosti, a sredstva za ostvarivanje osnovnih prava propisanih ovim zakonom obezbjeđuju se u budžetu države. U tom smislu, posebno se štite:

- nesposobni za rad i materijalno neobezbijeđeni;
- djeca bez roditeljskog staranja;
- djeca sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću;
- zlostavljana i zanemarena djeca;
- djeca sa poremećajem u ponašanju;

¹⁹ Sl. list RCG 69/03, Sl. list CG 17/07

²⁰ Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG 42/03, 44/03, Sl. list CG 05/08, 51/08, 74/10

²¹ Sl. list RCG 78/05

- lica sa invaliditetom;
- stara lica;
- lica i porodice kojima je usljed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

Zakonom su definisana osnovna prava iz socijalne i dječije zaštite, usluge socijalnog rada, ustanove socijalne i dječje zaštite, obavljanje socijalne i dječje zaštite kao preduzetničke djelatnosti, koncesija, finansiranje, postupak za ostvarivanje prava, naknada štete, nadzor, kaznene i prelazne i završne odredbe.

U dijelu odredbi koje imaju dodirnih tačaka sa oblasti stanovanja i stambenom djelatnosti, treba izdvojiti odredbu kojom se propisuje da je jedan od osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje porodice ili pojedinca neposjedovanje stana ili stambene zgrade u gradskom ili prigradskom rejonu, u obimu većem od propisanog obima: jednosoban stan za jednočlanu porodicu, dvosoban stan za porodicu sa dva ili tri člana i trosoban stan za porodicu sa četiri i više članova.

Nadalje, kao jedan od uslova ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje je utvrđivanje mogućnosti srodnika da pruži izdržavanje licu koje je nesposobno za rad a koje ima srodnika sa kojim ne živi u porodici, a koji je, u skladu sa zakonom, dužan da ga izdržava. S tim u vezi, tretira se da je srodnik u mogućnosti da pruži izdržavanje ako, između ostalog, ima u vlasništvu, odnosno koristi stan, odnosno stambenu zgradu u gradskom ili prigradskom građevinskom rejonu, u obimu većem od dvostruko propisanog obima.

Takođe, jedan od osnova za ostvarivanje prava na smještaj lica sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću u razvoju, lica sa invaliditetom ili starog lica u socijalnu ustanovu je neriješeno stambeno pitanje.

Na osnovu ovog zakona nadležno ministarstvo je donijelo Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite (Sl.list RCG 08/06). U kontekstu veze između oblasti stanovanja i oblasti socijalne zaštite, interesantna je odredba Pravilnika po kojoj je za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć neophodno priložiti i dokaz o stambenom stanju potencijalnog korisnika.

3.1.1.8. *Uredba o postupku i kriterijumima za pretvaranje posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije*²²

Uredbom o pretvaranju posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije propisano je da se posebni i zajednički djelovi stambene zgrade mogu pretvoriti u poslovne prostorije po postupku i kriterijumima utvrđenim ovom Uredbom.

Uredbom je predviđeno da Zahtjev za izdavanje odobrenja za pretvaranje posebnog dijela stambene zgrade u poslovnu prostoriju podnosi vlasnik odnosno zakupac posebnog dijela stambene zgrade, ako ima ovjerenu saglasnost vlasnika tog posebnog dijela, dok zahtjev za pretvaranje zajedničkog dijela stambene zgrade u poslovnu prostoriju podnosi upravnik stambene zgrade. Svi zahtjevi se podnose nadležnom organu lokalne uprave.

Takođe, Uredbom su definisani uslovi pod kojima se posebni i zajednički djelovi stambene zgrade mogu pretvoriti u poslovnu prostoriju:

- za stambenu zgradu mora biti izdata upotrebna dozvola;

²² Sl. list CG. 32/11

- mora biti donijeta odluka skupštine vlasnika o pretvaranju posebnog i zajedničkog dijela stambene zgrade u poslovnu prostoriju, koja je registrovana kod nadležnog organa lokalne uprave;
- planskom dokumentacijom mora biti predviđeno da se u objektu može obavljati poslovna djelatnost,
- pretvaranje mora biti skladu sa ambijentalnom cjelinom prostora u kojem se nalazi stambena zgrada.

Pri tome, odobrenje za pretvaranje posebnog i zajedničkog dijela stambene zgrade u poslovnu prostoriju, ako je planskom dokumentacijom predviđeno uklanjanje postojećeg objekta zbog realizacije infrastrukturnih objekata ili objekata od značaja za jedinicu lokalne samouprave ili državu, može se izdati samo na period do uklanjanja objekta.

3.1.1.9. Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera²³

Odlukom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera rješavaju se stambene potrebe: funkcionera koje bira ili imenuje Skupština Crne Gore, lica koja bira, imenuje, odnosno postavlja Predsjednik Crne Gore i Vlada Crne Gore (funkcioneri), a čije je vršenje funkcije uslovljeno zasnivanjem radnog odnosa u ovim i drugim državnim organima.

Pri tome, rješavanje stambenih potreba funkcionera ostvaruje se prema Planu za rješavanje stambenih potreba, koji donosi Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore najkasnije 30 dana po donošenju Budžeta Crne Gore za tekuću godinu. U planu je definisan broj stanova koji će se izgraditi, kupiti, odnosno obezbijediti i iznos sredstava koja će se usmjeriti za dodjelu kredita za rješavanje stambenih potreba. Sredstva za rješavanje stambenih potreba se obezbjeđuju iz: sredstava od prodaje, zakupa i otkupa stanova, sredstava obezbijeđenih u Budžetu Crne Gore, kredita, ličnih sredstava funkcionera i drugih sredstava. Pravo na rješavanje stambene potrebe ima funkcioner koji nema stan, odnosno porodičnu stambenu zgradu u svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini i funkcioner koji ima stan, odnosno porodičnu stambenu zgradu u svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini neodgovarajuće površine.

Takođe, ovom Odlukom su definisani način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba. Predviđeno je da funkcioneri mogu da rješavaju svoje stambene potrebe po osnovu zakupa stana, kupovinom stana pod povoljnijim uslovima, dodjelom kredita za izgradnju stana, kupovinu stana ili poboljšanje uslova stanovanja i putem zamjene stana. Pri tome, rješavanje stambenih potreba funkcionera vrši se primjenom kriterijuma značaja poslova i postojeće stambene situacije. Predviđeni povoljniji uslovi za kupovinu stana su: kupovina stana na početak, sa otplatom cijene stana na rate u trajanju najviše do 20 godina, i umanjenje prodajne cijene stana na ime radnog staža u visini od 5 % za svaku godinu i starosti zgrade po stopi od 3 %, a najviše do 80 % tržišne cijene stana.

Odlukom je definisano da se funkcioneru može dodijeliti kredit za izgradnju ili kupovinu stana u svojini, za pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu, kao učešće za dobijanje stambenog kredita kod banke i za poboljšanje uslova stanovanja. Sve varijante kredita se dodjeljuju za period od 20 godina. Predviđeni povoljniji uslovi za vraćanje kredita su otplata kredita na rate u trajanju najviše do 20 godina i umanjenje iznosa kredita u visini od 5 % za svaku godinu radnog staža, a najviše do 80 % vrijednosti dodijeljenog kredita.

Ovom Odlukom su takođe definisani načini i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba nosilaca pravosudne i ustavno-sudske funkcije. Nosiocima pravosudnih i ustavno-sudskih funkcija, u smislu ove Odluke, smatraju se predsjednici i sudije osnovnih, viših, privrednih sudova,

²³ Sl.list RCG 47/07, Sl. list CG 37/09

Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore, Vrhovnog suda Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore i vrhovni državni tužilac, viši državni tužilac, osnovni državni tužilac i njihovi zamjenici.

Raspodjelu sredstava obezbijeđenih u budžetu Crne Gore za rješavanje stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija na pravosudne državne organe vrši Komisija primjenom definisanih kriterijuma. O rješavanju stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija, odlučuje Komisija za stambena pitanja, koju imenuju rukovodioci tih organa.

Takođe, ovom Odlukom je definisan postupak rješavanja stambenih potreba funkcionera koji nijesu nosioci pravosudnih ustavno-sudskih funkcija. O rješavanju stambenih potreba funkcionera odlučuje Komisija čije članove imenuje Vlada Crne Gore. U pogledu pripremanja i sazivanja sjednica, rada i načina odlučivanja na sjednicama Komisije primjenjuju se odredbe Poslovnika Vlade Crne Gore (Sl list RCG 45/01, 09/03, 71/04 i 71/06). Komisija, uz saglasnost Vlade, može rješavati stambene potrebe pojedinih funkcionera i određenih lica zaposlenih u ustanovama, bez oglašavanja (putem zakupa, kupovinom pod povoljnim uslovima, zamjenom stana i dodjelom kredita), u skladu sa zakonom. Takođe, uz saglasnost Vlade, može se licu u stanju socijalne potrebe, riješiti stambeno pitanje, davanjem stana putem poklona.

3.1.1.10. Odluka o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika²⁴

Odlukom o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika rješavaju se stambene potrebe zaposlenih u ministarstvima i drugim organima uprave, zaposlenih u sudovima koji nijesu nosioci pravosudnih i ustavno - sudskih funkcija, zaposlenih u tužilaštvima koji nijesu nosioci pravosudnih i ustavno-sudskih funkcija, zaposlenih u organima za prekršaje i Vijeću za prekršaje Crne Gore i drugim državnim organima i službama organa Crne Gore (državni službenici i namještenici).

Rješavanje stambenih potreba državnih službenika i namještenika na koje se odnosi ova Odluka ostvaruje se prema Planu za rješavanje stambenih potreba, koji donosi Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore, najkasnije 30 dana po donošenju Budžeta Crne Gore za tekuću godinu. Planom je definisan broj stanova koji će se izgraditi, kupiti, odnosno obezbijediti (radi davanja po osnovu zakupa, kupovine pod povoljnijim uslovima, dodjelom kredita za izgradnju ili kupovinu stana, dodjelom kredita za poboljšanje uslova stanovanja, putem zamjene stana, poboljšanjem uslova stanovanja bez oglašavanja), kao i iznos sredstava koja će se usmjeriti za dodjelu kredita za rješavanje stambenih potreba. Sredstva za rješavanje stambenih potreba obezbjeđuju se iz sredstava obezbijeđenih u Budžetu Crne Gore za rješavanje stambenih potreba državnih službenika i namještenika, sredstava prodaje, zakupa i otkupa stanova, kredita, ličnih sredstava državnih službenika i namještenika i drugih sredstava namijenjenih za rješavanje stambenih potreba. Evidenciju stanova, tj. stambenog fonda Crne Gore i sredstava za stambene potrebe državnih službenika i namještenika vodi Uprava za zajedničke poslove državnih organa.

Ovom Odlukom je definisano da pravo na rješavanje stambene potrebe ima državni službenik i namještenik koji nema stan, odnosno porodičnu stambenu zgradu u svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini ili ima stan, odnosno porodičnu stambenu zgradu u svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini neodgovarajuće površine.

Takođe, ovom Odlukom su definisani kriterijumi za raspodjelu stanova, odnosno sredstava za kredite na organe. Raspodjela stanova i sredstava za kredite dodjeljuju se organima primjenom sljedećih kriterijuma: broj neriješenih stambenih potreba državnih službenika i namještenika u organu, značaj i složenost poslova koje obavljaju pojedini državni službenici i namještenici u organu i lična sredstva državnih službenika i namještenika. U izrazito nepovoljnoj stambenoj

²⁴ Sl list CG 69/08, 23/09

situaciji, u smislu ove Odluke, smatraju se organi u kojima najmanje 30% od ukupnog broja državnih službenika i namještenika nema stan.

Odredbama ove Odluke su definisani način i kriterijumi za rješavanje stambene potrebe. Naime, državni službenici i namještenici mogu da rješavaju stambene potrebe po osnovu zakupa stana, kupovinom stana pod povoljnijim uslovima, dodjelom kredita za izgradnju stana, kupovinu stana ili poboljšanje uslova stanovanja ili putem zamjene stana. Predviđena je upotreba sljedećih kriterijuma za rješavanje stambene potrebe: značaj poslova, postojeća stambena situacija, radni staž i broj članova porodičnog domaćinstva.

Dodjela kredita državnom službeniku i namješteniku predviđena je za izgradnju ili kupovinu stana u svojini, za pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu, kao učešće za dobijanje stambenog kredita kod banke i za poboljšanje uslova stanovanja - do 15 000 eura. Za prethodno predviđene namjene definisani su uslovi za dodjeljivanje kredita.

Odredbama ove Odluke uređen je i postupak rješavanja stambenih potreba državnih službenika i namještenika. O rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika odlučuje Komisija za stambena pitanja, koju imenuje starješina organa. Komisija po osnovu dostavljenih zahtjeva utvrđuje posebne rang liste, usklađene prema načinu rješavanja stambenih potreba državnih službenika i namještenika, primjenom kriterijuma propisanih ovom Odlukom. O prigovorima na objavljenu rang listu odlučuje starješina organa koji donosi rješenja na osnovu konačne rang liste.

3.1.1.11. Zaključak o zakonskoj regulativi

Na osnovu izvršenog prikaza mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- nijednim od pomenutih zakona nije regulisana oblast socijalnog stanovanja, odnosno mjera i procedura koje treba preduzeti u cilju obezbjeđivanja prava na stambeni smještaj u skladu sa Evropskom socijalnom poveljom,
- zakonska regulativa se često mijenja, ponekad čak i u godini donošenja osnovnog propisa,
- mnoga pitanja se tretiraju u više različitih zakona, što otežava razumijevanje i primjenu istih,
- neophodno je u budućnosti, u fazama pripreme i usvajanja zakona studioznije pristupiti ovom problemu.

3.1.2. Prioritetni strateški dokumenti

Prilikom definisanja politike i strategije stanovanja, neophodno je uspostaviti vezu sa problematikom, održivog regionalnog i prostornog razvoja sa jedne strane i razvoja sektora građevinarstva sa druge strane.

3.1.2.1. Nacionalna strategija održivog razvoja (NSOR CG 2007)

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore usvojena je u aprilu 2007. godine zajedno sa Akcionim planom (AP) za period 2007 – 2012, kao prvi strateški dokument dugoročnog razvoja Crne Gore, čime je prva u regionu otpočela proces institucionalizacije tema i koncepta održivog razvoja u svoj državni sistem. Osim toga, prva je osnovala Nacionalni savjet za održivi razvoj (2002. godine), usvojila Strategiju i jedina, za sada, ima koordinativno tijelo koje se nalazi izvan sistema ministarstava i bavi se svim stubovima održivog razvoja.

„Da bi se osigurao održiv razvoj jednog društva, neophodan je cjelovit pristup u upravljanju složenim društvenim procesima, i pažljivo balansiranje ekonomskih, socijalnih i ciljeva vezanih za

očuvanje životne sredine i prirodnih resursa²⁵. Nakon analize ovih procesa NSOR je definisala kroz Akcioni plan strateške zadatke i pojedinačne mjere za 24 oblasti organizovane u slijedećih pet opštih ciljeva:

1. Ubrzati ekonomski rast i razvoj i smanjiti regionalne razvojne nejednakosti;
2. Smanjiti siromaštvo; obezbijediti jednakost u pristupu uslugama i resursima;
3. Osigurati efikasnu kontrolu i smanjenje zagađenja, i održivo upravljanje prirodnim resursima;
4. Poboljšati sistem upravljanja i učešća javnosti; mobilisati sve aktere, uz izgradnju kapaciteta na svim nivoima;
5. Očuvati kulturnu raznolikost i identitete.

Prioritetni zadaci NSOR-a koji imaju neposredne dodirne tačke sa stanovanjem i definisanjem strategije u oblasti stambenog sektora su:

- u oblasti ravnopravnost i socijalne zaštite –povećanje kvaliteta usluga socijalne zaštite i ekonomsko osnaživanje lica u stanju socijalne potrebe, između ostalog i kroz rješavanje stambenih problema ovih lica,
- u oblasti energetike – racionalna potrošnja električne energije uz povećanje energetske efikasnosti,
- u oblasti urbanog razvoja –zaustavljanje nelegalne gradnje i legalizacija objekata uz poštovanje principa i ciljeva Bečke deklaracije, i korišćenje pozitivnih iskustava drugih zemalja u suzbijanju nelegalne gradnje, kao i poboljšanje kvaliteta života i bezbjednosti u urbanim sredinama, sa posebnim osvrtom na uslove života specifičnih (marginalnih) ciljnih grupa; uspostavljanje odgovornog odnosa građana prema urbanoj sredini.

3.1.2.2. *Strategija regionalnog razvoja (SRR- 2010-2014)*

Politika regionalnog razvoja u Crnoj Gori nije definisana i uređena jednim zakonskim aktom. Pojedini segmenti regionalnog razvoja, na direktan ili indirektan način, inkorporirani su u druge propise i zakone od Ustava do pojedinačnih zakonskih rješenja kao što su: Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. list RCG 42/03), Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG. 42/03), Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Sl. list RCG 65/01, Zakon o koncesijama (Sl. list CG 08/09); Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. list CG 74/09).

Radi utvrđivanja vizije regionalnog razvoja usvojena je Strategija regionalnog razvoja Crne Gore koja je usklađena sa sedmogodišnjom finansijskom perspektivom regionalne politike EU. Strategija definiše tri osnovna strateška cilja razvoja u skladu sa principima održivog razvoja stvaranjem uslova za povećanje konkurentnosti svih djelova zemlje i realizaciju njihovih razvojnih potencijala.²⁶

- ravnomjerniji razvoj svih jedinica lokalne samouprave i regiona,
- ubrzani razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave i regiona;
- regionalni razvoj i zaštita životne sredine.

Sa aspekta teritorijalne podjele, Crnu Goru čini 19 opština, 2 gradske opštine, Glavni grad i Prijestonica. Opština je osnovni oblik lokalne samouprave, a mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave. U Crnoj Gori ne postoje administrativno određeni regioni, a prema kriterijumima Eurostata-a o podjeli države na prostorne jedinice za statistiku, Crna Gora se

²⁵ Nacionalna strategija održivog razvoja, 2007. godine

²⁶ Strategija regionalnog razvojaCrne Gore 2010-2014

posmatra kao jedan region. Ipak, za potrebe SRR i prepoznavanja razvojnih prioriteta klasifikovani su regioni Crne Gore na kontinentalni (67,8% teritorije), središnji i primorski region (18,1% teritorije)²⁷. Najmanja je naseljenost u kontinentalnom dijelu, u odnosu na središnji i primorski region. Prema pokazateljima razvijenosti kontinentalni region ima najniži nivo razvijenosti, dok je primorski region najrazvijeniji u zemlji.

Stvaranje uslova za ubrzani razvoj manje razvijenih djelova zemlje prvenstveno kroz poboljšanje osnovne i poslovne infrastrukture, može biti finansirano iz postojećih budžetskih sredstava, kroz kreditna zaduženja i iz fondova EU koji su, uz zahtijevano učešće za kofinansiranje, bespovratna sredstva.

"Strategija regionalnog razvoja afirmiše projektni pristup i orijentaciju na EU fondove, kroz bolju povezanost potreba na lokalnom i prioriteta na nacionalnom nivou, bolju koordinaciju i jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave da prepoznaju svoj lični interes i potrebe u okvirima raspoloživih razvojnih mogućnosti i da isti budu prepoznati među prioritetima razvoja na nacionalnom nivou"²⁸.

U okviru Strategijom predviđenih mjera za ostvarenje navedenih strateških ciljeva regionalnog razvoja, predviđena je izgradnja infrastrukturnih objekata (lokalni i regionalni putevi, bolnice, škole, vrtići, sportski objekti, izgradnja stambenih objekata itd.) kako bi se povećao kvalitet života u nedovoljno razvijenim opštinama. U tom smislu je predviđeno da se razmotri mogućnost davanja u zakup, dodjeljivanje kuće, stana, građevinskog zemljišta koji su u vlasništvu države, kao i mogućnost obezbjeđenja povoljnih uslova za kupovinu stana ili kuće u ovim opštinama za stanovništvo.

3.1.2.3. *Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine*

Postojeće planiranje prostora u Crnoj Gori sprovodi se na državnom i lokalnom nivou, što je definisano Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Sistem planiranja, odnosno uređenja prostora zasniva se na „ostvarivanju politike održivog prostornog razvoja, međusobnom usklađivanju sektorskog planiranja u prostoru, pripremanju stručnih podloga, cjelovitom tretiranju prostora, uključivanju javnosti i demokratizaciji odlučivanja“.²⁹

„Uređenje prostora zasniva se na načelima: usklađenog ekonomskog, socijalnog, ekološkog, energetskog, kulturnog razvoja prostora Crne Gore; održivog razvoja; podsticanja ravnopravnog ekonomskog razvoja prostora Crne Gore; racionalnog korišćenja i zaštite prostora i prirodnih resursa; usaglašenosti sa evropskim normativima i standardima; zaštite integralnih vrijednosti prostora; policentričnosti; konkurentnosti i kohezije; decentralizacije; zaštite i unapređenja – stanja životne sredine; zaštite kulturne baštine; usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja u prostoru; javnog interesa; privatnog interesa ali ne na štetu javnog interesa; javnosti u postupku uređenja prostora; uspostavljanja informacionog sistema o prostoru u cilju efikasnijeg uređenja prostora; aseizmičkog planiranja.“³⁰

"U praksi i dalje postoji međusektorsko usklađivanje i nedostatak horizontalnog i vertikalnog povezivanja i usklađivanja među raznim planskim akterima, što znatno produžava postupak

²⁷ Kontinentalni region čine sledeće opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik, Žabljak, Nikšić. U središnjem regionu imamo Glavni grad Podgoricu i opštinu Danilovgrad, koje čine 1/3 stanovništva Crne Gore. Podgorica je glavni grad, administrativni, privredni, univerzitetski i politički centar Crne Gore. Primorski region, u kontekstu SRR, čine: Cetinje, Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor, Ulcinj

²⁸ Strategija regionalnog razvoja 2010-2014

²⁹ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008, str. 13.

³⁰ Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata 50/08

izmjena prostornih i urbanističkih planova. U pojedinim planovima koji su urađeni u skladu sa zakonom, usljed nedovoljnih sektorskih planova i programa, nijesu u potpunosti mogli biti definisani svi urbanističko-tehnički uslovi, već se neki od njih moraju prikupiti od nadležnih organa i organizacija prema posebnim postupcima. Osim toga, korisnici prostora više su naklonjeni fleksibilnim planovima, međutim, nedovoljno regulisan odnos između javnih i privatnih interesa, dodatno smanjuje značaj planskih odluka i njihovu obaveznost³¹. Značajan nedostatak predstavljaju nerazvijenost sistema pokazatelja o korišćenju prostora i prostornom razvoju i nedovoljan i neefikasan nadzor nad sprovođenjem planova.

Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine usvojen je 2008. godine i predstavlja „opšti strateški okvir za održivi prostorni razvoj, kao osnovu za usklađivanje raznih opštih i sektorskih politika koje imaju (i) prostorne posljedice“. Zasnovan je na analizi ostvarenja prethodnog plana i procjeni stanja sa potencijalima, ograničenjima i uočenim konfliktima, koja je prvenstveno predstavljena kroz analizu stanja životne sredine. Na osnovu toga, kao i na osnovu ciljeva koji su definisani određenom analizom i dostignutim socio-ekonomskim razvojem, urađena je projekcija razvoja. "Planom se ostvaruje međusektorsko usaglašavanje uključujući smjernice za prostornoplane dokumente nižeg reda".³²

Prema analizama izvršenim za potrebe Prostornog plana utvrđeno je da je stepen urbanizacije dostigao 62,8% za čitavu Crnu Goru, sa znatnim regionalnim varijacijama uz jačanjem trenda suburbanizacije, što dovodi do formiranja naselja koje karakteriše "monofunkcionalnost, pretjerana potrošnja prostora, niska infrastrukturna opremljenost i znatni negativni uticaji na životnu sredinu."³³

Poseban problem na koji se u analizama ukazalo predstavlja bespravna i neplanska izgradnja naselja kao osnovni faktor ugrožavanja prirodnih resursa i privrednog razvoja. Naročito je problematična bespravna izgradnja na najatraktivnijim područjima praćena nepoštovanjem većeg broja tehničkih, saobraćajnih, ekoloških i drugih zahtjeva i zanemarivanjem javne koristi. Nastavljen je i trend prenamjene poljoprivrednog zemljišta, npr. za stambenu izgradnju, intenzivna prodaja zemljišta stranim državljanima, na najatraktivnijim lokacijama koju prati agresivna gradnja novih objekata koji se nerijetko grade bespravno i bez poštovanja graditeljske tradicije.

Osim identifikacije osnovnih problema u razvoju gradova kao centara i nosioca razvoja i ukazivanja na neplanski rast gradskih i drugih naselja i loše stanje planske dokumentacije i informatičke podrške za planiranje, analizirana je i stambena problematika pri čemu su kao najvažniji problemi u ovoj oblasti identifikovani³⁴:

- oko 27.000 domaćinstava u Crnoj Gori nema riješeno stambeno pitanje na adekvatan način, što znači da su prinuđeni da u postojećim uslovima plaćaju izuzetno visoku zakupninu za stan u odnosu na ostvarena mjesečna primanja;
- u periodu do 1990. godine, uprkos činjenici da su izdvajali sredstva za stambeni fond, značajan broj zaposlenih nije uspio da riješi stambeno pitanje;
- vlasničkom transformacijom stambenog fonda iz dominantno društvenog u dominantno privatni nije formiran Stambeni fond koji bi omogućio aktivnosti države u ovoj oblasti;
- neadekvatno održavanje i ubrzano propadanje postojećeg stambenog fonda;
- nepovoljni kreditni uslovi koji se nude građanima za rješavanje stambenih pitanja;

³¹ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str.13

³² Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str.1 i 2

³³ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str.56

³⁴ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str.59

- neodgovarajuće rješavanje stambenog pitanja socijalno ugroženih domaćinstava,
- nepoštovanje postojećih propisa u dijelu odnosa između zakupca i zakupodavca stana, itd.

U skladu sa tim, pretpostavljena su osnovna polazišta za dalje rješavanje stambene problematike:³⁵

- stambena tražnja znatno nadmašuje ponudu, naročito u najvećim gradovima i turističkim primorskim središtima;
- primjetan je nedostatak socijalnih stanova u vlasništvu i upravljanju opštinskih fondova;
- u mnogim područjima zahtjevi i pritisci za individualnu izgradnju nadmašuju prostorne mogućnosti.

Na osnovu izvršenih analiza definisane su osnovne postavke prostornog plana (osnove dugoročne organizacije prostora), pod okriljem vizija održivog razvoja u skladu sa NSOR CG, razvojni principi i opšti ciljevi, među kojima, a u indirektnoj vezi sa stanovanjem treba naglasiti OC-4 Racionalno korišćenje prirodnih resursa. Ostvarenje ovog cilja, između ostalog podrazumijeva: ograničenje proširivanja građevinskog zemljišta na najmanju moguću mjeru i racionalnu upotrebu prostora za urbanizaciju i kontrolu i ograničavanje intenzivnijeg širenja urbanih područja.³⁶

Prema prostornom planu Crne Gore, osnovi koncepta razvoja stanovanja proističu iz aktivne stambene politike u Crnoj Gori i savremenih razvojnih principa i smjernica, prihvaćenih odgovarajućim međunarodnim razvojnim dokumentima (kao što su, na primjer, Agenda Habitat, Evropska socijalna deklaracija i sl.). Naglasak je na sedam grupa pitanja:

- razvoj i pružanje kvalitetnih stambenih usluga;
- zaštita korisnika u ostvarivanju stambenih prava;
- zaštitu i ostvarivanje čovjekovih prava;
- razni oblici partnerstva sa neprofitnim sektorom u ovoj oblasti;
- sprečavanje, odnosno smanjivanje i postupno otklanjanje beskućništva (broja beskućnika);
- obezbjeđivanje stanovanja koje je „prihvatljivo“ u pogledu cijene, naročito za one ljude koji ne raspolažu odgovarajućim finansijskim sredstvima.

3.1.2.4. *Strategija razvoja građevinarstva Crne Gore do 2020. godine*

Crnogorska Vlada je u 2010. godini usvojila Strategiju razvoja građevinarstva Crne Gore do 2020. godine, sa ciljem da „doprinese glavnom usmjeravanju razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine, da bi se u najvećoj mjeri koristili sopstveni potencijali na najefikasniji način. Glavni ciljevi su da oblast građevinarstva postane inovativna i zadovoljava potrebe crnogorskih građana i i ekonomije na efikasan način, da postane dio građevinarstva Evropske Unije, da pruža konkurentne usluge na međunarodnim projektima i isporučuje proizvode sa standardnim kvalitetom.“³⁷

U uvodu Strategije prezentovane su karakteristike građevinarstva kao djelatnosti, građevinarstva EU i Crne Gore, date su opšte ocjene o građevinarstvu i predočene vizija, misija i strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori.

³⁵ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str. 59

³⁶ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, 2008.g, str. 98

³⁷ Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine

Također, u Strategiji je urađena SWOT analiza osnovnih komponenti i strateških opredjeljenja razvoja građevinarstva: pravnog i institucionalnog okvira, tehničke regulative, kontinuiteta kapitalnih investicija, jačanja konkurentnosti građevinske operative, formiranja adekvatne strukture radne snage i razvoja industrije građevinskih materijala.

U narednim cjelinama, Strategija je dala detaljnu analizu prepoznatih sedam osnovnih strateških opredjeljenja, kao okosnica razvoja građevinarstva u Crnoj Gori u narednom periodu. Za svako strateško opredjeljenje predloženi su pravci djelovanja u predstojećem periodu, u cilju unapređenja aktuelnog stanja.

Na kraju, u dokumentu je prezentovan Akcioni plan za svako analizirano strateško opredjeljenje. U akcionom planu su prezentovani prioritetni pravci djelovanja u okviru svakog strateškog opredjeljenja, predložene mjere za realizaciju prepoznatih pravaca djelovanja, definisan period njihove implementacije, odgovorne institucije za njihovu realizaciju, indikatori za mjerenje stepena realizacije, kao i finansijska komponenta pokrivenosti predloženih mjera.

U osnovi, Strategija je definisala viziju i dala dugoročne smjernice razvoja građevinarstva u Crnoj Gori, a njena dosljedna primjena podrazumijevaće dugoročni proces praćenja realizacije u kojem će se obaviti revizija postojećih dokumenata, identifikovanih problema, postavljenih ciljeva i predloženih mjera.

Poseban segment Strategije bavio se kontinuitetom kapitalnih investicija, kao jednim od sedam strateških opredjeljenja, pri čemu su razmatrane planirane investicije u pet osnovnih sektora na osnovu relevantnih strategija, akcionih i master planova za ove sektore. Prema tim analizama, procijenjena su ukupna ulaganja do 2020. godine u iznosu od 18 do 21 milijardu eura, a prema strukturi najveća ulaganja očekivana su u sektoru turizma oko 10.5 milijardi €, zatim u sektoru stanovanja oko 4 milijarde €. Slijedi sektor energetike sa oko 2 milijarde €, sektor transportne infrastrukture sa očekivanih oko 1.5 milijardi € bez autoputa ili oko 4 milijarde sa autoputem. Najmanje ulaganja očekuje se u sektoru zaštite životne sredine (vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda i odlaganje čvrstog otpada), oko 0.5 milijardi €.

Dakle, sektor stanovanja je drugi po iznosu planiranih investicija, iako u evropskim zemljama on ima uvijek vodeću investicionu ulogu i obuhvata oko 63% ukupnih investicija u građevinarstvu.³⁸

Na osnovu sprovedene analize u Strategiji razvoja građevinarstva su definisane mjere i aktivnosti kojima bi se obezbijedio kontinuitet kapitalnih investicija i maksimalno iskoristili ovi potencijali u cilju razvoja građevinarstva. U odnosu na stambeni sektor predviđeno je da se definiše dugogodišnja strategija stambene izgradnje, kroz neposrednu realizaciju aktivnosti:³⁹

- utvrditi mjere prihvatljivog finansiranja preko Vladinog programa državnog podsticanja stanogradnje, subvencioniranje stambenih kredita i sl.;
- utvrditi mjere za legalizaciju neformalnih naselja u cilju smanjenja seizmičkog rizika, urbane organizacije naselja i infrastrukturnog uređenja životnog prostora:
 - analiza prostora i postojećeg stanja izgrađenih 90.000 objekata bespravne gradnje.
 - studija izvodljivosti sa analizom problema i predlozima za njihovo otklanjanje i finansiranje.

³⁸ Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine, str. 50

³⁹ Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine, str. 55

3.1.2.5. *Zaključak o prioritetnim strateškim dokumentima*

Na osnovu izvršenog prikaza mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- osnovni strateški dokument Crne Gore je Nacionalna strategija održivog razvoja, a održivi razvoj je strateški cilj Crne Gore i kao takav je naglašen u svim analiziranim dokumentima;
- postoji velika međusobna usklađenost analiziranih dokumenata u pogledu pojedinačnih ciljeva i mjera u stambenoj oblasti i oblasti socijalne politike;
- u svim dokumentima prepoznate su mogućnosti sektora stanovanja, a samo u prostornom planu su date opšte napomene u vezi ovog sektora, sa naglaskom na očuvanje prostora i davanje prednosti rekonstrukciji i revitalizaciji (naselja);
- prostor je najvredniji resurs koji treba sačuvati, posebno od nelegalne gradnje i od suburbanizacije;
- omogućavanje jednakog pristupa uslugama, odnosno stanovanju, jedan je od koraka smanjenja siromaštva;
- povećanje kvaliteta života u nedovoljno razvijenim opštinama, podrazumijeva i mjere u vezi sa različitim načinima obezbjeđenja stanova;
- stanovanje je identifikovano kao izrazito investiciono podsticajan sektor.

3.1.3. *Institucionalni okvir u zemlji*

Sagledavanje cjelokupne slike stanovanja nije moguće bez osvrta na učesnike i njihove uloge u ovoj oblasti. U ovom dijelu je dat prikaz učesnika u kreiranju, vođenju i realizaciji politike stanovanja, a u tom cilju su posebno prikazani:

- centralni nivo vlasti – Sektor za razvoj stanovanja (kao dio nadležnog Ministarstva održivog razvoja i turizma),
- jedinice lokalne samouprave,
- Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju (CFSSI),
- Stambena zadruga „Solidarno“.

3.1.3.1. *Centralni nivo vlasti*

Centralni nivo vlasti utvrđuje strateške ciljeve i održive politike u svim oblastima života i privrede i odgovoran je za utvrđivanje opšte svrhe, ciljeva i mjera koje uključuju kreiranje pravnog okvira i finansijskih mjera za sprovođenje određene politike. S tim u vezi je i definisanje odgovornosti za njihovo sprovođenje.

Na centralnom nivou su poslovi stanovanja i stambene politike u nadležnosti Ministarstva održivog razvoja i turizma i koncentrisani su u posebnom Sektoru za razvoj stanovanja.

Tokom implementacije Akcionog plana za stanovanje za period 2005. - 2008. godine, javili su se prvi problemi u dijelu izrade pravne legislative iz oblasti stanovanja, što je ukazalo na potrebu podizanja kvaliteta kadrova u okviru državne uprave i lokalnih jedinica, nadležnih za tu vrstu aktivnosti. Kao odgovor na novonastale potrebe formiran je Sektor za razvoj stanovanja.

Sektor je osnovan u decembru 2008. godine u okviru Ministarstva za ekonomski razvoj, da bi poslije konstituisanja nove Vlade u junu 2009. godine pripao novoosnovanom Ministarstvu za uređenje prostora i zaštitu životne sredine. U trenutku izrade ove Strategije došlo je do reorganizacije državne uprave pa je ovaj dio uprave pripao u nadležnost novoosnovanog Ministarstva održivog razvoja i turizma.

Osnivanje sektora je u velikoj mjeri doprinijelo da se intenzivnim radom ubrzaju i kvalitetnije obavljaju obaveze predviđene Akcionim planom. Značajno je spomenuti da je od trenutka

osnivanja sektora, kao funkcionalne jedinice relevantne za rješavanje pitanja u oblasti stanovanja, pokrenut i uspješno priveden kraju veliki broj projekata, dok su neki od njih u fazi realizacije.

Sektor za razvoj stanovanja se, prema sadašnjoj organizacionoj strukturi sastoji iz 2 odsjeka i to: Odsjek za monitoring i razvoj, Odsjek za upravljanje i održavanje stambenog fonda i razvoj stambenog zadugarstva.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma preko svog Sektora za razvoj stanovanja obavlja poslove uprave koji se odnose na sistem stambenih odnosa, etažnu svojinu, upravljanje i održavanje stambenog fonda, pretvaranje posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije, stambeno zadugarstvo, politiku unapređenja stambenog fonda, politiku unapređenja razvoja nekretnina, privatno-javno partnerstvo u oblasti stanovanja, itd.

Prema Izvještaju o radu Sektora za razvoj stanovanja u 2010. godini, ovaj Sektor je bio uključen u realizaciju značajnog broja aktivnosti u cilju unapređenja zakonske regulative i realizacije projekata iz stambene oblasti o kojima će biti više riječi u poglavlju 6. U okviru aktivnosti ovog sektora ostvarena je međunarodna saradnja i komunikacija sa javnošću i započeti sljedeći projekti: Nadogradnja ravnih krovova; Unapređenje energetske efikasnosti u stanovanju; Unapređenje prilika za razvoj biznisa u stanovanju.

Pretpostavka je da će ovaj sektor od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma biti zadužen za realizaciju zaključaka Vlade Crne Gore⁴⁰ u vezi rješavanja stambenih pitanja državnih službenika i namještenika, između ostalog, i za pripremu najpovoljnijeg modela za rješavanje ovog pitanja u saradnji sa Crnogorskim fondom za solidarnu stambenu izgradnju i inostranim ekspertima.

3.1.3.2. *Jedinice lokalne samouprave*

Načelno, u većini zemalja je stanovanje u prvom redu u nadležnosti lokalnih vlasti, što proizlazi i iz samog karaktera stanovanja koje je nekretninom vezano na određeno područje i lokalnu zajednicu. Osim toga, lokalna zajednica najbolje prepoznaje svoje lokalne potrebe, pa tako i probleme stanovanja svojih građana. Na lokalnim vlastima u većini zemalja je prvenstveno pitanje fizičkog planiranja i uređenja prostora, osiguranje raspoloživosti stambenog fonda, zemljišta, infrastrukture i pratećih usluga, kao i distribucija stanova socijalnog najamnog sektora, te raspodjela raznih subjektivnih stambenih potpora.

Lokalna samouprava je u prethodnom periodu imala određenu ulogu u oblasti stanovanja i stanogradnje u okviru koje je izgradila značajan broj stanova, posebno za kategorije stanovništva u stanju socijalne potrebe, kombinacijom svojih sredstava, saradnje sa NVO sektorom i kreditnim angažmanom sa bankama.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (Sl. list RCG 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, Sl. list CG. 88/09) "lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva". Saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava donosi određena dokumenta (propise) i obavlja određene aktivnosti, koje imaju direktne ili indirektno veze sa oblasti stanovanja. S tim u vezi, Opština u skladu sa zakonom i drugim propisima, donosi između ostalog i prostorno-urbanističke i druge planove.

Aktivnosti koje podržavaju oblast stanovanja ili su u direktnoj vezi sa njom, definisane u Zakonu o lokalnoj samoupravi su:

⁴⁰ Vlada Crne Gore: Zaključci br.03-281 od 31. marta 2011. godine

- uređenje i obezbjeđenje privođenja namjeni građevinskog zemljišta u skladu sa lokalnim planskim dokumentima i komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
- uređenje odnosa u oblasti stanovanja i staranje o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada,
- u skladu sa mogućnostima, uređenje i obezbjeđenje rješavanja stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa posebnim potrebama i pomoć u radu humanitarnim i nevladinim organizacijama iz ovih oblasti, itd.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG 42/03, 44/03, Sl. list CG 05/08, 51/08, 74/10) uređuju se izvori sredstava, način finansijskog izravnanja i korišćenja uslovnih dotacija, kao i način finansiranja sopstvenih poslova lokalne samouprave utvrđenih Ustavom, zakonom i drugim propisima. Između ostalog, opština ostvaruje prihode po osnovu poreza na nepokretnosti i naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Takođe, ovim Zakonom je utvrđeno da se opštini ustupa 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njenoj teritoriji, koje je uvela država.

U skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, lokalna samouprava, odnosno njen nadležni organ:

- propisuje normative i standarde za nužne radove;
- obezbjeđuje izvođenje hitnih radova, preko privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica ili na drugi način, na teret stambene zgrade, ako organi upravljanja stambene zgrade ne obezbijede njihovo izvođenje;
- može da obezbijedi kreditiranje pod povoljnim uslovima za izvođenje nužnih radova održavanja zajedničkih djelova stambene zgrade;
- rješenjem, shodno odluci skupštine etažnih vlasnika, obračunava iznos i utvrđuje način plaćanja troškova održavanja stambene zgrade;
- propisuje obim i vrstu dopuštenih radova kojim bi mogli: narušavati izgled fasada postavljanjem uređaja; mijenjati izgled stambene zgrade zastakljivanjem; mijenjati izgled stambene zgrade zaziđivanjem; mijenjati i narušavati izgled na drugi način;
- vodi registar etažnih vlasnika, registar stambenih zgrada i njihovih posebnih djelova i registar upravnika stambenih zgrada;
- donosi odluku o kućnom redu u stambenim zgradama;
- obezbjeđuje sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima, što osim finansijskih sredstava podrazumijeva i mogućnost obezbjeđenja i građevinskog zemljišta i drugih sredstava, u skladu sa zakonom.
- uređuje propisom rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za jedinicu lokalne samouprave.

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave, koje se posredno tiču stanogradnje i politike stanovanja, predviđene su i Zakonom o izgradnji objekata i uređenju prostora, prema kojem, lokalna samouprava, ili njeni organi:

- vodi dokumentacionu osnovu o prostoru;
- podnosi izvještaj o stanju uređenja prostora;
- skupština lokalne samouprave donosi lokalne planske dokumente;
- obezbjeđuje finansijska sredstva za donošenje lokalnih planskih dokumenata;
- radi separat o urbanističko-tehničkim uslovima;
- donosi program uređenja zemljišta i u skladu sa njim obezbjeđuje uređivanje građevinskog zemljišta;

- propisuje uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr;
- izdaje građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji se grade u skladu sa lokalnim planskim dokumentima;
- rješenjem odobrava uklanjanje dotrajalih objekata, uređuje i obezbjeđuje uslove i mjere koje je potrebno sprovesti i obezbijediti prilikom njihovog uklanjanja;
- nadležnost lokalne samouprave je predviđena i kod građenja, postavljanja i uklanjanja pomoćnih objekata (koji služe korišćenju stambenih i drugih objekata) i montažnih objekata pomoćnog karaktera koji se postavljaju u naseljenim mjestima.

3.1.3.3. Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju (CFSSI)

Krajem 80-tih i početkom 90-tih godina prošlog vijeka, došlo je do gašenja Stambenog fonda, kao višedecenijskog sistema funkcionisanja i institucionalnog načina rješavanja stambenih pitanja i potreba zaposlenih građana Crne Gore. Savez sindikata Crne Gore je u tom periodu otpočeo kampanju iniciranja, potenciranja i realizacije ponovne ideje za formiranje Sindikalnog fonda za stambenu izgradnju.

Projekat izgradnje stanova je prvi projekat koji je bio od najšireg socijalnog značaja za građane Crne Gore, a izgrađeni su stambeni objekti u Kolašinu od 28 stambenih jedinica i Podgorici od 365 stambenih jedinica. Ovi projekti bili su dovoljan argument Savezu sindikata Crne Gore da kroz pregovore sa Vladom Crne Gore i Privrednom komorom Crne Gore, prilikom potpisivanja Opšteg kolektivnog ugovora, kroz član 68 (2004. godine) definiše ulogu Sindikalnog fonda za solidarnu stambenu izgradnju.

Početak novog institucionalnog rješavanja stambenih pitanja, kroz pravni okvir Opšteg kolektivnog ugovora u Crnoj Gori i socijalno partnerstvo, već nakon godinu dana dali su rezultate kroz participaciju velikog broja pravnih subjekata u fondu. Za vrijeme trajanja člana 68 Opšteg kolektivnog ugovora, u Sindikalnom fondu za solidarnu stambenu izgradnju je participiralo 4.000 pravnih subjekata. Poslije ukidanja člana 68, 2006. godine, kada je ukinuta obaveza pravnih subjekata da participiraju (uplaćuju doprinos na bruto zaradu od 0,7%), broj privrednih subjekata u fondu se značajno smanjio. Tako je projekat Sindikalnog fonda za solidarnu stambenu izgradnju nastavio sa radom na principu dobrovoljne finansijske participacije članica Fonda. Lokalna samouprava (opštine) je dala podršku fondu dodjelom besplatnih placeva za stambenu gradnju.

Međutim, objektivna nemogućnost Sindikalnog fonda za solidarnu stambenu izgradnju i Saveza sindikata Crne Gore da samostalno realizuju planirane aktivnosti, kao i zahtjevi velikog broja zaposlenih za rješavanje stambenih pitanja, dovele su 01.03.2007. godine do zaključenja Ugovora o saradnji na izgradnji stanova solidarnosti između Vlade Crne Gore, Unije poslodavaca i Saveza sindikata Crne Gore, kojim je predviđeno da se aktivnosti na izgradnji stanova realizuju preko d.o.o. »Sindikalni fond za solidarnu stambenu izgradnju«.

Odlukom Vlade Crne Gore o pristupanju Sindikalnom fondu za solidarnu stambenu izgradnju u svojstvu člana Društva i odlukama Skupštine Unije poslodavaca Crne Gore i Skupštine Saveza sindikata Crne Gore, Rješenjem Privrednog suda novembra mjeseca 2008. godine u Podgorici je formiran *Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju*. Formiranjem fonda (jednog od prvih, ovog tipa u regionu) dat je značajan doprinos razvoju sektora socijalnog stanovanja, kroz implementaciju solidarne misije fonda. Danas fond broji oko 1.700 pravnih lica - članica fonda, uz napomenu da fizička lica nemaju mogućnost participacije i pored izraženog interesovanja.

Osnovni vidovi finansiranja aktivnosti fonda su:

- 30% projekta se finansira od strane lokalne samouprave (dodjela urbanističke parcele od opštine bez naknade i oslobađanje od troškova uređenja građevinskog zemljišta sa namjenom da se na predmetnom zemljištu u određenom roku realizuje izgradnja stanova), za šta su sve opštine u Crnoj Gori donijele Odluke o prenosu zemljišta na „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju “ d.o.o. Podgorica, kao investitora;
- princip dobrovoljnosti - ulagači uplaćuju Fondu iznos koji se obračunava primjenom procenta od 0,7% na zbir svih bruto zarada zaposlenih kod Ulagača za prethodni mjesec. Pri tome, bruto zarada predstavlja samo osnovicu za obračun sredstava, a sredstva Ulagač faktički obezbjeđuje iz sopstvenih izvora (prihoda), a ne iz zarada zaposlenih, pri čemu Ulagač ima pravo da uplaćuje i veće iznose od iznosa predviđenih Ugovorom o ulaganju i udruživanju sredstava. Sredstva se članicama vraćaju u cjelokupnom iznosu kroz dobijeni m² stana.
- kreditna sredstva, odnosno kreditno učešće finansijskih partnera kako iz zemlje, tako i iz inostranstva. Kreditna sredstva su neophodna radi zatvaranja finansijske konstrukcije, a temelje se na obezbjeđenju vraćanja kredita kroz Ugovore o hipoteci na predmetnom zemljištu i stambenoj jedinici.

Od osnivanja Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju do danas završeno je oko 7.927 m² (neto površine objekata), a u toku je izgradnja još oko 34.357 m² u opštinama koje su navedene u tabeli.

Tabela 1. Prikaz realizacije izgradnje stanova po opštinama od 2007. do 2010. godine⁴¹

Opština i lokacija	Tip objekta	Broj stambenih jedinica	Izgradnja u toku/Završeno	Neto površina objekta u m ²
Andrijevića	stambeno - poslovni objekat	9	Izgradnja u toku	534
Berane	stambeni objekat	90	Izgradnja u toku	5.705
Budva	stambeno - poslovni objekat (dva objekta)	107	Izgradnja u toku	7.236
Nikšić	stambeni objekat (Podtrebjesa)	85	Izgradnja u toku	4.912
	stambeni objekat (Rudo Polje)	31	Završeno	1.586
Podgorica	stambeni objekat (Kakaricka gora)	104	Izgradnja u toku	6.996
	stambeni objekat (Konik -Stari Aerodrom)	93	Završeno	4.636
Cetinje	stambeni objekat	52	Izgradnja u toku	2.979
Tivat	stambeni objekat	20	Izgradnja u toku	1.457
Rožaje	stambeno - poslovni objekat	54	Izgradnja u toku	2.593
Mojkovac	stambeno - poslovni objekat	25	Izgradnja u toku	1.945
Pljevlja	stambeni objekat	26	Završeno	1.705
ukupno		696		42.284
ukupno izgradnja u toku		546		34.357
ukupno završeno		150		7.927

⁴¹ Podaci dobijeni od Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju

3.1.3.4. Stambene zadruge

Osnivanje i rad stambenih zadruga bili su regulisani članovima 85. do 94. Zakona o stambenim odnosima (Sl. list SRCG. 45/90, 38/91, 14/93, 34/94, 21/95) i Zakonom o zadrugama (Sl. list SRJ 41/96, 12/98), dok se od kraja 2010. godine reguliše Zakonom o stambenim zadrugama (Sl. list CG. 73/10). Trenutno je prema podacima Centralnog registra Privrednog suda, u Crnoj Gori registrovano 6 aktivnih zadruga, od kojih je po obimu preduzetih aktivnosti najaktivnija stambena zadruga Solidarno.

Stambenu zadrugu "Solidarno" je osnovalo Ministarstvo prosvjete i nauke maja 2002. godine sa ciljem rješavanja stambenog pitanja prosvjetnih radnika. SZ „Solidarno“ je izgradnjom stambenih objekata na lokacijama, koje su dodijeljene od lokalnih samouprava i oslobođene od plaćanja svih komunalija i priključaka, u značajnoj mjeri ubrzala proces rješavanja gorućeg problema u prosvjeti. Drugi oblik djelovanja zadruge je kreditiranje, pri čemu zadruga dodjeljuje kredite za kolektivnu izgradnju, za individualno rješavanje stambenog pitanja i za adaptaciju, uz godišnju kamatu od 1% na period od 3-30 godina, kako je definisano zadružnim pravilima.

Osnovni dokumenti na kojima se zasniva rad zadruge su: zadružna pravila i pravilnik za raspodjelu stambenih kredita zadrugarima. S obzirom na donošenje novog Zakona o stambenim zadrugama (Sl.list CG, 73/10), u toku je postupak prilagođavanja oba dokumenta novom Zakonu o stambenim zadrugama.

Tabela 2. Podaci izgradnji objekata finansiranih od strane SZ Solidarno u periodu od 2002 do 2010. godine

R.b.	Opština	Broj stanova	Cijena po m ² (u €)	Izgradnja u toku/ Završeno	Neto površina u m ²	Bruto površina u m ²
1	Berane	33	498	Završeno	1.919	2.700
2	Pljevlja	16	594	Završeno	554	792
3	Bijelo Polje	24	430	Završeno	1.325	1.723
4	Bijelo Polje	48	440	Završeno	2.641	3.433
5	Kolašin	16	530	Završeno	723	940
6	Nikšić	6	490	Završeno	289	379
7	Nikšić	6	490	Završeno	289	379
8	Petrovac	10	350	Završeno	292	358
9	Plužine	12	532	Izgradnja u toku	*	*
10	Žabljak	24	585	Izgradnja u toku	*	*
11	Nikšić	74	*	Dobijena građ. doz.	*	*
12	Podgorica	75	640	Izgradnja u toku	*	*
	UKUPNO - završeno	159		Završeno	8.032	10.704
	UKUPNO – izgradnja u toku	185		Izgradnja u toku		

*nedostupni podaci

Principi rada Zadruge su princip solidarnosti i princip dobrovoljnosti. Računa se na solidarnost i pomoć svih prosvjetnih radnika u cilju zajedničkog "prosvjetnog interesa". Prihodi SZ Solidarno se ostvaruju po osnovu uplata Vlade Crne Gore i resornog ministarstva, po osnovu članarine zadrugara i povraćaja kreditnih sredstava.

Svaki prosvjetni radnik može na principu dobrovoljnosti biti član Zadruge ako uplaćuje mjesečno 2% od neto ličnog dohotka na račun Zadruge, kao i 5€ članarine na godišnjem nivou. Uplatom od 2% članarine zadrugara, SZ »Solidarno« ostvaruje u prosjeku na mjesečnom nivou priliv od oko 19.590 €, a po osnovu povraćaja već zaduženih kredita (individualnih i kolektivnih) oko 17.370 €.

Osim toga, od osnivanja SZ "Solidarno" zaključno sa 2007. godinom, Ministarstvo prosvjete i nauke i Vlada Crne Gore su, po osnovu aktivnosti zadruge, uplatili iznos od 1.071.183,00 €. U 2008. godini Sindikat prosvjete i Ministarstvo prosvjete i nauke su kroz Kolektivni Ugovor dogovorili, a Vlada Crne Gore Zaključkom prihvatila dogovor da se u 3 godine (2008, 2009. i 2010.) na račun SZ "Solidarno" uplaćuje godišnje iznos od 350.000 (200.000 € Vlada Crne Gore, a resorno Ministarstvo 150.000 €).

U izgradnji stambenih objekata SZ „Solidarno“ je participirala do 70% sredstava, dok je ostatak obezbijeđen kreditnim linijama kod poslovnih banaka u Crnoj Gori, kao i ličnim učešćem zadrugara – korisnika stanova.

SZ "Solidarno" je do sada predala na korišćenje 159 stambenih jedinica, a trenutno se gradi ili namjerava otpočeti sa izgradnjom 185 stambenih jedinica. Takođe, SZ "Solidarno" aktivno radi na pripremanju projekata za izgradnju stambenih objekata u sljedećim opštinama: Budva, (150 stambenih jedinica), Herceg Novi (60 stambenih jedinica), Kotor (40 stambenih jedinica), Tivat (40 stambenih jedinica).

Osim kolektivne gradnje, SZ "Solidarno" je imala značajne aktivnosti i po osnovu dodjeljivanja kredita za individualno rješavanje stambenog pitanja svojim zadrugarima, gdje je do sada plasirala oko 1.900.000 € (Tabela 3).

Tabela 3. Podaci o kreditima za individualno rješavanje stambenog pitanja obezbjeđenim od SZ Solidarno za period od 2002. do 2010. godine

R.br.	Opština	Iznos kredita	R.br.	Opština	Iznos kredita
1.	Podgorica	750.596	12.	Plav	25.000
2.	Danilovgrad	78.500	13.	Pljevlja	94.000
3.	Cetinje	62.000	14.	Žabljak	23.000
4.	Nikšić	330.500	15.	Rožaje	21.000
5.	Plužine	5.000	16.	Kotor	58.800
6.	Šavnik	10.000	17.	Tivat	31.000
7.	Kolašin	63.000	18.	Herceg Novi	57.500
8.	Mojkovac	23.000	19.	Bar	48.000
9.	Bijelo Polje	105.000	20.	Ulcinj	20.000
10.	Berane	39.000	21.	Budva	33.500
11.	Andrijevisa	9.000			
UKUPNO					1.887.396

Takođe, treba reći da je SZ "Solidarno", poštujući princip solidarnosti, u prethodnom periodu dodijelila svojim zadrugarima iznos od 92.000,00 € kroz razne vidove pomoći, kao nepovratna sredstva (za elementarne nepogode, subvencioniranje kamata, itd.).

3.1.3.5. Zaključak o institucionalnom okviru

Na osnovu prikazane identifikacije glavnih učesnika i njihovih uloga, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- centralna vlast, a posebno Ministarstvo održivog razvoja i turizma u kojem djeluje Sektor za razvoj stanovanja, su osnovni subjekti u kreiranju stambene politike, i u skladu sa tim biće odgovorni za sprovođenje ove Strategije,

- na centralnom nivou biće potrebno angažovanje i drugih resora (ministarstva nadležna za rad, socijalnu politiku, finansije, ekonomiju, lokalnu upravu itd.), ali i drugih državnih organa (Uprava za nekretnine, Monstat itd.), kako bi se obezbijedilo koordinisano djelovanje u stambenom sektoru,
- u procesu decentralizacije vlasti, lokalnoj samoupravi su predate brojne nadležnosti, ali i omogućeno adekvatno obezbjeđenje prihoda, za realizaciju tih nadležnosti,
- uspostavljanjem i radom Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju, čiji su suosnivači Unija poslodavaca, Savez sindikata i Vlada Crne Gore, stvoreni su prvi preduslovi za obezbjeđenje stanova pod povoljnim uslovima, ali za ograničenu populaciju zaposlenih kod privrednih subjekata koji su članovi ovog fonda,
- broj i djelatnost stambenih zadruga se može smatrati nedovoljnim (izuzev djelatnosti stambene zadruge "Solidarno"), ali se očekuje da novodoneseni Zakon o stambenim zadrugama da podstrek ovom obliku udruživanja zainteresovanih strana, naročito ako se ima u vidu zakonom stvorena mogućnost da i pravna lica mogu biti članovi zadruge, što do sada nije bio slučaj,
- uključivanjem lokalnih samouprava u projekte CFSSI i stambene zadruge Solidarno, kroz obezbjeđenje zemljišta i oslobađanja od naknada za komunalno opremanje zemljišta, daje se podstrek privatno-javnom partnerstvu koje je prepoznato kao jedan od značajnijih oblika stambenog finansiranja u zemljama u tranziciji.

3.2. PRIKAZ SITUACIJE U OBLASTIMA RELEVANTNIM ZA STANOVANJE

U okviru prikaza situacije u oblastima relevantnim za stanovanje dat je osvrt na:

- stanovništvo,
- ekonomsku situaciju,
- socio-ekonomsku situaciju stanovništva,
- korišćenje zemljišta i
- infrastrukturnu podršku stambenoj izgradnji

3.2.1. Stanovništvo

Stanovništvo značajno utiče na ukupna kretanja u ekonomiji zemlje, kroz ponudu rada, s jedne strane, i kroz komponentu potrošnje, s druge strane. Demografska kretanja su polazna i relevantna osnova za oblast stanovanja. Ova kretanja predstavljaju inpute za izradu stambene politike i politike ukupnog razvoja u Crnoj Gori.

Površina Crne Gore iznosi 13.812 km², a broj stanovnika prema popisu iz 2003. godine je iznosio 620.145 stanovnika (0,52% više u odnosu na procijenjeni broj stanovnika u prethodnoj godini), što je rezultiralo gustom naseljenosti od 44,9 stanovnika/km².

Kontinentalni dio zemlje, karakteriše izraženo demografsko pražnjenje svih opština ovog regiona, dok središnji i primorski region karakteriše povećanje broja stanovnika. Prema procjenama Monstata, taj trend je nastavljen i u periodu poslije popisa. Uporedo sa rastom broja stanovnika u središnjem i primorskom regionu, raste i broj radno-sposobnog stanovništva u ovim regionima.

Prema procjeni Monstata za 2009. godinu, stanovništvo u Crnoj Gori pokazuje tendenciju blagog rasta. Naime, prema ovoj procjeni, Crna Gora je u 2009. godini imala oko 630.000 stanovnika i oko 183.000 domaćinstava, odnosno prosječno domaćinstvo broji 3,4 člana, što je više u odnosu na prosjek u zemljama EU (2,5 članova po domaćinstvu). Od ukupnog procijenjenog broja, u

glavnom gradu Podgorici živi oko 170.000 stanovnika (što je 1/3 ukupnog broja), 1/3 na primorju, a 1/3 u manje razvijenim i sjevernim predjelima Crne Gore.

U tabelama koje slijede dato je kretanje broja stanovnika i domaćinstava u Crnoj Gori prema popisima za period 1961. - 2003. godine (Tabela 4) i procjena broja stanovnika za period 2004 - 2009. godina (Tabela 5).

Tabela 4. Kretanje broja stanovnika i domaćinstava u Crnoj Gori (prema rezultatima popisa)⁴²

Godina	Broj stanovnika	Broj domaćinstava
1961.	471.894	106.569
1971.	529.604	121.911
1981.	584.310	142.692
1991.	615.035	163.274
2003.	620.145	180.517

Tabela 5. Procjena broja stanovnika za period 2004 - 2009. godine⁴³

Godine	Broj stanovnika sredinom godine
2004	622.118
2005	623.277
2006	624.241
2007	626.188
2008	628.804
2009	631.536

S obzirom na broj stanovnika u Crnoj Gori prema popisu iz 2003. godine i Monstatovu procjenu broja stanovnika za 2009. godinu, može se govoriti o procijenjenom porastu broja stanovnika za 1,8% u 2009. godini, u odnosu na godinu posljednjeg popisa, 2003. godine

Prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini u Crnoj Gori ima 620.029 stanovnika, od čega su 50,61% (ili 313.793) žene, a 49,39% (ili 306.236) muškarci. Podatak ukazuje na blagi pad broja stanovnika (od 116 lica) u odnosu na broj stanovnika prema popisu u 2003. godini.

Najveći broj stanovnika prema preliminarnim rezultatima popisa obavljenog u 2011. godini ima Podgorica (185.937 stanovnika), što predstavlja 30% stanovništva Crne Gore, zatim slijede Nikšić i Bijelo Polje. U ove tri opštine skoncentrisano je oko 50% ukupnog stanovništva Crne Gore. Opštine sa najmanjim brojem stanovnika su Šavnik, Plužine i Žabljak. U naseljima gradskog tipa živi 392.020 stanovnika, što predstavlja 63% ukupnog stanovništva, dok u ostalim naseljima živi 228.009 stanovnika⁴⁴.

3.2.2. Opšta ekonomska situacija u zemlji

Crna Gora je početkom ovog vijeka zabilježila značajan napredak u pogledu privrednog razvoja. Stopa rasta BDP se povećala sa 1% (koliko je iznosila u 2001. godini) na 11% (u 2007. godini). U periodu od 2005. – 2007. godine, BDP po glavi stanovnika se udvostručio i dostigao u 2008. godini 11.500 €, da bi se u 2009. godini smanjio na 9.900 €. U periodu od 2005. – 2008. godine, prosječne bruto zarade su se udvostručile i iznosile 609 € mjesečno, da bi u 2009. godini dostigle

⁴² Monstat, Statistički godišnjak, 2009. godine

⁴³ Procjenu uradio Monstat.

⁴⁴ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Saopštenje Zavoda za statistiku Crne Gore od 12.07.2011. godine.

iznos od 643 €. Prosječna mjesečna potrošnja domaćinstva u 2008. godini je iznosila 638 €, što je za 40% više nego u 2005. godini. Do 2005. godine stope nezaposlenosti su iznosile oko 30% , da bi se u kasnijem periodu značajno smanjile (na 11.42 % u 2009. godini).⁴⁵ Ovaj period je obilježio značajan rast direktnih stranih investicija, posebno u sektoru nekretnina. U 2007. i 2009. godini su ostvarene najveće direktne strane investicije u sektoru nekretnina.

U 2009. godini globalna kriza je prekinula intenzivan privredni razvoj Crne Gore, ostvaren u periodu od 2005. - 2008. godine. Problemi su se odrazili manje ili više na sve sektore crnogorske privrede i potvrdile tezu o osjetljivosti malih i visoko otvorenih ekonomija, kakva je ekonomija Crne Gore. U 2009. godini DBP je ostvario negativan realan rast od 5,7%⁴⁶. Inflacija je zabilježila stopu od 3,4%. Smanjena likvidnost banaka je značajno ograničila mogućnost njihove kreditne podrške privredi, što je bitno umanjilo likvidnost privrede, kao i ukupnu privrednu aktivnost. Berzanski indikatori su smanjeni za 70% u odnosu na njihove maksimalne vrijednosti u proteklom periodu. Rast pritiska na javne finansije doveo je do stvaranja budžetskog deficita od 4,4% BDP. Fizički obim industrijske proizvodnje je smanjen za 32,2%. Inflacija se zadržala na relativno niskom nivou sa stopom od 3,2% (nivo iz 2004. godine). Usljed smanjene uvozne aktivnosti, došlo je smanjenja deficita platnog bilansa na 29,07% BDP⁴⁷.

Prethodna, 2010. godina, je bila suočena sa brojnim problemima. Obilježila ju je izrazita globalna finansijska kriza. Iako pokazuje znake slabljenja, izvjesno je da će trebati još vremena za njeno uspješno saniranje, a posljedice krize će se, očito, reflektovati u dužem predstojećem periodu.

Činjenica da je za zemlje Evropske Unije, koje predstavljaju najvažnije ekonomske partnere Crne Gore, predviđen ekonomski rast od samo 0,5% u 2010. godini, sigurno će imati negativne reperkusije i na privredni rast Crne Gore.

Sagledavajući zadnji kvartal prethodne godine, izvjesno je da je 2010. godinu obilježio visok stepen uvozne zavisnosti, opadanje priliva stranih direktnih investicija, rastuća nelikvidnost privrede i njena visoka kreditna zaduženost, izostanak uloge bankarskog sektora kao finansijskog stimulatora privrednog razvoja (kroz razvoj preduzetništva i porast investicionih ulaganja), neprimjereno visok nivo privatne i javne potrošnje, neopravdano značajno oslanjanje razvoja na turizam i metalsku industriju, izostanak očekivanog početka krupnih infrastrukturnih investicionih poduhvata itd.

Ovakav makro-ekonomski ambijent, koji je obilježio prethodnu godinu, izvjesno nije mogao poslužiti kao pogodan prostor za značajniji rast građevinarstva, a s tim u vezi, i za realizaciju osnovnih pravaca razvoja zacrtane stambene politike. Očito da je kriza najviše pogodila sektor nekretnina – prije svega zbog izostanka direktnih stranih investicije i zbog opadanja tražnje za nekretninama, kao posljedice aktuelnih kreditnih ograničenja bankarskog sektora.

Međutim, i pored očiglednih problema, trendovi povećanja kapitala i likvidnih sredstava banaka su prepoznati kao prvi znaci stabilizovanja situacije u zemlji. Izgleda da je Crna Gora prevazišla glavni udar krize bolje nego što su bila pojedina očekivanja (očekivanje MMF-a). Glavni pokretači pozitivnog ekonomskog rasta u predstojećem periodu su intenziviranje aktivnosti bankarskog sektora, održavanje inflacije na stabilnom nivou, povećanje ekonomske aktivnosti, održavanje nivoa budžetskog balansa, kontrola spoljnotrgovinskog deficita, politika niskog spoljnog duga, itd. Jedino sadejstvom paralelnih mjera monetarne, fiskalne i strukturnih politika u Crnoj Gori se može računati na pozitivne trendove u ekonomiji Crne Gore.

⁴⁵ Monstat: Statistički godišnjak, 2009. godina

⁴⁶ Monstat: Statistički godišnjak, 2009. godina,
<http://www.monstat.org/userfiles/file/publikacije/Statisticki%20godini%20CG.-2010,%20za%20WEB.pdf>

⁴⁷ Ministarstvo ekonomije: „Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014 godine“, jul 2010. godine

3.2.3. Socio-ekonomska situacija stanovništva

Značajni indikatori socio-ekonomske situacije stanovništva su indikatori zaposlenosti i nezaposlenosti, podaci o prosječnoj zaradi, struktura prihoda i rashoda domaćinstva, podaci o broju i iznosima raznih oblika socijalne pomoći, kao i podaci o stopi i granicama siromaštva. Sve ove indikatore karakteriše izrazito regionalno obilježje u Crnoj Gori.

3.2.3.1. Zaposlenost i nezaposlenost

Prosječna stopa rasta broja zaposlenih u Crnoj Gori u periodu od 2005. – 2009. godine je iznosila 3,6%, a ukupan broj zaposlenih lica je na kraju 2009. godine iznosio 169.859 (u odnosu na 169.160 osoba na kraju 2008. i 159.223 na kraju 2007.). Međutim, i pored rasta, očigledno da je prosječna stopa rasta zaposlenosti u ovom periodu ipak značajno zaostajala za prosječnom stopom rasta BDP u ovom periodu (od 5,26%), što upućuje na zaključak da realan rast BDP u ovom periodu nije bio praćen adekvatnim rastom stope zaposlenosti u istom periodu.

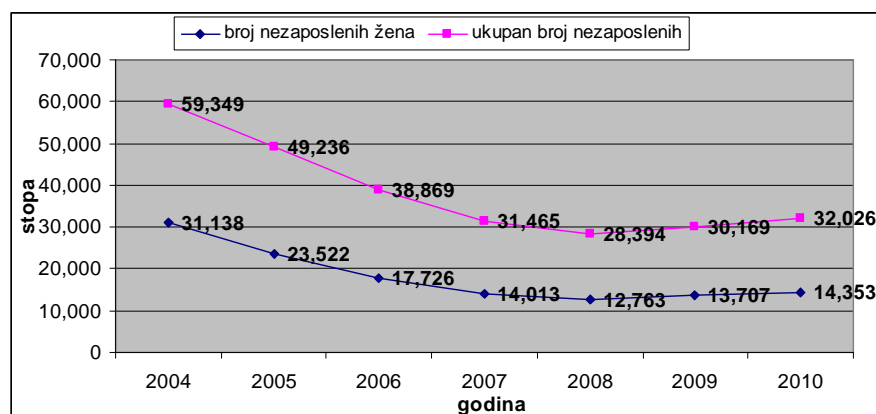
Međutim, posmatrano po regionima, porast broja zaposlenih je neravnomjeran. Broj zaposlenih u kontinentalnom regionu je u periodu 2005 – 2010. godini povećan, ali je taj rast bio značajno sporiji od rasta broja zaposlenih u središnjem i primorskom regionu zemlje. Od ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori, na kontinentalni region u 2009. godini se odnosilo samo oko 20% ukupno zaposlenih.

Sa druge strane, broj nezaposlenih lica u Crnoj Gori se permanentno smanjuje. Stopa nezaposlenosti, posmatrana kao odnos broja registrovanih nezaposlenih i aktivnog stanovništva, u Crnoj Gori je u periodu od 2005. do 2010. godine smanjena sa 18,63% u 2005. godini, na 12,12% u 2010. godini. Najmanje smanjenje nezaposlenosti u ovom periodu zabilježeno je u kontinentalnom regionu zemlje.

Stopa nezaposlenosti na dan 31. decembar 2010. godine je bila 12,12% (na isti dan prethodne godine 11,42%). Najniže stope nezaposlenosti su u opštinama Herceg Novi (7,98%), Plužine (8,09%), Bar (8,31%) i Budva (8,69%), a najveće u opštinama Mojkovac (18,39%), Bijelo Polje (18,22%) i Cetinje (17,82%). Stopa nezaposlenosti u Podgorici iznosi 10,7%.

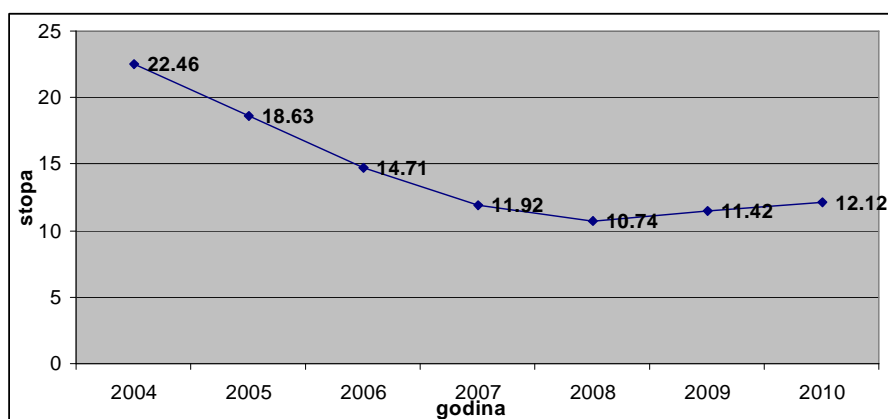
Na grafikonima koji slijede je prikazano kretanje nezaposlenosti i stope nezaposlenosti u Crnoj Gori za period od 2004. do 2010. godine, prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

Grafikon 1. Kretanje broja nezaposlenih (2004 – 2010. godina)⁴⁸



⁴⁸ Zavod za zapošljavanje Crne Gore: „Izveštaj o radu za 2010. godinu“, Podgorica, februar 2011. godine

Grafikon 2. Kretanje stope nezaposlenosti (2004 – 2010. godina)⁴⁹



Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u 2009. godini, u cilju poboljšanja materijalno - socijalnog položaja zaposlenih, izvršilo isplatu sredstava u ukupnom iznosu od 1.030.621,43 €, i to po osnovu:

- otpremnina za 259 zaposlenih za čijim je radom prestala potreba, u iznosu od 547.029,10 €;
- jednokratne pomoći za 568 lica, u iznosu od 152.132,75 € i
- povezivanja staža za 841 zaposlena, u iznosu od 331.459,58 €⁵⁰.

3.2.3.2. Zarade, penzije i struktura prihoda i rashoda domaćinstva

Rast zarada je evidentan u proteklom periodu. Prema zvaničnim podacima statistike, prosječna bruto zarada u 2010. godini je iznosila 715 €, što je za 11.2% više u odnosu na prosječnu zaradu iz 2009. godine, koja je iznosila 643 €. Najveću prosječnu bruto zaradu u 2010. godini ostvarili su zaposleni na poslovima finansijskog posredovanja u iznosu od 1.324 € (za 85% više u odnosu na ukupnu prosječnu zaradu). Osim ovog sektora, više od prosjeka zarada ostvareno je u sektorima proizvodnje električne energije, gasa i vode, vađenje ruda i kamena, saobraćaja, skladištenja i veza, poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede. U sektoru građevinarstva je prosječna bruto zarada iznosila 634 €, nešto manje od zarade u sektoru poslova sa nekretninama i iznajmljivanjem (660 €).⁵¹

Rast prosječnih bruto zarada (11.2%) nije praćen proporcionalnim rastom neto zarada. Prema istom izvoru je prosječna neto zarada u 2010. godini iznosila 479 €, što je povećanje od 3.5% u odnosu na prosječnu neto zaradu iz 2009. godine koja je iznosila 463 €. Ova nesaglasnost može biti posljedica uspješnije naplate poreza i doprinosa na zarade, kao i drugačije strukture isplaćenih zarada u 2010. godini u odnosu na 2009. godinu.⁵²

Za isplatu *naknada po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja* tokom 2009. godine, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore je obezbijedio oko 380 hiljada € za ukupno 107.532 korisnika prava (Tabela 6, Tabela 7).

⁴⁹ Zavod za zapošljavanje Crne Gore: „Izveštaj o radu za 2010. godinu“, Podgorica, februar 2011. godine

⁵⁰ Rezime Izveštaja o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godine, maj 2010. godine

⁵¹ Prosjecne zarade (plate), Saopštenje br 5, 2011, <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=24&pageid=24>

⁵² Prosjecne zarade (plate), Saopštenje br 5, 2011, <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=24&pageid=24>

Tabela 6. Civilni i vojni korisnici prava⁵³

Vrsta prava	Broj civilnih korisnika	Broj vojnih korisnika
Starosne penzije	43.689	1.334
Invalidske penzije	23.782	525
Porodične penzije	27.171	1.031
Dodatak za tuđu njegu i pomoć	1.422	37
Naknada za tjelesno oštećenje	6.517	71
Naknada za vrijeme priv.nezapos.	1.487	0
Djelimične invalidske penzije	26	0
Ostala prava iz invalidskog osiguranja	2	2
Dodatak za Spomenicu	72	0
NTS	0	227
Alimentacije	123	14
U K U P N O:	104.291	3.241

Tabela 7. Izdaci za penzijsko i invalidsko osiguranje u 2009. godini⁵⁴

Vrsta izdatka	Iznos u hilj. €
Starosne penzije	164.044
Invalidske penije	69.171
Porodične penzije	69.520
Inostrane penzije	6.502
Naknada za tjelesno oštećenje	3.899
Dodatak za tuđu pomoć i njegu	3.939
Ostali izdaci	6.329
Doprinosi	32.181
Ostali rashodi	24.508
UKUPNO	380.093

Struktura prihoda i rashoda domaćinstva statistički je obrađena kroz anketu o potrošnji domaćinstava. Mjesečni prosjek po domaćinstvu (sa prosječno 3.43 člana), u smislu ukupno raspoloživih sredstava stanovništva za 2009. godinu je iznosio 633 € (za urbana područja 752 €, a za ruralna područja 433 €). U strukturi izvora ukupno raspoloživih sredstava dominantno učešće imaju zarade i nadnice (60.75%) i primanja po osnovu penzijskog osiguranja (23.77%).⁵⁵

Prema istom izvoru je ukupna potrošnja po domaćinstvima iznosila 587 € (za urbana područja 665 eura, a za ruralna područja 458 €). U strukturi potrošnje za domaćinstvo za 2009. godinu, stanovanje, voda i struja učestvuju sa 13.13%, dok su u 2008. godini ovi troškovi učestvovali sa 11.05%,⁵⁶ a u prethodnim godinama oko 12%. Hrana i bezalkoholna pića su u potrošnji domaćinstva u 2009. godini učestvovali sa 32.35% dok su 2007. i 2008. godini ovi troškovi učestvovali sa nešto manje od 33%, a u 2005. i 2006. godini oko 42%.⁵⁷

⁵³ Izvještaj o radu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore za 2009. godinu, Podgorica, mart 2010. godine

⁵⁴ Monstat: Statistički godišnjak, 2010. godine

⁵⁵ Izvor Monstat, Saopštenje br. 52, od 10.06.2010. godine, Anketa o potrošnji domaćinstava u 2009. godini. <http://www.monstat.org/userfiles/file/apd/APD%20za%202009.pdf>

⁵⁶ Prema informacijama iz statistike EU učešće troškova stanovanja (zakup, voda, gas, el. energija) u ukupnim troškovima domaćinstva iznosilo je od 12.2% na Malti do 25% u Francuskoj, a u većini zemalja EU je oko 20% (izvor: Housing Statistics in the European Union, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, September 2010)

⁵⁷ Izvor Monstat, Saopštenje br. 52, od 10.06.2010. godine, Anketa o potrošnji domaćinstava u 2009. godini. <http://www.monstat.org/userfiles/file/apd/APD%20za%202009.pdf>

3.2.3.3. Socijalna davanja i stope siromaštva

Radi sticanja boljeg uvida u ekonomsko-socijalnu situaciju stanovništva dat je osvrt i na ostvarivanje prava stanovništva iz oblasti socijalne i dječije zaštite.

Prava iz oblasti socijalne i dječije zaštite u 2009. godini ostvarivao je ujednačeni broj korisnika kao i u 2008. godini, a u tu svrhu je u 2009. godini namjenski potrošeno oko 40 miliona €, dok je u 2010. godini ista prava ostvarivao nešto veći broj korisnika za šta je u 2010. godini izdvojeno oko 44,4 miliona € (Tabela 8).

Tabela 8. Prikaz budžetskih troškova za oblast socijalne i dječije zaštite u 2009. godini^{58,59}

VRSTA PRAVA	UKUPNO (€) 2009. godina	UKUPNO (€) 2010. godina
Dječiji dodaci	4.205.598,54	4.420.318,25
Materijalno obezbjeđenje porodice	13.175.307,45	13.950.752,42
Pogrebni troškovi MOP-a	245.238,14	89.756,92
Putni troškovi invalidnih lica	nema podataka	373.851,92
Porodiljsko odsustvo	10.934.460,15	14.432.549,51
Dodatak za tuđu njegu i pomoć	4.424.476,44	5.131.090,00
Lična invalidnina	1.292.175,00	1.431.301,00
Izdržavanje šticećenika u domovima	1.365.196,60	1.323.842,22
Porodični smještaj	787.046,78	944.720,20
Šticećenici van Crne Gore	260.199,67	270.221,35
Ishrana djece u predškolskim ustanovama	200.099,50	448.829,02
Transferi pojedincima sa školskim priborom	nema podataka	900.000,00
Transferi pojedincima (jednokratne socijalne pomoći, rekreacija djece)	2.180.000,00	685.700,00
UKUPNO:	39.069.798,27	44.402.932,87

Socijalna zaštita je jedan od bitnijih pokazatelja na osnovu kojeg se može sagledavati socio-ekonomska situacija stanovništva jedne zemlje. Korisnici socijalne zaštite su lica koja su jednom ili više puta koristila određene oblike, mjere ili usluge centra za socijalni rad, odnosno službi socijalne zaštite. Prema statističkim podacima za 2009. godinu u Crnoj Gori je evidentirano ukupno 54.557 lica - korisnika socijalne zaštite (26.159 maloljetnih i 28.398 punoljetnih korisnika), dok je u 2010. godini taj broj 55.654.

Nadalje, u cilju unapređenja socio-ekonomskog položaja *ugroženih grupa stanovništva*, Vlada Crne Gore je u julu 2007.godine usvojila „Strategiju za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti“ (SSSSI). Ova Strategija se bazira na četiri ključne oblasti, a to su: zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita i zapošljavanje i obuhvata implementaciju 161 projekta iz pomenutih oblasti.

Prema Informaciji o sprovođenju „Strategije za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti“ apsolutna linija siromaštva za Crnu Goru u 2008. godini iznosila je 163,57 € po ekvivalentu odrasle osobe, što je skoro za 13 € više nego 2007. godine (procjenjuje se da su sredstva sadržana u ovoj liniji siromaštva dovoljna za nabavku osnovnih životnih dobara, uključujući i hranu prema nutricionističkom standardu). U 2008. godini 4,9 % stanovništva imalo je ekvivalentnu potrošnju ispod apsolutne linije siromaštva.

⁵⁸ Ministarstvo rada i socijalnog staranja: „Informacija o sprovođenju Strategije za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti“, 2010. godine

⁵⁹ Podaci za 2010. godinu, dobijeni su neposredno od Ministarstva rada i socijalnog staranja

Prema istoj Informaciji:

- ukupna stopa siromaštva u 2008. godini je značajno smanjena, dok su se dubina i oštrina neznatno smanjile. Udio lica u siromaštvu smanjen je sa 8,0% koliko je iznosio u 2007. godini na 4,9% u 2008. godini. Jaz siromaštva, kao indikator dubine siromaštva, smanjen je sa 1,4% u 2007. godini na 0,9% u 2008. godini (jaz siromaštva označava prosječno odstupanje potrošnje siromašnih od linije siromašta, tako da njegovo smanjivanje znači da je potrošnja siromašnih u prosjeku postala bliža liniji siromaštva, što znači da je dubina siromaštva manja);
- u periodu 2006- 2008. godini siromaštvo je smanjeno i u urbanim i u ruralnim oblastima (Tabela 9);

Tabela 9. Siromaštvo prema lokaciji, 2006 - 2008. godini (u %) ⁶⁰

oblast/ godina	Stopa siromaštva			Jaz siromaštava			Oštrina siromaštva		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008

Urbane oblasti	7,4	5,5	2,4	1,3	1,2	0,6	0,4	0,4	0,2
Ruralne oblasti	17,6	12,0	8,9	2,9	1,8	1,4	0,8	0,5	0,4

- postoji značajna razlika u obimu siromaštva između Sjevernog regiona i drugih djelova države. Rizik od siromaštva u Sjevernom regionu više je nego dvostruko veći od rizika od siromaštva u Južnom i Centralnom regionu. Stopa siromaštva u Sjevernom regionu iznosila je 2008. godine 8,9%. U tom regionu živi 28,7% stanovništva Crne Gore, dok 52,1% čini udio siromašnih. Stopa siromaštva u istoj godini u Centralnom regionu iznosi 3,5%, a u Južnom regionu 2,7%;
- rizik od siromaštva u ruralnim oblastima Crne Gore veći je nego u urbanim oblastima. U urbanim oblastima stopa siromaštva u 2008. godini je iznosila 2,4%, i bila je manja nego u ruralnim oblastima gdje je iznosila 8,9%. U Crnoj Gori u seoskim oblastima živi 69,7% siromašnih pojedinaca, dok u gradskim oblastima živi 30,3%;
- seosko stanovništvo se suočava sa većim rizikom od siromaštva u odnosu na gradsko stanovništvo. U seoskim oblastima stopa siromaštva u 2008. godini je iznosila 8,9%, dok je u Podgorici iznosila 3,4%, a u drugim urbanim oblastima 1,9%. U urbanim oblastima bez Podgorice rizik od siromaštva je skoro upola manji od prosjeka za Crnu Goru. U seoskim oblastima živi 38,4% ukupnog stanovništva, od čega udio siromašnih iznosi 69,7%.

3.2.4. *Korišćenje zemljišta- stanje katastra i planova*

Ključnu ulogu u oblasti stambene izgradnje ima građevinsko zemljište, kao materijalno i ekonomsko dobro. S obzirom da se za zemljište vezuje svojinsko pravo i pravo korišćenja, postojanje uređene evidencije o vlasništvu nad zemljištem i njegovom korišćenju su neophodan uslov adekvatnog upravljanja zemljištem. Nedovršen proces restitucije zemljišta, dodatno usložnjava problem optimalne upotrebe građevinskog zemljišta.

Teritorija Crne Gore je katastrom nepokretnosti pokrivena sa oko 51%⁶¹ površine teritorije (pretežno urbana područja), što u odnosu na podatke o broju imalaca prava⁶² iznosi oko 75,5%,

⁶⁰ Izvještaj o radu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore za 2009. godinu, Podgorica, mart 2010. godine

⁶¹ Prema Izvještaju o stanju uređenja prostora za 2010. godinu, katastar nepokretnosti pokriva 54% teritorije

⁶² Srednjoročni program radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti za period 2008 - 2013 godine, Uprava za nekretnine CG, str.29.
(<http://www.nekretnine.co.me/dok/UZN%20Srednjorocni%20program%202008%20-%202013.pdf>)

ili što iznosi oko 79% katastarskih parcela i 285.000 etažnih djelova objekata, zatim 67.700 upisanih tereta i ograničenja. Crna Gora pokrivena je sa 795 katastarskih opština, koje obuhvataju površinu od 13.692.838.040 m² sa ukupno 1.467.488 parcela. Pri tome je važno istaći sljedeće:

- katastar nepokretnosti je uspostavljen
 - ⇒ u 513 katastarskih opština,
 - ⇒ na površini od 6.964.681.596 kvadratnih metara,
 - ⇒ sa ukupno 232604 posjedovnih listova i
 - ⇒ obuhvaćeno je 1133335 parcela.
- katastar zemljišta je uspostavljen:
 - ⇒ u 29 katastarskih opština,
 - ⇒ na površini od 273.899.843 kvadratna metra,
 - ⇒ sa ukupno 12446 posjedovnih listova i
 - ⇒ obuhvaćeno je 52874 parcela.
- popisni katastar jos uvijek je zastupljen:
 - ⇒ u 253 katastarske opštine,
 - ⇒ na površini od 645.425.660 kvadratnih metara,
 - ⇒ sa ukupno 59035 posjedovnih listova i
 - ⇒ obuhvaćeno je 281279 parcela.

Digitalni geodetski planovi u rasterskom (skeniranom) obliku su izrađeni u 718 katastarskih opština, odnosno izvršeno je skeniranje i georeferenciranje za 5188 listova katastarskih planova. Od toga je za 485 katastarskih opština, odnosno 71% izvršena izrada baza podataka digitalnih katastarskih planova, a za 52 KO je izvršena samo izrada granice KO u digitalnoj formi.⁶³

Srednjoročnim programom radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti (2008-2013.) predviđeno je da se:

- osnuje katastar nepokretnosti na djelovima države na kojima je u upotrebi katastar zemljišta (ukupno 25 katastarskih opština sa površinom 9613 ha u 2008. i 2009. godini)
- da se osnuje katastar nepokretnosti na nepremjerenim područjima države (ukupno 115 katastarskih opština sa površinom 252.963 ha u periodu od 2009, do 2012. godine).

Posebno pitanje predstavlja i loše stanje katastra podzemnih vodova, koji je djelimično vođen u nekoliko opština Crne Gore. Prema nepotpunim podacima, izgrađeno je oko 9000 km podzemnih vodova i to: telekomunikacije – 2900 km, vodovod – 2200 km, fekalna kanalizacija – 500 km, atmosferska kanalizacija – 300 km i elektrovodovi – 3100 km. Katastar podzemnih vodova je osnovan u Podgorici, Baru, Cetinju, Pljevljima i Žabljaku. Srednjoročnim programom radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti (2008-2013). Predviđeno je da se u periodu 2008. do 2012. godine uradi i inovira kompletan katastar podzemnih vodova u nekoliko opština u ukupnoj dužini oko 9000 km.

Na žalost, ne posjedujemo informacije o realizaciji navedenih planova po pitanju unapređenja katastra. Planirani radovi treba da stvore pretpostavke za efikasnije i ekonomičnije procedure u planiranju i uređenju prostora i izgradnji objekata.

⁶³ Srednjoročni program radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti za period 2008 - 2013 godine, Uprava za nekretnine CG, str.29.

U cilju planirane i kontrolisane stambene izgradnje mora se osim vlasničke ustanoviti i jedinstvena planska dokumentacija ukupnog raspoloživog građevinskog zemljišta, sa informacijama o izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi na njemu. Nedostatak urbanističkih planova, dovodi do nemogućnosti potpunog poštovanja propisa - da se građevinsko zemljište u gradskim naseljima mora izgraditi u skladu sa prostorno-urbanističkim planovima. Time se otvara prostor nelegalnoj i nekvalitetnoj izgradnji, često uzurpira gradsko-građevinsko zemljište i uporno devastira prostor. Veoma često, izlaz iz takve situacije je samo prevencija dalje divlje gradnje, eventualna legalizacija bespravno izgrađenih objekata i poboljšanje postojeće infrastrukture na izgrađenom zemljištu.

Iako su Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata definisane obaveze, prije svega lokalne samouprave, u pogledu vođenja informacionog sistema o prostoru, izrade i javnog objavljivanja Programa uređenja prostora i Izvještaja o stanju uređenja prostora, mali broj ovih dokumenata je dostupan na propisani način. Izradi prostorno urbanističkih planova pristupilo se u svim opštinama, ali su oni u različitim fazama realizacije.

Prema Izvještaju o stanju uređenja prostora za 2009. godine, lokalne samouprave donijele su, tokom 2009. godine, 106 planskih dokumenata, od čega su 49 izmjene i dopune postojećih - a u toku je izrada 286 dokumenata. U 2010. godini⁶⁴ su lokalne samouprave donijele 39 planskih dokumenata, od čega je 12 izmjena i dopuna postojećih, a u toku je izrada (izmjena, dopuna i novih) 237 planova. Konkretno podatke o strukturi i korišćenju zemljišta po opštinama, moguće bi bilo pronaći u odgovarajućim prostorno planskim dokumentima opština. Međutim, i pored zakonski definisane obaveze donošenja prostorno urbanističkih planova, većina opština nije u zakonskom roku ispunila ovu obavezu. U najvećem broju opština je izrada ovih planova u toku (za njih 12 finansira se iz LAMP projekta), od čega je kod 7 opština izrada nacrtu u toku, za 2 opštine je urađen nacrt, za 7 opština se realizacija sprovodi kroz LAMP projekat (sa kašnjenjem od oko 14 mjeseci zbog projektnih procedura), 3 predloga plana su dostavljena Ministarstvu na mišljenje, a samo je jedan PUP usvojen. Prema istom izvoru, u Herceg Novom nije donesena ni odluka o izradi prostorno urbanističkog plana, a u urbanistički najopterećenijim opštinama (Podgorica, Bar, Budva, Kotor) izrada nacrtu u toku. Situaciju otežava i činjenica da je za većinu opština na snazi zastarela planska dokumentacija najvećeg nivoa (prostorni plan opštine i generalni urbanistički plan prema prethodnom Zakonu o planiranju i uređenju prostora).⁶⁵

Prema najnovijim podacima⁶⁶, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je u 2011. godini (do septembra 2011. godine) dalo saglasnost na 53 lokalna planska dokumenta, od čega: 4 na prostorno urbanističke planove lokalnih samouprava (Andrijevića, Žabljak, Mojkovac i Pljevlja), 2 na izmjene GUP-ova (Kotor i Cetinje), 14 na predloge DUP-ova (najviše u Baru i Herceg Novom), 11 na izmjene i dopune postojećih DUP-ova, 8 na predloge urbanističkih projekata (Podgorica, Herceg Novi i Cetinje), 2 na izmjene urbanističkih projekata (Berane i Podgorica), 12 na predloge lokalnih studija lokacije (od čega 4 u Budvi). Ovo ukazuje na nešto veću aktivnost lokalnih samouprava u odnosu na prethodni period.

Iako su od donošenja Zakona protekle dvije godine, a donošenje prostorno – urbanističkog plana lokalne samouprave je obavezno, jedino je Opština Tivat donijela prostorno urbanistički plan 2010. godine⁶⁷. S tim u vezi je potrebno navesti da je ovim planom predviđeno za površinu naselja (građevinsko i negrađevinsko zemljište) oko 27% ukupne površine obuhvaćene PUP-om, dok je planirano da ukupno izgradive površine čine 21% ukupne površine PUP-a. Ukupna

⁶⁴ Izvještaj o stanju uređenja prostora za 2010. godinu

⁶⁵ Za čak 16 opština pomenuta planska dokumentacija je starija od 10 godina

⁶⁶ Ministarstvo održivog razvoja i turizma: Lokalna planska dokumenta na koje je data saglasnost od 01.01. 2011. do 31.08.2011 godine

⁶⁷ U 2011. godini data je saglasnost na prostorno urbanističke planove za još 4 opštine

predviđena površina namjenjena za građenje (ili izgrađena) je oko 970 ha, što u odnosu na stanje utvrđeno 2003. godine iznosi povećanje od 70%.

Prema informacijama iz Izvještaja o stanju uređenja Podgorice za 2010. godinu, Prostornim planom opštine iz 1990. godine je obuhvaćeno 144.100 ha, dok je relativno mala površina od 8.446 ha obuhvaćena Generalnim urbanističkim planom iz 1990. godine, kojim je za izgrađene površine (stanovanje, centralne djelatnosti, industrija, skladišta i servisi, komunalne djelatnosti) predviđeno 2.664 ha, odnosno nešto oko 32% površine obuhvaćene GUP-om.

Prema Izvještaju o stanju uređenja prostora Bara za 2010. godinu je u skladu sa važećim GUP-om (inoviranim 2008. godine) za namjene koje podrazumijevaju izgradnju i uređenje prostora određeno cca 3.690 ha, što predstavlja oko 60% od površine pokrivena GUP-om. Trenutno je u postupku izrade i donošenja cca 1555 ha lokalnih planskih dokumenata sa detaljnom urbanističkom razradom.

Može se očekivati da je trend porasta površine izgrađenog, odnosno zemljišta namijenjenog za izgradnju zastupljen i u ostalim opštinama, naročito u turistički interesantnim područjima, ako se ima u vidu starost prethodne planske dokumentacije sa jedne strane i neočekivan rast ulaganja u izgradnju objekata u prethodnom periodu.

3.2.5. Infrastrukturna podrška stambenoj izgradnji

Kao što je poznato, problemi preklapanja lokalnih i državnih planskih dokumenata se u praksi često pojavljuju. Takođe, dešava se da se lokalni planski dokumenti nižeg reda donesu prije dokumenata višeg reda iz ingerencije državnih organa.

S tim u vezi, bez obzira na pravilo da se planski dokumenti užih teritorijalnih cjelina usklađuju sa dokumentima širih teritorijalnih cjelina, u praksi su poznate situacije da se planirana infrastruktura na određenoj teritorijalnoj cjelini mimoilazi na dodirnim linijama pomenutih planova. To u ovakvim situacijama rezultira neadekvatnom gradnjom infrastrukture, koja prati stambenu gradnju. Jedno od rješenja prevazilaženja takvih situacija je izrada tzv. regionalnih planova, čiji značaj nije prepoznat važećim Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Iz navedenih razloga, zastupljenost urbanističkih planova mora biti veća, jer njihov nedostatak dovodi do nelegalne, nekvalitetne i neadekvatne infrastrukturne podrške stambenoj gradnji, što rezultira lošim vodosnadbijevanjem i elektronapajanjem, primitivnim rješenjima fekalne i atmosferske kanalizacije, itd. Rekonstrukcija infrastrukture, po izgradnji osnovnih objekata, je skupa i obično podrazumijeva loša tehnička rješenja, poput prokopavanja ulica, pješačkih staza, itd. da bi se sanirala vodovodna, elektro i PTT mreža, fekalna i atmosferska kanalizacija, itd.

Prema statističkim podacima, ukupna količina potrošene vode u naseljima u Crnoj Gori se smanjivala od 1996. godine, tako da je u 2008. godini iznosila 49.829.000 m³ (23% manje u odnosu na 1996. godinu), što je uglavnom posledica racionalizacije i smanjenja gubitaka u sistemima gazdovanja javnim vodovodima.

Dužina mreže javnog vodovoda se povećavala od 1996. godine, pa je u 2008. godini iznosila 4.054 km (od čega je 926 km glavni dovod, a 3.128 km razvodna mreža), što je za 32% veće u odnosu na 1996. godinu. Međutim, ovdje treba istaći da je u navedenom periodu izgrađeno više razvodne mreže od glavnih kolektora, što se može tumačiti kao težnja da se poboljšaju uslovi snabdijevanja na već izgrađenim prostorima u odnosu na opremanje novih neizgrađenih lokacija.

Takođe, prema podacima statistike, ukupna količina otpadne vode iz naselja u 2008. godini je iznosila 35.849.000 m³, dok je prečišćena količina vode iz naselja u istoj godini iznosila 14.189.000 m³, što znači da se prečišćava svega oko 40% otpadne vode iz naselja. S tim u vezi, ukupna dužina mreže javne kanalizacije u 2008. godini je iznosila 1.063 km (od čega je sabirna mreža 812 km, a dužina glavnog kolektora 251 km).

U Crnoj Gori je, prema statističkim podacima za 2008. godinu, u proizvodnju električne energije, gasa i tople vode investirano 28.598.000 €, a u prečišćavanje i distribuciju vode 27.787.000 €.

Na osnovu statističkih podataka koji se odnose na telekomunikacionu mrežu Crne Gore konstatujemo da je Crna Gora 2009. godine posjedovala 206 mjesnih telefonskih centrala (sa 166.377 priključaka) i 19 međumjesnih telefonskih centrala (sa 69.899 priključaka). Ukupan broj telefonskih pretplatnika u 2009. godini je iznosio 166.802 pretplatnika. Ukupno ostvarena investicija u poštanske aktivnosti i telekomunikaciju u 2008. godini je iznosila 24.753.000 €.

Crna Gora raspolaže sa oko 19.500 km podzemnih i nadzemnih vodova i sa 3.871 trafostanicom (Tabela 10).

Tabela 10. Dužina distributivnih vodova i broj trafostanica u Crnoj Gori⁶⁸

Dužina distributivnih vodova	(km)
Nadzemni vodovi 35 kV	1.012.639
Kablovski vodovi 35 kV	48.480
Nadzemni vodovi 10 kV	3.570.112
Kablovski vodovi 10 kV	935.970
Nadzemni vodovi 0,4 kV	12.962.363
Kablovski vodovi 0,4 kV	1.670.981
Broj trafostanica	(kom.)
TS 35/10 kV	85
TS 35/6 kV	3
TS 35/0,4 kV	21
TS 10/0,4 kV	1.781
STS 10/0,4 kV	1.981

U oblasti saobraćaja i tehničke infrastrukture je bilo dosta ulaganja, ali je i dalje velika potreba za izgradnjom velikog broja saobraćanica, radi nesmetanog pristupa urbanističkim parcelama. Prema podacima statistike za 2009. godinu, Crna Gora raspolaže dužinom željezničke pruge od 250 km i ukupnom dužinom puteva od 7.624 km (od čega na asfaltni kolovoz otpada 5.097 km, na tucanik 1.797 km, a na zemljani i neprosječeni put 730 km). Ukupne investicije u 2008. godini u kopneni saobraćaj i cjevovodni transport su iznosile 10.924.000 €.

Takođe, treba reći da je bez sređivanja i redovnog ažuriranja katastra infrastrukture, odlučivanje o ulaganju u prostor i upravljanje prostorom dosta otežano.

3.2.6. Zaključak o situaciji u oblastima relevantnim za stanovanje

Na osnovu prethodno sprovedene analize može se konstatovati sljedeće:

- podaci popisa obavljenog u 2011. godini ukazuju na zadržavanje broja stanovnika na gotovo istom nivou kao u 2003. godini, što potrebu za stanovima čini aktuelnom i u budućem periodu;
- opštu ekonomsku situaciju u zemlji, nakon perioda napretka i povećanja makroekonomskih pokazatelja do 2008. godine, od 2009. godine karakteriše negativan realan rast BDP, nelikvidnost banaka umjerena inflacija i budžetski deficit. Sve su ovo činjenice koje ne idu u prilog povećanju finansijske sposobnosti države da podrži programe usmjerene na poboljšanje stambene situacije i intervencije na stambenom tržištu. Izbor prioriteta i

⁶⁸ Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić: http://www.epcg.co.me/01_04_04_01.html

dinamike djelovanja države u stambenom sektoru mora biti pažljivo izvršen imajući u vidu prije svega troškove države i mogućnost obezbjeđenja sredstava za te potrebe,

- socioekonomska situacija stanovništva je u direktnoj vezi sa opštom ekonomskom situacijom, a prema datim pokazateljima, koji su mnogo negativniji od onih u Evropskoj Uniji (prosječnim zaradama, penzijama, učešćem troškova stanovanja u ukunim rashodima domaćinstva, broju korisnika raznih oblika socijalnih primanja) može se reći da zadovoljenje osnovnih stambenih potreba za veliki broj stanovništva predstavlja veliki problem,
- relativno loše stanje katastra onemogućava uspostavljanje potpunije evidencije o stambenom fondu, a time i adekvatno planiranje i upravljanje zemljištem. Osim, toga nepostojanje i neažurnost katastra nepokretnosti onemogućava prikupljanje poreza na nepokretnosti, ali i naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
- stanje infrastrukture nije na zavidnom nivou, a posebno treba raditi na unapređenju korišćenja i zaštite vode u naseljima.

3.3. POSTOJEĆA STAMBENA SITUACIJA

Prikaza postojeće stambene situacije je dat kroz sagledavanje:

- generalne slike stanja postojećeg stambenog fonda i njegovih karakteristika,
- upravljanja i održavanja stambenog fonda,
- stambenog fonda u javnom vlasništvu i
- problema neformalnih naselja.

3.3.1. Generalna slika stanja postojećeg stambenog fonda i njegovih karakteristika

Prema popisu iz 2003. godine, stambeni fond Crne Gore je iznosio 253.135 stambenih jedinica (24,3% više u odnosu na 1991. godine). Ovaj broj je uključio i popis vikendica. Od ukupnog broja stambenih jedinica 55,3% se nalazilo u gradskim naseljima, a 44,7% u ostalim naseljima. U vlasništvu fizičkih lica je bilo oko 98% stanova, odnosno oko 98% površine svih stanova za stalno stanovanje.

Prema istim podacima, Crna Gora je raspolagala sa 206.153 stanova za stalno stanovanje (ukupne površine 13.606.734 m²), od čega je 201.636 stanova registrovano kao stanovi u svojini fizičkih lica. Od ukupno popisom registrovanog broja stanova za stalno stanovanje u 2003. godini je izgrađeno 1.756 stanova. U strukturi stanova za stalno stanovanje prema popisu iz 2003. godine najveće je bilo učešće dvosobnih i trosobnih stanova (Tabela 11), a prosječan broj soba po stanu je 2.65.

Prema istom izvoru oko 20% stanova je starije od 50 godina, a oko 39% je izgrađeno poslije 1980. godine. Od ukupnog broja stanova za stalno stanovanje, oko 93% čine stanovi u zgradama od tvrdog materijala. Procentualno je najzastupljeniji broj stanova sa kvadraturom od 51-60 m² sa 15,62%, dok su ravnomjerno zastupljeni sa 12 do 13% stanovi sa 31-40 m², 41-50 m², 61-70 m², 81-100 m². Prosječna površina stana je oko 66 m², što je za oko 3% više u odnosu na 1991. godinu. Prosječna površina stana na jedno lice iznosi oko 22 m², što je nešto manje od prosjeka za članice EU iz istočnog bloka, dok je za ostale EU zemlje taj odnos od 30-

40 m² (najveći je u Luksemburgu oko 66 m² i Danskoj, oko 50 m²)⁶⁹.

Tabela 11. Stanovi za stalno stanovanje prema popisu iz 2003. godine⁷⁰

Struktura stana	Broj stanova
posebne sobe	2.570
garsonjere i 1- sobni	37.421
2 – sobni	62.077
3 – sobni	60.753
4 – sobni	29.079
5 i više sobni	14.228
UKUPNO	206.153

U odnosu na opremljenost instalacijama, oko 88% stanova ima vodovodne instalacije, oko 99% ima elektroinstalacije, kupatilo ima oko 82% stalno nastanjenih stanova, a nužnik ima nešto više od 76%. Na javni vodovod priključeno je oko 67% stanova, dok je na javnu kanalizaciju priključeno oko 39% stanova za stalno stanovanje, centralno-etažno grijanje ima oko 3,7% stanova, a bez ikakvih instalacija je nešto oko 1% stanova.

Prema popisu iz 2003. godine registrovano je 37.160 stanova za odmor i rekreaciju ukupne površine 1.977.028 m², od kojih je najveći broj se odnosio na stanove u vikend kućama (Tabela 12).

Tabela 12. Stanovi za odmor i rekreaciju

Struktura stanova za odmor i rekreaciju	Broj stanova
Stanovi u vikend kućama	25.811
Stanovi u porodičnim kućama	5.724
Stanovi u ostalim zgradama	5.625
UKUPNO	37.160

Upoređujući broj stanovnika sa brojem stambenih jedinica u prethodnom periodu, zaključujemo da je u 1991. godini odnos broja stanovnika i stambenih jedinica bio 3,6 stanovnika/stam. jed., a u 2003. godini je taj odnos 2,4 stanovnika/stam. jed, što ukazuje na poboljšanja stambene situacije i porast broja stambenih jedinica u tom periodu.

Prema podacima Monstata, Crna Gora zaključno sa 2009. godinom, raspolaže stambenim fondom od oko 228.000 stanova⁷¹. Očigledno da je ovaj broj značajno veći od broja domaćinstava u istoj godini (oko 183.000), što znači da na 1.000 stanovnika dolazi oko 350 stanova (prosjeak zemalja EU je 430 stanova). Naime, i pored podatka da u u Crnoj Gori ima više stambenih jedinica od ukupnog broja domaćinstava, sve strukture stanovništva imaju potrebu da riješe stambeni problem. Tražnja za stanovima u zakup je visoka u svim područjima Crne Gore, a

⁶⁹ Housing Statistics in the European Union, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, September 2010

⁷⁰ U "ukupan broj stanova" je uključen i određeni broj stanova nepoznate strukture (koji nijesu prikazani tabelom)

⁷¹ Ovaj podatak ne uključuje vikendice i predstavlja zbir stanova za stalno stanovanje prema posljednjem popisu iz 2003. godine i podataka o stanovima za stalno stanovanje dobijenih na osnovu Monstat-ovih godišnjih istraživanja (za 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009. godinu). Monstat još uvijek ne raspolaže podatkom o broju stanova za stalno stanovanje za 2010. godinu, te ta godina nije uključena u ukupni podatak.

posebno u razvijenim područjima Crne Gore (Podgorica i primorje). Ona je značajna i u nerazvijenim područjima, zbog oskudne ili nedostajuće ponude.

Prema zvaničnim podacima Uprave za nekretnine za 2010. godinu, 1.964 građana Crne Gore posjeduju više od po pet stanova. Po dva stana ima 44.744 građanina, tri stana 13.120, četiri 4.976, a pet 1.795 građanina. Takođe, prema istom izvoru, u Crnoj Gori ukupno ima 243.397 stambenih jedinica - površine 14,55 miliona kvadrata. Radi se o etažnim jedinicama objekata koje su u katastru nepokretnosti evidentirane kao stambeni prostori, ali se procjenjuje da je njihov broj veći od navedenog od 10 do 20% zato što ne postoji katastar nepokretnosti na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Od poreza po osnovu prihoda od imovine i imovinskih prava, u 2010. godini naplaćeno je 2.156.489 €. Od toga su pravna lica platila 2,08 miliona €, a fizička lica 70.438 €. Iz Vlade je skoro najavljen plan povećanja naplate poreza po osnovu prihoda od imovine i imovinskih prava, odnosno izdavanja stanova i poslovnih prostora, s obzirom na relativno mali iznos naplaćenog poreza u 2010.godini (u odnosu na broj stanova i stambenih prostora).

Prema podacima o broju i površini izgrađenih stanova u periodu 1999. do 2009. godine (Tabela 13) ukupno su izgrađena 32.604 stana, ukupne površine 2.245.000 m². U ukupnoj strukturi stanova dominantno učešće zauzimaju dvosobni i trosobni stanovi.

Tabela 13. Broj i površina (u 000 m²) završenih stanova u CG (1999 - 2009.) ⁷²

Vrsta stana		1999		2000		2001		2002		2003	
		Broj	m ²	broj	m ²	Broj	m ²	broj	m ²	broj	m ²
Garsonjere i jednosobni	G+1	340	14	331	13	339	14	594	25	509	21
Dvosobni	2	789	50	832	54	703	44	1061	70	676	43
Trosobni	3	653	56	862	73	606	52	560	48	566	50
Četvorosobni	4	230	23	281	28	204	20	175	18	180	19
Petosobni i veći	5+	75	10	54	7	64	8	36	5	18	2
Ukupno		2.087	153	2.360	175	1.916	138	2.426	166	1.949	135

Tabela 13 (nastavak): Broj i površina (u 000 m²) završenih stanova u CG (1999. - 2009.)

Vrsta stana	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Broj	m ²	broj	m ²	Broj	m ²	broj	m ²	broj	m ²	broj	m ²
G+1	668	27	558	21	932	35	841	33	1395	56	1558	64
2	934	58	821	51	799	49	1092	67	1491	88	1622	101
3	1070	89	570	49	720	59	1105	95	1238	101	2001	166
4	371	37	134	14	189	20	338	38	432	44	595	65
5+	107	12	31	4	39	5	72	11	94	13	49	6
Ukupno	3.150	223	2.114	139	2.679	168	3.448	244	4.650	302	5.825	402

Takođe, iz prethodno prezentovane tabele je očigledno da je intenzivni rast u prethodnom periodu značajno intenzivirao stambenu gradnju. Broj od nepunih 2.000 novoizgrađenih stanova u 2003. godini je povećan na oko 3.400 jedinica u 2007. godini, odnosno na preko 5.800 jedinica u 2009. godini (što je za 3.800 jedinica više u odnosu na 2003. godinu).

⁷² Podaci su dobijeni od MONSTAT-a na osnovu godišnjih prikupljanja podataka o stanovima za stalno stanovanje (koji ne uključuju vikendice).

Upoređujući broj završenih stanova sa procijenjenim brojem stanovnika⁷³ zaključujemo da je u 2007. godini na 1.000 stanovnika bilo 5,5 završenih stanova, odnosno 9,2 završenih stanova u 2009. godini.

Prema preliminarnim podacima popisa obavljenog u 2011. godini ukupan broj stanova u Crnoj Gori je 316.083 stambenih jedinica (62.984 stanova ili 24,9% više u odnosu na broj stanova prema popisu u 2003. godini). Najveći broj stanova je u Podgorici i iznosi 72.959 stambenih jedinica (23% od ukupnog broja stanova u Crnoj Gori), dok je Bar druga opština po broju raspoloživih stanova (33.312 popisanih stambenih jedinica). Od ukupnog broja popisom obuhvaćenih stanova u Crnoj Gori 56,4% stanova je evidentirano u gradskim naseljima.

Prema istim podacima, broj domaćinstava iznosi 194.795 domaćinstva, od čega je 65,3% ukupnog broja domaćinstava evidentirano u gradskim naseljima. Prosječno domaćinstvo u Crnoj Gori ima 3,2 člana. Najmanji prosječan broj članova domaćinstva je u Budvi i to 2,7 članova, dok u Rožajama taj broj iznosi 4,1 članova⁷⁴.

Opštine Budva i Šavnik prednjače u pogledu odnosa broja stanova i broja stanovnika, odnosno imaju znatno više stanova nego stanovnika. Razloge za to, zavisno od opštine, treba tražiti u intenzivnoj izgradnji stanova u prethodnom desetogodišnjem periodu ili u iseljavanju stanovnika.

U Tabeli 14 dat je upoređan pregled domaćinstava i stanova prema preliminarnim podacima popisa obavljenog u tekućoj godini. Iz Tabele 15 proizilazi da je za sve opštine karakterističan veći broj stanova u odnosu na broj popisom obuhvaćenih domaćinstava. Taj odnos je najveći u opštini Budva (3,44 stanova po domaćinstvu) a najmanji u opštini Rožaje (1,17 stanova po domaćinstvu). Odnos stanova i domaćinstava u Podgorici je 1,27 stanova po domaćinstvu.

Tabela 14. Broj domaćinstava i stanova po opštinama u Crnoj Gori prema popisu u 2011. godini⁷⁵

Opština	Domaćinstva	Stanovi	Opština	Domaćinstva	Stanovi
Andrijevića	1.699	3.473	Kotor	7.649	13.594
Bar	14.211	33.312	Mojkovac	2.815	3.834
Berane	9.991	13.659	Nikšić	21.683	27.083
Bijelo Polje	13.199	17.618	Plav	3.737	5.440
Budva	6.982	24.002	Pljevlja	10.790	14.030
Cetinje	5.747	8.968	Plužine	1.140	2.390
Danilovgrad	5.497	8.208	Podgorica	57.346	72.959
Herceg Novi	11.133	24.451	Rožaje	5.684	6.676
Kolašin	2.850	5.094	Šavnik	695	2.193
CRNA GORA	ukupno			194.795	316.083

Upoređujući broj stanovnika sa brojem stambenih jedinica u Crnoj Gori prema preliminarnim podacima popisa obavljenog u 2011. godini, zaključujemo da je u poređenju sa 2003. godinom

⁷³ Procjena broja stanovnika, data od strane MONSTAT-a, prezentovana je u tački 3.2.1.

⁷⁴ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori u 2011. godini, Saopštenje Zavoda za statistiku Crne Gore od 13.05.2011. godine (<http://monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje.pdf>)

⁷⁵ Isto kao pod 68.

taj odnos poboljššan i iznosi 1,98 stanovnika po stambenoj jedinici (u 2003. godini taj odnos je iznosio 2,4 stanovnika po stambenoj jedinici)⁷⁶.

3.3.2. Upravljanje i održavanje stambenog fonda

Prodajom društvenog stambenog fonda, devedesetih godina prošlog vijeka, došlo je do njegove privatizacije i svođenja javnog stambenog fonda na minimum. Očekivani finansijski efekti privatizacije stambenog fonda, zbog nisko formiranih otkupnih cijena, su gotovo potpuno izostali, što je onemogućilo brzo konsolidovanje stanja i prelazak na novu stambenu politiku.

Stanje stambenog fonda nije na zadovoljavajućem nivou. Otkupom stanova i promjenom zakonske regulative, obaveza održavanja stambenog fonda je u isključivoj nadležnosti etažnih vlasnika, koji su dosta inertni po tom pitanju.

Prema informacijama prikupljenim od opština za potrebe ove Strategije, u registrima vlasnika, stambenih zgrada i upravnika u 2010. godini se (u 10 opština koje su dostavile podatke iz ovog registra) nalazi 1461 stambena zgrada, a 1295 registrovanih upravnika, među kojima je i određeni broj privremenih (prinudnih) upravnika. Za veliki broj zgrada nijesu imenovani organi upravljanja u skladu zakonom, jer su ovim brojem registrovanih upravnika obuhvaćeni i upravnici ulaza.

Primjeri po opštinama su raznoliki. U cilju podizanja kvaliteta održavanja stambenog fonda, Glavni grad je osnovao Agenciju za stanovanje d.o.o. Podgorica, koja se bavi održavanjem stambenih objekata. Osnovni cilj osnivanja Agencije je bio realizacija projekta poboljšanja uslova stanovanja u stambenim zgradama. Projekat poboljšanja uslova stanovanja osmišljen je tako da se 50% sredstava predračunske vrijednosti radova na održavanju zajedničkih djelova stambenih zgrada obezbjeđuje iz budžeta glavnog grada, dok preostalih 50% obezbjeđuju sami etažni vlasnici.

Svih prethodnih godina problem je predstavljala nezainteresovanost etažnih vlasnika, pa je svake godine realizovano znatno manje radova nego što su dozvoljavala finansijska sredstva predviđena budžetom Glavnog grada i tehnički kapaciteti Agencije za stanovanje (Tabela 15).

Tabela 15. Budžetom Glavnog grada opredijeljena i realizovana sredstva od strane Agencije za stanovanje d.o.o. Podgorica⁷⁷

Godina	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Planirano	233.818	287.000	344.400	400.000	350.000
Realizovano	30.339	43.292	175.079	214.765	196.400

3.3.3. Stambeni fond u javnom vlasništvu

Poslije obavljenog procesa otkupa društvenog stambenog fonda od strane privatnog sektora, stambeni fond u javnom vlasništvu je sveden na minimum (prema popisu iz 2003. godine 98% stambenog fonda je bilo u vlasništvu fizičkih lica).

Prema podacima prikupljenim od opština putem upitnika, u vlasništvu opština za opštinske, ali i socijalne potrebe nalazi se oko 744 stana u 4 opštine, s tim da ih je najviše u Nikšiću. Prema

⁷⁶ Zvaničnim statističkim podacima o strukturi raspoloživog stambenog fonda, godinama starosti, kao i opštem stanju stambenog fonda u Crnoj Gori u ovom momentu se ne raspoložuje. Prema najavama statistike, ovi podaci će biti objavljeni tokom naredne dvije godine.

⁷⁷ Izvor podataka u tabeli: Agencija za stanovanje d.o.o. Podgorica.

podacima je u ovaj broj stanova uključena i 252 stana za stambene potrebe socijalno ugroženih lica, od čega u Podgorici 153. Nekoliko opština nema stanova za ovu namjenu. Prema strukturi ovih stanova najveće je učešće stanova površine od 30-45 m² (oko 39%) i stanova površine 40-60 m² (oko 29%), dok je upola manje stanova površine do 30 m² i stanova od 60-80 m². Prema broju soba, najbrojniji su jednosobni i dvosobni stanovi (ukupno oko 76%).

3.3.4. Neformalna naselja

Neformalna gradnja se odnosi na aktivnosti koje "izlaze" iz okvira formalnih pravila i procedura. Nastaje kao rezultat raskoraka između realnih potreba za stanovanjem i ponude, koja se predviđa kroz stambene, zemljišne, prostorne i razvojne politike. U praksi, neformalna gradnja je rezultat rigidnih zakona i planske regulative, koja propisuje visoke standarde gradnje i korišćenja prostora, u uslovima malih kapaciteta za njihovo sprovođenje.

Uzroci neformalne gradnje su različiti i mogu se podijeliti na unutrašnje i spoljašnje uzroke. Unutrašnji uzroci neformalne gradnje se odnose na neadekvatnu stambenu i zemljišnu politiku, nerazvijene modele legalizacije gradnje, neadekvatan sistem i koncept urbane gradnje, ograničenu ponudu građevinskog zemljišta, skupe i dugotrajne procedure, itd. U spoljašnje uzroke se ubrajaju sljedeći uzroci: demografski i mehanički pritisak, nagli priliv stanovništva, ekonomska kriza, političko tolerisanje, mali administrativni kapaciteti, korupcija i monopol, itd.

Najveći problem neformalnih naselja je loš kvalitet građenja i stanovanja zbog neadekvatne komunalne infrastrukture, odnosno loš kvalitet osnovnih elemenata za život kao što su voda, struja, putevi, kao i socijalna infrastruktura (škole, bolnice, domovi kulture, prodajni objekti, itd).

Crna Gora je potpisnica Bečke konvencije o neformalnim naseljima, koja za cilj ima usaglašavanje aktivnosti kojima će se izvršiti regularizacija (legalizacija) i unapređenje neformalnih naselja na održiv način i sprečavanje nastajanja budućih ilegalnih naselja. U tom smislu preduzete su odgovarajuće aktivnosti o kojima će biti riječi kasnije. Naglašavamo da je Bečkom deklaracijom utvrđeno da će „prostorna, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja sa sveukupnom strukturom grada biti ključni faktor u pripremi za pristup EU“.

Prema podacima Uprave za nekretnine, na teritoriji Crne Gore ima 39.922 bespravno sagrađenih objekata⁷⁸. Disperzija bespravno podignutih objekata po opštinama u Crnoj Gori je takva da po broju nelegalno sagrađenih objekata prednjače sljedeće opštine: Podgorica, Ulcinj, Bar, Tivat, Bijelo Polje, Pljevlja, Cetinje i Budva.

Prema nezvaničnim podacima, pretpostavka je da je broj bespravno podignutih objekata u Crnoj Gori znatno veći, te da se može računati na cifru od oko 100.000 neformalnih objekata podignutih na teritoriji Crne Gore⁷⁹. Ovo iz razloga što je u prethodnom periodu Uprava za nekretnine uknjižbu ovih objekata vršila najčešće na zahtjev vlasnika objekta.

Najveći broj bespravno podignutih objekata se nalazi u Podgorici. Tako je prema podacima Uprave za nekretnine na teritoriji Glavnog grada - Podgorice upisano 16.382 bespravno podignutih objekata, ukupne površine u osnovi 1.285.665 m² ili prosječno 78,48 m² po objektu u osnovi. Od ukupnog broja objekata izgrađenih suprotno zakonu, etažno je razrađeno 15.187 objekata, ukupne površine 1.984.061 m² ili prosječno 130,64 m² po objektu⁸⁰. Među graditeljima bespravnih objekata najbrojniji su oni koji grade ove objekte u cilju rješavanja stambenih potreba, poslije čega slijede objekti koji se grade u cilju sticanja profita, za poslovanje i obezbjeđenje ekonomske sigurnosti.

⁷⁸ „Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove“, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, 2010. godine

⁷⁹ Isto.

⁸⁰ Izvještaj o stanju uređenja prostora Glavnog grada – Podgorice za 2009. godinu.

Glavni grad u posljednje vrijeme radi na evidentiranju broja bespravno sagrađenih objekata putem upoređenja katastarskih podloga iz 1974. godine i evidentiranja svih izdatih građevinskih dozvola od 1974. do sada. Takođe, konstituisano je Odjeljenje inspekcije zaštite prostora, koje vrši inspekcijske preglede na objektima koji se grade na području Glavnog grada i gradskih opština Golubovci i Tuzi i donosi rješenja o rušenju bespravno podignutih objekata. Saglasno Članu 167 Zakona, veliki broj objekata izgrađenih, na prostoru Glavnog grada, bez građevinske dozvole ili suprotno izdatoj građevinskoj dozvoli uklapa se u plan, čime se stvaraju uslovi da se objekti legalizuju i time smanji broj bespravnih objekata.

3.3.5. Zaključak o postojećoj stambenoj situaciji

- stambeni fond je skoro u potpunosti (98%) u vlasništvu fizičkih lica i nešto je brojniji u gradskim naseljima, sa prosječno 2.65 soba po stanu i 2.4 lica po stanu, što predstavlja poboljšanje u odnosu na situaciju iz popisa 1991. godine. Malo učešće fonda koji je u javnom vlasništvu znači i manje mogućnosti države u pogledu obezbjeđenja adekvatnog stanovanja;
- osnovne karakteristike stambenog fonda Crne Gore su relativna starost (svega oko 30% je izgrađeno u proteklih 30 godina) i malo učešće stanova koji nijesu izgrađeni od tvrdog materijala. Što se opremljenosti instalacijama tiče, skoro svi stanovi imaju elektroinstalacije, nešto manje ima vodovodne i kanalizacione instalacije, ali je na javnu kanalizaciju priključeno samo oko 39%;
- oko 15% popisanih stanova su bili stanovi za odmor i vikendice, a prema podacima uprave za nekretnine u 2010. godini više od 53.000 građana posjeduje dva ili više stanova. No i pored toga stambena gradnja u Crnoj Gori zaostaje za potrebama, a situacija je još gora ako se ima u vidu činjenica da mnogi građani imaju po dva i više stanova, tako da veliki broj domaćinstava, naročito onih sa niskim i srednjim primanjima, nema riješeno stambeno pitanje;
- stanje stambenog fonda nije na zadovoljavajućem nivou. Otkupom stanova i promjenom zakonske regulative, obaveza održavanja stambenog fonda je u isključivoj nadležnosti etažnih vlasnika, koji su dosta inertni po tom pitanju. Za veliki broj zgrada nijesu imenovani organi upravljanja u skladu Zakonom o etažnoj svojini. Primjeri održavanja stanova po opštinama su različiti. Opšti je i nepobitni zaključak da je održavanje stanova na nezadovoljavajući način i ispod svih standarda;
- neformalna gradnja je nastala kao rezultat raskoraka između realnih potreba za stanovanjem i ponude i znatno je unazadila stambenu situaciju u pogledu lošeg kvaliteta građenja i stanovanja zbog neadekvatne komunalne infrastrukture. Veliki procijenjeni broj ovih objekata nameće dodatne obaveze u pogledu njihove integracije sa sveukupnom strukturom grada, što će, u skladu sa potpisanim Bečkom deklaracijom, biti jedan od ključnih faktora u pripremi za pristup EU;
- prema preliminarnim podacima popisa obavljenog u 2011. godini ukupan broj stanova u Crnoj Gori je 316.083 stambenih jedinica (109.930 stanova ili 34,8% više u odnosu na broj stanova prema popisu u 2003. godini). U poređenju sa 2003. godinom odnos broja stanovnika i broja domaćinstava je poboljšan i iznosi 1,98 stanovnika po stambenoj jedinici (u 2003. godini taj odnos je iznosio 2,4 stanovnika po stambenoj jedinici). Međutim, upoređujući nesporn i faktički prisutan deficit stanova za stalno stanovanje u Crnoj Gori sa preliminarnim podacima popisa stanova (koji ukazuju na višak stanova u odnosu na broj domaćinstava u svakoj opštini) može se zaključiti da je jedan od razloga takve situacije izražena neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenih jedinica u Crnoj Gori.

3.4. STAMBENA SITUACIJA POSEBNIH CILJNIH GRUPA I SUBVENCije

Problemi stanovanja posebno utiču na socijalno ugrožene, odnosno socijalno isključene grupe, koje predstavljaju posebne ciljne grupe u oblasti socijalnog stanovanja. Da bi se adekvatno sagledali problemi u ovoj oblasti analizirana je stambena situacija, subvencije i podsticaji koji se ovakvim grupama mogu pružiti.

3.4.1. Stambena situacija posebnih ciljnih grupa

Stambena situacija posebnih ciljnih grupa se razmatra u kontekstu prakse socijalnog stanovanja u jednoj državi. Pod socijalnim stanovanjem se podrazumijeva obezbjeđivanje uslova stanovanja građanima koji to pravo ne mogu da ostvare po tržišnim uslovima.

Banka za razvoj Savjeta Evrope na istaknuto mjesto postavlja stanovanje za najsiromašnije grupacije stanovništva. Banka stavlja poseban akcenat na obezbjeđivanje socijalnog stanovanja i prapratne infrastrukture izbjeglim licima, raseljenim i drugim migrantima, kao i osjetljivim grupama kakve su osobe sa invaliditetom, stariji i etničke manjine. Od svog osnivanja, Banka je za programe socijalnog stanovanja realizovala zajmove u visini od 9 milijardi eura, što je čini liderom u ovoj oblasti. Crna Gora je sa Bankom za razvoj Savjeta Evrope dogovorila finansijske aranžmane u slučajevima dva ključna projekta stambene izgradnje - „Stanovi solidarnosti“ i „1000+ stanova“. Oba projekta su prožeta socijalnom dimenzijom.

UNDP je prije dvije godine pripremio studiju pod nazivom „Nacionalni izvještaj po mjeri čovjeka – 2009. godina - Crna Gora društvo za svakoga“, koju je izradio tim nacionalnih stručnjaka (ISSP), uz savjetodavnu podršku međunarodnih stručnjaka. Izvještaj je pružio dubinsku kvalitativnu i kvantitativnu analizu društveno (socijalno) ugroženih grupa u Crnoj Gori (Tabela 16) istražujući dimenzije poput pravnog i strateškog okvira, siromaštva i društvene isključenosti, pristupa zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenim i uslugama socijalne zaštite, stambenog smještaja i prevoza i društvenog i političkog učešća.

Tabela 16. Stopa siromaštva i društvene isključenosti među socijalno najugroženijim grupama⁸¹

Grupa	Stopa siromaštva (%)	Indeks društvene isključenosti (%) – isključenost domaćinstava
Korisnici prava iz socijalne i dječije zaštite	30	11,9
Dugoročno nezaposleni	12,3	10
Penzioneri sa minimalnim primanjima	15,7	8,9
Osobe sa invaliditetom	11,9	5
Romi, Aškalije i Egipćani	36	14.1
Raseljena lica	34	8,3

Izvor- Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

Navedeni su zaključci iz ovog Izvještaja koji se odnose na dimenziju stambenog smještaja, tretiranu kod posebnih ciljnih grupa, kako bi se stekao utisak o stambenoj situaciji ovih grupacija stanovništva, koje karakteriše nezavidan ekonomski i socijalni položaj⁸²:

- **Korisnici prava socijalne i dječije zaštite** - Većina korisnika sistema socijalne zaštite, koji su bili obuhvaćeni istraživanjem, imaju vlastiti smještaj, pri čemu 67% ispitanika ima pravo

⁸¹ „Nacionalni izvještaj po mjeri čovjeka – 2009. godina - Crna Gora društvo za svakoga“

⁸² <http://www.undp.org.me/home/actualities/NHDR%20MNE.pdf>

vlasništva nad smještajem, dok 18% nema. Veći broj živi u kućama (37,8%) ili dvosobnim stanovima (20,4%), gdje je prosječna površina korisnog stambenog prostora 58,71 m² po domaćinstvu. Korisnici prava iz socijalne zaštite, takođe, imaju pravo na subvencije na račune za električnu energiju. Korisnici sistema socijalne zaštite su kvalitet stanovanja ocijenili nešto ispod prosjeka - 4,24 (na skali od 1 do 10). Istraživanje je pokazalo da je stanova za socijalne slučajeve nedovoljno, a ispitanici su se žalili na netransparentnost prilikom raspodjele socijalnih stanova na korišćenje.

- **Dugoročno nezaposlena lica** - Ovo istraživanje je pokazalo da gotovo sva domaćinstava, čiji članovi su dugoročno nezaposlena lica, posjeduju sopstveni smještaj (99 %). Međutim, 9,1% ne posjeduje vlasničko pravo nad imovinom, što predstavlja mogući rizik na duge staze. U pogledu kvaliteta smještajem, zadovoljstvo smještajem nije na visokom nivou (5,2 na skali od 1 do 10), što je niže od prosjeka prema ovom Istraživanju.
- **Penzioneri sa minimalnim primanjima** - Prema ovom Izvještaju velika većina penzionerskih domaćinstava (84%) ima riješeno stambeno pitanje. Visok procenat vlasništva nad smještajem obezbjeđuje određenu ekonomsku sigurnost i pomaže socijalnom uključivanju penzionera. Međutim, 13% penzionera nema vlasničko pravo nad imovinom. Mali je udio ispitanika koji žive u iznajmljenim stanovima (3%), ali su oni istovremeno najugroženiji jer zbog niskih prihoda nijesu u mogućnosti da pokriju troškove stanarine. Većina ispitanika je izrazila zadovoljstvo kvalitetom svog stambenog smještaja, ocjenjujući ga sa 6,2 (na skali od 1 do 10).
- **Osobe sa invaliditetom** - Većina osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori su uglavnom pasivni korisnici materijalnih davanja. Popisom iz 2003. nijesu prikupljeni podaci o osobama sa invaliditetom u državi, ali prema paušalnim procjenama Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) u Crnoj Gori ima 7 do 10% osoba sa invaliditetom. Kada se radi o djeci sa smetnjama u razvoju, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja je procijenilo da se njihov broj kreće između 6.000 - 7.000. U Izvještaju se navodi da, generalno gledano, statistički podaci, koji se tiču ovog segmenta stanovništva, su velikim dijelom nedostupni (pa i podaci o stambenom smještaju), što predstavlja, kako je u Izvještaju navedeno, veliku prepreku u pokušaju rješavanja problema društvene isključenosti osoba sa invaliditetom.
- **Populacija Roma, Aškalija i Egipćana (RAE)** Uslovi stanovanja u kojima živi većina evropskih Roma, navedeno je u Izvještaju, su ispod svakog standarda (bez osnovne infrastrukture, naselja su često izolovana, getoizovana). Takođe, RAE populacija je bez prava vlasništva nad nekretninom. Uslovi stanovanja u crnogorskim RAE zajednicama opterećeni su istim problemima. U Izvještaju se navodi da samo 38% RAE domaćinstava u Crnoj Gori, koja su učestvovala u istraživanju, žive u smještaju nad kojim imaju pravno vlasništvo. Više od polovine RAE živi u neformalnom smještaju bez odgovarajuće dokumentacije (51%), a preostalih 8% iznajmljuje smještaj. Istraživanje je pokazalo da je RAE populacija u Crnoj Gori pretežno nezadovoljna kvalitetom smještaja i nakon obrazovanja stambeni smještaj je ocijenjen drugom po redu najnižom ocjenom - 3,3 (na skali od 1 do 10). Nadalje, jedna četvrtina živi u pretrpanim neuslovnim barakama, jedna trećina nema pristup vodovodnoj infrastrukturi. Takođe, većina RAE ne može da dobije kredite od banaka u cilju poboljšanja uslova stanovanja, zbog evidentno niskih primanja.

Prema *Bazi podataka RAE populacije u Crnoj Gori* iz 2009. godine u Crnoj Gori ima ukupno 9.934 pripadnika RAE populacije. Od podataka prezentovanih u ovoj bazi navodimo podatke koji jasno ukazuju na težinu ukupnog socio-ekonomskog položaja ove populacije:

- U ukupnoj strukturi RAE stanovništva starog 15 i više godina, aktivno stanovništvo čini 47%, izdržavano stanovništvo 40%, lica sa ličnim prihodom 6%, nepoznato 4% i ostali koji ne obavljaju zanimanje 3%. Među RAE populacijom starom 15 i više godina, 70% pripadnika muškog pola je aktivno, dok 71% pripadnica RAE populacije iste starosti čini izdržavano stanovništvo, a svega 17% aktivno;

- Od ukupnog broja RAE populacije u Crnoj Gori 33% od rođenja stanuje u istom mjestu, 4% se selilo unutar Crne Gore, a 41% je nekada živjelo u inostranstvu. Izbjegličko porijeklo ima 43% RAE stanovništva, a 41% od tog broja su djeca rođena u Crnoj Gori, ali njihovi roditelji imaju izbjegličko porijeklo;
- Prosječno domaćinstvo RAE u Crnoj Gori broji pet članova. Najmanji broj članova u domaćinstvu je u Baru i iznosi 3,2 člana, dok je najveći u Nikšiću i iznosi 6,4 člana u domaćinstvu;
- Ukupan broj stanova ove populacije, za koje su prikupljeni podaci, iznosi 2.020 stanova. Od tog broja, 84% stanova ima električnu energiju, 82% ima vodovodne instalacije i vodu dostupnu u stanu ili pored stana. Javna deponija je dostupna za 61% stanova. Prosječna površina stambenog prostora po licu iznosi 8,3 m².
- **Raseljena lica, interno raseljena lica, izbjeglice** -Termin "raseljena lica, interno raseljena lica, izbjeglice" obuhvata sve kategorije lica koji borave u Crnoj Gori, zbog posljedica oružanih konflikata u susjednim državama. Većina ovih lica je došla u Crnu Goru u periodu nakon 1990. godine, jedna četvrtina u periodu od 1990. do 1995. godine (prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma), dok je većina (56%) došla za vrijeme konflikta na Kosovu (1999. – 2000. godina). U Izvještaju je navedeno da je u 2005. godini Vlada Crne Gore donijela Nacionalnu strategiju za rješavanja pitanja izbjeglica i „interno raseljenih lica“ u Crnoj Gori. Strategija je istekla u martu 2008. godine, ali evaluacija dostignuća i primjene ove Strategije nije rađena, navedeno je u Izvještaju. Strategija je ponudila tri potencijalna trajna rješenja: repatrijaciju, lokalna integraciju i odlazak u treće zemlje.

Najveći broj raseljenih lica nema dovoljno sredstava za kupovinu nepokretne imovine u Crnoj Gori, ili zakup adekvatnog stambenog prostora, te adekvatan stambeni smještaj ostaje jedna od njihovih najurgentnijih potreba.

Prema Istraživanju, 49,1% domaćinstava iz Hrvatske i BiH žive u sopstvenom smještajnom objektu, 21,3% iznajmljuje smještaj, dok 12% živi u smještajnom objektu nad kojim nema pravno vlasništvo. Iskazano je prosječno zadovoljstvo kvalitetom stanovanja - 5,6 (na skali od 1 do 10).

Nadalje, u Izvještaju se navodi da gotovo polovina (48%) raseljenih ne-RAE sa Kosova živi u sopstvenom smještajnom objektu. Veliki broj živi u kolektivnom smještaju sagrađenom uz podršku međunarodnih agencija i lokalnih vlasti. Samo 7,7% živi u iznajmljenom smještaju. Iskazano je prosječno zadovoljstvo smještajem (sa 5,1 na skali od 1 do 10), iako je opšte poznato da stambeni uslovi raseljenih lica nijesu toliko dobri.

Većina RAE raseljenih lica sa Kosova (61,2%) živi u sopstvenim smještajnim objektima bez pravnog vlasništva, 11,1% živi u kolektivnom smještaju, dok skoro jedna petina (19,4%) tvrdi da posjeduje stambeni smještaj sa regulisanim pravnim vlasništvom. Oni koji iznajmljuju smještaj, plaćaju mjesečnu kiriju koja u prosjeku iznosi 40 €. Smještajni objekti su u većini slučajeva (60,8%) izuzetno lošeg kvaliteta (često bez tekuće vode, struje i samo 1% ima fiksni telefon). Istraživanje je pokazalo da je prosječna veličina domaćinstva 6,6 članova. Domaćinstvo u prosjeku stanuje u stambenom prostoru od 29 m². Istraživanje je pokazalo visok stepen nezadovoljstva stambenim smještajem (1,6 na skali od 1 do 10).

U cilju poboljšanja standarda lica koja su u stanju socijalne potrebe, pored strateški utvrđenih ciljeva i zakonom propisanih prava, vode se i aktivnosti koje se odnose na rješavanje njihovih stambenih potreba. Neke od konkretnih aktivnosti koje su realizovane na prostoru Crne Gore u pravcu rješavanja stambenog problema posebnih ciljnih grupa su:

- Ministarstvo rada i socijalnog staranja u partnerskom odnosu sa opštinama, daje svoj doprinos pogledu rješavanja stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe, putem sufinansiranja izgradnje stambenih jedinica za korisnike materijalnog obezbjeđenja

porodice. Inače, broj tzv. skupine materijalno neobezbjedeđenih porodica u Crnoj Gori je značajan. Broj korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice u 2009. godini se kretao od 12.827 porodica (januar 2009.) do 13.130 porodica (decembar 2009.)⁸³, 13.198 (januar 2010.) do 13.746 porodica (decembar 2011.)⁸⁴. Ovi podaci upućuju na zaključak da broj materijalno-neobezbjedeđenih porodica u Crnoj Gori raste. S tim u vezi je započeto i-ili izgrađeno oko 90 stanova u nekoliko opština Crne Gore

- Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica Vlade CG u Crnoj Gori trenutno boravi 10.760 interno raseljenih lica sa Kosova i 5.221 raseljenih lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine. U 10 opština u Crnoj Gori je do sada izgrađeno 19 naselja sa 433 stambene jedinice za trajni smještaj ovih lica. Projekti su realizovani u saradnji sa UNHCR-om, NVO HELP i lokalnih samouprava, koje su obezbjedile zemljište i infrastrukturne priključke (Berane, Gusinje, Nikšić, Pljevlja, Podgorica, Kolašin, Andrijevića, Tivat, Herceg Novi).

Pored toga postoji i 507 stambenih jedinica za privremeni smještaj ovih lica, što ukupno iznosi 940 stambenih jedinica.

U sklopu projekta IPA 2011 "Sveobuhvatna podrška raseljenim i interno raseljenim licima u Crnoj Gori" dodjeljuju se paketi pomoći u vidu građevinskog materijala za izgradnju novih i adaptaciju postojećih objekata. Jedan od glavnih uslova za dodjelu građevinskog materijala za izgradnju novih objekata je posjedovanje parcele i građevinske dozvole.

Zavod je u saradnji sa NVO HELP inicirao aktivnosti kod opštine Herceg Novi u cilju obezbjeđenja građevinskih parcela za gradnju objekata za smještaj raseljenih lica koja borave u ovoj opštini.

U sklopu rješavanja ovog pitanja, koje je postavljeno kao jedan od sedam prioriteta za početak pregovora za pristupanje EU, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je formiralo radnu grupu sastavljenu od predstavnika relevantnih institucija u Crnoj Gori, koja je izradila Nacrt Akcionog plana za rješavanje pitanja interno raseljenih lica koja borave u kampovima na Koniku. Ovaj dokument je bio predmet javne rasprave, na kojoj su predstavnici NVO sektora, diplomatskog kora i ostali zainteresovani imali priliku da daju sugestije i primjedbe na postojeći tekst Akcionog plana. Pomenuta Radna grupa je zadužena da izradi predlog projekta IPA 2012, koji će se odnositi na ove kampove. Evropska komisija je angažovala eksperte koji su pripremili *Studiju za trajno rješavanje pitanja izbjeglih i raseljenih u Crnoj Gori* i na kampovima Konik, koja će poslužiti za izradu sveobuhvatne strategije za rješavanje ovih pitanja.

3.4.2. Stambene subvencije i podsticaji

Stambene subvencije i drugi podsticaji su redovni mehanizmi ostvarivanja socijalne stambene prakse. Praksa socijalnog stanovanja ukazuje na različite vidove subvencioniranja socijalnog stanovanja:

- subvencioniranje stambenih troškova (zakupnine);
- subvencioniranje nužnih radova na održavanju zajedničkih dijelova stambene zgrade;
- subvencioniranje legalizacije i poboljšanja kvaliteta neformalnih naselja;
- subvencioniranje kamatnih stopa na zajmove, odobrenih za rješavanje stambenih pitanja iz oblasti socijalnog stanovanja.

⁸³ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu

⁸⁴ Podaci za 2010. godinu dobijeni direktno od Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Model subvencioniranja obaveznih usluga održavanja stambenih jedinica se već primjenjuje u Crnoj Gori i objašnjen je kroz aktivnost Agencije za stanovanje d.o.o. Podgorica (tačka 3.3.2.).

Model subvencioniranja kamatnih stopa na zajmove, odobrenih za rješavanje stambenih pitanja iz oblasti socijalnog stanovanja, se implementira kroz projekat „1000 + stanova“, za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje. Predloženim modelom finansiranja, Vlada CG je obezbijedila 50% sredstava potrebnih za realizaciju projekta, kako bi omogućila kamatnu subvenciju za komercijalne hipotekarne zajmove, to jest nisku kamatnu stopu od 4,9%. Vrijednost projekta je 50 miliona €, od kojih 25 miliona € obezbjeđuje država preko aranžmana sa Bankom Savjeta Evrope za razvoj, 22,5 miliona € domaće komercijalne banke i 2,5 miliona € građani minimalnim sopstvenim učešćem. Javnim oglasom za učešće građana u ovom projektu predviđeno je da, od ukupnog broja realizovanih kreditnih aranžmana, 50% je namijenjeno domaćinstvima čiji su članovi zaposleni u državnoj upravi, dok je iznos od 50 % namijenjen ostalim porodičnim domaćinstvima. U okviru ovih grupa, sljedeća porodična domaćinstva imaju prioritet: 10% od ukupnog broja potpisanih kreditnih aranžmana, namijenjeno je domaćinstvima čiji članovi su lica sa invaliditetom i 30% od ukupnog broja potpisanih kreditnih aranžmana, namijenjeno je mladim bračnim parovima.

3.4.3. Zaključak o stambenoj situaciji posebnih ciljnih grupa i subvencijama

U okviru društveno ugroženih grupa sagledan je položaj korisnika prava socijalne i dječije zaštite, dugoročno nezaposlenih lica, penzionera sa minimalnim primanjima, osoba sa invaliditetom, populacije Roma, Aškalija i Egipćana (RAE), raseljenih lica, interno raseljenih lica, izbjeglica, sa naglaskom na probleme njihovog stambenog smještaja. Da bi se adekvatno sagledali problemi u ovoj oblasti analizirana je stambena situacija, subvencije i podsticaji koji se ovakvim grupama mogu pružiti, a na osnovu toga je zaključeno:

- u okviru razmotrenih grupa najveći procenat siromaštva je u RAE populaciji, raseljenim licima i korisnicima prava iz socijalne i dječije zaštite, dok je oko 50% manji kod penzionera sa najnižim primanjima, dugoročno nezaposlenih i osoba sa invaliditetom. U skladu sa tim različite grupe imaju vlasništvo nad smještajem⁸⁵ od 38% za RAE populaciju do 99% za dugoročno nezaposlena lica, a podaci za osobe sa invaliditetom niejsu dostupni;
- stanova za socijalne slučajeve ima nedovoljno, uz određenu netransparentnost prilikom raspodjele ovih stanova na korišćenje;
- smještaj lica iz kategorije raseljenih lica, interno raseljenih lica, izbjeglica do sada je uglavnom rješavan uz određenu pomoć stranih i domaćih donatora i angažovanjem lokalnih samoupava u pogledu obezbjeđenja zemljišta i infrastrukturnih priključaka;
- od različitih modela subvencioniranja u oblasti socijalnog stanovanja država je u više navrata realizovala projekte koji su obuhvatali subvencioniranje kamatnih stopa na zajmove za rješavanje stambenih pitanja, dok je lokalna samouprava učestvovala u finansiranju izgradnje stanova namjenjenih za socijalno ugrožene grupa kroz besplatno ustupanje zemljišta i oslobađanje od naknada za komunalno opremanje. Nedovoljno su korišćeni modeli subvencioniranja stambenih troškova (zakupnine), a u nekim opštinama predviđene su i olakšice ukoliko se stambeni objekti grade za rješavanje stambene potrebe vlasnika;
- posredno u ovu grupu spadaju i subvencije za električnu energiju, kao i subvencije za obavezne usluge održavanja stambenih jedinica , koje postoje u pojedinim opštinama;

⁸⁵ Na osnovu ispitivanog uzorka u istraživanju sprovedenom od strane UNDP-„Nacionalni izvještaj po mjeri čovjeka – 2009. godina - Crna Gora društvo za svakoga“

- imajući u vidu rast broja socijalno ugroženih lica i obaveze koje Crnu Goru očekuju u procesu pristupanja Evropskoj Uniji, sa naglaskom na obaveze u pogledu socijalnog uključivanja, mora se povećati raznovrsnost i obim mjera koje Crna Gora treba da preduzme, naročito u oblasti povećanja dostupnosti stanovanja za ove grupe. Trenutni prioritet je, u skladu sa Izveštajem o postignutom napretku za početak pregovora za pristupanje EU, rješavanje adekvatnog stambenog smještaja za raseljena lica koja su trenutno smještena u neadekvatnim kolektivnim centrima.

3.5. IZGRADNJA STANOVA

Izgradnja stanova je jedna od najznačajnijih mjera stambene politike koja istovremeno podstiče proizvodnju i zapošljavanje. Sa tog stanovišta daje se kratak prikaz:

- glavnih učesnika,
- mogućnosti i ograničenja za unapređenje stambene izgradnje,
- tekuće stambene izgradnje i tržišta.

3.5.1. Glavni učesnici

Glavni učesnici u procesu stambene izgradnje su: investitori, projektanti i građevinska preduzeća-izvođači radova. Pored ovih aktera, u procesu stambene izgradnje učestvuju: banke, finansijske institucije, organi koji u upravnom postupku sprovode pravnu proceduru, konsultanti itd.

U ulozi investitora u stambenoj izgradnji javljaju se pravna i fizička lica. Pravna lica su vrlo često istovremeno i investitori i izvođači, odnosno građevinske kompanije koje grade stanove za tržište. Finansiranje njihove aktivnosti u oblasti izgradnje stanova zasniva se na ulaganju vlasničkog kapitala (firme i/ili kupaca stanova), kreditnom i/ili hipotekarnom zaduženju i djelimično na javno-privatnom partnerstvu (kada opština ili država učestvuju u projektu sa zemljištem i oslobađanjem od plaćanja naknada za komunalno opremanje). I pored početnog razvoja kreditnog tržišta u periodu od 2005. godine, ekonomska kriza je ovaj razvoj znatno usporila i nametnula brojne obaveze i osiguranja korisnicima kredita, što je uslovalo sve veće probleme investitora u pogledu zatvaranja finansijske konstrukcije i njihovo okretanje avansnim uplatama kupaca stanova.

U uslovima djelovanja finansijske krize investitori-izvođači suočeni su sa problemom nelikvidnosti u odsustvu bankarske podrške za realizaciju započetih projekata i, s tim u vezi, problemom blokiranih sredstava u nezavršenim objektima, što je u krajnjem prouzrokovalo smanjenje cijena novoizgrađenih stanova.

Prema važećem Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata posebno se tretiraju porodične stambene zgrade (zgrada namijenjena za stanovanje površine do 500 m² i sa najviše četiri zasebne stambene jedinice) čija je izgradnja oslobođena revizije tehničke dokumentacije i obaveze vršenja nadzora, a i uslovi koje moraju ispunjavati odgovorni projektanti u ovom slučaju su nešto niži (bečelor umjesto specijalista), što sve utiče na manje troškove izgradnje. Investitori ovakvih zgrada su najčešće fizička lica koja finansiraju izgradnju sopstvenom ušteđevinom i /ili hipotekarnim kreditom.

Informacije o nosiocima građevinske djelatnosti obuhvataju broj subjekata, broj zaposlenih radnika, prihod, kao i u visinu dobitaka ili gubitaka. U istraživanju koje je sprovedeno za potrebe izrade Strategije razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine, na osnovu dostupnih podataka iz Centralnog registra Privrednog suda, Fonda PIO i Poreske uprave, napravljena je baza podataka o privrednim subjektima koji rade u operativi – izvođači radova, u proizvodnji i/ili trgovini građevinskim materijalima i projektovanju.

Prema tim podacima na kraju 2008. godine su bila 2.632 subjekta iz građevinske djelatnosti koja su se bavila građenjem, pri čemu je njihova koncentracija bila najveća u južnom regionu, zatim u središnjem i najmanja u sjevernom regionu Crne Gore. Međutim, ovaj broj ne predstavlja pravi prikaz stanja u oblasti, jer se tek oko 50% ovih subjekata smatralo aktivnim subjektima u sprovedenom istraživanju⁸⁶. Podaci o broju privrednih društava mogu dati pogrešnu sliku realnog stanja, jer postoji veliki broj djelova stranih društava ili društava čiji su osnivači ili suosnivači strana pravna i fizička lica osnovana radi nekretnina ili ostvarivanja lakšeg platnog prometa između Crne Gore i država u okruženju.⁸⁷

Prema najnovijim podacima iz 2010. godine⁸⁸ ukupno su registrovana 3.134 privredna subjekta koja kao pretežnu djelatnost imaju evidentiranu djelatnost građevinarstva (nalaze se pod šifrom djelatnosti 45).

Može se reći da identifikovane karakteristike građevinarstva u Crnoj Gori važe i za dio koji se odnosi na učesnike, izvođače radova u stambenoj izgradnji:⁸⁹

- nema velikih preduzeća koje su nosioci razvoja, samo mali broj srednjih preduzeća, a ostatak čine mala preduzeća,
- mali broj zaposlenih u preduzećima sa većim učešćem nerezidentne radne snage,
- velike kratkoročne obaveze koje su na visini stalne imovine koja je vjerovatno garant za te kredite,
- prisutnost velikih zaliha u poslovanju preduzeća,
- nedostatak resursa u preduzećima,
- nedostatak slobodnih finansijskih sredstava,
- nezadovoljavajući nivo mehanoopremljenosti u većini preduzeća - zastarjela oprema i mehanizacija,
- loša i neefikasna organizacija, smanjena produktivnost
- nedostatak kvalitetnih kadrova - nedovoljan broj kvalifikovanog i visokostručnog kadra,
- otežano dobijanje bankarskih garancija.

Građevinska aktivnost građevinskih firmi koje djeluju u Crnoj Gori može se, osim toga, ilustrovati i kroz vrijednost izvršenih i ugovorenih⁹⁰ građevinskih radova, prosječan broj zaposlenih u građevinskoj djelatnosti i izvršene efektivne časova zaposlenih (Tabela 17).

Iz priloženog se vidi da od 2005. do 2008. godine postoji trend rasta vrijednosti izvršenih radova uz istovremeni, ali nešto sporiji rast broja radnika i rast broja efektivnih radnih sati, što je više posljedica rasta cijena nego rasta produktivnosti. U 2008. godini je ostvarena maksimalna vrijednost izvršenih radova (oko 290 miliona €), nakon čega slijedi pad i ponovni rast od 2009. godine, ali do danas nijesu dostignute vrijednosti iz 2008. godine.

⁸⁶ Kao mjerodavan broj aktivnih privrednih subjekata usvojen je broj privrednih društava koja su podnijela poresku prijavu u periodu 2005-2008 Poreskoj upravi, ili bilanse stanja i uspjeha u periodu 2004-2007. Centralnoj banci Crne Gore.

⁸⁷ Privredna Komora Crne Gore-Odbor za građevinarstvo „Dostava predloga i sugestija“- I. Perišić st.5

⁸⁸ www.crps.me

⁸⁹ Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine

⁹⁰ Ukupna vrijednost ugovorenih radova u II kvartalu 2010. godine je uključila i neprikazanu vrijednost ugovorenih radova u inostranstvu.

Tabela 17. Vrijednost izvršenih i ugovorenih radova, broj zaposlenih i izvršeni efektivni časovi⁹¹

Godina	Vrijednost izvršenih radova u hiljadama		Broj radnika na gradilištu na kraju izvještajnog kvartala		Izvršeni efektivni časovi u 000	
	EUR	indeks	br. radnika	indeks	000 sati	indeks
2005	73.252	32,4	2.343	63,9	5.345	66,2
2006	204.248	90,4	3.525	96,2	8.424	104,4
2007	197.639	87,5	3.522	96,1	8.280	102,6
2008	287.931	127,4	4.200	114,6	9.994	123,8
2009	225.953	100,0	3.665	100,0	8.071	100,0
2010 ⁹²	256.856	113,7	6.783	185,1	8.061	99,9

3.5.2. *Mogućnosti i ograničenja stambene izgradnje*

Proces stambene izgradnje u Crnoj Gori karakterišu otvorene i dijelom nedovoljno iskorišćene mogućnosti za unapređenje toga procesa u budućem periodu. S druge strane, ovaj proces je ograničen određenim okolnostima na koje država Crna Gora u predstojećem periodu u većoj ili manjoj mjeri može da utiče.

U primarne mogućnosti za unapređenje procesa stambene izgradnje u Crnoj Gori u predstojećem periodu spadaju:

- formiranje specijalizovanih fondova koji bi na adekvatan način finansijski ispratili stambenu izgradnju;
- na lokalnom i prevashodno državnom nivou intenzivnije rješavanje problema socijalnog stanovanja, kao i stambene izgradnje namijenjene niskodohodovnim domaćinstvima;
- podsticanje svih mehanizama domaće štednje opredijeljene za rješavanje stambenih potreba;
- unapređenje kvaliteta sanacije postojećih objekata, saglasno kriterijumima evropskih direktiva (posebno kriterijum energetske efikasnosti objekata), čime bi se istovremeno povećala uposlenost za to specijalizovanih građevinskih preduzeća;
- podsticanje implementacije javno-privatnog koncepta stambene gradnje;
- podsticanje zainteresovanosti strateških partnera iz zemlje i inostranstva za proces stambene izgradnje u Crnoj Gori, čime bi se povećala konkurencija među investitorima i izvođačima radova, te unaprijedio kvalitet procesa stambene izgradnje.

Neka od ključnih ograničenja procesa stambene gradnje zadovoljavajućeg kvaliteta, na čijem minimiziranju i suzbijanju treba raditi su:

- bespravna i nekvalitetna gradnja, usljed nepoštovanja zakona i procedura koje pokrivaju oblast stambene gradnje, te stim u vezi neefikasna kontrola nad njihovom primjenom;
- nedovoljna usaglašenost katastarske evidencije sa stanjem stvari na terenu (posebno u dijelu nelegalne gradnje);
- nedovoljna usklađenost tehničke regulative i propisa projektovanja sa zemljama EU, čime je otežano plasiranje građevinskih proizvoda u zemlje EU;
- nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura, kao uslov kvalitetne stambene izgradnje;

⁹¹ Mjesečni statistički pregled, januar 2011, Monstat, str. 31

⁹² Monstat, Građevinska aktivnost u Crnoj Gori u I, II, III i IV kvartalu 2010. godine

- nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima i slabosti u sprovođenju planova;
- pad ekonomskog rasta sa pojavom ekonomske krize, sa posljedicama pada/slabljenja tržišta nekretnina za stanovanje;
- neusklađenost ponude i tražnje za radnom snagom koja učestvuje u procesu stambene gradnje, sa posljedicama „rada na crno“, itd.

3.5.3. Korišćenje građevinskog zemljišta za stanovanje

Jedan od potrebnih uslova za izgradnju objekata je i pravo građenja na građevinskom zemljištu. U tom smislu, investitor ima mogućnost kupovine ili zakupa građevinskog zemljišta. Troškovi obezbjeđenja građevinskog zemljišta zavise od tržišnih uslova koji su se znatnije promijenili u prethodnom periodu, odnosno nakon "investicionog buma" iz 2008. godine. Osim ovih troškova investitor plaća i troškove uređenja građevinskog zemljišta.

Uređenje građevinskog zemljišta je u nadležnosti lokalnih samouprava, a obuhvata pripreme radnje i komunalno opremanje, kako bi se stvorili uslovi za realizaciju planskih dokumenata, odnosno korisnicima prostora stvorili uslovi za realizaciju njihovih projekata izgradnje. Uređenje građevinskog zemljišta se sprovodi na osnovu Programa uređenja, u skladu sa dinamikom određenom prema dinamici sprovođenja planskih dokumenata i u okviru budžetskih sredstava opštine.

Priprema građevinskog zemljišta za komunalno opremanje podrazumijeva stvaranje prethodnih uslova za adekvatno opremanje zemljišta komunalnom infrastrukturom, odnosno obuhvata rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, izradu dokumentacije (planske, tehničke i dr.), preduzimanje mjera zaštite spomenika kulture i prirode, rušenje postojećih objekata i izmještanje postojećih instalacija. Komunalno opremanje obuhvata izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, odnosno komunalnih objekata i instalacija svih vrsta do priključaka na urbanističku parcelu, saobraćajnih površina, trgova, zelenih površina i javnih gradskih komunalnih objekata (igrališta, parkovi, groblja, deponije otpada) i komunalnih instalacija za slučajevne vanrednih situacija. Komunalno opremanje može da izvrši i investitor u skladu sa planskim dokumentom.

Lokalna samouprava od investitora naplaćuje naknadu za uređenje građevinskog zemljišta i u skladu sa zakonima koristi je za opremanje građevinskog zemljišta. Propisivanje načina i visine ove nadoknade je u nadležnosti lokalnih samouprava i uobičajeno se izražava u odnosu na m² neto građevinske površine objekta, a iznos se utvrđuje u skladu sa stepenom opremljenosti građevinskog zemljišta, realizovanim i planiranim troškovima opremanja (visina naknade za izgradnju stambenih objekata se kreće ⁹³od 7 do 256 €/m²).⁹⁴

S obzirom na način obračuna, ovi troškovi predstavljaju značajnu stavku u troškovima investitora i zato je Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, a u cilju otklanjanja biznis barijera, bilo predviđeno da se dokazi o plaćanju ovih troškova prezentiraju tek na kraju procesa izgradnje, odnosno uz zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole. S druge strane, naplata ovih troškova predstavlja prihod lokalne samouprave, koji se ulaže u dalje opremanje zemljišta i u njenom je interesu naplata što prije, a problem je složeniji u situacijama kad lokalna samouprava nije nadležna za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole. Zbog toga je izmjenama Zakona utvrđeno da, prema odluci nadležnog organa opštine, investitor u postupku predaje zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, mora pružiti i dokaz o ugovoru o uređenju odnosa u pogledu naknade za komunalno opremanje.

⁹³ Izvještaj o stanju uređenja prostora za 2010. godinu

⁹⁴ Primjera radi u Podgorici, u zavisnosti od zone, ove naknade se kreću od 60-192 €/m², u Baru od 70 do 140€/m², u Tivtu od 35 do 105 €/m² (pričemu mogu biti za 50% umanjene ako se radi o rješavanju stambenog pitanja investitora objektom do 200 m²), u Beranama od 8,75 do 12.75 €/m², u Andrijevici je 7€/m², dok je u Budvi najskuplja naknada i iznosi 256€/m².

Prema najnovijim raspoloživim podacima⁹⁵ troškovi uređenja građevinskog zemljišta⁹⁶ iznose oko 20% cijene novoizgrađenih i prodanih stanova, s tim što je ovo učešće različito u različitim opštinama.

Lokalna samouprava može osloboditi investitora plaćanja ove naknade, naročito u slučajevima kada se radi o stambenoj izgradnji za potrebe socijalno ugroženih lica, a što predstavlja jedan od oblika privatno javnog partnerstva. U tom cilju vrlo često opštine osim oslobađanja od ovih troškova besplatno ustupaju i zemljište (slučaj stanova solidarnosti koji se realizuju posredstvom CFSSI).

3.5.4. Tekuća stambena izgradnja i tržište

Prema podacima Monstata (Tabela 18), učešće vrijednosti izgradnje stambenih zgrada u odnosu na ukupnu vrijednost građevinskih radova, u periodu od 2005. do 2010. godine kretalo se od 33% do 50%. U periodu rekordne vrijednosti izvedenih građevinskih radova (2008. godina) učešće stambene izgradnje iznosilo je oko 45%.

Prema podacima Monstata prezentiranim u kvartalnom izvještaju o građevinskim aktivnostima, vrijednost izvedenih građevinskih radova u 2010. godini je manja od vrijednosti izvedenih radova u 2009. godini. U poređenju sa rekordnom 2008. godinom, vrijednost izvedenih građevinskih radova u 2010. godini manja je za oko 25%.

Tabela 18. Vrijednost izvedenih građevinskih radova u hilj. €⁹⁷

Godina	UKUPNO	Stambene zgrade	Nestambene zgrade	Ostale građevine*
2005	130.104	64.222	20.996	44.886
	100%	49,36%	16,14%	34,50%
2006	259.880	85.175	110.732	63.973
	100%	32,77%	42,61%	24,62%
2007	285.345	119.553	97.351	68.441
	100%	41,90%	34,12%	23,99%
2008	412.352	183.242	85.186	143.924
	100%	44,44%	20,66%	34,90%
2009	362.430	184.028	58.418	119.984
	100%	50,78%	16,12%	33,11%
2010	303.454	136.233	33.457	133.764
	100%	44,89 %	11,03%	44,08%

*saobraćajna infrastruktura, cjevovodi, komunikacioni i el. vodovi, složene industrijske gradj. i ostalo

⁹⁵ Monstat, Cijene stanova novogradnje za 2010. godinu, saopštenje br. 40 od 15.04.2010. godine

⁹⁶ Ovi troškovi obuhvataju sljedeće elemente: pribavljanje zemljišta (snimanje i procjena objekata, otkup i naknada sopstvenicima, sudski troškovi itd.), rušenje objekata, raseljavanje stanara, obezbjeđenje stanova za njihovo preseljenje itd, izradu DUP i projekata, ispitivanje terena, sanacioni radovi, radovi u vezi zaštite životne sredine i spomenika kulture itd, uređenje terena oko zgrade, komunalno opremanja zemljišta u koje po pravilu, ulaze troškovi izgradnje sekundarne mreže za električnu, vodovod, kanalizaciju, telefon itd. , kao i odgovarajući dio troškova primarne mreže; priključka na komunalnu mrežu (za električnu, vodovod itd.).

⁹⁷ Monstat, Podaci o vrijednosti izvedenih građevinskih radova 2010, [http://www.monstat.org/userfiles/file/gradjevinarstvo/2011/VRIJEDNOST IZVEDENIH GRADJEVINSKIH RADOVA11.xls](http://www.monstat.org/userfiles/file/gradjevinarstvo/2011/VRIJEDNOST%20IZVEDENIH%20GRADJEVINSKIH%20RADOVA11.xls)

Vrijednost izvršenih građevinskih radova (Grafikon 3) u II kvartalu 2011. godine veća je za 35.6% u odnosu na isti kvartal prošle godine, dok je za 90.0% veća u odnosu na I kvartal tekuće godine.⁹⁸

Grafikon 3. Indeks vrijednosti izvršenih građevinskih radova u II kvartalu 2011. godine (2010. godina = 100)⁹⁹



Vrijednost novih ugovora na zgradama u II kvartalu 2011. godine manja je za 78.8% u odnosu na isti kvartal prošle godine, dok je za 39.3% manja u odnosu na I kvartal tekuće godine.¹⁰⁰

Grafikon 4. Indeks novih ugovora na zgradama u II kvartalu 2011. godine (2010. godina = 100)¹⁰¹



Prema podacima Monstata o stambenoj izgradnji¹⁰², može se zaključiti da postoji stalan trend rasta broja završenih stanova od 2114 stanova u 2005. godini do 5.825 stanova u 2009. godini, što predstavlja ukupno povećanje oko 175%. Međutim, u 2010. godini dolazi do pada broja završenih i nezavršenih stanova u odnosu na broj iz 2009. godine i to ukupno za oko 13%, od čega je pad broja završenih stanova značajniji i kreće se oko 30%. Ovaj trend ogleda se i u ukupno sagrađenoj površini stanova¹⁰³ uz skoro proporcionalni odnos i prosječne površine stana. Na osnovu istih podataka treba istaći i da je 30% stanova bilo u stambenim zgradama, dok je 70% stanova bilo u privatnim kućama (osim u godini intezivne građevinske djelatnosti 2008. godine, kada je učešće stanova u stambenim zgradama bilo nešto manje i iznosilo oko 20%, kao i u 2010. godini). Ovo može biti posledica velikog priliva stranih direktnih investicija u tržište nekretnina, kada su strani državljani prioritet ulaganja davali na stanove u privatnim kućama.

⁹⁸ Monstat: „Građevinska aktivnost u Crnoj Gori u II kvartalu 2011. godine“

⁹⁹ Monstat: „Građevinska aktivnost u Crnoj Gori u II kvartalu 2011. godine“

¹⁰⁰ Monstat: „Građevinska aktivnost u Crnoj Gori u II kvartalu 2011. godine“

¹⁰¹ Monstat: „Građevinska aktivnost u Crnoj Gori u II kvartalu 2011. godine“

¹⁰² Monstat: „Broj završenih i nezavršenih stanova 2005-2010. godine“

¹⁰³ Monstat: „Površina završenih i nezavršenih stanova 2005-2010. godine“.

Odnos broja stanova u stambenim zgradama i privatnim kućama u EU se kreće od 35% u Danskoj do 75% u Litvaniji, dok se za većinu zemalja EU ovaj odnos kreće oko 50%.¹⁰⁴

U istom periodu je došlo i do rasta broja nezavršenih stanova od 11.570 stanova u 2005. godini do 15.135 nezavršenih stanova u 2009. godini, nakon čega je uslijedio manji pad na 14.169 nezavršenih stanova u 2010. godini (Tabela 19),.

Iz odnosa broja nezavršenih i završenih stanova, vidi se da postoji trend pada ovog odnosa od 5.47 u 2005. godini do 2.6 u 2009. godini, dok u 2010. godini taj odnos iznosi 3.46. Iz pomenute tabele je takođe vidljivo da je pretežan broj nezavršenih stanova u privatnim zgradama (oko 12.000 prosječno godišnje, odnosno oko 85% od ukupno nezavršenog broja stanova). Najvjerovatnije je da je pretežan broj ovih stanova, iako nezavršen, useljen, jer vlasnici nijesu imali sredstava da ih završe. Nezavršeni stanovi u stambenim zgradama (prosječno godišnje oko 2.000, odnosno oko 15%), vjerovatno nijesu završeni, jer izvođači nijesu imali dovoljno sredstava da ih završe.

Tržište nekretnina u Crnoj Gori je oduvijek bilo veoma atraktivno. Još u vrijeme SFRJ, poslovanje sa nekretninama na crnogorskom primorju je predstavljalo veoma primamljiv izvor zarade mnogih pojedinaca i društvenih firmi toga vremena. Prvi kupci nekretnina u Crnoj Gori, u to vrijeme, najvećim dijelom su bili iz nekadašnjih Jugoslovenskih republika (Srbija, Bosna i Hercegovina, Makedonija).

Tabela 19. Stambena izgradnja¹⁰⁵ i ¹⁰⁶

BROJ ZAVRŠENIH STANOVA						
GODINA	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UKUPNO	2.114	2.679	3.448	4.650	5.825	4.093
Stanovi u stambenim zgradama	614	749	995	877	1.637	890
Stanovi u privatnim kućama	1.500	1.930	2.453	3.773	4.188	3.203
POVRŠINA ZAVRŠENIH STANOVA, u hilj. m²						
UKUPNO	139	168	244	302	402	282
Stanovi u stambenim zgradama	34	40	73	58	106	54
Stanovi u privatnim kućama	105	128	171	244	296	228
BROJ NEZAVRŠENIH STANOVA						
UKUPNO	11.570	11.932	13.344	15.688	15.135	14.169
Stanovi u stambenim zgradama	2.063	1.515	1.673	2.409	2.447	1.873
Stanovi u privatnim kućama	9.507	10.417	11.671	13.279	12.688	12.296
POVRŠINA NEZAVRŠENIH STANOVA, u hilj. m²						
UKUPNO	856	898	1.006	1.196	1.191	1.139
Stanovi u stambenim zgradama	135	95	111	158	176	136
Stanovi u privatnim kućama	721	803	895	1.038	1.015	1.003

Krajem sedamdesetih i tokom osamdesetih godina, masovnu kupovinu i izgradnju nekretnina u Crnoj Gori započinju njeni državljani koji su živjeli u zemljama zapadne Evrope ili u drugim republikama stare Jugoslavije. Takođe, toj grupi pripadaju i kupci koji su radili i živjeli u inostranstvu (Njemačka, Švajcarska, Austrija i SAD).

¹⁰⁴ Housing Statistics in the European Union, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, September 2010

¹⁰⁵ Monstat: „Broj završenih i nezavršenih stanova 2005-2010. godine“

¹⁰⁶ Monstat: „Površina završenih i nezavršenih stanova 2005-2010. godine“.

Početak devedesetih godina prošlog vijeka, u Crnu Goru počinju da dolaze prvi strani investitori i kupci nekretnina. Tržište počinje da se razvija veoma brzo, ali ratna zbivanja koja su se odvijala na području stare Jugoslavije su uticala na usporavanje tog procesa. Međutim, i pored toga, tržište nekretnina se konstantno razvijalo, jer se broj domaćih kupaca nije smanjivao, kao ni broj kupaca koji su bili državljani ili porijeklom iz Crne Gore, a živjeli u inostranstvu. Krajem devedesetih godina i početkom novog vijeka, počeli su da dolaze i prvi zainteresovani kupci iz inostranstva (Rusi, Britanci, Irci, Norvežani). Krajem 2001. godine započinje ono što nazivamo "eksplozijom" tržišta nekretnina u Crnoj Gori.

U periodu od 2004. do 2005. godine, mnoge strane agencije, najviše iz Engleske i Irske, počele su sa radom na teritoriji Crne Gore. Strane kompanije započinju veliki broj investicija po sistemu "ready to rent", naročito u gradovima na primorju. Uporedo sa povećavanjem interesovanja kupaca, počinje i rast cijena. U tom periodu prosječna cijena stanova novogradnje u Crnoj Gori je iznosila 639 €/m² (2004. godine), odnosno 813 €/m² (2005. godine).

U narednom periodu, stambeno tržište u Crnoj Gori se razvijalo veoma dinamično, dostižući svoj vrhunac u 2008. godini. Kretanja na tom tržištu su posebno bila intenzivna u Podgorici i na primorju. Razlozi rasta cijena nekretnina u periodu 2005. - 2007. godine su bili velika inostrana tražnja, rast dohotka stanovništva uz rast odobrenih stambenih kredita, pad kamatnih stopa i rast tržišta kapitala¹⁰⁷. Prema zvaničnim podacima statistike, prosječna cijena novoizgrađenih stanova u Crnoj Gori je u 2008. godini porasla za više od 40% u samo dvije godine i iznosila je 1.530 €/m² (u 2006. godini je iznosila 1.087 €/m²)¹⁰⁸. Prema analizi CBCG, prosječni kvadratni metar stambenog prostora u maju mjesecu 2008. godine u Podgorici je iznosio 1.738,3¹⁰⁹ €/m². Prema istoj analizi, prosječna cijena metra kvadratnog stambenog prostora u Budvi je iznosila 3.036 €.

Koeficijent dostupnosti nekretnina, koji mjeri odnos prosječne cijene metra kvadratnog i prosječne neto zarade u Crnoj Gori, iznosio je u 2008. godini za Podgoricu 4,09 a za Budvu 7,61. Iznijeti podaci ukazuju na visoke cijene nekretnina u Crnoj Gori u tom periodu, te relativnu nedostupnost stambenih objekata zaposlenom stanovništvu.

Kamatna stopa (efektivna i nominalna aktivna) na kredite od 2003. godine pa do 2008. godine je značajno padala, što je uticalo na rast odobrenih stambenih kredita. Tako je od januara mjeseca 2005. godine do juna mjeseca 2008. godine pala za 42,9% (sa 13,8% na 9,23%). Sa padom efektivnih kamatnih stopa istovremeno je rastao broj odobrenih stambenih kredita, kao i njihovo učešće u ukupnim kreditima odobrenih stanovništvu. Naime, od trećeg kvartala 2005. godine do drugog kvartala 2008. godine, stambeni krediti su porasli 36,7 puta, dok su u istom periodu ukupni krediti dati fizičkim licima porasli 10,62 puta. Tako je učešće stambenih kredita u ukupnim kreditima odobrenih fizičkim licima sa 7,25 % poraslo na 25,02% u drugom kvartalu 2008. godine, odnosno sa 13,36% na 41, 46% (ako pod stavkom stambenih kredita osim osnovnih stambenih kredita ubrojimo i hipotekarne kredite)¹¹⁰.

Uporedo sa razvojem bankarskog sektora i tržišta nekretnina, u ovom periodu je došlo do značajnog razvoja i tržišta kapitala (kao značajnog faktora razvoja tržišta nekretnina). Promet ostvaren na tržištu kapitala u 2007. godini u odnosu na 2005. godinu bio je 3,5 puta veći. Novac ostvaren prodajom na tržištu nekretnina je investiran u kupovinu hartija od vrijednosti na tržištu kapitala, da bi visoki prinosi ostvareni na njemu služili kao dobra finansijska podloga za

¹⁰⁷ Analiza tržišta nekretnina, CBCG, 2008. godine

¹⁰⁸ Monstat, Statistički godišnjak, 2009. godine

¹⁰⁹ Ove cijene dobijene su u anketi za potrebu izrade pomenute Studije i obuhvatile su stare i nove stanove, za razliku od statističkih pokazatelja koje prati Monstat a tiču se cijene stanova u novogradnji na osnovu sklopljenih ugovora o kupoprodaji novih stanova.

¹¹⁰ Analiza tržišta nekretnina, CBCG, 2008. godine

kupovinu novih nekretnina ili njihovu preprodaju. U prvoj polovini 2008. godine došlo je do značajnog pada investicija na tržištu kapitala, što je imalo uticaja na tržište i cijene nekretnina.

U posljednje dvije godine, sa globalnom finansijskom krizom, tržište nekretnina u Crnoj Gori je doživjelo „pad“ u smislu obima realizacije i nivoa prodajnih cijena. Ipak, očigledno je da je najviše očekivani pad cijena nekretnina izostao. U ovom momentu je teško procijeniti nivo tržišta nekretnina u Crnoj Gori jer su, po svim izvorima informacija, transakcije značajno smanjene. Svojevrsnu informaciju i orijentir može da pruži CEB-ov projekat „1.000+ stanova“ pokrenut krajem 2010. godine sa ponudom pristupačnih stanova po prosječnim cijenama ispod 1.000 €/m².

Prema novijim podacima Monstata¹¹¹ u 2009. godini je izvršena kupoprodaja 962 stana¹¹² sa ukupnom korisnom površinom od 56.100 m², a po prosječnoj cijeni od 1250 €/m². Prema istom izvoru je u 2010. godini prodato 1.015 stanova ukupne korisne površine oko 60.000 m², sa prosječnom cijenom 1.272 €/m². U oba slučaja najveća cijena stambenog prostora je bila u Baru i Budvi (1400-1700 €/m²). Ovi podaci ukazuju na značajan pad cijena novoizgrađenih stanova u odnosu na prethodni period (Tabela 20).

Tabela 20. Cijene stanova novogradnje ¹¹³

godina	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹¹⁴
CRNA GORA	813	1.087	1.332	1.530	1.250	1.272
PODGORICA	798	868	1.072	1.355	1.168	1.137
BAR	798	986	1.486	1.188	1.516	1.479
BUDVA	932	1.377	1.527	2.165	1.334	1.714
NIKŠIĆ	-	-	907	1.003	802	752
OSTALO	659	2.082	2.769	2.806	1.537	1.296

Koeficijent dostupnosti nekretnina, koji mjeri odnos prosječne cijene metra kvadratnog i prosječne neto zarade u Crnoj Gori (primijenjen na novoizgrađene stanove), a prema najnovijim podacima Monstata¹¹⁵ za 2010. godinu iznosi 1200 €/m²/479€/m²=2.5. U odnosu na podatke iz 2008 godine, smanjenje koeficijenta iznosi oko 56%, što je posljedica pada cijene stanova i neznatnog rasta neto plata.

Na značajan „pad“ tržišta nekretnina u Crnoj Gori došlo je, između ostalog, i zbog izostajanja hipotekarnog finansiranja od strane matičnih banaka, koje je gotovo prekinuto finansijskom krizom. Bankarski sektor je bio veoma oslabljen povlačenjem 400 miliona € depozita lokalnih klijenata u periodu jake krize. U međuvremenu, situacija se djelimično poboljšala. Komercijalne banke su ponovo ušle u ponudu dugoročnih hipotekarnih kredita, sa periodom otplate od 15 - 25 godina, kamatnom stopom od 10 do 13% i obaveznim depozitom od minimum 20% iznosa kredita.

Po trenutno važećim zakonima, u Crnoj Gori ne postoje nikakve posebne restrikcije za kupovinu nekretnina u Crnoj Gori. Svaki inostrani kupac može postati vlasnik nekretnine (kuće, stana, imanja) u Crnoj Gori, na isti način kao i njeni građani. Jedina razlika u procesu kupovine

¹¹¹ Monstat, Cijene stanova novogradnje za 2009. godinu, saopštenje br. 28 od 13.04.2010. godine i Cijene stanova novogradnje u I polugodištu 2010. godine, saopštenje br. 102 od 15.10.2010. godine

¹¹² Jedinica posmatranja je cijena korisne površine prodanog stana novogradnje u isključivo stambenim, pretežno stambenim i pretežno nestambenim zgradama. Izuzetak su stanovi koji se rade za sopstvene potrebe.

¹¹³ Statistički godišnjak 2010, Monstat, str 135.

¹¹⁴ Monstat, Cijene stanova novogradnje za 2009. godinu, saopštenje br. 28 od 13.04.2010. godine i Cijene stanova novogradnje u 2010. godini, saopštenje br. 40 od 15.04.2011. godine

¹¹⁵ Monstat, Cijene stanova novogradnje za 2009. godinu, saopštenje br. 28 od 13.04.2010. godine i Cijene stanova novogradnje u I polugodištu 2010. godine, saopštenje br. 102 od 15.10.2010. godine

nekretnine, između stranih i domaćih kupaca, postoji u slučaju kupovine zemljišta bez izgrađenih objekata. U slučaju stranog državljanina je neophodno registrovati kompaniju, koja postaje vlasnik zemlje dok se na njoj ne izgradi objekat. Poslije toga, vlasništvo se može prenijeti na ime pojedinca, uz jednostavnu proceduru. Prema nezvaničnim procjenama, stranci posjeduju više od 1,5 miliona m² nekretnina u Crnoj Gori (od čega najveći dio na primorju), što je oko 10% ukupne stambene svojine. Pored toga, više od 20 hiljada hektara zemlje takođe posjeduju stranci, što je oko 1,5% teritorije Crne Gore. Stopa rasta prodaje nekretnina nerezidentima je u periodu 2004 - 2008. godine iznosila 104,4% (2004. godine), 547,16% (2005. godine), 382,05% (2006. godine) i 51,27% (2007. godine). Vrhunac kupovine nekretnina od strane nerezidenata u Crnoj Gori je zabilježen u 2007. godini, kada je ostvareni promet nepokretnosti u Crnoj Gori od strane nerezidenata iznosio 514.357.000,98 €, poslije čega dolazi do smanjenja neto priliva stranih direktnih investicija u nekretnine.

Jedan od veoma važnih faktora kretanja na tržištu nekretnina je visina poreza na promet nepokretnosti i poreza na posjedovanje nepokretnosti. U poređenju sa okruženjem, možemo zaključiti da je poreska stopa na promet nepokretnosti u Crnoj Gori i dalje liberalna (3%), te da nije ograničavajući faktor ravoja tržišta nekretnina. Porez na nepokretnosti u Crnoj Gori određuju lokalne samouprave, kojima u cjelosti pripada prihod od poreza (čime je obezbijeđen visok stepen fiskalne decentralizacije). Stopa poreza je proporcionalna i lokalna samouprava odlučuje koliki će porez biti na osnovu vrste nepokretnosti, ali ne smije biti manja od 0,10%, niti veća od 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti, pri čemu nijesu određene posebne stope za nerezidente.

S obzirom da je tržište nekretnina po svojoj prirodi vrlo nepredvidivo, a vremenske serije o kretanju ovog tržišta u Crnoj Gori ne postoje, izuzev statističkog praćenja cijena stanova novogradnje (na polugodišnjoj osnovi), preciznije projekcije o budućim kretanjima na ovom tržištu nije moguće dati. Prema nekim nezvaničnim procjenama, u narednom kraćem periodu se i dalje može očekivati stagnacija na tržištu nekretnina. Takođe, ne treba očekivati značajniju korekciju cijena zbog poznatog djelovanja tzv. Histerezis efekta (rigidnost u kretanju cijena naniže). Ovo utoliko prije što se očekivani pad cijena nije desio ni poslije prvog i najjačeg dejstva 2 opredjeljujuća faktora za tržište u Crnoj Gori: pad tražnje nerezidenata za nekretninama i pojava globalne finansijske kriza.

3.5.5. Zaključak o izgradnji stanova

Na osnovu izvršene analize stanja osnovnih elemenata koji utiču na izgradnju stanova, može se zaključiti sljedeće:

- izgradnja stanova je jedna od najznačajnijih mjera stambene politike koja istovremeno podstiče proizvodnju i zapošljavanje. Prema podacima Monstata, učešće vrijednosti izgradnje stambenih zgrada u odnosu na ukupnu vrijednost građevinskih radova, u periodu od 2005. do 2009. godine kretalo se od 33% do 50%;
- u Crnoj Gori postoji dovoljan broj privrednih subjekata koji se bave građenjem objekata (pa i stambenih objekata) od kojih većina spada u kategoriju malih preduzeća. Unapređenje specijalizacije, mehanoopremljenosti i ljudskih kadrova trebalo bi da budu prioriteta razvoja, što je u trenutnoj ekonomskoj krizi teško izvodljivo;
- mogućnosti unapređenja stambene izgradnje prepoznaju se u osmišljavanju podsticajnih mehanizama usmjerenih na povećanje tražnje uz preduzimanje mjera koje bi istovremeno uticale na smanjenje proizvođačkih cijena stanova;
- neka od ključnih ograničenja procesa stambene izgradnje visokog kvaliteta, na čijem minimiziranju i suzbijanju treba raditi su: bespravna i nekvalitetna gradnja; nedovoljna usaglašenost katastarske evidencije sa stanjem stvari na terenu; nedovoljna usklađenost tehničke regulative i propisa sa zemljama EU; nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura; nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima i slabosti u sprovođenju

planova; pad ekonomskog rasta sa pojavom ekonomske krize; neusklađenost ponude i tražnje za radnom snagom i posljedice „rada na crno“;

- planiranje građevinskog zemljišta i njegovo adekvatno komunalno opremanje takođe predstavljaju osnovne pretpostavke inteziviranje stambene izgradnje;
- tržište nekretnina, a posebno stanova u Crnoj Gori je veoma aktivno i atraktivno, bez obzira što je za kupovinu 1m² stana trenutno potrebno izdvojiti oko 2.5 prosječne neto plate. I pored smanjene tražnje u periodu krize i u narednom periodu se ne očekuje bitniji pad cijena stanova.

3.6. PROCJENA SADAŠNJIH I BUDUĆIH STAMBENIH POTREBA

Procjena sadašnjih i budućih potreba predstavlja osnovu za planiranje projekata u stambenoj oblasti uz identifikovanje problema, ograničenja i prepreka, posebno vrednujući potencijale u ovoj oblasti.

Procjena potreba za stanovima za stalno stanovanje u Crnoj Gori u predstojećem periodu je rađena na osnovu podataka dobijenih popisom stanova u 2003. godini. Raspoloživi preliminarni rezultati popisa stanova u 2011. godini u momentu izrade nacrtu Strategije se odnose samo na ukupan broj stanova i njihovu distribuciju po opštinama. Dakle, u ovom momentu su nedostupni podaci koji se odnose na broj stanova za stalno stanovanje, strukturu stanova u smislu površina, godina starosti, uslovnosti raspoloživog stambenog fonda i drugim podacima relevantnim za procjenu potreba za stanovima u budućem periodu. Iz tih razloga, za procjenu stanova su korišćeni detaljni podaci o raspoloživom stambenom fondu u Crnoj Gori prema popisu iz 2003. godine, određene statističke procjene o broju novoizgrađenih stanova u prethodnom periodu, kao i određene demografske projekcije kretanja stanovništva u Crnoj Gori za narednih 10 godina.

3.6.1. Sadašnje i buduće potrebe stambene gradnje

U procjeni stambenih potreba za narednih 10 godina (do kraja 2020. godine), pošlo se od stambene situacije utvrđene popisom stambenog fonda u 2003. godini, pri čemu su detaljnijom analizom tih podataka utvrđeni stvarni manjkovi stanova u toj godini.

Iako je popisom utvrđeno da ima 1,14 stanova za stalno stanovanje po domaćinstvu, neravnomjernost njihove raspodjele po opštinama i struktura prema vlasništvu (14.672 stanova u vlasništvu fizičkih lica izdaje se podstanarima, po tržišno utvrđenim zakupima) potvrđuju da postoji stvarni manjak stanova. Osim toga, jedan broj stanova je izuzetno star, u određenom broju stanova živi više domaćinstava, dok se oko 7% stanova nalazi u objektima od slabih građevinskih materijala (naboj, ćerpič, pleter, daska i sl.). Sve ovo uzeto je u obzir pri procjeni potreba.

3.6.1.1. Stanovi za zaposlene

Rezultati popisa iz 2003. godine ukazuju na očiglednu potrebu za izgradnjom stanova koji bi nadomjestili stanove za stalno stanovanje izgrađene prije 1918. godine, stanove koji nijesu izgrađeni od tvrdog materijala, kao i nastanjene stanove u kojima žive dva, tri i više domaćinstava. Ove kategorije stanova, obuhvaćene popisom stambenog fonda u 2003. godini, predstavljaju faktički manjak stanova u toj godini, te znače potrebu za gradnjom novih stanova u predstojećem periodu.

Zvanični rezultati popisa iz 2003. godine ukazuju da je u Crnoj Gori bilo 7.715 stanova za stalno stanovanje izgrađenih prije 1918. godine (prosječne površine 57,14m² po stambenoj jedinici) i 6.079 nastanjenih stanova u kojima žive dva, tri i više domaćinstava (od čega su 5.567

nastanjeni stanovi u kojima žive 2 domaćinstva, prosječne površine 73,17 m² i 512 nastanjeni stanovi u kojima žive 3 i više domaćinstava, prosječne površine 83,31 m²). Broj stanova izgrađenih od slabog materijala je utvrđen kao razlika između popisom utvrđenog ukupnog broja stanova za stalno stanovanje (206.153 stanova) i broja stanova za stalno stanovanje od tvrdog materijala (191.411 stanova) i iznosi 14.742 stambenih jedinica.

Pri utvrđivanju ukupnog broja stanova koji su po ovim osnovama predstavljali faktički manjak stanova u 2003. godini, bilo je neophodno izbjeći kumuliranje istih stambenih jedinica više puta, čime bi se nerealno povećao manjak stambenih jedinica u 2003. godini. Naime, utvrđeno učešće stanova za stalno stanovanje izgrađenih prije 1918. godine i stanova izgrađenih od materijala koji nije tvrdi materijal u ukupnim stanovima za stalno stanovanje je iznosilo 10,89%. Međutim, realno je pretpostaviti da su stanovi za stalno stanovanje izgrađeni prije 1918. godine i stanovi koji nijesu izgrađeni od tvrdog materijala upravo jednim dijelom nastanjeni stanovi u kojima žive dva, tri i više domaćinstava. Ako se pođe od njihovog učešća u ukupnim stanovima za stalno stanovanje od 10,89%, zaključujemo da je, stanova koji su izgrađeni prije 1918. godine i od slabog materijala, sa dva, tri i više domaćinstava u 2003. godini bilo 662 stana, te je popisom utvrđen broj nastanjenih stanova u kojima žive dva, tri i više domaćinstava umanjen i iznosi 5.417 stanova. Nadalje, s obzirom na činjenicu da su nastanjeni stanovi u kojima žive dva, tri i više domaćinstava bili neadekvatne stambene površine (73,17 m², odnosno 82,31 m² po stambenoj jedinici), urađeno je dupliranje stanova u kojima žive 3 domaćinstva, te je manjak po ovom osnovu procijenjen na 5.872 stanova.

Evidentno je da stanovi izgrađeni od lošeg materijala (14.742) učestvuju u ukupnom broju stanova za stalno stanovanje (206.153) sa 7.15%. Za ovaj procenat treba umanjiti broj stanova izgrađenih prije 1918. godine, što iznosi 552 stana. Na osnovu ovoga se procjenjuje da je izgrađenih stanova prije 1918. godine, a koji su izgrađeni od tvrdog materijala bilo 7.163.

Polazeći od navedenih pretpostavki, procjenjujemo da je ukupni manjak stanova u 2003. godini, iznosio 27.777 stambenih jedinica. Ako pri procjeni ukupne površine procijenjenog deficita stanova u 2003. godini uzmemo prosječnu površinu stana u 2003. godini od 63,97 m² (prema popisu iz 2003.), zaključujemo da se radilo o nedostajućoj ukupnoj površini od 1.776.895 m².

S obzirom da je u periodu 2003. – 2009. godine ukupno izgrađeno 21.866 novih stanova, a pretpostavljajući da je najmanje oko 15% bilo učešće vikendica u novogradnji¹¹⁶, procjenjujemo da je za potrebe stalnog stanovanja u tom periodu izgrađeno najviše 18.586 stanova. Dakle, procjena je da je manjak stanova za stalno stanovanje u 2009. godini iznosio 9.191. S obzirom da je u 2009. godini došlo do porasta broja stanovnika za 1,8% u odnosu na 2003. godinu, prethodno utvrđeni manjak stanova u 2009. godini je uvećan za stopu rasta stanovništva, te iznosi 9.356 stambene jedinice, ukupno nedostajuće površine od 598.503 m²¹¹⁷.

Polazeći od zvaničnih statističkih procjena demografskih trendova u Crnoj Gori¹¹⁸, može se očekivati porast broja stanovnika od 5,4% u 2020. godini u odnosu na 2009. godinu¹¹⁹. Ako se procjena potreba za stambenom gradnjom dovede u korelaciju sa ovim demografskim trendom, procijenjeni manjak stanova u 2020. godini iznosio bi 9.861 stambenih jedinica, ukupno nedostajuće površine od 640.965 m² pri čemu je kao reper za procjenu ukupne površine uzeta prosječna površina stana u 2003.

¹¹⁶ Učešće vikendica u ukupnim stanovima u 2003. godini je iznosilo oko 15%.

¹¹⁷ Procijenjena ukupna površina je utvrđena na osnovu prosječne površine stana u Crnoj Gori prema popisu u 2003. godini (63,97 m² po stambenoj jedinici)

¹¹⁸ Demografski trendovi u Crnoj Gori od sredine 20. vijeka i perspektive do 2050. godine, Podgorica 2008.

¹¹⁹ Zvanična projekcija stanovništva za 2020. godine je 665.838 stanovnika u Crnoj Gori po scenariju: srednji fertilitet, konstantni mortalitet i očekivane migracije.

Pretpostavka je da će od ovih stanova biti otkupljeno 800 (52.000 m²) pa stanova za zaposlene ostaje 9.061 (588.965 m²).

3.6.1.2. Stanovi za porodice koje stanuju u neuslovnim prostorijama

Popisom iz 2003. godine utvrđen je broj drugih nastanjenih prostorija koje su obuhvatile nastanjene poslovne prostorije i nastanjene prostorije iz nužde (garaže, podrumi, ostave, barake i sl.) koje su faktički predstavljale manjak stanova za stalno stanovanje u toj godini. Radi se o stambenom prostoru kojeg očigledno karakterišu loši uslovi stanovanja i u kojima, pretpostavlja se, žive lica lošeg socijalnog položaja, odnosno siromašna lica. Prema popisu iz 2003. godine utvrđeno je 3.789 drugih nastanjenih prostorija, ukupne površine 135.533 m². Ukupan broj lica nastanjen u njima je iznosio 13.149, prosječna veličina stana 35,77 m², a površina stana po licu je iznosila 10,31 m².

Prema istraživanju koje je korišćeno kao polazna osnova za izradu Strategije razvoja i redukcije siromaštva (SRRS)¹²⁰, 12,2% ukupne populacije Crne Gore u 2002. godini je bilo siromašno. Podatak o stopi siromaštva u Crnoj Gori za 2003. godinu zvanična statistika ne raspolaže, jer je počela da je utvrđuje tek od 2006. godine. Ali, pošto raspoloživi podatak o stopi siromaštva u Crnoj Gori iz 2002. godine neposredno prethodi godini za koju analiziramo stanje (2003.godine), smatramo da je ovaj podatak moguće uzeti kao dovoljno reprezentativan za situaciju u toj godini. S obzirom na popisom registrovani broj stanovnika i utvrđenu stopu siromaštva, u Crnoj Gori je u 2003. godini bilo 75.658 siromašnih lica. To znači da je u istoj godini bilo 0,05 drugih nastanjenih prostorija po siromašnom licu, odnosno 19,7 siromašnih lica po drugoj nastanjenoj prostoriji.

U 2009. godini, prema zvaničnoj procjeni statistike, u Crnoj Gori su živjela 631.535 stanovnika. Zvanično utvrđena stopa siromaštva u Crnoj Gori za 2009. godinu je iznosila 6,8% (povećana u odnosu na 2008. godinu, u kojoj je iznosila 4,9%)¹²¹, što znači da je u 2009. godini bilo 42.944 siromašna lica u Crnoj Gori. S obzirom na broj siromašnih lica u 2009. godini, procijenjena potreba za stanovima kojima se rješava stambena situacija siromašnih lica iznosi 2.147 (107.350 m²) stanova, što znači pad za 43% u odnosu na 2003. godinu, odnosno pad od 7,2% na godišnjem nivou.

3.6.1.3. Stanovi za porodice koje koriste pravo na materijalno obezbjeđenje porodice

Pri procjeni potreba za stambenom gradnjom za narednih 10 godina (do 2020. godine) neophodno je utvrditi potrebu društveno ugroženih grupa u Crnoj Gori za stanovima, u koje ubrajamo: korisnike prava socijalne i dječije zaštite (korisnike prava na materijalno obezbjeđenje porodice), dugoročno nezaposlena lica, penzionere sa minimalnim primanjima, osobe sa invaliditetom, populaciju RAE i raseljena lica.

U cilju procjenjivanja potreba društveno ugroženih grupa korišćeni su podaci koji su rezultat istraživanja koje je prezentovano u Studiji koju je pripremio UNDP pod naslovom „Nacionalni izvještaj po mjeri čovjeka – 2009. godina - Crna Gora društvo za svakoga”. U ovoj Studiji su po prvi put u Crnoj Gori utvrđeni i prezentovani indikatori kvaliteta života u okviru kojih i riješenost stambenog pitanja za socijano ugrožene grupe stanovništva u Crnoj Gori. Istraživački uzorak je obuhvatio 1.200 domaćinstava, a raspoređivanje uzorka se vršilo prema teritoriji i vrsti naselja, proporcionalno prema broju domaćinstava.

¹²⁰ Kao polazna osnova za izradu Strategije razvoja i redukcije siromaštva (2003.godine) korišćeno je Istraživanje o potrošnji domaćinstava, koje je sproveo Institut za strateške studije i prognoze po metodologiji Svjetske banke.

¹²¹ Izvor: Monstat, Odsjek statistike tržišta rada, uslova života, socijalne usluge i potrošnje domaćinstava.

U korisnike prava socijalne i dječije zaštite spadaju korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice i njihov broj je na kraju 2009. godine iznosio 40.222¹²². Prema podacima iz Studije 18% korisnika materijalnog obezbjeđenja nema pravo vlasništva nad smještajem. Dakle, procjenjujemo potrebu za izgradnjom stanova za 7.240 lica, odnosno za 2.129 domaćinstava¹²³. Ukupna procijenjena površina potrebnog broja stanova iznosila bi 106.450 m².

3.6.1.4. Stanovi za porodice dugoročno nezaposlenih lica

Broj nezaposlenih lica koji su duže od godinu dana bili na evidenciji Zavoda za zapošljavanje (dugoročno nezaposlena lica) je u 2009. godini iznosio 16.845 lica. U Studiji se navodi da 99% domaćinstava obuhvaćenih istraživanjem, čiji članovi su dugoročno nezaposlena lica, posjeduju sopstveni smještaj (99 %). Dakle, 1%, odnosno 168 lica ili 49 domaćinstava nema riješeno stambeno pitanje. Međutim, 9,1% ne posjeduje vlasničko pravo nad imovinom, odnosno 1.533 lica ili 451 domaćinstvo. Znači da za ova lica nedostaje 500 (32.500 m²) stanova.

3.6.1.5. Stanovi za porodice penzionera

U Crnoj Gori u 2009. godini je bilo 97.558 penzionera. Prema istoj Studiji 13% penzionera koji su obuhvaćeni istraživanjem¹²⁴ nema vlasničko pravo nad stambenim smještajem (12.682 lica ili 6.341 domaćinstvo), a 3% živi u iznajmljenim stanovima (2.927 lica ili 1.464 domaćinstva)¹²⁵, Prema tome, za penzionere nedostaje 7.805 (546.350 m²) stanova.

3.6.1.6. Stanovi za porodice lica sa invaliditetom

Prema paušalnim procjenama Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) u Crnoj Gori ima 7 do 10% osoba sa invaliditetom od ukupnog stanovništva¹²⁶. Prema Studiji UNDP-a, 91% ispitanih domaćinstava sa osobama sa invaliditetom posjeduju smještaj i većina njih ima puno pravno vlasništvo nad smještajem. Ako procijenjeni broj stanovnika u 2009. godini iznosi 631.535 stanovnika, procjena je da je u istoj godini bilo najmanje 3.979 lica, odnosno 1.170 (81.900 m²) domaćinstava sa osobama sa invaliditetom koja nemaju riješeno stambeno pitanje.

3.6.1.7. Stanovi za porodice RAE populacije

Prema Bazi podataka RAE populacije u Crnoj Gori iz 2009. godine u Crnoj Gori ima ukupno 9.934 pripadnika RAE populacije. Prosječno domaćinstvo RAE u Crnoj Gori broji 5 članova, što znači 1.987 domaćinstava. U Studiji UNDP-a se navodi da samo 38% RAE domaćinstava koja su učestvovala u istraživanju žive u smještaju nad kojim imaju pravno vlasništvo, odnosno 1.232 (73.920 m²) domaćinstava nema riješeno stambeno pitanje.

3.6.1.8. Stanovi za interno raseljena lica

Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica Vlade CG u Crnoj Gori trenutno boravi 10.760 interno raseljenih lica sa Kosova (od čega je 7.760 lica ne-RAE i 3.000 lica RAE populacije). Istraživanje je pokazalo da veliki broj ne-RAE raseljenih lica sa Kosova živi u kolektivnom smještaju sagrađenom uz podršku međunarodnih agencija i lokalnih vlasti, dok samo 7,7% živi u iznajmljenom smještaju, odnosno 598 lica ili 149 domaćinstava. Takođe, 61,2% RAE raseljenih lica sa Kosova živi u sopstvenim smještajnim objektima bez pravnog vlasništva,

¹²² Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu.

¹²³ Pretpostavka je da je prosječan broj članova po domaćinstvu 3,4 člana.

¹²⁴ Istraživanjem su obuhvaćena domaćinstva penzionera sa minimalnim mjesečnim penzijama u iznosu od 71,6€.

¹²⁵ Pretpostavka je da domaćinstvo broji najviše 2 člana.

¹²⁶ Strategija smanjenja siromaštva iz 2003. godine.

odnosno 1.836 lica ili 367 domaćinstava¹²⁷. Dakle, procjena je da za raseljena lica sa Kosova treba obezbijediti 516 stanova. Na osnovu istraživanja koje je rađeno 90,89% raseljenih lica sa Kosova je zainteresovano da ostane u Crnoj Gori, dok je preostali procenat zainteresovan da ode iz Crne Gore ili je neopredijeljen, što znači da stvarna potreba za lica raseljena sa Kosova iznosi 469 stanova.

Raseljenih lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine je 5.221, odnosno 1.536 domaćinstava. Prema podacima iz Studije 21,3% u istraživanje uključenih domaćinstava iz Hrvatske i BiH iznajmljuje smještaj, dok 12% živi u smještajnom objektu nad kojim nema pravno vlasništvo, te je procjena da za raseljena lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine treba obezbijediti 511 stanova. Ako se u procjenu uključi ista pretpostavka o daljim namjerama ovih lica, kao za raseljena lica sa Kosova, znači da stvarna potreba za stanovima za raseljena lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine iznosi 465 stanova.

Proizilazi da za raseljena lica sa Kosova, iz Hrvatske i BiH treba ukupno obezbijediti 934 (56.040 m²) stana.

Na osnovu navedenih činjenica može se zaključiti da je do 2020. godine potrebno obezbijediti sljedeći broj stanova za domaćinstva:

• zaposlenih, prosječne površine 65 m ²	9.061
• koja treba da otkupe stan	800
• koja stanuju u neuslovnim prostorijama, prosječne površine 50 m ²	2.147
• koja koriste pravo na materijalno obezbjeđenje, prosječne površine 50 m ²	2.129
• dugoročno nezaposlenih lica, prosječne površine 65 m ²	500
• penzionera, prosječne površine 70 m ²	7.805
• u kojima žive lica sa invaliditetom, prosječne površine 70 m ²	1.170
• RAE populacije, prosječne površine 60 m ²	1.232
• interno raseljenih lica, prosječne površine 60 m ²	934
<hr/>	
• Ukupno	25.778
• U prosjeku godišnje	2.578

3.6.2. Problemi, ograničenja i prepreke stambene izgradnje u Crnoj Gori

Među osnovnim problemima, ograničenjima i preprekama stambene izgradnje u Crnoj Gori izdvajamo sljedeće:

- nedostatak prostorno-planskih dokumenata, čime se dodatno stimuliše neformalna gradnja;
- visoki troškovi za uređenje građevinskog zemljišta;
- osjetni nedostatak kapitala za investicije, između ostalog zbog restriktivne kreditne politike bankarskog sektora;
- duge procedure i teškoće pri rješavanju imovinsko-pravnih pitanja;
- nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura, kao uslov kvalitetne stambene gradnje;
- pad tržišta nekretnina za stanovanje i slabljenje interesovanja stranih investitora za ulaganje u stambenu gradnju usljed globalne ekonomske krize;
- slaba platežna moć stanovništva;

¹²⁷ Pretpostavka je da domaćinstva raseljenih lica sa Kosova RAE populacije u prosjeku broje 4 člana što je više u odnosu na prosječnu veličinu domaćinstava u Crnoj Gori (3,4 člana po domaćinstvu). Prosjek je uvećan iz razloga što domaćinstva romske populacije tradicionalno imaju veći broj članova domaćinstva.

- veliki broj nezavršenih stanova;
- dugi period izgradnje zbog neefikasnosti izvođača (nedostatak kvalifikovane radne snage, nerazvijenost građevinskog zanatstva i proizvodnje i prerade građevinskih materijala i elemenata).

3.6.3. *Potencijali stambene izgradnje u Crnoj Gori*

Stambena izgradnja u Crnoj Gori svakako može da računa na određene interne potencijale, kao svojevrsne povoljne uslove za intenziviranje i unapređenje stambene gradnje u periodu koji slijedi. Oni su bili prisutni i u prethodnom periodu i korišćeni su u manjoj ili većoj mjeri. Izdvajamo najznačajnije potencijale stambene izgradnje u Crnoj Gori u predstojećem periodu:

- nesporne potrebe za stanovima, naročito mlađe populacije i određenih ciljnih grupa;
- nesporno značajni prostorni resursi;
- razvoj partnerstva između javnog i privatnog sektora;
- postojanje određene zainteresovanosti strateških partnera iz zemlje i inostranstva za stambenu izgradnju;
- potreba za usaglašavanjem sa evropskim standardima, posebno u dijelu energetske efikasnosti objekata;
- uticaj građevinske proizvodnje na zapošljavanje i potrošnju određenih materijalnih dobara.

4. OPŠTI RAZVOJNI CILJ

Osnovni cilj izrade Nacionalne stambene strategije je definisanje pravaca daljeg razvoja stambenog sektora kroz analizu postojećeg stanja, uspostavljanje vizije u okviru stambenog sektora, definisanje misije i formulisanje stambene politike.

Prioritetne oblasti za definisanje mjera i akcija su:¹²⁸

- stvaranje preduslova za unapređenje stambenog tržišta;
- poboljšanje-održavanje postojećeg stambenog fonda;
- regulisanje pitanja neformalnih naselja;
- poboljšanje uslova stanovanja posebnih socijalnih grupa;
- poboljšanje infrastrukture i potrošnje energije u stanovanju;
- formulisanje strateškog okvira za transparentnu raspodjelu javnih resursa, kao i za mobilisanje drugih resursa i sl.

Specifični ciljevi NSS su¹²⁹:

- da obezbijedi rješenja i predloge modela unaprijeđenja stambenog sektora u Crnoj Gori u pravcu povećanja socijalne, ekonomske i ekološke održivosti zajednice;
- jasno definisanje i raspoloživi finansijski mehanizmi za ostvarivanje javnog interesa Crne Gore u stambenom sektoru;
- da predloži zakonski i institucionalni okvir za regulisanje stambenog sektora na način da odgovara novonastalim uslovima i potrebama tržišne ekonomije i u pravcu harmonizacije sa propisima EU;
- da omogući lakše funkcionisanje stambenog tržišta;
- da poveća investicije, konkurentnost i zapošljavanje u stanogradnji;
- da unaprijedi sektor neprofitnog stanovanja;
- bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda;
- da predloži dostupnost i sigurnost u sektoru zakupa stanova;
- da se definišu modaliteti privatno-javnog partnerstva u stambenom sektoru;
- da se prepoznaju potencijali i resursi stanogradnje u Crnoj Gori;
- da se promovišu eko-održiva rješenja u stanogradnji i osmisle modeli za promovisanje projekta koji imaju ovakva rješenja;
- da se u skladu sa uslovima definišu standardi humanog stanovanja;
- obezbijedivanje sistema za održavanje stambenih prostora;
- izgradnja svijesti kod građanstva o stambenoj kulturi.

4.1. FORMULISANJE VIZIJE I MISIJE NACIONALNOG RAZVOJA STAMBENOG SEKTORA CRNE GORE

Pristojno stanovanje je jedan od ključnih činilaca životnog standarda i kvaliteta života, istovremeno i važan pokretač privrednog i društvenog razvoja, a ujedno i osnovni cilj stambene politike. Pristojno stanovanje u direktnoj je vezi sa sljedećim pokazateljima:¹³⁰

¹²⁸ Projektni zadatak za izradu Nacionalne stambene strategije

¹²⁹ Projektni zadatak za izradu Nacionalne stambene strategije

¹³⁰ Bežovan G.: Stambena prava u Hrvatskoj i problemi njihova ostvarenja, Rev. soc. polit, god. 11, br. 1, str. 89-106, Zagreb 2004.

- pristupačnost stana koja se odnosi na troškovnu dostupnost stanova i iskazuje se odnosom troškova stanovanja i visine prihoda;
- dostupnost stana (*accessability*) koja podrazumijeva pristup adekvatnom stanu (u pogledu higijenskih i standarda naseljenosti) kojim se upravlja na odgovarajući način i koji se održava u skladu s potrebama domaćinstva;
- stambeni standardi, kvalitet stambenog fonda, koji podrazumijevaju standard, odnosno udobnost i kvalitet stanovanja u širem smislu;
- integrativnost (*integrability*) u smislu doprinosa socijalnoj koheziji i široj socijalnoj stabilnosti.

Obezbjeđenje odgovarajućeg broja stanova odgovarajućeg kvaliteta za građane koji ih ne mogu sami osigurati za sebe, jedan je od osnovnih ciljeva stambenih politika brojnih zemalja, ali obim i nivo realizacije tog cilja varira zavisno od pristupa vlasti tom zadatku.

U zavisnosti od postignutog stepena razvoja, ekonomske moći države, institucionalnih specifičnosti i dominantnih političkih ciljeva stambenom politikom se definišu ciljne vrijednosti pokazatelja pristojnog stanovanja. Glavni instrumenti stambene politike u ostvarivanju usvojenih ciljeva su, između ostalog:

- organizacija socijalnog stanovanja što podrazumijeva da postoji definisan pojam socijalnog stanovanja i nadležnosti države ili lokalne samouprave u ovoj oblasti, izvori finansiranja, procedure dodjele. Ovaj instrument se kod nas sporadično koristi na nivou lokalnih samouprava kroz formu obezbjeđenja nužnog smještaja za ugrožena domaćinstva, na osnovu odluka u kojima su definisani socijalni kriterijumi za utvrđivanje rang lista. U pomenutim slučajevima zakupnina se najčešće ne plaća već se stan besplatno koristi dok god se domaćinstvo nalazi u stanju socijalne potrebe. Bolje rješenje podrazumijeva plaćanje socijalne zakupnine koja treba da bude makar tolika da obezbijedi redovno i investiciono održavanje stambenog fonda;
- direktne subvencije za novu stambenu izgradnju, pri čemu subvencije mogu biti obezbijeđene od lokalne samouprave u vidu besplatnog ustupanja (ili ustupanja pod povoljnim uslovima) građevinskog zemljišta, ili oslobađanja (potpunog ili djelimičnog) od naknade za uređenje građevinskog zemljišta, zatim kao subvencije od strane države putem subvencioniranja kamatnih stopa;
- poreske subvencije što podrazumijeva da se putem različitih mjera poreskih olakšica omogućava jeftiniji pristup stanu: oslobađanjem ili povraćajem PDV-a za socijalne stanove ili za stanove namijenjene za stalno stanovanje kojima se rešava stambena potreba domaćinstva. Može se razmotriti mogućnost oslobađanja (ili smanjenja stope) od PDV za građevinski materijal. Osim toga, može se osloboditi poreza prihod ostvaren po osnovu kamata na namjensku stambenu štednju, ili prihod po nekom drugom osnovu (samostalna djelatnost i sl.);
- subvencionisanje zakupa i troškova stanovanja što podrazumijeva definisan način obračuna i kriterijume po osnovu kojih bi određena domaćinstva mogla dobiti subvencije. U našim uslovima ovo se uglavnom svodi na jednokratnu pomoć koju dodjeljuju lokalne samouprave, ali i kroz subvencionisanje dijela troškova vode i električne energije, za socijalno ugrožena lica i druge ugrožene grupe i pojedince;
- subvencije za stambenu rehabilitaciju i obnovu koje podrazumijevaju ograničeno učešće lokalne samouprave u finansiranju izvođenja nužnih radova održavanja zajedničkih prostorija. Najnovije rješenje Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada daje mogućnost kreditiranja od strane lokalne samouprave pod povoljnim uslovima;

- kontrola stanarina¹³¹ što podrazumijeva zakonsko uređenje i definisanje zaštićene i slobodno ugovorene najamnine – zakupa. Iznos zaštićene najamnine zavisi od opremljenosti i iskoristivosti stana, troškova održavanja zajedničkih dijelova, kao i od platežne moći zakupca. U svakom slučaju ona ne bi trebala biti niža od iznosa potrebnog za podmirenje troškova redovnog održavanja stambene zgrade. Zaštićenu najamninu plaćaju korisnici stanova slabog imovinskog stanja, dok ostali plaćaju najamninu utvrđenu slobodno na tržištu;
- stambena štednja kod štedno-kreditnih stambenih asocijacija, sa zadatkom prikupljanja štednje i kreditiranja stambene izgradnje, uz eventualno subvencioniranje (premije) od strane države.

U sprovođenju ovih instrumenata neophodno je široko društveno angažovanje koje uključuje državnu upravu, jedinice lokalne samouprave, finansijske i druge ustanove, nevladine organizacije. S obzirom da posebnu interakciju sa stambenim sektorom imaju finansijski, socijalni i privredni sektor, u integrativnom djelovanju ovih sektora treba ostvariti viziju stambenog sektora.

Možemo reći da je Vizija stambenog sektora: održiv stambeni sektor, koji će na razvijenom stambenom tržištu omogućiti svima da dođu do kvalitetnog stana primjerenog njihovoj sopstvenoj ekonomskoj moći, a za najugroženije obezbijediti odgovarajuće mehanizme pomoći.

Misija stambenog sektora Crne Gore je da bude dinamičan, organizovan, fleksibilan i održiv sistem, koji će uz podršku svih učesnika (države, lokalne samouprave, finansijskih i drugih ustanova, privrednih društava) razviti tržišni, ali i druge mehanizme (različiti stambeni programi, subvencije i sl.) i stvoriti mogućnosti da domaćinstva i pojedinci zadovolje svoje različite stambene potrebe.

Iz prethodnog slijedi da je opšti cilj ove Strategije da rast standarda i dostupnosti stanovanja učini prioritetom socijalnog razvoja Crne Gore.

Dugoročni strateški cilj djelovanja stambenog sektora je omogućavanje veće dostupnosti stanova i obezbjeđivanje kvalitetnog stambenog fonda za potrebe građana Crne Gore, kroz uspostavljanje tržišta stanova i definisanje i primjenu procedura za dio građana koji pripadaju socijalno ugroženim grupama.

U tom smislu treba definisati ograničen obim dejstva, poslova i aktivnosti države u području stanovanja, koja su prvenstveno usmjerena prema podmirivanju posebnih potreba i rješavanju specifičnih problema. Osnovno djelovanje države je u cilju omogućavanja funkcionisanja tržišta stanova, kako bi se na taj način podmirila većina stambenih potreba, dok se određenim instrumentima pokušavaju zadovoljiti potrebe specifičnih društvenih grupa, koje se klasifikuju kao kategorije građana u nepovoljnom položaju u pogledu stanovanja, odnosno koje po pravilu imaju niža primanja na osnovu kojih ne mogu samostalno riješiti stambeni problem.¹³²

Podciljevi mogu biti definisani na sljedeći način:

- aktivnu stambenu politiku voditi na načelima transparentnosti, izdiferencirane odgovornosti države i lokalne samouprave, efikasnosti, socijalnog uključivanja i društvene pravednosti;
- okupiti sve relevantne učesnike u procesu stambene izgradnje i izgraditi institucionalnu infrastrukturu za sprovođenje aktivne stambene politike;

¹³¹ Misli se na stanove u vlasništvu države ili lokalne samouprave koji su namijenjeni socijalnim slučajevima

¹³² Ovakav se oblik stambene politike naziva "dodatna" stambena politika za razliku od "opsežne" stambene politike koja preuzima odgovornost za podmirivanje stambenih potreba cjelokupnog stanovništva.

- napraviti jedinstvenu i pouzdanu evidenciju nekretnina u vlasništvu lokalnih samouprava: stanova, poslovnih prostora i zemljišta;
- uspostaviti mehanizme za sprovođenje zakonskih odredbi o uvođenju većih poreskih stopa na neizgrađeno građevinsko zemljište, drugi stan, stanove izgrađene mimo zakona;
- ostvariti partnerstvo s investitorima i privrednim subjektima koji se bave stambenom izgradnjom;
- svim građanima i domaćinstvima, zavisno od njihovih materijalnih mogućnosti, omogućiti pristojno stanovanje;
- podsticati lokalne samouprave da donesu stambene programe i operativne planove zasnovane na sprovođenju ankete radi procjene stambenih potreba na njihovim teritorijama;
- povećati obim stambene izgradnje i rekonstrukcije postojećih stanova;
- socijalno ugroženima pomoći u obezbjeđenju i korišćenju stana, uz donošenje operativnih planova gradnje socijalnih stanova i/ili kupovine korišćenih stanova za ovu svrhu;
- donošenjem i ostvarivanjem programa izgradnje stanova za zakup u javnom vlasništvu podmiriti specifične potrebe na tržištu;
- subvencioniranjem kamata na stambene kredite pomoći u različitim programima stanovanja u vlasništvu građana, uvažavajući njihovu potražnju i njihove izbore o načinu obezbjeđenja krova nad glavom;
- sistemski informisati javnost o sprovođenju programa putem web stranice i pružanjem dnevnih informacija telefonom, te savjetovališta za stambeno zbrinjavanje građana.

Za realizaciju navedenih podciljeva potrebne su:

- direktne državne mjere (zakonodavne, organizacione, finansijske intervencije),
- indirektne državne mjere (poreske, socijalne i prostorne),
- mjere lokalnih samouprava (obezbjeđenje socijalnih stanova, subvencije i sufinansiranje neprofitnog zakupa stanova, posebno obezbjeđivanje građevinskog zemljišta i neophodne komunalne infrastrukture).

4.2. DEFINISANJE DUGOROČNIH I SREDNJOROČNIH CILJEVA

Ostvarenje vizije stambenog sektora podrazumijeva prethodno definisanje dugoročnih i srednjoročnih ciljeva u glavnim strateškim oblastima.

4.2.1. Unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira

Crna Gora je u sklopu aktivnosti definisanih Akcionim planom politike stanovanja za period 2005-2008. godine inovirala nekoliko zakonskih rješenja u vezi sa stanovanjem: Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (2008), Zakon o stambenim zadrugama (2010), Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada (2011), Zakon o svojinsko pravnim odnosima (2009), Zakon o porezima na nepokretnosti (2010) i sl.

Zaokruživanje zakonskog okvira je prioritet i osnova preduzimanja svih drugih mjera i aktivnosti, stoga ovaj cilj treba ostvariti što ranije, odnosno najkasnije do 2014. godine.

U skladu sa principima Bečke deklaracije potrebno je u formi izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata definisati mjere za sprečavanje neformalne gradnje u budućnosti i određivanje načina legalizacije nelegalnih objekata. Osim toga neophodno je što prije izraditi metodologiju i klasifikaciju nelegalnih objekata sa posebnim osvrtom na prostorno planiranje,

seizmičku stabilnost i energetska efikasnost, a zatim završiti i ostale planirane aktivnosti iz Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna u dugoročnom periodu.

U postupku pridruživanja EU zemlja kandidat je obavezna da uradi nacrt bilateralnog Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju (Joint Inclusion Memoranda - JIM) koji za cilj ima pripremanje zemlje za njeno puno učešće u procesu socijalnog uključivanja. U skladu sa memorandumom neophodno je, između ostalog, definisati predloge mjera i prioritete pravce djelovanja u sektoru stanovanja, sa aspekta povećanja socijalne uključenosti i socijalne kohezije. U očekivanju procesa pristupanja, Crna Gora treba da donese Zakon o socijalnom stanovanju, jer je obezbjeđenje socijalnog stanovanja jedan od najvažnijih načina socijalnog uključivanja.

Postojeću zakonsku regulativu je potrebno upotpuniti odgovarajućim podzakonskim aktima iz Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, a na opštinskom nivou donijeti odluke o stopi poreza za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan, objekat koji je izgrađen suprotno zakonu i građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa izmjenama Zakona o porezu na nepokretnosti.

Za podsticanje privatno-javnog partnerstva, koje je prepoznato kao jedan od značajnijih oblika stambenog finansiranja u zemljama u tranziciji, neophodno je donijeti Zakon o privatno-javnom partnerstvu, kako bi se stvoreni preduslovi za učešće države u stambenim zadrugama na osnovu Zakona o stambenim zadrugama, preciznije definisali.

U cilju stimulisanja nove stambene izgradnje, naročito za potrebe obezbjeđenja "prvog stana", mogla bi se primijeniti rješenja koja se u okruženju već primjenjuju: snižena stope za izgradnju socijalnih stanova i kupovinu prvog stana; smanjenje stope PDV za građevinski materijal i usluge i dr. Ovo bi zahtijevalo izmjene i dopune Zakona o PDV- u.

Za stvaranje drugih mogućnosti stimulacije nove stambene izgradnje (krediti sa fiksnim i manjim kamatama, oslobađanje dijela doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, i dr.) takođe treba pripremiti odgovarajuću zakonsku regulativu.

U institucionalnom smislu prioritet je na unapređenju katastarske evidencije, posebno nelegalno izgrađenih objekata, jer to predstavlja osnov za unapređenje sistema upravljanja stambenim fondom. Ova je aktivnost predviđena drugim strateškim dokumentima.

U cilju jačanje uloge lokalnih vlasti u oblasti stanovanja, neophodno je da se na nivou lokalnih samouprava imenuje organ koji će pratiti implementaciju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada sa ciljem da pomogne u formiranju skupštine stanara, izboru upravnika zgrade, kontroli plaćanja naknade za održavanje zgrade i da se obezbijedi adekvatna obuka tih lica. Osim toga, potrebno je osnovati Inspekcije za stanovanje na državnom i lokalnom nivou u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada.

4.2.2. Povećanje dostupnosti stanovanja

Načini rješavanja pitanja socijalnog stanovanja mogu biti:

- stambeno obezbjeđenje koje podrazumijeva građenje socijalnih stanova za ciljne grupe stanovništva i dodjelu tih stanova u dugoročni zakup prema definisanim procedurama i uslovima;
- subvencioniranje troškova stanovanja od strane države;
- donošenje propisa kojima se regulišu cijena zakupa u privatnim stanovima, subvencioniranje kamata na stambene kredite ili štednju i sl.

Donošenje Zakona o stambenim zadrugama, stvorilo je određene zakonske preduslove za privatno-javno partnerstvo u oblasti stanovanja, kako bi se realizovali javni interesi u rješavanju

potreba socijalnog stanovanja, a uz učešće pravnih i fizičkih lica. Konkretni oblici podrške unapređenju privatnog i javnog rentalnog sektora, kao i privatno-javnog koncepta stambene gradnje mogu biti kroz obezbjeđenje zemljišta i komunalno opremanje, čime bi se dao podstrek privatno-javnom partnerstvu koje je prepoznato kao jedan od značajnijih oblika stambenog finansiranja u zemljama u tranziciji.

Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada predvidio je vođenje evidencije o ugovorima o zakupu stambenog prostora u okviru organa nadležnog za poreske poslove. Ovo otvara mogućnosti da se određeni dio poreza koji se naplati po tom osnovu usmjeri u obezbjeđivanje socijalnih stanova.

Mjere povećanja konkurentnosti i zapošljavanja u stanogradnji definisane su Strategijom razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine, kao i mjere eliminisanja administrativnih biznis barijera za potencijalne investitore. Realizacija predviđenih mjera treba da dovede do povećanja efikasnosti i produktivnosti u ovom sektoru, što bi dovelo do smanjenja cijena građenja i otvorilo prostor za nova investiciona ulaganja u stanogradnju za tržište, a moguće i za stanogradnju za izdavanje stanova u zakup.

U tom smislu treba razumjeti i mjeru podsticanja nadgradnje na postojećim zgradama u cilju njihove obnove i modernizacije, kao i rješavanja problema ravnih krovova. Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima i Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata definisane su osnovne postavke nadogradnje.

4.2.3. Unapređenje upravljanja i održavanja stambenog fonda

U cilju unapređenja sistema izgradnje i održavanja stambenog fonda treba osnovati stambeni fond na opštinskim nivoima, s obzirom da je stanje na opštinskom nivou u velikom zaostatku sa potrebama. Na državnom nivou je ulogu Nacionalnog stambenog fonda djelimično preuzeo CFSSI.¹³³

Sprovođenje kampanje za podizanje svijesti građana o potrebi formiranja organa upravljanja u stambenim zgradama i kulturi stanovanja je dugoročni cilj, za koji treba prethodno pripremiti marketinšku komunikaciju. U kampanju treba uključiti štampane i elektronske medije, a na sajtovima opština treba objaviti sve informacije, naročito one koji se tiču podsticajnih mjera i subvencija u oblasti stanovanja i održavanja stambenih zgrada.

Osim toga, treba donijeti propise o stimulativnim mjerama za korišćenje solarne energije i drugih obnovljivih izvora energije u stanovanju u skladu sa Strategijom energetske efikasnosti i Zakonom o energetske efikasnosti. Primjere takvih mjera nalazimo na opštinskom nivou u obliku umanjenja naknade za komunalno opremanje ukoliko se na objektu primjenjuju obnovljivi izvori energije (solarni kolektori i sl.). Jedna od mjera koja se primjenjuje u okruženju je uvođenje dvosmjernog brojila i subvencije na proizvedenu energiju.

U cilju povećanja ekološke održivosti zajednice potrebno je između ostalog, realizovati aktivnosti na izvršavanju pretpostavki iz Zakona o energetske efikasnosti (obuka stručnih lica za vršenje tehničkih pregleda, rekonstrukcije postojećih objekata i izdavanja sertifikata za objekte). S tim u vezi je i rekonstrukcija postojećih objekata sa aspekta energetske efikasnosti prema godišnjim operativnim planovima, što treba da predstavlja dugoročni cilj.

Strategijom razvoja građevinarstva do 2010. godine predviđeno je više mjera za podsticanje razvoja proizvodnje i primjene ekoloških građevinskih materijala, što je pomenutim dokumentom definisano kao prioritet Crne Gore. U ostvarenju tog cilja neohodno je uspostaviti potrebnu

¹³³ Nacionalni stambeni fond je osnovan u Sloveniji i Poljskoj, u Rumuniji je osnovana Nacionalna stambena agencija, dok je u Bugarskoj utemeljen Fond stambene izgradnje

pravnu regulativu i uvesti adekvatne finansijske mehanizme kao: smanjenje PDV-a i drugih poreza za proizvodnju ekoloških materijala, smanjenje carinskih dažbina za uvoz ekoloških materijala, kao i upotrebu savremene opreme koja utiče na povećanje energetske efikasnosti u procesu proizvodnje. Ispunjenejm ovih uslova stvorile bi se mogućnosti za primjenu principa zelene gradnje u sferi obezbjeđenja socijalnih stanova, jer bi na taj način smanjili, za sada velike, troškove nabavke i upotrebe ekoloških građevinskih materijala.

4.3. UTVRĐIVANJE OKVIRNIH SREDSTAVA ZA REALIZACIJU NACIONALNE STAMBENE STRATEGIJE

Moguća su četiri načina za obezbjeđenje kredita za stambeno financiranje:

- direktni model prema kojem se krediti za kupovinu stambenog prostora obezbjeđuju direktno od strane onih koji imaju sredstva (proizvođači i investitori) ¹³⁴, bez posredovanja neke finansijske institucije,
- ugovorni model, prema kojem se potencijalni kupci obavezuju na razdoblje prethodne štednje uz kamatne stope niže od tržišnih, nakon čega stiču pravo na kredit takođe uz kamatne stope niže od tržišnih kod poslovnih banaka ¹³⁵,
- model uloga (pologa), gdje određene institucije (stambene zadruge, stambene štedionice i sl.) prikupljaju uloge iz različitih izvora, koje koriste za davanje stambenih kredita,
- sistem hipotekarnih banaka, koje karakteriše izdavanje dugoročnih kredita praćenih izdavanjem dugoročnih obveznica sa fiksnim kamatnim stopama.

Finansiranje stambene izgradnje treba da se osloni domaće i inostrane izvore. U okviru domaćih izvora moguće je računati na sljedeće izvore:

- stanovništvo, odnosno štednju za stan, kako bi im se omogućilo korišćenje kredita po tom osnovu. U tom smislu neophodno je podstaći namjensku štednju za stan uz podršku osnivanja stambenih štedionica koje podliježu strogim pravilima ponašanja i nadzoru države, kako bi se obezbijedilo povoljnije kreditiranje u odnosu na kreditiranje od komercijalnih banaka. Razvoj stambenih štedionica omogućio bi šire okvire i veću dostupnost za rešavanje stambenih pitanja onih subjekata koji imaju dovoljne prihode da mogu da odvajaju za stambenu štednju, i koji bi u principu rešavali pitanje stanovanja izgradnjom stanova u sopstvenom vlasništvu. Na taj način bi se smanjio pritisak na druge oblike obezbjeđenja stanova. Novitet kod nas u ovoj oblasti predstavlja i nabavka stanova na lizing ¹³⁶ što svakako treba razmotriti kao mogućnost za naredni period, iako nosi više rizika i neizvjesnosti za onoga ko na takav način rješava stambeno pitanje;
- privredu, koja je u periodu prije privatizacije bila najvažniji izvor sredstava. U sadašnjem periodu određeni broj privrednih subjekata u skladu sa svojim mogućnostima za svoje zaposlene obezbjeđuje stambene kredite ili gradi stanove, a drugi su se učlanili u Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju, preko kojeg za svoje zaposlene obezbjeđuju stanove. Do sada realizovana stambena izgradnja i cijene stanova koje su manje od onih na tržištu zahvaljujući najviše subvencijama opština (učešće u zemljištu i komunalnom opremanju), a koje se kreću od 500 do 600 €/m² idu u prilog ovakvom načinu finansiranja. Međutim, za sada se ovi projekti odnose samo na obezbjeđenje stanova u vlasništvu, a ne za izdavanje u zakup, osim kada opština po osnovu učešća ne obezbijedi stanove koji ostaju u njenom vlasništvu, ali su namijenjeni za socijalno

¹³⁴ U zemljama sa smanjenom kupovnom moći građevinska preduzeća često koriste ovaj način

¹³⁵ Ovaj sistem se koristi najviše u Njemačkoj, Austriji i Francuskoj

¹³⁶ Za sada kao pilot projekat CFSSI za kupovinu na lizing stanova sa učešćem od 30 odsto i rokom otplate od 20 godina

ugrožene slučajeve. U toku je aplikacija za kredite kod CEB-a kojim bi se u nadležnosti CFSSSI gradili i stanovi za izdavanje u zakup;

- državu koja potrebna sredstva za realizaciju Nacionalne stambene strategije može obezbijediti iz prihoda države i lokalne samouprave, kao što su naprimjer: sredstva koja bi se ostvarila po osnovu: legalizacije nelegalnih objekata, poreza na promet nepokretnosti, oporezivanja viška stambenog prostora, prireza poreza na dohodak fizičkih lica, dijela naknade za uređenje građevinskog zemljišta, dijela prihoda ostvarenih po osnovu lokalne komunalne takse, ili iz kreditnih zaduženja države. Osim ovoga u skladu sa preporukama Akcionog plana politike stanovanja 2005-2008. godine, u "uslovima ograničenih finansijskih mogućnosti države neophodno je ispitati mogućnost korišćenja novih izvora sredstava:
 - sredstva dobijena po osnovu privatizacije od prodaje stambenih i/ili poslovnih prostora,
 - od komercijalnih stanarina,
 - od prodaje neizgrađenih placeva i placeva koji se nedovoljno koriste;
 - od povećanja rente i zakupnine komercijalnih-nerezidencijalnih funkcija (trgovina, ugostiteljstvo, poslovne namjene i sl.);
 - izdavanje podrumskih i tavanskih prostora (objekti koji se nalaze na atraktivnim lokacijama);
 - ustupanje prava nadgradnje i prenamjene određenih zajedničkih djelova stambenih zgrada.

U okviru inostranih izvora može se računati na sredstva naših radnika na radu u inostranstvu, sredstava ino kompanija i banaka, međunarodne finansijske organizacije (Evropska banka za obnovu i razvoj¹³⁷, UN-Habitat, Razvojna banka Savjeta Evrope¹³⁸, Evropska investiciona banka¹³⁹, kao i na sredstva za smještaj izbjeglica i raseljenih lica.

Posebno treba računati i na inostrane izvore finansiranja¹⁴⁰, kao što su Evropska investiciona banka (EIB) i Razvojna banka Savjeta Evrope (CEB). Da bi se mogla koristiti ova sredstva projekti koji konkurišu moraju doprinositi jačanju ekonomske i socijalne kohezije, očuvanju životne sredine i kvaliteta života i oblikovanju ljudskog kapitala, pri čemu je EIB za sada više usmjeren na stambenu obnovu u kontekstu urbanog preporoda¹⁴¹, dok je CEB osim urbane obnove usmjeren i na finansiranje novih socijalnih stambenih programa.

Korišćenje inostranih kredita za ove namjene otvara pitanja garanta kredita i načina organizovanja za realizaciju projekata. Programi (1000 stanova solidarnosti i projekat 1000+ stanova) koji su u proteklom periodu realizovani u ovoj oblasti u Crnoj Gori sprovedeni su na nivou države, gdje je država u oba slučaja bila garant obezbijeđenih kredita, dok je organizacija projekta bila povjerena Fondu za stanove solidarnosti u prvom slučaju odnosno Ministarstvu uređenja prostora i zaštiti životne sredine u drugom slučaju, kroz društvo sa ograničenom odgovornošću PROCON.

Mogućnost lokalnih samouprava u pogledu dugoročnog zaduživanja je u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave vrlo ograničena i iznosi do 10% od realizovanih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja. Iako su izvori finansiranja opština raznovrsni,

¹³⁷ European Bank for Reconstruction and Development EBRD

¹³⁸ Council of Europe Development Bank -CEB

¹³⁹ European Investment Bank- EIB

¹⁴⁰ Uputstva o socijalnom stanovanju- Principi i primjeri (nezvaničan prevod dokumenta), Ujedinjene nacije, 2006, str 75.

¹⁴¹ Urbana obnova podrazumijeva obnavljanje starih zgrada, podizanje kvaliteta komunalne i socijalne infrastrukture i urbane opremljenosti.

uspješnost njihove naplate nije na zadovoljavajućem nivou (naročito u pogledu prihoda od poreza¹⁴²).

Generalna struktura i okvirni iznosi za sprovođenje Nacionalne stambene strategije su dati u okviru poglavlja 10. Okvirni akcioni plan. Prema predviđenim mjerama neophodno je obezbijediti 761,854 miliona € zaključno sa 2015. godinom. Od ovog iznosa se čak 97,3% odnosi na izgradnju novih stambenih jedinica. Od ukupnog iznosa potrebnih sredstava, oko 51% je namijenjeno za rješavanje stambenih potreba zaposlenih lica.

Struktura obezbjeđenja neophodnih sredstava prvobitno je po predlogu obrađivača Strategije bila sljedeća: 3,9 % iz budžeta, oko 11,2% iz donacija, 18,4% iz kredita, a ostatak iz sopstvenih sredstava koja ulažu građani u rešavanje sopstvenih stambenih potreba. **Međutim, na zahtjev Naručioca projekta, Ministarstva održivog razvoja i turizma, a po preporuci Ministarstva finansija dio sredstava koji je prvobitnom verzijom bio predviđen za podmirivanje iz budžeta, prebačen je na donacije i druge izvore finansiranja.**

Osim sredstava predviđenih u Okvirnom akcionom planu ove Strategije, drugim dokumentima su opredijeljena takođe određena sredstva za realizaciju akcija i mjera koje su od značaja i za Nacionalnu stambenu strategiju, kao što su sredstva predviđena Strategijom razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine za izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, zatim sredstva predviđena za unapređenje katastra predviđena Srednjoročnim planom razvoja katastra do 2013. godine i sredstva na osnovu Plana rješavanja i regularizacije neformalnih naselja.

¹⁴² Npr: naplata poreza na nepokretnosti je oko 56% (Časopis "Naša zajednica" : "Porez na nepokretnosti u GTZ-ovom projektu Opštinska zemljišna politika", www.uom.me).

5. PRIORITETNI STRATEŠKI CILJEVI

Projektom zadatkom definisani su prioritetni strateški ciljevi koji su proistekli iz strateških opredjeljenja djelimično realizovanih u proteklom periodu kroz aktivnosti i mjere Akcionog plana politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine. Međutim, neophodno je definisati nastavak mjera kako bi se ostvarili sljedeći prioritetni strateški ciljevi:

- povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da riješe svoje stambene potrebe;
- podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru;
- unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda.

5.1. POVEĆANJE DOSTUPNOSTI STAMBENOG PROSTORA

Da bi se ostvarila vizija stambenog sektora i stambene politike Crne Gore neophodno je povećati dostupnost stanova za domaćinstva koja to ne mogu da ostvare na tržištu zbog nesrazmjere njihovih prihoda i cijene stana. Ovdje se ne misli isključivo na obezbjeđenje stanovanja za najsiromašnije i socijalno najugroženije grupe, koje najčešće i jesu najsiromašnije (posebne ciljne grupe), nego i na domaćinstva sa nižim prihodima.

Prema projektu Savjeta Evrope o ljudskom dostojanstvu i socijalnoj isključenosti definisana je koncepcija "Socijalna zaštita na temelju tri A", koja podrazumijeva ispunjenje tri principa:

- adekvatnost (Adequacy)-minimalni ponuđeni standard mora biti dovoljno visok, a potrebno je pokriti veliki dio stanovništva s izraženom potrebom,
- dostupnost (Accessibility) - pravni propisi kojima se određuje ko ima pravo na socijalnu pomoć,
- pristupačnost (Affordability) – mogućnost, odnosno sposobnost pojedinaca ili domaćinstva da kupuju robu i usluge, odnosno da snose trošak nabave.

Ukoliko ove principe preslikamo na obezbjeđenje stanovanja kao jednu od oblasti u vezi sa ljudskim dostojanstvom i socijalnom uključenosti, možemo reći da:

- adekvatnost stanovanja (stana) predstavlja optimalni standard i kvalitet stanova u higijenskom pogledu, u pogledu energetske efikasnosti i u pogledu standarda naseljenosti. To podrazumijeva definisanje standarda i kvaliteta stanovanja koji će biti racionalni sa aspekta troškova izgradnje i upotrebe takvog stana i odgovarajući sa aspekta potreba domaćinstva,
- dostupnost stana treba biti uobličena propisima kojima se obezbjeđuje pravedan i transparentan način zadovoljenja potrebe stanovanja i pravna sigurnost korisnika,
- pristupačnost stana koja se odnosi na troškovnu dostupnost stanova i iskazuje se odnosom troškova stanovanja i visine prihoda. U tom smislu treba razmotriti i predložiti instrumente kojima bi se omogućilo da stambena potrošnja ne bude nerazumno veliki dio u odnosu na raspoložive prihode domaćinstva.

U oblikovanju stambenih politika razvijeni su različiti pristupi u pogledu proizvodnje i raspodjele stanova. Intervencije države mogu biti usmjerene na subvencioniranje proizvođača (intervencije ponude) i subvencioniranje potrošača (intervencije tražnje).

Subvencioniranje proizvođača stanova se obično upotrebljava radi osiguranja raspoloživosti, odnosno povećanja obima ponude stanova (kroz stimulisanje gradnje i/ili smanjenja cijene stanova). U tom cilju država interveniše obezbjeđivanjem kredita sa nižom kamatnom stopom, izdavanjem državnih garancija za kredite, obezbjeđenjem jeftinijeg zemljišta, oslobađanjem naknada za komunalno opremanje i raznim poreskim rasterećenjima proizvođača (smanjenje ili oslobađanje od PDV-a na građevinski materijal ili kod stambene izgradnje).

Drugi pristup odnosi se na subvencioniranje potrošača, kako bi se stvorili uslovi da se poveća tražnja za stanovima, bilo da se radi o subvencijama za kupovinu stana (subvencije kamata na stambene kredite, subvencije stambene štednje, olakšice kod plaćanja poreza na promet nekretnina kod kupoprodaje stambenog prostora, poreske olakšice za kamate na stambene kredite, smanjena stopa ili oslobađanje od PDV-a kod kupovine prvog stana) ili o subvencijama namjenjenim za najamnine i pokriće drugih troškova stanovanja. U velikom broju zemalja subvencioniranje se oslanja na posebne institucije ustanovljene na državnom ili lokalnom nivou, najčešće "stambene fondove", koji imaju ulogu realizacije kompletne državne stambene politike uključujući i kreditiranje, izgradnju i održavanje stanova. U Crnoj Gori ne postoje takve institucije, već se subvencioniranje sprovodi putem povremenih stambenih programa i projekata od strane države, odnosno lokalne samouprave.

S druge strane, glavni problemi u ponudi stanova za posebne ciljne grupe su finansijske prirode: opšta privredna situacija ograničava mogućnosti subvencija, pa su one najčešće nedovoljne. Zato je osnovna preporuka obezbjeđenje stanova uz kombinaciju tržišnih i netržišnih uslova uz subvencioniranje ponude i subvencioniranje tražnje.

Povećanje dostupnosti i pristupačnosti adekvatnih stanova u praksi se može ostvariti izgradnjom tzv. socijalnih stanova za otkup ili zakup, renoviranjem stanova, poboljšanjem kvaliteta i legalizacijom neformalnih naselja, zatim subvencionisanjem troškova stanovanja i drugim indirektnim mjerama.

Logično je da najprije treba, sagledavajući potrebe i mogućnosti, definisati kriterijume adekvatnosti stana u skladu sa preporukama UN i Evropske zajednice.¹⁴³ Osim toga, neophodno je utvrditi i granicu prihoda domaćinstva koja bi imala pravo na kupovinu ili zakup socijalnih stanova. S tim u vezi je i utvrđivanje socijalnog kartona domaćinstava, prema projektu koji je započeo još 2000. godine¹⁴⁴, što bi omogućilo formiranje osnovne nacionalne i lokalne baze podataka o socijalnim problemima stanovanja

Lokalne samouprave mogu stimulisati izgradnju novih stambenih jedinica za iznajmljivanje i prodaju intenzivnijim opremanjem građevinskog zemljišta potrebnom infrastrukturom. Na tako opremljenom zemljištu (po tržišnoj vrijednosti) privatni preduzimači bi intezivirali gradnju. U tom smislu moraju se intenzivirati aktivnosti na donošenju urbanističko-planske dokumentacije u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnj objekata.

Kao što je već rečeno, Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju je organizacija koja u našoj zemlji realizuje izgradnju stanova za potrebe zaposlenih u crnogorskim državnim

¹⁴³ Neki kriterijumi adekvatnog stanovanja definisani su od strane UN-ove Ekonomske komisije za Evropu smjernicama iz 1996. godine (Economic Commission For Europe - ECE Compendium Of Model Provisions For Building Regulations - ECE/HBP/81/Rev.1 iz 1996.). U tim smjernica se za odgovarajuće stanovanje preporučuje se stan čija sobna površina (sobe uključivo dnevni boravak) treba biti od 12 do 14 m² po osobi za do 4 osobe u stanu, dok za preko 4 osobe ta sobna površina se po osobi uvećava za po 10 m².

¹⁴⁴ Uredba o socijalnom kartonu, Sl, list RCG 41/01

institucijama, organizacijama i preduzećima koji finansijski participiraju u Fond na dobrovoljnoj osnovi. Članice fonda svojim zaposlenim stanove mogu ponuditi za otkup ili za zakup, a od prikupljenih sredstava finansiraju dalju stambenu izgradnju dok god to smatraju potrebnim. Osim toga, u Crnoj Gori u veoma malom obimu djeluju i stambene zadruge koje nude i kreditiranje svojih članova. Razvoj zadruga, a posebno podsticanje javno-privatnog partnerstva u okviru zadruga, predstavlja šansu za povećanje dostupnosti stanova za niskoprihodovna domaćinstva, kao što i učešće lokalnih samouprava u finansiranju CFSSI pruža mogućnost da se jedan dio stanova namijeni za socijano stanovanje (za otkup ili zakup).

U okviru izgradnje socijalnih stanova za otkup ili zakup treba riješiti pitanje smanjenja cijena građenja koje se temelje na tržišnim načelima. Određenim subvencijama proizvođačima, država, odnosno lokalna samouprava može uticati na smanjenje ovih cijena (ustupajući besplatno ili po nižim cijenama zemljište ili oslobađajući u potpunosti ili djelimično investitore od naknada za komunalno opremanje) ili mjerama poreske politike usmjerene na proizvođača. U ovom dijelu može se razmišljati i o podsticanju nadogradnje kao relativno jeftinijem načinu obezbjeđenja socijalnih stanova. Procedura koja se odnosi na nadogradnju je uređena Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima i Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

5.2. PODRŠKA RAZVOJU RENTALNOG SEKTORA

Podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru takođe predstavlja jedan od važnih strateških ciljeva.

Iskustvo razvijenih zemalja ukazuje na to da je prioritarna opcija za stambeno zbrinjavanje posebnih ciljnih grupa obezbjeđenje dovoljnog broja stanova u javnom sektoru za zakup (stanovi u vlasništvu države, odnosno opštine). S obzirom da je u Crnoj Gori u procesu privatizacije privatizovano 98% stanova, a prema istraživanju koje je sprovedeno za potrebe izrade ove Strategije u opštinskom vlasništvu se nalazi svega 744 stana očigledno je da ovakvih stanova na raspolaganju ima veoma malo. Ove podatke treba posmatrati i u kontekstu učešća troškova stanovanja u odnosu na prihode domaćinstva što iznosi oko 13%.

Sljedeći korak u povećanju dostupnosti izgradnjom socijalnih stanova za zakup je utvrđivanje kriterijuma i procedura za dodjelu tih stanova ciljnim grupama, što je do sada bilo u nadležnosti lokalne samouprave, mada je i država mogla u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti da ima ingerencije u ovoj oblasti. Preporuka je da na nivou države budu definisani glavni principi u formi Zakona o socijalnom stanovanju kojim bi trebalo definisati: pojam socijalnog stanovanja, graničnu vrijednost prihoda domaćinstva, nadležnosti, izvore finansiranja, način korišćenja sredstava, institut zaštićene zakupnine. Podzakonskim aktima bi trebalo konkretnije definisati raspodjelu ovih stanova, a na nivou lokalne samouprave bi trebalo definisati visine zaštićene zakupnine¹⁴⁵.

Primjena ovih instrumenata stambene politike je moguća ukoliko se stvore zakonske i institucionalne pretpostavke, ali je djelimično ograničena sadašnjim nedostatkom socijalnih stanova u javnom vlasništvu, što predstavlja veliki nedostatak u pogledu dostupnosti stanovanja. U tom slučaju može se razmišljati o aktiviranju privatnog sektora. Međutim, privatni sektor za izdavanje i zakup stanova je nekontrolisani sektor gdje se visine zakupa određuju slobodno na tržištu u cilju ostvarivanja profita. Ponekad i u dijelu privatnog sektora država određenim mehanizmima stimulisanja kontroliše visinu zakupnine, držeći je u granicama "razumnog" profita.

Vlasnici stanova za izdavanje u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada izdvajaju akontativno sredstva za održavanje zajedničkih djelova, a istovremeno plaćaju porez na

¹⁴⁵ U Podgorici stanarine u objektima namijenjenim za socijalno ugrožene grupa koje plaćaju korisnici MOP-a iznose 10,00 eura, penzioneri 15,00 eura i ostali stanari 25,30 eura

dohodak¹⁴⁶ (dobit) koji ostvaruju po osnovu izdavanja stana. Kad se radi o stimulanju privatnih vlasnika da se uključe u izdavanje socijalnih stanova, treba razmisliti da se jedan dio troškova koje vlasnici stanova za izdavanje imaju subvencionirane, ukoliko ga nije moguće nadoknaditi iz zaštićene zakupnine.

Pitanja zakupa regulirana su Zakonom o obligacionim odnosima, kojim je predviđeno da se svaki ugovor o zakupu ovjeri kod suda, dok je Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada definisana obaveza upravnika da poreskom organu dostavi kopiju ugovora o zakupu. Međutim, vrlo je teško ustanoviti koji su to stvarni iznosi zakupa, jer se mali broj zakupa definiše u skladu sa ovom procedurom.

Za pokriće troškova stanovanja izdvaja se znatan dio prihoda, što može da ugrozi egzistenciju osoba i domaćinstava sa nižim primanjima. Zbog toga se, u velikom broju zemalja, vlasnici i zakupci stanova s najnižim primanjima subvencioniraju putem sistema socijalne zaštite, pri čemu subvencije obično pokrivaju razliku između dijela zakupa koju plaćaju socijalno ugrožene osobe i visine tzv. ekonomskog zakupa koja pokriva troškove vlasnika stana¹⁴⁷.

5.3. UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA I ODRŽAVANJA STAMBENOG FONDA

U dualističkom sistemu vlasništva koji je karakterističan za vlasništvo na stanu u Crnoj Gori, a uz naslijeđene navike i očekivanja da se neko drugi brine o održavanju stambenog fonda, održavanje stambenog fonda predstavlja izrazit problem. Ovaj problem moguće je prevazići sprovođenjem više mjera:

- usvajanjem i sprovođenjem zakonske regulative - u toku izrade ove Strategije usvojen je Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada (2011), kojim je veći dio ovih mjera prepoznat i uvršten u Zakon, a u periodu od godinu dana potrebno je donijeti i odgovarajuće podzakonske akte. Posebno treba istaći novinu u Zakonu u smislu formiranja inspekcije za stanovanje, koja vrši nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona;
- organizovanjem organa upravljanja stambenom zgradom – što kao obaveza proističe iz Zakona o svojinsko pravnim odnosima (2009), ali se na žalost ne sprovodi dovoljno u praksi. Vlasnici stanova su nezainteresovani za osnivanje organa upravljanja, a lokalne samouprave pomalo inertne u pogledu korišćenja prava za imenovanje privremenih upravnika i drugih prava iz ovog Zakona u vezi etažne svojine. Očekuje se da nedavno usvojeni Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, posebno dio inspekcijskog nadzora podstakne i valsnike i lokalnu samoupravu na aktivnije učešće u organizovanju organa upravljanja;
- profesionalnim obavljanjem posla upravljanja zgradama, umjesto amaterskog angažovanja upravnika – ovo je podržano Zakonom o svojinsko pravnim odnosima (2009), gdje se članom 188. kaže da se za upravnika "može izabrati vlasnik, odnosno drugo fizičko ili pravno lice registrovano za poslove upravljanja". Predlaže se da se u najdalje u roku od godinu dana od donošenja Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada napravi analiza uspješnosti primjene Zakona, koja bi obuhvatila i ovaj parametar;
- razvojem konkurencije u pružanju usluga održavanja - deklarativno mogućnost ove konkurencije postoji, jer se u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada ugovor o održavanju stambenih zgrada može zaključiti sa privrednim društvom,

¹⁴⁶ Za pravna lica oporezuje se dobit, a za fizička dohodak po stopi od 9% u oba slučaja.

¹⁴⁷ Troškovi vlasnika stana obuhvataju troškove redovnog i investicionog održavanja, amortizacije, upravljanja, osiguranja i troškove kapitala (kamata)

stambenom zadrugom ili drugim pravnim licem koje je registrovano za obavljanje poslova održavanja, kao i fizičkim licem. U smislu stvaranja stvarne konkurencije treba podsticati formiranje privrednih društava različitog oblika koja bi se bavila održavanjem stambenih zgrada, recimo kroz poreske olakšice za ta društva u prve dvije godine poslovanja, ili kroz obezbjeđenje kreditnih linija za "start up" kredite, uz učešće Direkcije za mala i srednja preduzeća;

- uspostavljanjem stalnih izvora finansiranja – Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada propisana su minimalna izdvajanja etažnih vlasnika u cilju akotativnog prikupljanja sredstava za troškove redovnog održavanja, nužnih i hitnih radova, koja se uplaćuju na žiro račun zgrade. Očekuje se da novoformirane inspekcije stanovanja, i posebno predviđene kaznene mjere, doprinesu tome da vlasnici redovno uplaćuju sredstva. Radi pravilnog obračuna ovih iznosa podaci u registru stambenih zgrada i stanova koje vodi lokalna samouprava treba da budu što tačniji, pa je neophodno izvršiti ažuriranje i usaglašavanje ovog registra sa;
 - registrima oporezivih nepokretnosti (član 16. Zakona o porezu na nepokretnosti) koje vode organi lokalne samouprave nadležni za imovinu i poreze;
 - katastrom nepokretnosti u skladu sa Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti;
 - evidencijom zgrada po brojevima (čl. 17 Zakona o naseljima, Sl. list SRCG 29/90, Sl. list RCG 27/94), koju vode Opštinski organi uprave nadležni za komunalne poslove;

Jedna od mogućnosti obezbjeđenja stalnih izvora finansiranja je udruživanje vlasnika i preduzeća za održavanje u strambene zadruge, za šta su stvoreni uslovi novim Zakonom o Stambenim zadrugama;

- obezbjeđenjem subvencija u ovoj oblasti – Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada je predviđena mogućnost da se sredstva za izvođenje nužnih radova održavanja zajedničkih djelova stambene zgrade mogu obezbjeđivati sufinansiranjem sa zainteresovanim licima, kreditiranjem pod povoljnim uslovima koje može da obezbijedi jedinica lokalne samouprave. Neke jedinice lokalne samouprave učestvuju u finansiranju ovih radova sa 50%, ukoliko je stambena zgrada izabrala organe upravljanja, pokušavajući i na taj način da podstaknu primjenu odredbi zakona o obaveznom upravljanju stambenom zgradom. Ovakve mjere treba da budu trajno opredjeljenje lokalnih samouprava. Osim toga, trebalo bi razmotriti mogućnost obezbjeđenja bankarskih kredita za ove svrhe.¹⁴⁸
- edukacijom građanstva u smislu upoznavanja sa pravima, obavezama i kaznenim mjerama koje su obuhvaćene zakonima iz oblasti stanovanja, održavanja stambenih zgrada, ali i dijelom Zakona o obligacionim odnosima koji se odnosi na zakupe. U tom smislu potrebno je uraditi na lokalnom i državnom nivou marketing strategiju, kako bi se edukacijom obuhvatilo sto više građana;
- primjenom efikasnih sankcija - Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada su predviđene mjere koje inspekcijiski organi mogu preduzeti, i posebno kaznene mjere u pogledu nepoštovanja odredbi zakona iz oblasti stanovanja i stambenih odnosa.

¹⁴⁸ Neke banke u Sloveniji su uvele i programe namjenske štednje za održavanje stanova i zajedničkih prostora u stambenim objektima

6. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

Dosadašnje aktivnosti u oblasti stambene politike i u drugim oblastima od uticaja na stambeni sektor uglavnom su bile zasnovane na prijedlozima i pravcima akcije definisanim Akcionim planom politike stanovanja za period 2005-2008. godine.

Početak reforme stambene politike započeo je 1990. godine donošenjem Zakona o stambenim odnosima, a nastavak reforme sa orijentacijom na veće učesće tržišnih mehanizama u ovom sektoru, može se vezati za period 2000-2005. godine. U tom periodu je urađeno i usvojeno nekoliko dokumenta sa ciljem analize postojećeg stanja i identifikacijom daljih pravaca razvoja. Među njima najznačajnije su Studija reforme stambenog sistema i gazdovanja građevinskim zemljištem u Crnoj Gori (1999.godina), studija "Profil Srbije i Crne Gore u stambenom sektoru" (*Country Profiles on the Housing Sector Serbia and Montenegro*) 2006. godine i Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine.

Ovi dokumenti, a posebno Akcioni plan politike stanovanja definisali su mjere i aktivnosti koje su realizovane u prethodnom periodu a bile su usmjerene na izmjenu postojećih i donošenje novih propisa, formiranje posebnog subjekta za stambenu politiku, formiranje Nacionalnog stambenog fonda (na lokalnom i državnom nivou) i realizaciju posebnih projekata.

6.1. IZMJENA POSTOJEĆIH I DONOŠENJE NOVIH PROPISA¹⁴⁹

U ovoj oblasti u periodu implementacije Akcionog plana donesen je Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (2008. godine) i u skladu sa tim započete aktivnosti na uklanjanju biznis barijera u oblasti izgradnje objekata. U najavi su dalje izmjene ovog Zakona sa ciljem pojednostavljenja procedura i preciznijih definisanja nadležnosti.

U dijelu zakonske regulative koja se odnosi na etažnu svojinu u prethodnom periodu donijet je Zakon o svojinsko-pravnim odnosima (2009. godine) kojim su definisani: pojam etažne svojine; pojmovi posebnih i zajedničkih djelova zgrade i način njihovog korišćenja; oblici svojine na posebnim i zajedničkim djelovima stambene zgrade i na urbanističkoj parceli, kao i organi upravljanja i upravljanje zgradama. Osim ovog zakona donesen je i Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada (2011. godine) koji se u određenoj mjeri nadovezuje na Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, ali je prevashodno usmjeren na procedure održavanja zajedničkih djelova stambenih zgrada (kroz redovno održavanje; izvođenje nužnih i hitnih radova), procedure zakupa stambenih prostora i nadzor nad primjenom ovog zakona i drugih propisa iz oblasti stanovanja.

Važno je napomenuti da je nacrtom zakona bilo predviđeno da zakon obuhvati i oblast socijalnog stanovanja, ali se kasnije od toga odustalo iako je donošenje zakona o socijalnom stanovanju obaveza proistekla iz Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori.

Donesen je i Zakon o stambenim zadrugama (2010. godine) kojim je omogućeno formiranje zadružnih institucija, osim fizičkim, i pravnim licima, odnosno državnim institucijama i jedinicama lokalne samouprave. Osim toga, zakonom je implementiran i princip privatno-javnog partnerstva

¹⁴⁹ S obzirom da je o zakonskoj regulativi detaljno bilo riječi u poglavlju 3.1.1, obdje se samo pominju zakoni i propisi doneseni u prethodnom periodu.

koji se ostvaruje kroz realizaciju javnih interesa u rješavanju potreba socijalnog stanovanja, a uz učešće pravnih i fizičkih lica.

6.2. RAZVOJ INSTITUCIONALNE INFRASTRUKTURE

Jedan od prvih koraka koji je preduzet u skladu sa Akcionim planom odnosio se na kadrovsko osposobljavanje u okviru državne uprave i lokalnih jedinica, što je bilo u skladu sa preporukama studije Profil Srbije i Crne Gore u stambenom sektoru u pogledu institucionalnog razvoja centralne i lokalne uprave. S tim u vezi je osnovan (2008. godine) Sektor za razvoj stanovanja u okviru tadašnjeg Ministarstva ekonomskog razvoja, a sada se nalazi u okviru Ministarstva održivog razvoja i turizma. Sektor koji je svoju djelatnost obavljao kroz tri odsjeka, nalazi se pred reformom u skladu sa novom organizacijom državne uprave. U nadležnosti ovog sektora bila je realizacija više projekata iz oblasti stanovanja, a prevashodno realizacija preostalih mjera i aktivnosti iz Akcionog plana.

Vođenje stambene politike na lokalnom nivou nije adekvatno institucionalno unaprijeđeno. Prema ispitivanju koje je sprovedeno za potrebe ove Strategije samo mali broj opština osnovao je posebne institucije u čijoj je nadležnosti stambena politika, kao i održavanje stambenog fonda (kroz transformaciju javnih preduzeća za stambenu djelatnost u agencije stanovanja). Dalji napor treba usmjeriti u cilju poboljšanja stanja na lokalnom nivou.

6.3. FORMIRANJE NACIONALNOG STAMBENOG FONDA

Akcionim planom bilo je predviđeno formiranje Nacionalnog stambenog fonda kako bi se preko njega realizovala državna politika za podsticanje izgradnje stanova. Način organizacije, upravljanja, poslovi i zadaci, izvori obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja, trebala su biti definisana u Studiji izvodljivosti formiranja Nacionalnog stambenog fonda, koja prema nama dostupnim informacijama, nije sprovedena.

U međuvremenu je Sindikalni fond za solidarnu stambenu izgradnju transformisan u Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju u kojem su učešće uzeli Vlada, Unija poslodavaca i Savez sindikata Crne Gore, a koji obavlja poslove od javnog interesa i posluje sa dijelom budžetskih-javnih sredstava. Osnovna djelatnost ovog fonda je razvoj projekata nekretnina, odnosno preduzimanje aktivnosti u cilju izgradnje objekata. U te svrhe Fond kroz privatno javno partnerstvo sa lokalnom samoupravom i kroz dobrovoljno učešće ulagača -članova Fonda obezbjeđuje neophodna sredstva za izgradnju stanova.

6.4. REALIZACIJA POSEBNIH PROJEKATA

Od trenutka usvajanja Akcionog plana politike stanovanja započelo se i sa realizacijom više projekata koji su trebali da poboljšaju dostupnost stanova, a koji su djelimično realizovani, pri čemu su različite okolnosti dovele do kašnjenja u njihovoj realizaciji.

6.4.1. Projekat „1000 stambenih kredita“ (2006.godina)

Ministarstvo finansija i Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore su u komunikaciji sa crnogorskim bankama osmislili projekat „1000 stambenih kredita“. Cilj ovog projekta je bio prvenstveno izlaženje u susret velikom broju zahtjeva po osnovu neriješenog, odnosno neadekvatno riješenog stambenog pitanja crnogorskih građana, posebno građana zaposlenih u javnoj upravi.

Duži rokovi otplate i „niska“ kamatna stopa podrazumijevali su mogućnost „subvencionisanja“ kamatnih stopa. Predviđeno je da kamatna stopa iznosi 6,4% na godišnjem nivou, s tim, što bi za krajnje korisnike kredita kamatna stopa iznosila 4%, dok je Vlada Crne Gore prihvatila da subvencionira kamatu sa 2,4%. Subvencionisani iznos kamatne stope Ministarstvo finansija bi uplatilo višekratno, u periodu ne dužem od 3 godine. Ocijenjeno je da je neophodno stvoriti uslove da prosječni mjesečni anuitet bude u liniji prosječnih troškova zakupa stana, odnosno maksimalno polovine primanja crnogorskog domaćinstva.

Javni poziv je raspisan maja 2006. godine, i trajao je 15 dana, u kojima su podnosioci zahtjeva dostavljali podatke: o tome da li posjeduju stambeni prostor (ili je on neadekvatan); o dužini radnog staža, kao i o broju članova porodice. Takođe, javnim pozivom je bilo predviđeno da projekat „1000 stambenih kredita“ obuhvati sljedeće kreditne linije (Tabela 21): 200 kredita za rekonstrukciju (u iznosima do 5.000 € i rokovima povraćaja do 5 godina), 300 kredita za proširenje i/ili dokup stambenog prostora (u iznosima do 15.000 € i rokovima otplate do 10 godina) i 500 kredita (za rješavanje stambenog pitanja u iznosima do 30.000 € i rokovima povraćaja do 20 godina).

Od predviđenih 1000 stambenih kredita, 800 kredita je bilo namijenjeno zaposlenima u organima uprave, od čega: 600 stambenih kredita za zaposlene u organima državne uprave, 200 stambenih kredita za zaposlene u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i drugim javnim zdravstvenim ustanovama. Za građane Crne Gore bilo je predviđeno 200 stambenih kredita.

Nakon analize zahtjeva, dodijeljeno je 595 kredita (od čega 301 u iznosu do 30.000 €, 183 do 15.000 € i 111 kredita do 5.000 €). Republičkom fondu zdravstva i drugim zdravstvenim ustanovama, kojima je Javnim pozivom predviđeno da pripadne 200 kredita, raspoređeno je 185 kredita (93 kredita do 30.000 €, 56 do 15.000 € i 36 do 5.000 €, a preostalih 15 kredita predviđeno je da bude naknadno raspoređeno unutar zdravstvenih ustanova).

Tabela 21. Struktura planiranih i realizovanih elemenata projekta 1000 stambenih kredita

planirana namjena kredita	planirani iznos pojedinačnih kredita	planirani rok povraćaja	planirani broj kredita	realizovani broj kredita	ukupno planirana sredstva	ukupno realizovana sredstva
rekonstrukcija st. prost.	5000	5	200	111	1.000.000	555.000
proširenje ili dokup st. prost.	15000	10	300	183	4.500.000	2.745.000
rješavanje. st. pit.	30000	20	500	301	15.000.000	9.030.000
UKUPNO			1000	595	20.500.000	12.330.000

6.4.2. Projekat „Stanovi solidarnosti“

Projekat „Stanovi solidarnosti“ je jedan od strateški važnih projekata koji je proizašao kao obaveza iz Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori. Projekat je započet u akciji Saveza sindikata Crne Gore, ali su njegovu realizaciju preuzeli Vlada Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i Banka za razvoj Savjeta Evrope.

Ova inicijativa pokrenuta je prije svega zbog izrazito nepovoljnih efekata sveukupne stambene reforme u Crnoj Gori u tom periodu. Cilj projekta je rješavanje stambenih pitanja za kategorije stanovništva koje realno nijesu u mogućnosti da po tržišnim uslovima obezbijede rješavanje stambenog pitanja. U tom smislu, konkretni cilj ovog projekta je rješavanje stambenog pitanja za najmanje 1.000 porodica, sa tendencijom povećanja broja stambenih jedinica i do 2.000.

Način finansiranja ovog Projekta, zbog čega se isti zove solidarnim, je obezbjeđivanje 30% učešća od strane lokalnih samouprava (dodjelama urbanističkih parcela bez naknade i oslobađanje od svih troškova komunalnih taksi), a ostalo kroz doprinos u inosu od 0,7% na bruto zarade zaposlenih (kojeg poslodavci izdvajaju i uplaćuju u Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju).

Na osnovu Informacije koju je Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine uradilo, na bazi izraženih interesovanja opština, Vlada CG je donijela zaključak marta 2006. godine o kreditnom zaduženju u vrijednosti od 12 miliona eura. Prva faza realizacije projekta je predviđala izgradnju 300 stambenih jedinica u opštinama: Nikšić, Bijelo Polje, Šavnik, Andrijevića i Bar. Vlada CG je odobrila zaduženje, kako bi se dala mogućnost i drugim opštinama, koje nijesu blagovremeno dostavile dokumentaciju, da se uključe u projekat.

Iako su pregovori sa Bankom za razvoj Savjeta Evrope započeli sredinom 2005. godine, prvi konkretan korak u realizaciji ovog Projekta preduzet je u junu 2009. god. na sastanku održanom u Beču, na kome je postignut načelni dogovor o dinamici realizacije projekta i o neophodnom inoviranju Studije izvodljivosti (zbog značajnog vremenskog kašnjenja u realizaciji projekta).

Sredinom 2010. godine sa predstavnicima CEB-a postignut je načelan dogovor o nastavku realizacije kreditnog aranžmana, sa smanjenjem vrijednosti kreditnog aranžmana na iznos od ukupno 10 miliona eura i izradom i dostavljanjem na razmatranje inovirane verzije Studije izvodljivosti. Sjednica Administrativnog savjeta CEB-a na kojoj će se odlučivati o kreditnom aranžmanu se očekuje do kraja 2011.

Jedinice lokalne samouprave u sklopu ovog projekta će obezbijediti parcele za izgradnju objekata, svoj doprinos daće i kroz oslobađanje od plaćanja komunalnih doprinosa prilikom izgradnje objekata i snosiće troškove izrade projektne dokumentacije (što iznosi cca 50% od ukupne vrijednosti investicije).

Ukupna vrijednost Projekta „Stanovi solidarnosti“ iznosi 10 miliona €.

6.4.3. Jačanje kapaciteta organa državne i lokalne uprave

Projekat Jačanje kapaciteta organa državne i lokalne uprave za vođenje aktivnosti na implementaciji Akcionog plana politike stanovanja, s posebnim naglaskom na primjenu Bečke deklaracije je dio Regionalnog programa.

Cilj Regionalnog programa unapređenja urbanog razvoja i politike stanovanja je izrada projekta regionalnog jačanja kapaciteta u oblasti stanovanja i urbanog planiranja (urbanog menadžmenta).

Cilj ovog projekta je osposobljavanje organa državne i lokalne uprave za vođenje aktivnosti na implementaciji Akcionog plana politike stanovanja, posebno u dijelu rješavanja problema bespravne gradnje i održavanja stambenog fonda u zgradama kolektivnog stanovanja.

Analiza postojećeg stanja je pokazala da je, pored nedostatka finansijskih, tehničkih i drugih sredstava, nezadovoljavajućem stanju u ovoj oblasti, u velikoj mjeri, doprinijela i neadekvatna kadrovska osposobljenost u nadležnim institucijama. S tim u vezi, proizilašla je potreba za jačanjem kapaciteta nadležnih organa.

Imajući u vidu predhodno izloženo, na nivou idejnog projekta Jačanja kapaciteta organa državne i lokalne uprave za vođenje aktivnosti na implementaciji Akcionog plana politike stanovanja, predložena je realizacija 2 projekta:

- Jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave za implementaciju propisa o nelegalnoj gradnji, s posebnim akcentom na rješavanje pitanja socijalnog stanovanja u slučajevima potrebe uklanjanja bespravno podignutih objekata;
- Jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave za implementaciju Zakona o etažnoj svojini.

6.4.4. LAMP projekat

Projekat zemljišne administracije i upravljanja (LAMP) usmjeren je na poboljšanje efikasnosti u procesu prostornog planiranja, izdavanja dozvola i uknjižbe nekretnina. Projekat se finansira jednim dijelom iz kredita Investicione banke za rekonstrukciju i razvoj (IBRD), a drugim dijelom iz sredstava Vlade Crne Gore. Očekivane koristi sastoje se od:

- povećanja aktivnosti na tržištu nekretnina, uključujući uticaj na vrijednost nekretnina i uticaj povećanog broja transakcija svih vrsta;
- pojednostavljenje i povećanje efikasnosti urbanističkog planiranja i poboljšanje procesa izdavanja građevinskih dozvola i praćenja građevinskih radova, i
- povećanje prihoda vlade i opština po osnovu gore navedenih poboljšanja.

Projektom LAMP, između ostalog, finansira se izrada prostorno-urbanističkih planova (PUP) u opštinama koje imaju ograničene finansijske i druge resurse.

Institucije koje su nosioci aktivnosti su: Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine (odnosno sada Ministarstvo održivog razvoja i turizma) i Uprava za nekretnine (Ministarstvo finansija). Dokumenti koji definišu prava i obaveze interesnih strana su: Ugovor o zajmu i Dokument o ocjeni Projekta.

Projekat je postao efektivan početkom 2009. godine, a predviđeno je da traje 5 godina. Kredit je definisan tako da postoji 5 godina grejs perioda i 5 godina otplate kredita.

U okviru Prve komponente (A) projektom se obezbjeđuje pomoć Upravi za nekretnine da učini podatke o svim vrstama zemljišta i nekretninama dostupnim „on-line“ svim opštinama i ostalim korisnicima.

Drugom komponentom (B) se finansijski podržavaju opštine koje imaju ograničena sredstva za izradu prostornih i generalnih urbanističkih planova, u skladu sa Prostornim planom Crne Gore. Preko LAMP projekta je predviđena izrada prostorno-urbanističkih planova za sljedeće opštine: Kolašin, Šavnik, Bijelo Polje, Plav, Cetinje i Danilovgrad. Takođe, u okviru ove komponente predviđena je podrška Ministarstvu uređenja prostora i zaštite životne sredine u unapređenju procesa planiranja i izdavanja dozvola.

6.4.5. Projekat „1000 plus stanova“

Projekat „1000 plus stanova“ je osmišljen u cilju rješavanja stambenih potreba za oko 800 - 1.000 crnogorskih domaćinstava sa nižim primanjima koja nemaju riješeno stambeno pitanje, po uslovima koji su mnogo povoljniji od aktuelnih tržišnih uslova. Po veličini, ovaj projekat predstavlja skoro 0,5% ukupnog stambenog fonda Crne Gore. Planirani period realizacije projekta je jun 2010. god. - decembar 2011. god.

Najznačajniji socijalni i ekonomski ciljevi projekta su¹⁵⁰:

- rješavanje za oko 1000 domaćinstava urgentnih stambenih potreba;
- odabir socijalnih grupa kao korisnika projekta;
- impuls građevinskom sektoru da prevaziđe trenutnu krizu;
- impuls bankarskom sektoru;
- postavljanje repera za cijene i standarde kvaliteta na tržištu stanova;
- doprinos sprovođenju propisa (Zakon o etažnoj svojini, formiranju udruženja etažnih vlasnika, održavanju objekata u skladu sa propisima);
- optimizacija javnih investicija i rezultata (socijalna korist, ekonomski rezultati).

Prvi koraci koji su urađeni u pripremi nacrtu Projekta, preduzeti su u septembru 2009. godine kada su predstavnici Ministarstva uređenja i zaštite životne sredine (Sektora za stanovanje) održali sastanak sa direktorom Instituta za stanovanje i nekretnine iz Beča i predstavnikom Banke za razvoj Savjeta Evrope.

Studijom izvodljivosti projekta, koju je izradio Institut za stanovanje i nekretnine iz Beča, sagledani su sljedeći značajni aspekti projekta: potreba za njegovom realizacijom, svrha odnosno ciljevi i socio-ekonomske relevantnosti projekta, očekivani efekti projekta, uloge i odgovornosti uključenih strana u realizaciju projekta, proračun troškova i finansiranje projekta, plan potrebnih nabavki, kao i identifikacija rizika za uspješnu implementaciju projekta. Takođe, identifikovane su smjernice za utvrđivanje uslova javnog poziva za investitore (pravna i fizička lica) i crnogorske poslovne banke za učešće u projektu, kao i predložena potrebna dokumentacija za podnošenje aplikacija zainteresovanih domaćinstava.

Poslije najnovije reorganizacije organa državne uprave, ulogu organa odgovornog za realizaciju projekta preuzelo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma (umjesto dotadašnjeg Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine). Ministarstvo finansija se javlja u ulozi zajmoprimaoca. Vlada Crne Gore je formirala jedinicu za implementaciju Projekta - DOO Procon kao nacionalnu jedinicu za implementaciju projekata u komunalnoj djelatnosti i zaštiti životne sredine. Takođe, uspostavljena je upravljačka struktura projekta, odnosno formiran je Projektni odbor koji nosi odgovornost za realizaciju cjelokupnog projekta.

U cilju realizacije navedenog Projekta, čija se vrijednost procijenjena na 50 miliona eura, Vlada Crne Gore (koju predstavlja Ministarstvo finansija), je obezbijedila niskokamatni zajam od 25 miliona € kod Razvojne banke Savjeta Evrope (CEB). Preostali dio ukupnog iznosa je obezbijedjen od strane crnogorskih komercijalnih banaka i uloga domaćinstava. Vlada Crne Gore je obezbijedila kamatnu subvenciju za komercijalne hipotekarne zajmove kako bi omogućila nisku kamatnu stopu tokom cijelog perioda zajma. S tim u vezi, Projekat je bio uključen u budžet za 2010. godinu.

Prenos kreditnih sredstava CEB-a će se vršiti u dvije jednake tranše. Predviđeno je da prva tranša bude otpuštena nakon efektivnosti ugovora o kreditu između Vlade Crne Gore i CEB-a. Sredstva druge tranše u slučaju potrebe za punom iznosom sredstava, će biti prenesena bankama do kraja prvog kvartala 2011. godine.

Vlada Crne Gore će kroz poseban kreditni aranžman ustupiti sredstva kreditnog aranžmana CEB-a komercijalnim bankama na period od 20 godina, sa grejs periodom od 5 godina, po fiksnoj

¹⁵⁰ Nacrt prvog Izvještaja o realizaciji Projekta „1000 + stanova“ za izvještajni period 1. januar 2010. – 31. decembar 2010.

kamatnoj stopi od 0,98% godišnje koja predstavlja subvencioniranu kamatnu stopu koja neće preći iznos od 10,7 miliona eura za period trajanja Projekta.

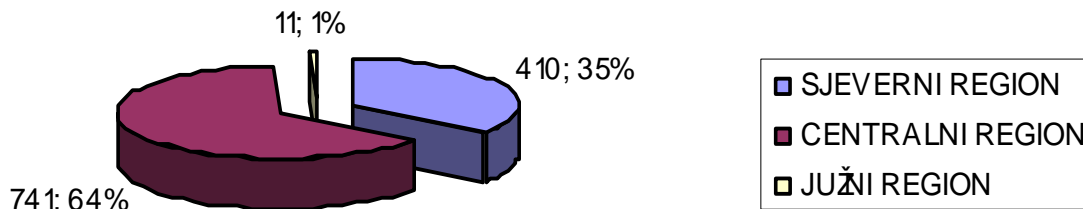
Načela transparentnosti i javnosti Projekta su realizovana kroz tri javna poziva upućena prema osnovnim nosiocima Projekta, a to su: privredna društva i investitori u oblasti građevinarstva, domaće komercijalne banke i građani koji nemaju riješeno stambeno pitanje.

Javnim pozivom investitorima (tender A) je definisana sljedeća ponuda stambenih jedinica:

- Centralni region (Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje, Opština Danilovgrad) - 45%,
- Sjeverni region (opštine: Nikšić, Kolašin, Berane, Bijelo Polje, Pljevlja, Mojkovac, Žabljak, Andrijevica, Rožaje, Plužine, Šavnik i Plav) - 45% i
- Primorski region (opštine: Ulcinj, Bar, Budva, Kotor, Tivat, Herceg Novi) - 10%.

Jednim od uslova javnog poziva za kvalifikaciju završenih i nedovršenih stambenih objekata je predviđeno da građevinska dozvola ne može biti izdata prije 2006. godine i da za sve objekte mora postojati garancija ponude od 2%, a u kasnijoj fazi i činidbena garancija u iznosu od 5%. Po završetku roka, dostavljene su ukupno 22 ponude, od čega od strane privrednih društava u oblasti građevinarstva 17, a od strane fizičkih lica 5, sa ukupno ponuđenih 1.465 stambenih jedinica. Tokom realizacije druge faze dostavljanja činidbenih garancija, ukupan broj ponuđenih stambenih jedinica je 1.162 jedinice. Ponuđene cijene stambenih jedinica, koje čine najveći dio ponude tj. oko 82%, se kreću u rasponu od 600 do 1.100 € u zavisnosti od lokacije (prosječna cijena iznosi 1.054 po m2).

Grafikon 5. Prikaz ponude stambenih jedinica po regionima projekta¹⁵¹



U Tabela 22 je dat pregled ukupne ponude stambenih jedinica po opštinama i regionima prema stepenu završenosti (na dan 06.08.2010.god.)¹⁵²

Tabela 22. Ukupan broj ponuđenih stambenih jedinica po regionima

Region	ukupno stambenih jed.	ukupno završenih stambenih jed:	ukupno nezavršenih stambenih jed:
Ukupno sjeverni region	410	157	253
Ukupno centralni region	741	64	677
Ukupno južni region	11	11	0
UKUPNO Crna Gora	1162	232	930

¹⁵¹ Nacrt prvog Izvještaja o realizaciji Projekta „1000 + stanova“ za izvještajni period 1. januar 2010. – 31. decembar 2010.

¹⁵² Isto

U skladu sa projekcijama biznis planova, dostavljenih od strane građevinskih kompanija/investitora, planirana je i dinamika izgradnje nezavršenih stambenih jedinica koje su ponuđene za realizaciju Projekta.

Raspisivanjem javnog poziva avgusta mjeseca 2010. god. za učešće poslovnih banaka u Projektu (tender B), definisani su finansijski uslovi učešća i model finansiranja ovog Projekta. Nakon završetka intenzivnih pregovora Ministarstva finansija i Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine sa poslovnim bankama oko uslova kreditiranja građana, 5 poslovnih banaka je potpisalo sporazum o učešću u Projektu „1000 plus stanova”. Predviđeno je da u ovom Projektu Vlada vrši subvenciju kamatne stope do iznosa 4.9% fiksne godišnje kamatne stope na period od 20 godina, za stambene jedinice do iznosa od 900 €/m².

Javnim pozivom, oktobra mjeseca 2010. godine, za učešće porodičnih domaćinstava koja nemaju riješeno stambeno pitanje (tender C), definisani su uslovi i neophodna procedura da bi aplikacije bile prihvaćene od strane banaka. Osnovni uslovi za učešće, predviđeni projektnim zadatkom, su da: porodično domaćinstvo ne smije imati u posjedu više od 1/3 stambene jedinice na teritoriji Crne Gore, postavljena su ograničenja u vezi sa visinom kumulativnih prihoda domaćinstva, kao i obavezna dokumentacija koja mora biti dostavljena u aplikaciji.

Oktobra mjeseca 2010. god. objavljen je javni poziv za učešće građana u ovom Projektu. Javnim oglasom za učešće građana je predviđeno da od ukupnog broja realizovanih kreditnih aranžmana 50% bude namijenjeno domaćinstvima čiji su članovi zaposleni u organima državne uprave, a 50% ostalim porodičnim domaćinstvima. U okviru ovih grupa, sljedeća porodična domaćinstva imaju prioritet: 10% od ukupnog broja potpisanih kreditnih aranžmana, namijenjeno je domaćinstvima čiji članovi su lica sa invaliditetom i 30% od ukupnog broja potpisanih kreditnih aranžmana, namijenjeno je mladim bračnim parovima u kojima oba bračna druga imaju do 35 godina. Ukupan broj predatih aplikacija bankama od strane građana je 1.100 aplikacija (zaključno sa 18.11.2010. godine).

Prema konačnim rezultatima projekta ukupan broj odobrenih aplikacija od strane banaka iznosi 848 aplikacije, dok je ukupan broj aplikacija odobrenih od strane Projektnog odbora 814 aplikacija (odbijeno 34 aplikacija)¹⁵³. Kreditni limit za odobreni broj aplikacija iznosi 30.435.379 €.¹⁵⁴

U roku predviđenom za realizaciju vaučera i sklapanje kupoprodajnog predugovora za kupovinu stambene jedinice sa građevinskom kompanijom, 433 aplikanta (porodična domaćinstva) su zaključno sa 15.03.2011. god. potpisali kupoprodajni predugovor, od čega se najveći broj predugovora odnosi na opštinu Podgorica (338 predugovora), a preostali broj predugovora je sklopljen po sljedećim opštinama: Nikšić, Plužine, Rožaje, Mojkovac, Andrijevića, Bijelo Polje i Herceg Novi (Tabela 21). Na ovaj način 1.272 člana navedenih porodičnih domaćinstava/građana Crne Gore su riješili svoju stambenu potrebu.

Od 433 sklopljena predugovora, 268 predugovora se odnosilo na jednosobne stambene jedinice, 110 na dvosobne stambene jedinice, 37 na garsonjere i 18 na trosobne stambene jedinice. Ukupna vrijednost stambenih jedinica za koje su potpisani kupoprodajni predugovori je oko 22 mil. eura¹⁵⁵.

¹⁵³ „Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje“, Ministarstvo održivog razvoja i turizma“, Rezime, Izvještaj za period oktobar - mart 2011. godine.

¹⁵⁴ Nacr prvog Izvještaja o realizaciji Projekta „1000 + stanova“ za izvještajni period 1. januar 2010. – 31. decembar 2010.

¹⁵⁵ „Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje“, Ministarstvo održivog razvoja i turizma“, Rezime, Izvještaj za period oktobar - mart 2011. godine.

6.5. REGULISANJE NASELJA SA EVIDENTNOM NEFORMALNOM STAMBENOM IZGRADNjom

Formiranje neformalnih naselja je fenomen koji se obično dovodi u vezu sa talasom urbanizacije i prilivom imigranata i izbjeglica. Priroda razvoja neformalnih naselja u Crnoj Gori je povezana sa nedostatkom formalnih urbanističkih planova, koji su najčešće posljedica neodgovarajuće prostorno-planske dokumentacije u posljednjih 50 godina, starog i složenog zakonskog okvira, nepostojanja politike stambenog prostora i neodgovarajuće strukture javne uprave.

Shodno obavezama preuzetim potpisivanjem Bečke deklaracije, u cilju rješavanja ovog problema, država Crne Gore se obavezala da do 2015. godine aktivno realizuje projekte rješavanja problema neformalnih naselja. Zadatak ove deklaracije, čiji je potpisnik i Crna Gora, je da se zemlje potpisnice zajednički saglase o akcijama koje će:

- regularizovati (legalizovati) i poboljšati neformalna naselja na održivi način i
- onemogućiti buduća neformalna naselja.

Sektor za razvoj stanovanja, formiran pri Ministarstvu uređenja prostora i zaštite životne sredine, koordinirao je izradu nacrtu Strategije rješavanja pitanja neformalnih naselja sa posebnim akcentom na seizmički rizik, koja sadrži osnovne principe i postulate koji su uzeti kao osnova prilikom razrade ostalih dokumenata.

Operativni tim i Koordinaciono tijelo, formirani od strane Ministarstva, su u cilju usvajanja konačnog nacrtu „Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata, sa posebnim akcentom na seizmičke izazove“ izradili velik broj nacrtu i održali veliki broj sastanaka. One koje treba posebno izdvojiti su sastanci održani sa predstavnicima opština i međunarodnih institucija (UNDP, UNHABITAT).

Plan je usvojen na sjednici Vlade CG, a njegovi zaključci su prihvaćeni i obavezujući. Osnovni zadatak izrade plana je formiranje organizovanog pristupa i uspostavljanje maksimalne kontrole seizmičkog rizika za objekte koji su građeni bez građevinskih dozvola.

Problematika rješavanja neformalnih naselja zahtijeva integralan, strateški sveobuhvatan pristup, i aktiviranje zajednice u cjelini. Da bi se "Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata, sa posebnim akcentom na seizmičke izazove" mogao sprovesti, neophodno je aktivno učestvovati svih relevantnih institucija: resornog Ministarstva, organa lokalne samouprave, Uprave za nekretnine, UNDP-a, kancelarije Svetske banke i drugih stručnih ustanova i privrednih društava vezanih za ovu oblast. Takođe, od posebnog je značaja aktivno učestvovanje vlasnika neformalnih objekata i njihova saradnja pri rješavanju ovog problema.

Poslije usvajanja „Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata, sa posebnim akcentom na seizmičke izazove“, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine je pripremio platformu za početak aktivnosti na rješavanju problema neformalnih naselja. S obzirom na značaj problema, kao i obaveze preuzete potpisivanjem Bečke deklaracije, jasno je da treba preduzeti što hitnije aktivnosti na izradi neophodnih analiza i studija koje će biti osnov za konkretne aktivnosti na terenu.

U cilju rješavanja problema neformalnih naselja na prostoru Crne Gore, postignut je dogovor da se izvrši udruživanje fondova UNDP-a i fondova Vlade Crne Gore (LAMP Projekat), namijenjenih rješavanju problema neformalnih naselja. Imajući u vidu kapacitete UNDP-a u pogledu fondova i stručnosti kadra, predloženo je da se napravi sporazum o saradnji Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i UNDP-a, i da se izvrši prenos sredstava sa LAMP-a na UNDP, na što je Svjetska banka dala saglasnost.

S obzirom da je problem izražen na širem prostoru Crne Gore, cilj je da se određene analize i naredni koraci prvo sprovedu na određenoj manjoj lokaciji (pilot projekat), kako bi se, nakon

sprovedenja cjelokupnog postupka, mogle definisati pozitivne i negativne strane, i nakon toga na što kvalitetniji i efikasniji način sprovele na svim preostalim lokacijama. Kao pilot projekat predložena je formalizacija objekata na prostoru naselja »Pobrđe - Rutke - Partizanski put« i »Čanj« (Opština Bar). Na ovom području je izgrađeno oko 4.000 objekata, od kojih je većina neformalnog karaktera. Ovaj Projekat finansira Opština Bar, uz pomoć Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine. Očekuje se da Pilot projektom bude predložen najbolji model za poboljšanje komunalne infrastrukture u ovim naseljima, unapređenje javnih površina, smanjenja štetnog uticaja na životnu sredinu i obezbijeđen pristup svakom naselju u Crnoj Gori. Od uspješnosti implementacije tih rješenja zavisi njihova primjena na ostalim neformalnim naseljima u Crnoj Gori.

Vlada Crne Gore je u julu 2011. godine donijela Akcioni plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove za period od 2011-2014. godine. Osnovu za izradu Akcionog plana predstavlja usvojeni Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove. Zadatak Akcionog plana jeste da definiše korake u rješavanju problema neformalne gradnje uz postizanje maksimalne efikasnosti. Akcioni plan će biti sproveden u dva koraka. Prvi korak je pripremna faza sa izradom baze podataka, dok je drugi korak implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacija. Preduslov za realizaciju je donošenje Zakona o regularizaciji neformalnih objekata. Radni tim Ministarstva održivog razvoja i turizma je angažovan na pripremi Nacrta, što je prvi stepenik u realizaciji usvojenog Akcionog plana.

Detaljnije o predlogu rješenja problema neformalnih naselja biće govora u poglavlju 8.2.1.

7. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIR

Evropska Unija ne vodi jedinstvenu politiku socijalnog stanovanja, već tu politiku prepušta državama članicama, što proizilazi iz primjene opšte prihvaćenog principa subsidijarnosti stambenih politika, koji podrazumijeva da se stambeni problemi rješavaju tamo gdje nastaju, dakle na nivou lokalnih zajednica, a uz pomoć i manju ili veću finansijsku podršku države.

Međutim, zakonodavne inicijative Evropske Unije u drugim oblastima odražavaju uticaj i na sferu socijalnog stanovanja. Niz propisa koji regulišu slobodno kretanje ljudi uopšte i naročito radnika, konkurenciju i državnu pomoć, porez na dodatu vrijednost, antidiskriminatorsku politiku, fundamentalna prava i prava na azil, se odražavaju i na stambenu politiku država članica, određujući im okvir djelovanja.

Neki od ovih propisa su analizirani u ovom poglavlju, uz uspostavljanje paralela između rješenja u tim propisima i rješenja u našim propisima i propisima iz našeg okruženja.

7.1. EVROPSKA STAMBENA POVELJA

Evropska stambena povelja je dokument koji je usvojen od strane Evropskog parlamenta 2006. godine. Povelju su sačinili predstavnici zemalja Evropske Unije okupljeni u parlamentarnoj grupi Evropskog parlamenta pod nazivom Urban Housing Intergroup, sa ciljem rješavanja stambenih problema u Evropskoj Uniji.

Do početka 2000-tih godina u zemljama Evropske Unije je vladao opšti stav da su svi problemi stanovanja zauvijek riješeni, odnosno da je životni prostor u potpunosti opremljen i dostupan svim društvenim slojevima. Formiranju takvog stava u znatnoj mjeri je doprinijela pojava socijalnih stanova na tržištu kao rezultat ubrzanog ekonomskog napretka, povećanja zarada stanovništva i bruto nacionalnog dohotka u zemljama članicama EU. Prvi problemi stanovanja u Evropskoj Uniji javili su se kao sporadične pojave u većim evropskim gradovima manifestovani visokim cijenama stanova, da bi se kasnije problem proširio na cijelu uniju (javili su se visoki troškovi stanovanja i problem zastarjelosti zgrada što direktno utiče na kvalitet života građana). Manjak pristojnih stanova po umjerenom cijeni predstavlja prepreku konkurentnosti, zapošljavanju i socijalnom uključivanju, jer dodatno slabi najugroženiju populaciju. Nedostatak pristojnog stambenog prostora direktno utiče na pronalazak posla, studiranje, rad. Rješenje problema stanovanja u zemljama Evropske Unije sa socijalnog i tržišnog aspekta iniciralo je donošenje zajedničkog dokumenta koji je nazvan Evropska stambena povelja.

Evropska stambena povelja je formirana sa osnovnim ciljem da se svim građanima Evropske Unije obezbijedi pristojno stanovanje, uz isticanje doprinosa stambene politike u dijelu zapošljavanja na izgradnji, renoviranju i održavanju stanova. Evropska Unija poveljom doprinosi uspostavljanju povoljnog i podsticajnog okvira za uspostavljanje nacionalnih stambenih politika u sferi stanovanja, a u skladu sa nacionalnim interesima.

Evropska stambena povelja je 2007. godine upotpunjena dokumentom „Odluka Evropskog parlamenta o stanovanju i regionalnoj politici“ kojim su definisana uputstva u domenu izrade nacionalnih stambenih programa. Osnovna ideja Odluke je da Vlade država članica odrede opšti okvir stambene politike, a da lokalne vlasti oblikuju stambene programe prema sopstvenim potrebama. Konkretan rezultat usvajanja Evropske stambene povelje je to da od 2007. godine nove članice Evropske Unije mogu koristiti strukturne fondove za obnovu socijalnih stanova i urbanu obnovu. Tokom 2007. godine u Briselu je otvoren Evropski centar za stanovanje

(Housing Europe Centre) koji promoviše pristojno stanovanje u Evropi i daje ekspertska mišljenja u pogledu rješavanja stambenih problema.

Povelja je formirana u skladu sa opštim međunarodnim dokumentima, i dokumentima Evropske Unije koji definišu potrebe stanovanja, a to su:

- Zaključci Evropskog parlamenta iz Lisabona i Geteborga;
- Zaključci Evropskog parlamenta iz Nice (2000. godina);
- Ugovor o osnivanju Evropske Unije (član 295);
- Revidovana socijalna povelja Evropskog parlamenta;
- Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima;
- Deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih Nacija (1948. godina);
- Konačno saopštenje i politička deklaracija ministara Evropske Unije zaduženih za stambenu politiku (sastanak pod Belgijskim predsjedavanjem 2001. godine);
- Rezolucija Parlamenta donesena 2001. godine (JOCE 2001/C 73/04) u vezi sa arhitektonskim kvalitetom urbanog i ruralnog okruženja;
- Rezolucija Evropskog parlamenta donesena 14. januara 2004. godine (šifra P5-TA-(2004) 0018);
- Rezolucija Evropskog parlamenta donesena 26. maja 2005. godine o Agendi socijalne politike 2006-2010. godine (šifra P6-TA-PROV (2005) 0210);
- Rezolucija Evropskog parlamenta donesena 6. jula 2005. godine o predlogu Vijeća za donošenje opštih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu (šifra P6-TA-PROV (2005) 0277);
- Stav Evropskog parlamenta od 16. februara 2006. godine o predlogu Direktive za usluge unutrašnjeg tržišta;
- Zajednički Izvještaj o socijalnoj zaštiti i socijalnom uključivanju prihvaćen na proljećnjem zasijedanju 2005. godine u kome se traži da više pažnje bude posvećeno isključenju iz stanovanja;
- Nacrt rezolucije Evropskog vijeća o dinamičnoj stambenoj politici kao elementu evropske socijalne kohezije.

Elementi koji povezuju sva dokumenta koja su bila osnov za izradu Evropske stambene povelje su iz oblasti socijalnih prava, kvaliteta života, održivog i ekonomskog razvoja. Povelja je podijeljena u dva poglavlja. Prvo poglavlje nosi naslov Stanovanje i evropska politika kohezije i u njemu su definisani predmet i cilj povelje, a drugo poglavlje Uloga Evropske Unije definiše elemente stambene politike na koje Evropska Unija ima ili može da ima direktan uticaj.

Prvo poglavlje, Stanovanje i evropska politika kohezije u okviru svojih članova stanovanje definiše kao:

- nužno dobro, fundamentalno socijalno pravo, dio evropskog socijalnog modela;
- ključnu činjenicu za socijalno uključivanje i zaštitu socijalne kohezije Evropske Unije;
- uporište ekonomske kohezije Evropske Unije;
- neizbježnu komponentu teritorijalne kohezije Evropske Unije;
- punopravni element održivog urbanog razvoja Evropske Unije.

Drugo Poglavlje, Uloga Evropske Unije, definiše elemente stambene politike na koje EU utiče preko politike kohezije, strategije socijalnog uključivanja, izgradnje privatno-javnog partnerstva,

izrade standarda, praćenja kvaliteta stanovanja i ispunjavanja obaveza zemalja potpisnica Povelje. U Članu 6. Evropske stambene povelje jasno se definiše obaveza Evropske Unije: „Evropska Unija treba da osigura da njene političke mjere doprinose uspostavljanju povoljnog i potsticajnog okvira za stambene politike zemalja članica, u skladu sa interesima Zajednice uzimajući u obzir njihov doprinos uspješnom sprovođenju Lisabonske strategije i ciljeva Unije, posebno u pogledu kohezije i održivog urbanog razvoja. Evropske institucije treba da osiguraju sprovođenje ovog načela i nepristrasnu evaluaciju.“¹⁵⁶ Završnu fazu aktivnosti Evropske Unije na uređenju usluga stanovanja činilo bi formiranje Evropskog stambenog foruma.

7.2. OSVRT NA DEKLARACIJE, POVELJE I KONVENCIJE UJEDINJENIH NACIJA, EVROPSKE UNIJE I EVROPSKOG PARLAMENTA IZ OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I SOCIJALNE ZAŠTITE U DIJELU POLITIKE STANOVANJA

Pravo na stanovanje je sadržano u mnogobrojnim međunarodnim dokumentima u kojima se nameće državam potpisnicama obaveza preuzimanja aktivnosti sa ciljem poboljšavanja životnih uslova svih građana u državi. Prvenstveno, ovo pravo je globalno prihvaćeno od strane Ujedinjenih Nacija, kao i od ostalih svjetskih foruma, što rezultira njegovim ugrađivanjem u brojne konvencije ljudskih prava. Istovremeno, ratifikacija ovih dokumenata predstavlja spremnost države da poštuje i omogućiti čovjekovo pravo na stanovanje, čime je obavezana da prizna pravo na potpuni standard stanovanja. Zemlje jugoistočne Evrope (Bugarska, Rumunija, Slovenija, Makedonija) su u posljednjih nekoliko godina u cilju približavanja Evropskoj Uniji donijeli na nivou svojih Vlada državne dokumente, strategije, politike, planove ili projekte iz oblasti stanovanja. Svi doneseni dokumenti su bazirani na dokumentima Ujedinjenih Nacija i Evropske Zajednice.

7.2.1. Međunarodna dokumenta i dokumenta donijeta na nivou Ujedinjenih Nacija

Ujedinjene Nacije su problemom ljudskih naselja počele da se bave još na konferenciji u Vankuveru 1976. godine kada je sačinjena i *Vankuverska deklaracija*¹⁵⁷. Kako se radilo o prvom zasijedanju toga tipa, zaključci napisani u deklaraciji su opšteg karaktera, a za oblast stanovanja važno je pomenuti da je posvećena pažnja urbanom zemljištu. Vankuverska konferencija je poznata i kao HABITAT I otada se u okviru Ujedinjenih Nacija pod imenom HABITAT vode sve aktivnosti vezane za ljudska naselja.

Carigradska deklaracija kao dokument Ujedinjenih Nacija sa konferencije održane u Istanbulu 1996. godine (poznata pod nazivom HABITAT II) je dala poseban akcenat pravu na stanovanje. Ovim dokumentom države članice su obavezane da sačine planove djelovanja u oblasti stanovanja u koje treba da se uključi obaveza vlade države da pomogne stanovništvu u rješavanju stambenog pitanja. Kao rezultat zaključaka Istanbulske konferencije, Generalna skupština Ujedinjenih Nacija je usvojila „Deklaraciju o gradovima i drugim ljudskim naseljima u novom milenijumu“ u junu 2001. godine.¹⁵⁸ Ovim dokumentom je potvrđena obaveza zalaganja države da obezbijedi pristupačno pristojno stanovanje, što podrazumijeva zdravo, bezbjedno i finansijski dostupno stanovanje. Pristojno stanovanje uključuje i dostupnost komunalnih usluga, saobraćajnu pristupačnost, mogućnost slobode izbora građana, ali i pravnu sigurnost korisnika stanova.

Agenda HABITAT u članu 60. definiše samo stan pod pojmom adekvatnog stanovanja, već i pravo na privatnost, prostor, fizičku dostupnost, bezbjednost, bezbjednost boravka, stabilnost i

¹⁵⁶ Evropska stambena povelja, UDK 365(4)(088.4), februar 2006. godine

¹⁵⁷ Vankuverska deklaracija o ljudskim naseljima, Ujedinjene Nacije, Vankuver 1976. godine

¹⁵⁸ „Declaration in cities and other human settlements in the new millenium“, June 2001.

trajnost, osvjetljenje, grijanje i ventilaciju, infrastrukturu (vodopsnabdijevanje, odvođenje otpadnih voda, odnošenje čvrstog otpada), zdravlje, rad i osnovne usluge. Svi elementi prava na stanovanje dati u definiciji korisniku treba da budu u potpunosti dostupni, kako fizički tako i ekonomski. Agenda HABITAT navodi i set mjera koje vlade treba da donesu u cilju podsticanja obezbjeđivanja prava na pristojno stanovanje. Među tim mjerama navedeno je i donošenje politika čije je namjena obezbjeđivanje pristojnog stanovanja po prihvatljivim cijenama i osobama koje svojim ličnim primanjima ne mogu sebi priuštiti pristojno stanovanje. U okviru pomenutih politika potrebno je, između ostalog, predvidjeti mjere obezbjeđivanja prava stanovanja ili plaćanja stanovanja za siromašne, pomoći opštinske, zadružne, neprofitabilne vlasničke i podstanarske stambene projekte, obezbijediti podršku za lica bez stana i druge ranjive grupe, podsticati nove načine finansiranja javnog i privatnog sektora, omogućavati i podsticati tržišne aktivnosti privatnog sektora uz osiguranje prihvatljivih i cjenovno dostupnih podstanarskih i vlasničkih stanova. Savjet Evrope je u dokumentu sa preporukama iz maja 2004.¹⁵⁹ godine definiciju adekvatnog stanovanja u cjelosti preuzeo iz Agende HABITAT.

Međunarodna konvencija ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u članu 11. stav 1. kaže: „Države potpisnice ove konvencije priznaju svačije pravo na adekvatan životni standard pojedinca i njegove porodice, uključujući pristojnu ishranu, oblačenje i stanovanje, kao i pristojan nivo poboljšanja uslova života. Države potpisnice će preduzeti odgovarajuće korake kako bi obezbijedile realizaciju prethodno navedenih prava, priznavajući suštinsku važnost međunarodne saradnje koja je bazirana na slobodnom izražavanju volje“. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih Nacija definiše pojam stanovanja kao pravnu sigurnost stanovanja: „Stanovanje se izražava u različitim formama, uključujući iznajmljivanje javnih ili privatnih stambenih prostora, zadružno stanovanje, najam, vlasništvo, stanovanje u hitnim slučajevima, neformalna naselja uključujući zauzimanje teritorije ili imovine. Bez razlike u pogledu forme stanovanja, stanovništvo bi trebalo da ima određeni stepen sigurnosti stanovanja garantovanu zakonima koji onemogućavaju prisilno iseljavanje, zlostavljanje i druge neprijatnosti“.¹⁶⁰

Deklaracija o životnoj sredini i održivom razvoju, je još jedan od bitnih dokumenata u kojem se u principu broj 3 ističe pravo na razvoj koje se podjednako odnosi na razvojne potrebe i na potrebe zaštite životne sredine za sadašnje i buduće generacije.

7.2.2. Dokumenta donijeta na nivou Evropske Unije

Evropski dokumenti, od kojih su neki i ratifikovani u Crnoj Gori, a koji se odnose na politiku stanovanja su navedeni u poglavlju 7.1 ovog dokumenta i poslužili su za samu izradu Evropske stambene povelje. Neki od njih sadrže činjenice koje je potrebno posebno istaći u nastavku.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 8. definiše pravo poštovanja privatnosti i porodičnog života, a u sklopu toga i pravo na dom. U članu 1. Protokola broj 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda definisano je pravo na „mirno uživanje u sopstvenoj imovini“. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je ratifikovana od strane državne zajednice Srbija i Crna Gora 2003. godine.¹⁶¹

¹⁵⁹ Draft Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Improving the Housing Conditions for Roma, Gypsies and Travellers in Europe, Group of Specialists on Roma, Gypsies and Travellers, Strasbourg 14 May 2004.

¹⁶⁰ Generalni komentar broj 4 Međunarodne konvencije socijalnih, kulturnih i ekonomskih prava izdat od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih Nacija

¹⁶¹ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbjeđuju izvjesna prava i slobode koje nisu uključeni u konvenciju i prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih

Revidovani ugovor o osnivanju Evropske Unije (članom 31.) dopunski obavezuje zemlje potpisnice ugovora da obezbijede efikasno korišćenje prava na stanovanje preko: promovisanja pristojnog nivoa stanovanja; prevencije i smanjivanja beskućništva sa tendencijom postepene eliminacije istog; usaglašavanjem cijena stanovanja sa ekonomskim mogućnostima stanovništva.

Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima iz 2000. godine uvodi novi segment u oblasti prava stanovanja. U okviru zalaganja za suzbijanje siromaštva i isključenosti socijalno ugroženih grupa stanovnika, pominje se pitanje stanovanja u cilju očuvanja zdravlja i obezbjeđenja osnovnih životnih potreba ciljnih grupa. Ovo pitanje pokreće povećanje javne svijesti o problemu, kao i formiranje nacionalne politike i pristupa državnih institucija rješenju problema.

Izmijenjena Evropska socijalna povelja iz 1996. godine u svom uvodnom dijelu kaže da „svako ima pravo na stanovanje“ i dalje obavezuje zemlje potpisnice da je stanovanje pravo koje treba obezbijediti licima sa invaliditetom, starim licima i porodicama u cilju ostvarivanja njihovih prava na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu. Zakonom o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne politike¹⁶², Crna Gora se obavezala na njeno poštovanje, sa izuzetkom nekih članova. Za politiku stanovanja su najznačajniji Član 19 koji se odnosi na prava migranata i njihovih porodica na zaštitu i pomoć, Član 30 Pravo radnika na zaštitu od siromaštva i društvenog isključivanja i Član 31 Pravo na stambeni smještaj. Država Crna Gora nije ratifikovala ove članove.

Savezna Republika Jugoslavija je 1998. godine donijela Zakon o potvrđivanju *Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*¹⁶³, a u dio prava manjina spada i pravo stanovanja.

Pored socijalnih i ekonomskih prava, Evropska stambena povelja je neodvojiva i od dokumenata koji se odnose na urbanizam. Jedan od tih dokumenata je i *Lajpciška povelja* o evropskim gradovima iz 2007. godine u kojoj je obrađena kultura građenja u spoju sa vlasničkim, socijalnim, kulturnim i ekološkim okruženjem. Lajpciška povelja daje potpunu podršku za primjenu evropskog Urban acquisa iz 2004. godine i Evropske teritorijalne agende. Osnovna ideja Lajpciške povelje je ostvarivanje politike integrisanog urbanog razvoja sa koordinacijom prostornih, sektorskih i vremenskih okvira održivog razvoja gradova. Urbana politika se kreira u cilju razvoja gradova kako bi se postigao traženi rezultat – bolji kvalitet života.

7.3. OSVRT NA NAJZNAČAJNIJE DIREKTIVE EVROPSKOG KOMITETA IZ OBLASTI FISKALNE POLITIKE I ENERGETSKE EFIKASNOSTI ZGRADA

Evropski komitet, kao institucija koja se bavi donošenjem Direktiva (zakona) Evropske Unije, za sada, nije donio niti jedan dokument koji se direktno odnosi na stanovanje, međutim postoji niz Direktiva koje u svom sadržaju pominju stanovanje. U prvom redu to su direktive koje se odnose na socijalna i ekonomska prava stanovništva, fiskalnu politiku u vezi sa stanovanjem, zaštitu životne sredine i energetska efikasnost kao faktor poboljšanja kvaliteta stanovanja.

7.3.1. Porez na dodatu vrijednost

Aktuelna poreska politika Evropske Unije je definisana Direktivom Evropskog Komiteta broj 2006/112¹⁶⁴ koja se odnosi na primjenu zajedničkog sistema poreza na dodatu vrijednost.

sloboda i Protokola broj 13 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Sl. List SCG br.9/03

¹⁶² Zakon o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne povelje, Sl. List CG-Međunarodni ugovori br. 06/09

¹⁶³ Zakon o potvrđivanju Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Sl. List SRJ br. 06/98

Osnovna ideja poreza na dodatu vrijednost jeste formiranje jedinstvene poreske stope na što široj poreskoj osnovici sa težnjom da se napravi što manje izuzetaka u dijelu promjene osnovne poreske stope. U pogledu prava na ulazak u sistem primjene poreza na dodatu vrijednost, preduzetnicima je Direktivom uvedena vrijednost minimalnog godišnjeg ostvarenog prometa od 5.000,00 eura. Državama članicama je ostavljena mogućnost povećanja minimalnog nivoa ostvarenog godišnjeg prometa za ulazak u sistem PDV-a, koji se definiše na osnovu troškova oporezivanja.

Evropska Unija preko pomenute Direktive obavezuje države članice da osnovna poreska stopa ne smije biti manja od 15%, ali preporučuje i da ne treba biti veća od 25%. Pored osnovnih poreskih stopa, Direktivom je dopuštena i primjena jedne ili dvije snižene poreske stope za ograničeno područje tačno definisanih usluga koje se pružaju i proizvoda koji se nude na tržištu. Takve poreske stope ne smiju biti niže od 5%. Primjena nulte poreske stope Direktivom je dozvoljena samo za proizvode namijenjene izvozu, a proizvod će biti oporezovan stopom PDV-a u zemlji uvoza, odnosno potrošnje (na ovaj način se pojačava konkurencija i globalizuje tržište Evropske Unije, jer je izbjegnuto višestruko oporezivanje roba i usluga). Kako ovakav sistem primjene nulte poreske stope nije bilo moguće primijeniti uniformno u zemljama članicama, ostavljena je mogućnost primjene nulte stope i na proizvode ili usluge u granicama zemlje članice, ali uz rigoroznu kontrolu primjene od strane EU (EU direktno utiče na određivanje vremenskog perioda primjene nulte stope poreza na dodatu vrijednost u cilju zaštite osnovnog stava da se nultom poreskom stopom oporezuju jedino proizvodi namijenjeni za izvoz).

Direktivom su definisana i dva polja u okviru kojih se ne mora primjenjivati stopa poreza na dodatu vrijednost, a to su djelatnosti od javnog interesa i „druga“ izuzeća, od čega se direktno na oblast stanovanja odnose kreditna zaduženja i iznajmljivanje nekretnina.

Dodatak III Direktive 2006/112 sadrži listu 18 proizvoda i usluga na kojima je dozvoljeno primijeniti sniženu stopu poreza na dodatu vrijednost, od kojih se na oblast stanovanja direktno ili indirektno odnose:

- Snabdijevanje vodom;
- Prevoz putnika;
- Prijem radio i TV programa;
- Izgradnja i obnova socijalnih stanova i
- Usluge vezane za čišćenje ulica i prikupljanje i obradu otpada.

Pored navedenih oblasti koje imaju uticaja na oblast stanovanja, Direktivom iz 2006. godine pokriveno je i oporezivanje građevinskog zemljišta i to punom poreskom stopom. Po istom sistemu predviđeno je i oporezivanje novoizgrađenih objekata, dok porezu na dodatu vrijednost ne podliježu negrađevinsko zemljište i stare građevine (zemljama članicama je ostavljena mogućnost odluke o oporezivanju starih građevina i negrađevinskog zemljišta).

U Crnoj Gori je na snazi Zakon o porezu na dodatu vrijednost¹⁶⁵ koji je većim dijelom oslonjen na Direktivu 2006/112. Prema zakonu, porezu na dodatu vrijednost u Crnoj Gori podliježu preduzetnici koji ostvare u prethodnoj godini promet u vrijednosti većoj od 18.000,00 eura. Osnovna stopa koja se primjenjuje u Crnoj Gori iznosi 17%, a primjenjuju se još smanjena stopa koja iznosi 7% i nulta poreska stopa. Građevinsko, poljoprivredno, izgrađeno i neizgrađeno zemljište ne spadaju u proizvode koji podliježu Zakonu o porezu na dodatu vrijednost.

¹⁶⁴ Directive 2006/112/EC Common system of value added tax (Zajednički sistem poreza na dodatu vrijednost)

¹⁶⁵ Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Sl.list RCG. 65/01; 12/02; 38/02; 72/02; 21/03; 76/05; 04/06 i Sl.list CG 16/07

Nulta poreska stopa se u osnovi primjenjuje na izvoznim proizvodima kako i nalaže Direktiva 2006/112, uz dodatak nekih specifičnih proizvoda i usluga, od kojih ni jedna nema neposrednu vezu sa stanovanjem. Snižena poreska stopa se koristi za niz proizvoda i usluga od kojih se većina nalazi na listi Dodatka III Direktive 2006/112, a od značaja za stanovanje su oporezivanje vode za piće (izuzev flaširane), usluge prevoza putnika i usluge javne higijene. Kako i Direktiva navodi, postoje usluge i proizvodi koji su oslobođeni PDV-a po posebnim uslovima. Crnogorski Zakon o porezu na dodatu vrijednost, od plaćanja PDV-a oslobađa sljedeće usluge od značaja za stanovanje: promet nepokretnostima osim prvog prava svojine, odnosno raspolaganja novoizgrađenim objektom, zakup stambenih prostora i kredite.

Izgradnja socijalnih stanova, njihova rekonstrukcija i obnova, ulaze u krug osnovne poreske stope od 17%, što nije slučaj u zemljama koje su članice Evropske Unije ili kandidati za ulazak u istu. Dodatak III Direktive 2006/112 svrstava socijalno stanovanje u kategoriju gdje je moguće primijeniti sniženu poresku stopu. Realizacija projekta socijalnog stanovanja „1000 plus“ u Crnoj Gori nije podrazumijevala primjenu snižene poreske stope, već samo državnu subvenciju u vidu smanjenja kamatne stope korisnika projekta. Primjeri primjene snižene poreske stope u oblasti socijalnog stanovanja su korišćeni ili su još uvijek na snazi u zemljama koje su poput Crne Gore prošle kroz proces tranzicije, a to su Češka Republika, Srbija, Slovenija, Makedonija i Hrvatska.

Zakonom o porezu na dodatu vrijednost¹⁶⁶ u Češkoj Republici snižena poreska stopa od 10% (osnovna stopa je 20%) se primjenjuje kod socijalnog stanovanja i uključuje projektovanje, izgradnju i opremu objekata socijalnog stanovanja. Istim zakonom je određeno da u objekte na koje se primjenjuje snižena poreska stopa spadaju: stanovi za socijalno stanovanje ukupne površine do 120m², porodične kuće za socijalno stanovanje ukupne površine do 350m² i stambene zgrade isključivo namjenjene za socijalno stanovanje. Osnovna stopa PDV-a od 20% primjenjuje se za izgradnju komercijalnih objekata i objekata koji ne zadovoljavaju uslove socijalnog stanovanja.

Slovenija od 2007. godine, prema preporuci Evropske Unije, na nove stanove do 120 m² i porodične kuće do 250 m² primjenjuje sniženu poresku stopu od 8,5% na, dok se za veće stanove i porodične kuće primjenjuje poreska stopa od 22%.¹⁶⁷

Prema Zakonu o porezu na dodatu vrijednost¹⁶⁸ Republike Srbije, koji je zasnovan na Direktivi 2006/112, osnovna poreska stopa je 18%, snižena poreska stopa je 8%, a postoji i primjena nulte poreske stope kao i lista usluga i proizvoda koji ne podliježu oporezivanju po sistemu PDV-a. Osobnost Zakona o PDV-u Republike Srbije, koja je od posebnog značaja za stambenu politiku, jeste da novi objekti koji su predmet transakcije na tržištu podliježu oporezivanju sniženom stopom od 8%.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodatu vrijednost Republike Srbije¹⁶⁹ propisuje da pravo na refundaciju PDV-a za kupovinu prvog stana na osnovu podnijetog zahtjeva ima fizičko lice koje je državljanin sa prebivalištem u Republici Srbiji. Pravilnik o postupku ostvarivanja prava na povraćaj PDV-a i o načinu i postupku refakcije i refundacije PDV-a¹⁷⁰ definiše pod stanovima „stambene objekte, ekonomski djeljive cjeline u okviru tih objekata, kao i vlasničke udjele u tim objektima“. Uslovi koje takvo lice treba da ispuni su sljedeći: da nije

¹⁶⁶ Zakon o porezu na dodatu vrijednost br. 235/2004

¹⁶⁷ Nacionalni stanovanjski program (NPSta), Uredni list Republike Slovenije št. 43/2000

¹⁶⁸ Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Službeni glasnik Republike Srbije br. 84/04; 86/04; izmjene 61/05 i 61/07

¹⁶⁹ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodatu vrijednost, Službeni glasnik Republike Srbije br. 61/07

¹⁷⁰ Pravilnik o postupku ostvarivanja prava na povraćaj PDV-a i o načinu i postupku refakcije i refundacije PDV-a, Službeni glasnik Republike Srbije br. 107/04; 65/06 i 63/07

posjedovao stan u svom vlasništvu; da je u potpunosti isplatio ugovorenu cijenu stana sa PDV-om; da površina stana iznosi do 40m² za kupca, odnosno još po 15m² za svakog člana domaćinstva koji nije vlasnik ili suvlasnik nepokretnosti u Republici Srbiji. Ukoliko površina stana prelazi prethodno navedene vrijednosti, povraćaj PDV-a se vrši do iznosa koji je plaćen za 40m², odnosno dodatnih po 15m² za svakog člana domaćinstva.

Zakoni o porezu na dodatu vrijednost Republike Makedonije i Republike Hrvatske, u domenu koji se odnosi na stanovanje, nemaju većih razlika u odnosu na crnogorski Zakon o porezu na dodatu vrijednost. Osnovna poreska stopa u Republici Makedoniji je 18%, a snižena poreska stopa je 5%. Republika Hrvatska ima najviše poreske stope u regionu, gdje je osnovna poreska stopa 23%, a snižena poreska stopa 10%. Zakoni obje države ne poznaju sniženu poresku stopu u dijelu socijalnog stanovanja, dok se za promet novim nekretninama uvijek primjenjuje osnovna poreska stopa.

7.3.2. Energetska efikasnost i ekologija

Energetska efikasnost zgrade je po definiciji datoj u Direktivi Evropske Unije 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada¹⁷¹ „količina energije koja se stvarno utroši ili procijenjena količina energije potrebne za standardno korišćenje zgrade koje obuhvata grijanje, grijanje tople vode, hlađenje, ventilaciju i rasvjetu“. Problematika energetske efikasnosti zgrada je nerazdvojivo vezana sa problemima nesigurnosti u snabdijevanju energijom, zaštite životne sredine, globalnim i klimatskim promjenama, ali i pitanjima ekonomskog i socijalnog kvaliteta života ljudi.

Evropska Unija je vršeći analizu potrošnje energije došla do zaključka u Direktivi 2002/91 da se oko 40% ukupne utrošene energije u Evropi troši u objektima za stanovanje i objektima komercijalne namjene. Povećanje potrošnje energije je neminovno u budućnosti iz razloga porasta standarda stanovništva, što dovodi i do ekološkog problema u vidu povećanja emisije ugljen dioksida. Razmatranjem ova dva aspekta došlo se do zaključka da zgrade predstavljaju najveće zagađivače životne sredine, tako da je cilj Evropske Unije da putem Direktive 2002/91 „unaprijedi energetske efikasnosti zgrada unutar Unije, uzimajući u obzir spoljašnje klimatske i lokalne uslove, kao i zahtijevane klimatske uslove unutar prostorija i ekonomsku opravdanost“¹⁷². Direktiva daje niz mjera koje treba države članice Evropske Unije da preduzmu u cilju podizanja energetske efikasnosti zgrada i to primjenu zajedničke metodologije proračuna energetske karakteristika zgrada i sistema (sistemi za grijanje, hlađenje i osvjetljavanje); određivanje minimalnih standarda potrošnje energije u novim zgradama i rekonstrukciju postojećih velikih zgrada; uvođenje i razvoj sistema izdavanja sertifikata za postojeće objekte i za objekte u izgradnji čime bi se omogućilo korisnicima bolje upoznavanje sa potrošnjom energije u zgradi; inspekciju sistema grijanja, hlađenja, ventilacije i provjetravanja. Posebnu pažnju u cilju poboljšanja energetske efikasnosti zgrada treba prema Direktivi 2002/91 obratiti na nove i stare zgrade površine iznad 1000m², zgrade čiji kotlovi za grijanje na tekuća ili čvrsta goriva imaju snagu veću od 20kW i na zgrade čiji sistemi za klimatizaciju imaju snagu iznad 12kW.

Zgrade površine veće od 1000m² podliježu kontroli energetske efikasnosti i ukoliko je rezultat kontrole pozitivan, dobijaju sertifikat sa rokom važnosti od 10 godina. Kotlovi na čvrsta i tečna goriva snage iznad 20kW i sistemi za klimatizaciju snage iznad 12kW podliježu inspekcijom nadzoru u cilju utvrđivanja njihove valjanosti i učinkovitosti. Sertifikaciju i inspekciju vrše nezavisni stručnjaci koji posjeduju ovlaštenje za vršenje tih poslova izdato od strane nadležnog organa. Na osnovu izvršenog pregleda, nezavisni stručnjaci podnose nalaz u kome se

¹⁷¹ Direktiva Evropske Unije 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada (Energy Performance of Buildings Directive)

¹⁷² Direktiva Evropske Unije 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada (Energy Performance of Buildings Directive) Direktiva Evropske Unije 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada (Energy Performance of Buildings Directive)

izjašnjavaju o postojećem stanju objekta ili sistema, eventualnim popravkama koje treba izvršiti, ili ukoliko se radi o značajnim odstupanjima daju predlog novog rješenja sistema.

Evropska Unija je u cilju rješavanja problema sigurnosti snabdijevanja energijom i klimatskih promjena formirala Inicijativu 20-20-20 koja podrazumijeva smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte¹⁷³ za 20%, povećanje udjela obnovljivih izvora energije na 20% i povećanje energetske efikasnosti za 20% do 2020. godine. Inicijativa je predstavljena kroz set mjera koje se odnose na jačanje energetske infrastrukture i diversifikaciju izvora snabdijevanja, širenje spoljnih energetskih veza, održavanje adekvatnog nivoa rezervi nafte i gasa i uspostavljanje mehanizma odgovora na krizne situacije i što efikasnije korišćenje domaćih energetskih resursa. Energetska efikasnost posmatra se povezano u jednu cjelinu sa zaštitom životne sredine, a pored Inicijative 20-20-20 primjer veze predstavlja i Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih Nacija o promjeni klime¹⁷⁴. Kjoto protokolom se obavezuju države potpisnice da, između ostalog, povećavaju energetska efikasnost u relevantnim sektorima nacionalne privrede. Energetska efikasnost objekata i stanovanje su vezani za Kjoto protokol preko Aneksa kojim se definiše izvor gasova sa efektom staklene bašte. Država Crna Gora je 2007. godine ratifikovala¹⁷⁵ Kjoto protokol i ovlastila Agenciju za zaštitu životne sredine za nadzor nad sprovođenjem Zakona o ratifikaciji Kjoto Protokola.

Energetska efikasnost zgrada je posebna cjelina crnogorskog Zakona o energetske efikasnosti i u potpunosti je usklađena sa evropskom Direktivom 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada. Zakon uvodi obavezu energetske pregleda objekata i instalacija i izdavanje sertifikata o energetske efikasnosti objekta sa rokom važnosti od 10 godina.

Zakon o energetske efikasnosti u Crnoj Gori je usklađen i sa evropskim Direktivama iz odgovarajuće oblasti među kojima su Direktiva 2006/32 Efikasnost finalne potrošnje energije i energetske usluge; Direktiva 2002/91 Energetska efikasnost u zgradarstvu; Direktiva 92/75 Eko dizajn proizvoda i set Direktiva vezanih za energetske označavanje uređaja.

Projekti energetske efikasnosti u Crnoj Gori se odvijaju u saradnji sa Njemačkim društvom za tehničku saradnju GTZ (GIZ). Edukacija polaznika kursa za ovlašćene vršioce energetske pregleda je u toku, a sačinjen je i Predlog projekta za povećanje energetske efikasnosti u stanovanju i objektima ostalih namjena. U okviru Ministarstva za ekonomski razvoj (danas Ministarstvo ekonomije), formirana je posebna jedinica za Energetska efikasnost u Crnoj Gori sa kancelarijama u četiri opštine. Trenutna situacija po pitanju energetske efikasnosti u dijelu stanovanja i obavljanja uslužnih djelatnosti u Crnoj Gori je izuzetno nepovoljna i karakteriše se visokim utroškom energije za grijanje u zimskim, odnosno za hlađenje u ljetnjim mjesecima. U Predlogu projekta za povećanje energetske efikasnosti u stanovanju i objektima ostalih namjena navedeni su sljedeći podaci:

- potrošnja energije za grijanje u prosječno izolovanim zgradama iznosi oko 60% ukupne potrošnje energije. Na potrošnju toplotne energije od te vrijednosti odlazi 70%, na šta prvenstveno utiče trajanje sezone grijanja i zahtijevana temperatura prostora koji zavise direktno od klimatskih uslova i standarda kvaliteta korišćenja prostora. Značajan uticaj ima i kvalitet mehaničkog sistema grijanja, ukupna površina i termička zaštita zgrade;
- u Crnoj Gori se energija još uvijek troši kao 60-tih godina prošlog vijeka u Evropskoj Uniji;
- srednja potrošnja energije po kvadratnom metru u Crnoj Gori je oko 2,5 puta veća nego u sjevernoj Evropi;

¹⁷³ Prema Kjoto protokolu u gasove koji izazivaju efekat staklene bašte spadaju: ugljendioksid, metan, azotsuboksid, halogenouglijovodonici, perfluorugljovodonici i sumporheksafluorid

¹⁷⁴ Kjoto Protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih Nacija o promjeni klime, decembar 1997. godine (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)

¹⁷⁵ Zakon o ratifikaciji Kjoto Protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih Nacija o promjeni klime, Službeni list RCG br. 17/07

- emisija ugljendioksida po jedinici BDP-a je najmanje 2 puta veća od svjetskog prosjeka;
- oko polovine svih domaćinstava u Crnoj Gori troši 340kWh/m² godišnje, što je 3 puta veći prosjek u odnosu na zemlje zapadne Evrope.

Predlog projekta za povećanje energetske efikasnosti u stanovanju i objektima ostalih namjena sadrži dvije grupe programa – programe podrške građevinskim firmama i programe podrške za vlasnike stanova i prostora komercijalne namjene. U programe podrške građevinskim firmama spadaju: Inicijativa za izmjenu regulative u građevinarstvu, Finansiranje instalacija energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije kod izgradnje objekata (grijanje/hlađenje (HVAC) i sistemi za grijanje vode; izolacija; sistemi osvjtljenja; ugradnja sistema za korišćenje obnovljivih izvora energije) i podrška podsticanju eko inovacija i produktivnosti (toplotne pumpe, uređaji za grijanje bio gorivom, solarni kolektori i slično).

Programi podrške za vlasnike stanova i prostora komercijalne namjene obuhvataju: program finansiranja ugradnje uređaja za uštedu potrošnje (uređaji za grijanje manje potrošnje, termostatski ventili, centralna regulacija sa vremenskim uređajem koji omogućava smanjenje i isključivanje grijanja za cijeli objekat u određenim periodima, instalacije za regulaciju grijanja prema temperaturi prostora, energetski efikasna rješenja rasvjete, energetski efikasni kućni aparati); program finansiranja renoviranja objekata (termička izolacija, fasada sa energetski efikasnim učinkom, toplotna i hidroizolacija ravnog krova, zamjena prozora i vrata, ugradnja energetski efikasnih sistema grijanja i rasvjete) i programi podrške za korišćenje obnovljivih izvora energije (bio gorivo, geotermalna energija, hidrogen, hidrogeologija, energija iz mora, solarna energija, energija dobijena iz vjetra).

Vlada Crne Gore je najavila da će tokom februara mjeseca razgovarati sa predstavnicima komercijalnih banaka o programima kreditiranja projekata energetske efikasnosti, posebno u cilju iskorišćavanja solarne energije. Najavljena je Vladina podrška građanima u vidu subvencija na kamatne stope koje ponude komercijalne banke, imajući u vidu nisku platežnu moć stanovništva. Iskustva iz okruženja govore da bi trebalo razmotriti u cilju podrške projektima energetske efikasnosti uvođenje sistema „dvosmjernog“ električnog brojila koje bi instalirali korisnici koji posjeduju sisteme proizvodnje električne enetgije iz sunčeve energije i energije vjetra.

Postoje banke na crnogorskom tržištu koje su odgovorile na projekte energetske efikasnosti i na njih odobrava kredite za individualne stambene objekte u iznosu od maksimalno 7.000,00 eura sa godišnjom kamatom od 8% i periodom otplate od maksimalno 84 mjeseca. Prilikom podnošenja zahtjeva za kredit, neophodno je donijeti i projekat rekonstrukcije ili instalacije nekog od sistema u cilju poboljšanja energetskih karakteristika objekta.

8. POZITIVNI PRIMJERI STRATEGIJA I POLITIKA IZ OVE OBLASTI

8.1. OSVRT NA STRATEGIJE STANOVANJA DONESENE U ZEMLJAMA U OKRUŽENJU I ŠIRE

Zemlje u okruženju, kao i novije članice Evropske Unije koje su prošle ili još uvijek prolaze kroz proces tranzicije, u cilju rješavanja problema stanovanja napravile su nacionalne programe. Problem stanovanja je posebno prisutan u zemljama koje su do kraja osamdesetih i početka devedesetih godina prošlog vijeka imali socijalistički sistem upravljanja, pa su se prelaskom na tržišni model javili mnogobrojni socijalni i ekonomski problemi. Situacija u svim tim zemljama je počela da se popravlja nakon 2000. godine, tako da su se stekli i uslovi da se pristupi rješavanju problema stanovanja na dugoročnom nivou. Sa aspekta Crne Gore, posebno su interesantni primjeri nacionalnih strategija stanovanje zemalja bivše SFR Jugoslavije.

Osnovna polazna tačka od koje polaze svi dokumenti koji regulišu stambenu politiku u zemljama bivše SFR Jugoslavije jesu statistički podaci iz oblasti stanovanja, zakonodavstvo iz oblasti prostornog planiranja, izgradnje objekata, oblasti stanovanja, obligacionih, socijalnih i ekonomskih prava. Uz ove dokumente, neizbježno je istaći i usaglašenost sa međunarodnim pravom, dokumentima Evropske Unije i dokumentima Ujedinjenih Nacija.

8.1.1. Strategija stanovanja u Republici Makedoniji (2007-2012)¹⁷⁶

Strategija stanovanja u Republici Makedoniji je rađena za petogodišnji period, od 2007. do 2012. godine sa osnovnim ciljem postizanja dugoročnog, standardizovanog i harmoničnog razvoja stanovanja saglasno savremenim standardima kvalitetnog života. Analizom postojeće situacije u oblasti stanovanja u Makedoniji, obrađivač je uočio sljedeće probleme i nedostatke koje bi trebalo riješiti: neadekvatan kapacitet javne uprave; neefikasnu međuinstitucionalnu saradnju; birokratiju i korupciju u institucijama; nedovoljna obučenost stručnih lica; problem tekućeg održavanja i upravljanja većim stambenim prostorima; finansijska neodrživost javnih servisa u službi stanovanja; nedostatak subvencija i socijalnih stanova; nizak kvalitet postojećeg stambenog fonda; visoka cijena građevinskog zemljišta u gradskom području; poteškoće u pribavljanju građevinskog zemljišta, neracionalna registracija zemljišta i duga procedura dobijanja građevinske dozvole; brojni neformalno sagrađeni objekti; nerealne cijene na tržištu; dominantno gotovinsko plaćanje usljed visokih kreditnih kamata; nepostojanje stimulativnih mjera države prema privatnim investitorima. Problemi i nedostaci koji su navedeni nisu samo karakteristični za Makedoniju, već se mogu primjetiti u svim državama bivše SFR Jugoslavije, ali i u Bugarskoj, Rumuniji, Albaniji.

Strategija stanovanja u Republici Makedoniji treba da zadovolji opšte i posebne ciljeve. Opšti ciljevi su održavanje postojećeg stambenog fonda i podsticanje nove stambene izgradnje; uvođenje ekonomskih, socijalnih i pravnih mehanizama za omogućavanje slobode izbora i pristupačnosti stanova građanima; podsticanje i ojačavanje saradnje između državnih i lokalnih institucija, asocijacija i građanskog sektora, privatnih investitora i tržišta; povećanje uloge i

¹⁷⁶ Strategija stanovanja u Republici Makedoniji (2007-2012), Ministarstvo za saobraćaj i veze, maj 2007. godine

učešća građana u kreiranju politike stambene izgradnje na lokalnom nivou; unapređenje planiranja i upravljanja u ruralnim i urbanim naseljima i stimulisanje decentralizovanog razvoja.

Posebni ciljevi Strategije stanovanja u Republici Makedoniji su: poboljšanje postojeće zakonske regulative; ojačavanje institucionalnih kapaciteta u oblasti stanovanja; uspostavljanje efikasnog i stimulativnog sistema stambenog finansiranja; podsticanje izgradnje stanova za izdavanje; podsticanje stambene izgradnje; legalizacija bespravno sagrađenih objekata i efikasna kontrola bespravne izgradnje; revitalizacija postojećih stambenih kapaciteta. Sprovođenje strategije u cilju postizanja adekvatnog ali i minimalnog standarda stanovanja vrši se preko centralne vlasti, lokalne vlasti i preko građana i njihovih institucija, a sve u skladu sa važećom pravnom regulativom.

Strategija stanovanja u Republici Makedoniji je preko akcionog plana definisala mjere i aktivnosti sprovođenja u vidu:

- Izmjena i dopuna postojećih zakona i donošenja novih zakona i programa u cilju zaokruživanja pravnog okvira politike stanovanja (predloženo je donošenje Zakona za stanovanje i Zakona za građevinsko zemljište);
- Ojačanje saradnje između državnih i lokalnih institucija, građanskih organizacija, privatnih investitora i drugih učesnika na tržištu;
- Uspostavljanje mehanizama/sistema stambenog finansiranja (formiranje stambenih štedionica, stambenih fondova i kreditnih zadruga; stimulisanje projekata finansiranja sa niskim kamatnim stopama i dužim rokom otplate; uključivanje hipotekarnih banaka u sistem kreditiranja; sistem dodjeljivanja građevinskog zemljišta za gradnju socijalnih stanova i stanova ranjivih grupa);
- Pravno i institucionalno uređenje stanovanja u iznajmljenom stanu;
- Socijalno stanovanje i stanovanje ranjivih grupa;
- Planiranje adekvatnog obima stambene gradnje;
- Davanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u vidu koncesije za stambenu izgradnju;
- Formiranje neprofitnih i niskoprofitnih organizacija za stambenu izgradnju;
- Upravljanje i održavanje stambenih zgrada;
- Transformacija Javnog preduzeća za upravljanje stambenim i poslovnim prostorima Republike Makedonije;
- Osnivanje regulatorne komisije za stanovanje;
- Obezbeđivanje komunalne i saobraćajne infrastrukture u naseljima ispod standarda i regulisanje vlasništva;
- Uspostavljanje mehanizama/sistema za revitalizaciju postojećih stambenih kapaciteta.

8.1.2. Nacionalni stambeni program Slovenije¹⁷⁷

Slovenija je jedina država koja je nastala raspadom bivše SFR Jugoslavije, a koja je u međuvremenu dobila status člana Evropske Unije. Samim tim, Slovenija je u dijelu socijalne i ekonomske politike napredovala značajno brže od ostalih država regiona. Nacionalni stambeni program Slovenije je sačinjen i usvojen 2000. godine, čak i ranije nego što je nastala Evropska stambena povelja.

¹⁷⁷ Nacionalni stanovanjski program (NPSt), Uredni list Republike Slovenije št. 43/2000

Nacionalni stambeni program Slovenije je utemeljen na ustavnoj i zakonskoj podlozi Republike Slovenije, na međunarodnim obavezama, na statističkim podacima koji su ukazivali na razlike u ponudi i potražnji stanova, strukturi i povezanosti stambene politike sa državnim planovima i projektima. Program je planiran za period od 2000. do 2009. godine i namjena mu je bila da u odgovarajućem vremenskom periodu uz napor svih učesnika u procesu postavi temeljne pravce politike stanovanja Republike Slovenije.

Glavni cilj stambene politike utemeljene na nacionalnom stambenom programu uz poštovanje ustavnih, zakonskih i međunarodnih načela bio je da, uz mjere države, lokalne samouprave i drugih učesnika: poboljša dostupnost različitih vrsta stanovanja u zavisnosti od finansijskih i drugih okolnosti svim građanima; olakša i promovise različite načine proizvodnje i vlasništva nad stanovima; obezbijedi odgovarajuću pomoć u korišćenju stanova onima koji nemaju stan; poboljša uslove upravljanja građevinskim zemljištem i izgradnjom stanova i kuća, kao i upravljanje njima; poveća obim izgradnje kuća i stanova, uključujući i renoviranje postojećih; promovise bolji kvalitet stanovanja i očuvanje životne sredine, obezbijedi adekvatan standard stanovanja uključujući i odgovarajuću veličinu stana; uspostavi ravnotežu ponude i potražnje za stanovima u slučajevima kada postoji deficit ili tražnja za stanovima; poboljša postojeći stambeni fond u cilju stambenog zbrinjavanja na osnovu procjene demografskih trendova kako bi se omogućilo stvaranje novih domaćinstava; adekvatnom stambenom ponudom doprinese zaštiti porodice, starijih i ljudi sa hendikepom, kao i drugih ugroženih grupa stanovništva; promovise aktivnosti stanovanja i njegove efekte na održivi razvoj.

Proučavanjem statističkih podataka, zakonske regulative, socijalnog stanja i politike u oblasti stanovanja u prethodnom periodu, prikupljeni su podaci koji predstavljaju temelj i obrazloženje potrebe za izradom Nacionalnog stambenog programa. Između ostalog, prikupljeni su podaci o broju i strukturi stanova od 1945. do 2000. godine, analizirane najvažnije posljedice važećeg zakona o stanovanju, nakon čega se došlo i do glavnih problema u stanovanju, koji se ne razlikuju u mnogome od onih koji su uočeni u Crnoj Gori i ostalim zemljama regiona – finansije; zemljišna politika; stambena arhitektura, urbanizam i kvalitet životnog prostora. Obradivač projekta je kao važan uslov oživljavanja stanogradnje prepoznao uspostavljanje neprofitnih troškova zakupnine, u koje je uključio neprofitnu najamninu, objektivne i subjektivne subvencije i profirnu najamninu.

Potrebe u oblasti stanovanja su bile podijeljene u više kategorija na osnovu socijalnih i ekonomskih činjenica. Procjenjene su potrebe u oblasti stanovanja na osnovu praćenja demografskih trendova, potreba za socijalnim stanovanjem, potreba za neprofitnim stanovanjem, potreba za vlasničkim stanovima, potreba za profitnim stanovima i potreba za obnavljanjem već postojećih objekata.

Analizirajući sve prikupljene podatke u okviru Nacionalnog stambenog programa zaključeno je da je trebalo:

- da postoji javni interes u dizajniranju stambene izgradnje, sanacija i naseljavanja prostora;
- definisati obim i dinamiku izgradnje stanova i kuća;
- iznaći način da se obezbijedi raznovrsna ponuda stambenog prostora;
- definisati odnos između različitih tipova stanovanja (približno 50% vlasničkih stanova, približno 25% neprofitno iznajmljenih stanova, približno 20% socijalno iznajmljenih stanova i približno 5% profitno iznajmljenih stanova);
- pokrenuti društvene instrumente u obezbjeđivanju stanova;
- definisati osnovne performanse i kvalitet stanovanja;
- obezbijediti uslove za promovisanje i obezbjeđivanje stanova u demografski ugroženim područjima;
- uskladiti stanovanje sa regionalnim razvojem i zaštitom životne sredine;

- rješavati stambene probleme mladih porodica, porodica sa više djece, osoba sa invaliditetom i drugih grupa sa posebnim potrebama u okviru neprofitnog stambenog sektora;
- podsticati ulaganja u renoviranje i održavanje kuća i stanova;
- formirati državni stambeni fond;
- obezbijediti sredstva za realizaciju Nacionalnog stambenog programa;
- pratiti efekte Nacionalnog stambenog programa na ostale privredne djelatnosti i
- pratiti socijalne efekte primjene Nacionalnog stambenog programa.

Primjena Nacionalnog stambenog programa je trebalo da se vrši preko Vlade Republike Slovenije i nadležnog ministarstva. Posljedice primjene Nacionalnog stambenog programa su trebale posebno da se osjete na polju finansija i to kao: izmjene u finansiranju opština, direktni transferi javnih fondova, smanjenje priliva u budžet (sredstva za obezbjeđivanje objektivnih subvencija, sredstva za obezbjeđivanje subjektivnih subvencija), povećanje priliva u budžet (PDV od 8% za izgradnju objekata stanovanja, PDV od 19% na opremu stambenog prostora, priliv od zarada novozaposlenih lica u građevinarstvu, priliv od profita građevinskih firmi, povećanje priliva u opštinski budžet po osnovu najamnina).

Izveštaj o reviziji¹⁷⁸ Nacionalnog stambenog programa sačinio je Revizorski sud Republike Slovenije i objavio ga u decembru 2009. godine, analizirajući period od 2000. do 2007. godine. Opšti zaključak dat u Izveštaju je da ciljevi predviđeni Nacionalnim stambenim programom nisu u potpunosti ostvareni, a da odgovornost snosi Stambeni fond Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja. U periodu od 2000. do 2007. godine broj stanova namijenjenih za tržište je iznosio oko 109% u odnosu na broj planiranih stanova, dok je broj „socijalnih“ stanova iznosio samo oko 32,5% od planiranog broja, što je u suprotnosti sa Nacionalnim stambenim programom koji je kao prioritet postavio neprofitni stambeni sektor. Druga zabrinjavajuća činjenica je što Fond i Ministarstvo nisu ažurno i sveobuhvatno vodili evidenciju o broju izgrađenih socijalnih stanova što je onemogućilo praćenje realizacije programa na nacionalnom nivou. Razlozi lošeg rezultata programa se nalaze i u zakonskim promjenama, visokoj cijeni zemljišta, visokoj neprofitnoj najamnini i maloj količini sredstava dobijenih iz državnog budžeta. U razvoj Nacionalnog stambenog programa u periodu od 2000. do 2007. godine iz državnog budžeta je izdvojeno svega 17,7% od planiranih sredstava. Nacionalna stambena štedionica koja je prema Nacionalnom stambenom programu trebala da bude jedan od izvora finansiranja stanovanja nije uspjela da ostvari željeni potencijal. Odziv štediša u prvim godinama realizacije programa je bio visok, dok se tokom 2006. i 2007. godine interesovanje značajno smanjilo. Kao razlog smanjenog interesovanja, navedene su promjene nastale na stambenom i kreditnom tržištu, kao i činjenica da ugovor sa prosječnim iznosom štednje predstavlja samo mali dio sredstava neophodnih za kupovinu stana ili kuće. Nacionalna stambena štedionica je usljed nepovoljnih uslova na kreditnom tržištu i malom količinom novca koji se može zadužiti u periodu od 2004. do 2007. godine zadužila ukupno 10% štediša, što je 6% svih stambenih kredita u državi. Greške u implementaciji programa su kao što je već rečeno pripisane Stambenom fondu i Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja. Fond nije sačinjavao izvještaje o ciljevima stambenog programa, a njegovi godišnji izvještaji nisu sadržali obavezne elemente zahtijevane programom. Ministarstvo nije preduzimalo mjere kojima bi uticalo na spovođenje ciljeva predviđenih Nacionalnim stambenim programom, a stambeni odbor nije pripremio sveobuhvatnu analizu sprovođenja ciljeva postojećeg programa u budućnosti.

¹⁷⁸ Izveštaj o reviziji za Nacionalni stambeni program, Revizorski sud Republike Slovenije, 2009. godina

8.1.3. Stambena strategija i politika Češke Republike

Ministarstvo regionalnog razvoja je institucija odgovorna za stambenu politiku Češke Republike, njeno finansiranje, kontrolu i razvoj stambenih fondova. Stambena politika Češke Republike se posmatra u novijoj istoriji kroz tri perioda i to od 1991-1999. godine, od 1999-2005. godine i aktuelni period poslije 2005. godine. Svaki od tih perioda je imao svoje strateške dokumente koji su definisali stambenu politiku.

Koncept stambene politike¹⁷⁹ Češke Republike iz 2005. godine je dokument koji je na snazi i na osnovu njega stambenu politiku čine tri dijela i to:

- Prvi dio sadrži skup pravila koja uređuju vlasništvo, upravljanje i finansiranje nad nekretnina u okviru svih tijela na tržištu (građani, insitucije posredovanja nad stambenim prostorima i javni sektor);
- Drugi dio čini stvaranje odgovarajuće ekonomske situacije i sistema potpornih i regulatornih instrumenata u cilju podsticanja ponude i potražnje na stambenom tržištu;
- Treći dio se naziva "socijalna doktrina" i fokusiran je na građane kojim je potrebna pomoć od države u cilju zadovoljenja stambenih potreba. Socijalna doktrina koristi instrumente socijalnih naknada, socijalnih usluga i obezbjeđivanja finansijski dostupnih stanova.

Osnovni ciljevi Koncepta stambene politike iz 2005. godine su sljedeći:

- povećanje finansijske dostupnosti stanova;
- povećanje stambene ponude podsticanjem novogradnje;
- poboljšanje kvaliteta stanovanja (održavanje, popravke, modernizacija);
- primjena pravila o jedinstvenom evropskom tržištu, posebno kompatibilnost uslova javne podrške;
- podrška privatnom vlasništvu nad porodičnim kućama i stanovima se smatra adekvatnim za domaćinstva sa srednjim i visokim prihodima, te za kategoriju seoskog stanovništva za koje stanovanje u porodičnoj kući predstavlja tradicionalan način života. Proširenje fonda stanova u privatnom vlasništvu će povećati izgradnju novih stambenih objekata i privatizaciju opštinskog stambenog fonda.
- podrška stambenim zadrugama iz razloga značajnog broja korisnika njihovih stanova (stanovništvo sa srednjim prihodima) koji su u mogućnosti da plaćaju najamninu, ali nemaju dovoljno sredstava da finansiraju privatno stanovanje. U kategoriji stambenih zadruga predviđeno je ograničenje finansijske podrške u skladu sa evropskim propisima koji kažu da podrška može biti realizovana samo po principu "de minimis" - takozvana pomoć malog obima (u slučaju, da ista potpora nije pružena i pravnim licima).

Cilj opštinskog najamnog sektora je da stanovi služe javnom interesu. Opštinski stambeni fond trebalo bi da koriste ljudi koji ne mogu obezbijediti stanovanje na otvorenom tržištu, a upravljanje opštinskim stambenim fondom ne bi smjelo da stvara gubitak. Posebnu grupu čine stanovi namijenjeni za ljude sa zdravstvenim hendikepom, niskim prihodom ili u nepovoljnoj životnoj situaciji. Neprofitni najamni sektor je namijenjen domaćinstvima koja nisu u mogućnosti da finansijski učestvuju u obezbjeđivanju stanovanja.

Privatni najamni sektor treba da zadovolji potrebu za stanovanjem ljudima koji su u potrazi za kratkoročnim rješenjem stambene situacije i ljudima koji zahtijevaju veliku fleksibilnost i pokretljivost, a regulisan je zakonom. Za oko 450 hiljada stanova je 2010. godina posljednja za izdavanje sa regulacijom. Ugovorna najamnina treba da se koriguje prema "običnoj uporedivoj

¹⁷⁹ Koncept stambene politike, Ministarstvo regionalnog razvoja Češke Republike 2005. godine

najamnini" ako se ugovorne strane (stanodavac i stanar) ne mogu dogovoriti (maksimalan iznos najamnine u ovom slučaju je regulisan zakonom). Od 2011. godine stanari će plaćati najmninu u iznosu koji će zavistiti od dogovora između stanodavca i stanara. U slučaju da dogovor između stanodavca i stanara nije moguće postići, odluku donosi sud, koji uzima u obzir prosječnu najmninu na tom lokalitetu (formiraju se mape i baze podataka o prosječnim najmnina). Za više od 300 000 stanova deregulacija najmnine je produžena do 2012. godine. To su stanovi u svim regionalnim gradovima (s izuzetkom Ostrave i Usti na Labi) i opština u Strednjočeškom regionu s populacijom preko 10 hiljada stanovnika. Cilj proširenja deregulacije na tim lokacijama je u prvom redu socijalno djelovanje - najam u ovim stanovima je već vrlo visok, tako da bi jednokratno povećanje najmnine stvorilo visok socijalni teret stanarima.

Državni fond stambenog razvoja prikuplja sredstava za stambenu podršku; podršku privatnim i opštinskim investicijama u stambenu izgradnju, popravke, modernizaciju i izgradnju stambene tehničke infrastrukture; raspodjeljuje sredstva za pomoć u rješavanju stambenih potreba i sklapa ugovore s bankama, opštinama, kao i pojedinačnim korisnicima; distribuirala pomoć iz sredstava koje daje Evropska Unija u okviru odobrenih projekata sa sigurnim sufinanciranjem; pruža konsultanske usluge i analizira stambeno stanje u državi i učinak državnih stambenih subvencija, te predlaže Ministarstvu za regionalni razvoj mjere stambene politike.

Ministarstvo regionalnog razvoja je pokrenulo Program pomoći stambenog razvoja u koji su uključeni sljedeći oblici pomoći za:

- regeneraciju panelskih naselja sa ciljem promjene monofunkcionalnih naselja u atraktivna multifunkcionalna područja. Pomoć se odnosi za panelsko naselje sa najmanje 150 stanova i koristi se npr. za izgradnju saobraćajne i tehničke infrastrukture, zaštitu od buke, parking prostor ili obradu regulacionog plana. Korisnik pomoći može biti samo opština;
- izgradnju stanova za iznajmljivanje koji su u vlasništvu opština, izgradnju vodovoda, kanalizacije ili za finansiranje projekata energetske efikasnosti zgrada. Potprogram uključuje posebnu pomoć za stanove na selima.
- izgradnju stanova za osobe sa smanjenom pokretljivošću zbog zdravstvenog stanja ili zbog starosti, za ljude koji imaju problem sa integracijom u društvo i za ljude koji nemaju pristup stanovanju iz finansijskih razloga, ali su u stanju ispuniti obaveze stanara. Iznos pomoći zavisi od rješenja toplotno-tehničkih svojstava zgrade, koji je osmišljen kako bi motivisao opštine na energetska efikasnu izgradnju.
- finansiranje hitnih popravki oštećenja na objektima panelske stambene izgradnje. Korisnik pomoći može biti bilo koji vlasnik stana u panelskoj zgradi.
- područje potpora popravaka kućnih cjevovoda od olova je namijenjen za vlasnike stanova, porodičnih kuća ili apartman zgrada. Motivira zamjenu olovnih cjevovoda kako bi se smanjila koncentracija olova u vodi za piće, što je jedna od obaveza Češke prema Europskoj zajednici u području zaštite životne sredine.

Alarmantna je činjenica da postoji veliko nezadovoljstvo stambenom politikom države. Nezadovoljstvo ispoljavaju uglavnom u mladi koji imaju težak zadatak da obezbijede sebi i svojoj novoj porodici stanovanje. Problem predstavlja i grupa stanovnika koji ne uspijevaju obezbijediti, ili čak i zadržati odgovarajuće stanovanje, čak i ako koriste postojeće državne pomoći iz oblasti socijalne i stambene politike.

8.2. PRIMJERI RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA

Izgradnja neformalnih naselja u Crnoj Gori, kao i u većini zemalja jugoistočne Evrope doživljava ekspanziju tokom devedesetih godina prošlog vijeka kao rezultat tadašnjih političkih dešavanja i socijalno-ekonomskih prilika. Rješavanju problema neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi pristupilo se nakon 2004. godine kada je usljed potrebe integracija u Evropsku Uniju potpisana

Bečka deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima za neformalna naselja u jugoistočnoj Evropi. Potpisnici Bečke deklaracije su bili resorni ministri iz Albanije, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Rješavanje problema neformalne gradnje ima za cilj da zaštiti prostor kao ograničen i neobnovljiv resurs.

8.2.1. Crna Gora i problem neformalnih naselja

Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove¹⁸⁰ daje sljedeću definiciju neformalne gradnje „Neformalna gradnja u dugoročnom smislu trajno mijenja i uništava prostor i direktno smanjuje kako sadašnje, tako i buduće razvojne mogućnosti. U pravnom smislu smatra se i protivpravnom gradnjom za koju nije moguće dobiti građevinsku dozvolu, a nezakonitom gradnjom mogla bi se podrazumijevati ona gradnja za koju je moguće dobiti građevinsku dozvolu, a investitor je nije tražio“.

Neformalna gradnja je donijela niz posljedica, među kojima se izdvajaju sociološko demografske promjene, imovinsko pravne promjene, prostorno planske promjene, promjene u inspekcijском nadzoru, promjene u komunalnom opremanju, promjene u oblasti zaštite kulturne baštine, promjene u oblasti zaštite životne sredine, promjene kvalitet izgradnje objekata. Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove u Crnoj Gori je uskladjen sa postulatima Nacionalne strategije održivog razvoja Crne Gore i Strategijom razvoja turizma do 2020. godine, kao i sa važećim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine, uređenja prostora i izgradnje objekata, imovinskim zakonima i krivičnim zakonom.

Prema podacima upisanim u katastar nepokretnosti Uprave za nekretnine, u Crnoj Gori ima 39.922 bespravno sagrađena objekta, ali se procjenjuje da se ovaj broj kreće oko 100.000.¹⁸¹

U situaciji kada je evidentno postojanje značajnog broja nelegalnih objekata, postavlja se pitanje o nivou životnih uslova u njima, bolje rečeno o sigurnosti korisnika. Posebno je značajno postojanje komunalne opremljenosti objekata, kakve takve, u cilju zaštite zdravlja i sprečavanja pojave zaraznih bolesti, ali i sigurnosti objekata u pogledu stabilnosti, za Crnu Goru posebno na seizmičke uticaje. Analizom komunalne opremljenosti neformalnih naselja i nelegalnih objekata zaključeno je da je većina opremljena instalacijama za vodosnabdijevanje i za snabdijevanje električnom energijom, ali ne i sistemom za prikupljanje otpadnih voda. Većina objekata ima individualno prikupljanje otpadnih voda. Odnosnje čvrstog otpada je regulisano različito po opštinama, ali i lokacijama. Isto važi i za saobraćajnu povezanost.

Postojeće stanje neformalnih naselja karakteriše pitanje kvaliteta sa aspekta seizmičkog rizika (nepostojanje projektne dokumentacije, kontrole kvaliteta materijala i izgradnje objekta), nedostatak plansko-urbanističke organizacije prostora, nedovoljna komunalna opremljenost prostora, nepostojeća i neodgovarajuća saobraćajna mreža, niži kvalitet života, nepostojanje adekvatnih javnih i socijalnih institucija, narušavanje ekoloških standarda, rizik po zdravlje ljudi i uzurpacija državnog zemljišta.

Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata sa posebnim osvrtom na seizmičke rizike, data je metodologija rješavanja problema za čiju realizaciju je neophodno obezbijediti ažurne podloge postojećeg stanja u prostoru. To je osnovni preduslov uvođenja u pravni sistem nelegalno sagrađenih objekata. Prvi naredni korak jeste podjela objekata u dvije grupe, na objekte za koje postoji prostorno planska dokumentacija i na objekte za koje ne postoji prostorno planska dokumentacija.

¹⁸⁰ Pilot projekat Vlade Crne Gore „Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove“ – NACRT, 2010. godina

¹⁸¹ Pilot projekat Vlade Crne Gore „Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove“, 2010. godina

Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija se svrstavaju u sljedeće kategorije:

1. Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija, a vlasnici i dalje žele da zadrže status neformalnog objekta;
2. Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija i vlasnici žele da regulišu status objekta;
3. Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija, a oni nisu verifikovani kroz nju.

U cilju regulisanja legalizacije objekata iz prve grupe, za koje postoji prostorno planska dokumentacija, a vlasnici žele da zadrže status neformalnog objekta država može primijeniti dva mehanizma pritiska – isključenje sa infrastrukturne mreže (posljednji instrument pritiska) i poreski pritisak (visokom stopom poreza privoljeti vlasnika da legalizuje objekat - započeto donošenjem izmjena Zakona o porezu na nepokretnosti). Prema procjeni lokalnih samouprava, u Crnoj Gori je trenutno oko 15 hiljada objekata koji pripadaju ovoj grupi, a samo neznatan broj vlasnika je izmirio svoje obaveze prema državi, tako da bi se na taj način značajno popunio budžet lokalnih samouprava.

Objekte iz druge grupe, za koje postoji neophodna prostorno planska dokumentacija i vlasnici žele da regulišu status, potrebno je izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata definisati proceduru izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za neformalno sagrađene objekte. Kako se radi o već izgrađenim objektima u cilju pojednostavljenja procedure, treba spojiti građevinsku i upotrebnu dozvolu u jednu. Ukoliko vlasnik objekta koji ispunjava uslove propisane planskom dokumentacijom priloži izjavu privrednog društva licenciranog za građenje objekata da je objekat izgrađen u skladu sa tehničkim propisima, normativima i standardima za projektovanje i građenje objekata, građevinsko-upotrebna dozvola bi se mogla izdati bez prethodnog ispitivanja sigurnosti konstrukcije. Ukoliko vlasnik ne priloži takvu potvrdu, potrebno je izvršiti kontrolu konstrukcije (stabilnost, seizmička sigurnost, kvalitet materijala) u skladu sa kriterijumima prostornog plana, nakon čega se vrši klasifikacija objekata u tri kategorije:

1. Sigurni objekti koji zadovoljavaju uslove stabilnosti, seizmičke sigurnosti i prostornog planiranja;
2. Objekti koji zahtijevaju rekonstrukciju i
3. Objekti za rušenje.

Za objekte iz kategorije sigurnih objekata izdavala bi se upotrebna dozvola u skladu sa procedurom definisanom izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Vlasnici objekata koji zahtijevaju rekonstrukciju treba da izrade projekat rekonstrukcije objekta na osnovu koga bi se izdavala građevinska dozvola. Sadržaj projekta rekonstrukcije ove vrste objekata kao i ostala dokumentacija na osnovu koje se izdaje građevinska dozvola propisala bi se izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Nakon rekonstrukcije objekta izdavala bi se upotrebna dozvola. Objekti za koje se utvrdi da su predviđeni za rušenje, rušili bi se po proceduri predviđenoj propisima koje treba donijeti.

Ukoliko objekat zadovoljava uslove propisane prostorno planskim dokumentom i ukoliko je predmetni objekat izgradilo privredno društvo licencirano za građenje, odnosno ako je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju sigurnih objekata izdavanje građevinsko-upotrebne dozvole odvijao bi se po proceduri koja počinje podnošenjem Zahtjeva za izdavanje građevinsko-upotrebne dozvole uz koji se prilaže:

- Projekat izvedenog stanja objekta;
- Izjava privrednog društva ili institucije koja je vršila ispitivanje objekta prilikom klasifikacije da je objekat siguran i podoban za upotrebu ili u slučaju da je predmetni objekat izvodilo privredno društvo licencirano za građenje izjava istog da je objekat siguran i podoban za upotrebu;
- Dokaz o pravu svojine na građevinskom zemljištu kao i dokaz o pravu na objektu;
- Dokaz o plaćanju naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta;

- Dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi za uklapanje objekta.

Nadležni organ građevinsko-upotrebnu dozvolu izdaje jednim rješenjem. Moguća je pojava i sljedećih slučajeva kada:

- objekat ispunjava uslove propisane planskim dokumentom i pripada kategoriji sigurnih objekata, ali nije u potpunosti izgrađen, izdaje se prvo građevinska, a kasnije u redovnoj proceduri i upotrebna dozvola.
- objekat ne ispunjava uslove propisane planskim dokumentom ili ukoliko je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju objekata za rušenje, mora se ukloniti.

Ukoliko objekat ispunjava uslove propisane prostorno planskim dokumentom i ukoliko je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju objekata na kojima je potrebna intervencija u smislu rekonstrukcije ili sanacije, izvršiti doradu i rekonstrukciju postojećeg objekta na osnovu projekta rekonstrukcije postojećeg objekta. Uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole potrebno je dostaviti sljedeću dokumentaciju:

- projekat rekonstrukcije objekta,
- dokaz o pravu svojine na građevinskom zemljištu i dokaz o pravu na objektu;
- dokaz o izvršenom plaćanju naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
- dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi za uklapanje objekta.

Predviđeni rok za legalizaciju neformalno podignutih objekata za koje postoji neophodna prostorno planska dokumentacija bio je 5 godina, nakon čega bi se ovi objekti morali ukloniti. Za objekte koji se nalaze na mjestima gdje postoji neophodna prostorno planska dokumentacija, ali ne postoji mogućnost uklapanja i verifikacije objekata kroz istu donosi se rješenje o uklanjanju objekata ili se nastavlja sa postupkom ako je ranije vođen od strane inspeksijskih organa.

Rješavanje statusa za objekte za koje ne postoji prostorno planska dokumentacija ide prvo preko donošenja prostorno planske dokumentacije prema važećim zakonima, a onda nakon toga slijedi provjera mogućnosti njihovog svrstavanja u kategoriju objekata za koje postoji prostorno planska dokumentacija u skladu sa predloženom metodologijom.

Postoji još i podjela objekata na objekte sagrađene na sopstvenom i na državnom zemljištu. Po pitanju objekata koji su izgrađeni na državnom zemljištu, primjenjivaće se član 40. Zakona o državnoj imovini¹⁸² prema kojem je moguće naći rješenje na dva načina: davanjem zemljišta na dugoročni zakup vlasniku neformalnog objekta (iznos mjesečnog zakupa zemljišta ne bi dodatno opterećivao životni standard neformalnog graditelja, a predstavljao bi siguran prihod lokalnoj samoupravi) i otkupom državnog zemljišta koji bi bio finansiran kreditnim aranžmanom sa inostranim finansijskim institucijama po povoljnim kamatnim stopama).

Akcioni plan¹⁸³ će biti sproveden u dva koraka. Prvi korak jeste pripremna faza sa izradom baze podataka, dok je drugi korak implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacija. Institucije koje su uključene u ovaj projekat su Vlada Crne Gore (Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo finansija), Uprava za nekretnine sa svojim Regionalnim katastarskim kancelarijama, Lokalne uprave sa pripadajućim komunalnim službama i jedinice za implementaciju Plana.

Pripremna faza sa izradom baze podataka sadrži sljedeće aktivnosti:

¹⁸² Zakon o državnoj imovini, Službeni list Crne Gore broj 21/09

¹⁸³ Akcioni plan plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove 2011-2014, Vlada Crne Gore 2011.

1. Izradu i donošenje Predloga zakona o regularizaciji objekata (zakon kojim će biti definisani objekti, metodologije i procedure legalizacije, naknade za legalizaciju i sve ostalo što je vezano za obezbjeđivanje prelaska objekta iz neformalnog u formalni status);
2. Komunikaciju sa jedinicama lokalne samouprave i nadležnim državnim organima o implementaciji zakona i oformljivanju implementacionih jedinica po opštinama;
3. Utvrđivanje stvarnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka (slijedi nakon izrade konačnog ortofoto snimka);
4. Kreiranje baze podataka neformalnih objekata;
5. Aktivnosti Ministarstva finansija i Ministarstva održivog razvoja i turizma sa finansijskim institucijama za obezbjeđivanje sredstava za implementaciju projekta;
6. Promocija ciljeva Zakona o regularizaciji objekata;
7. Implementacija komunikacione strategije.

Implementaciona faza, definisanje procedura procesa regularizacije i komunikacija sa javnošću sadrži sljedeće aktivnosti:

1. Obezbeđivanje mogućnosti za podnošenje prijave za regularizaciju (period planiran za podnošenje prijave je 6 mjeseci);
2. Izrada 3D prikaza objekta sa prekoračenim gabaritima i spratnošću (vršeno laserskim snimanjem paralelno sa orto foto snimanjem);
3. Realizacija pilot projekata (Bar, Žabljak i Bijelo Polje);
4. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata čiji vlasnici nijesu prijavili postojanje istog u roku od 6 mjeseci.

Finansiranje realizacije Akcionog plana je predviđeno iz više izvora, dominantno iz državnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, ali i iz donacija. Ukupna vrijednost projekta u akcionom planu nije definisana.

Očekivani rezultati rješavanja problema neformalnih naselja su: organizacija naselja u kojima je život bezbijeđan; plansko i urbanističko uređenje prostora; izgradnja i organizacija infrastrukturnih uslova; izgradnja škola, biblioteka, domova zdravlja, pošta, banaka i drugih neophodnih socijalnih i javnih ustanova; smanjenje štetnih uticaja na životnu sredinu; sredine u kojima ne postoji visok rizik po zdravlje ljudi; povećanje vrijednosti objekata; građevinarstvo kao privredna grana bi dobilo značajan posao.

8.2.2. Rješavanje problema neformalnih naselja u Republici Srbiji

Zakon o planiranju i izgradnji¹⁸⁴ donesen u Republici Srbiji 2009. godine prepoznaje u svom sadržaju legalizaciju neformalnih objekata i definiše je kao „naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole za objekat, odnosno djelove objekta izgrađene ili rekonstruisane bez građevinske dozvole“. Zakonom je definisano i da će izdavanje građevinske dozvole biti razmatrano za sve neformalno izgrađene, rekonstruisane ili dograđene objekte čije postojanje je evidentirano do dana stupanja na snagu Zakona, kao i za objekte čiji vlasnici podnesu zahtjev za legalizaciju u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona. U procesu legalizacije objekata važi ista nadležnost za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole kao kod izgradnje legalnih objekata (lokalna samouprava – Direkcija za građevinsko zemljište i nadležno Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja za objekte od značaja za državu).

Zakonsku regulativu u dijelu rješavanja problema neformalnih naselja u Republici Srbiji dopunjava Pravilnik o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o

¹⁸⁴ Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009

sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije.¹⁸⁵

Zakonom o planiranju i izgradnji definišu se uslovi u kojima za objekte nije moguće izdati građevinsku dozvolu, odnosno građevinsku dozvolu nije moguće izdati ako je objekat:

1. izgrađen, odnosno rekonstruisan na zemljištu nepovoljnom za građenje (klizišta, močvarno tlo i sl.);
2. izgrađen, odnosno rekonstruisan od materijala koji ne obezbjeđuje trajnost i sigurnost objekta;
3. izgrađen na površinama javne namene, odnosno zemljištu planiranom za uređenje ili izgradnju javnih objekata ili javnih površina za koje se utvrđuje opšti interes, u skladu sa posebnim zakonom;
4. izgrađen, odnosno rekonstruisan u zoni zaštite prirodnog ili kulturnog dobra;
5. izgrađen, odnosno rekonstruisan sa namjenom koja je u suprotnosti sa pretežnom namenom u toj zoni;
6. izgrađen, odnosno rekonstruisan na udaljenosti od susjednog objekta koja je manja od udaljenosti propisane odredbama Pravilnika o opštim uslovima o parcelaciji i izgradnji i sadržini, uslovima i postupku izdavanja akta o urbanističkim uslovima za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje opštinska, odnosno gradska uprava (Sl glasnik RS 75/03) koje se odnose na međusobnu udaljenost objekata;
7. izgrađen, odnosno rekonstruisan tako da je visina objekta veća od visine propisane odredbama Pravilnika o opštim uslovima o parcelaciji i izgradnji i sadržini, uslovima i postupku izdavanja akta o urbanističkim uslovima za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje opštinska, odnosno gradska uprava („Službeni glasnik RS”, broj 75/03) koje se odnose na visinu objekata.

Legalizacija neformalnih objekata u Republici Srbiji se vrši prema usvojenom Pravilniku prema sljedećim koracima:

1. Podnošenje zahtjeva za legalizaciju;
2. Nadležni organ vrši pregled dostavljene dokumentacije i utvrđuje da li njen sadržaj odgovara propisima datim u Zakonu i Pravilniku. Ukoliko dokumentacija ne zadovoljava, zahtijeva se dopuna i korekcija u roku od 60 dana. Ukoliko nakon isteka datog roka podnosilac ne dostavi dokumentaciju koja zadovoljava kriterijume, nadležni organ odbacuje zahtjev i dalji postupak preuzima nadležna građevinska inspekcija. Ukoliko je dostavljena dokumentacija kompletna, nadležni organ odlučuje o mogućnosti legalizacije predmetnog objekta. Ako nadležni organ odluči da ne postoji mogućnost legalizacije, donosi rješenje o odbijanju zahtjeva i dalji postupak prelazi u nadležnost građevinske inspekcije. Ukoliko nadležni organ utvrdi da postoji mogućnost legalizacije, o tome obavještava podnosioca zahtjeva i dostavlja mu informaciju o visini naknade koju treba da uplati u roku od 60 dana od dobijanja obavještenja.
3. U roku od 60 dana podnosilac sklapa ugovor o legalizaciji sa Direkcijom za građevinsko zemljište, nakon čega isti dostavlja nadležnom organu koji u roku od 15 dana donosi rješenje o upotrebnoj i građevinskoj dozvoli.

Dokumentacija koja se predaje u procesu legalizacije neformalnih objekata je definisana pravilnikom i zavisi od vrste objekta. Prema vrstama objekti su svrstani u sljedeće kategorije:

¹⁸⁵ Pravilnik o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije Pravilnik o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije, Službeni glasnik Republike Srbije broj 89/2009

1. porodični stambeni objekti do 100 m² BGP, stanovi u stambenim zgradama do 100 m² neto korisne površine i stambeni objekti preko 100 m² sa jednim stanom;
2. stambeni objekti sa više stanova, stambeno-poslovni objekti, poslovni i proizvodni objekti;
3. pomoćni objekti;
4. objekti sagrađeni iz budžeta Republike Srbije, autonomnih pokrajina ili lokalne samouprave;
5. objekti za koje je izdato odobrenje za izgradnju po propisima koji su važili do dana stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji, a kojim je odstupljeno od izdatog odobrenja za izgradnju i potvrđenog glavnog projekta.

Za svaki od navedenih objekata potrebno je podnijeti zahtjev za naknadno izdavanje građevinske dozvole, dokaze o pravu svojine, dokaz o uplati administrativne takse, fotografije objekta, geodetski snimak objekta na kopiji plana parcele sa iskazanom bruto razvijenom građevinskom površinom. Osim toga, za potrebe dokazivanja pogodnosti za upotrebu obavezno je podnijeti:

- tehnički izvještaj o stanju objekta instalacija, infrastrukturne mreže spoljnog uređenja (za porodične stambene objekte navedene u tački 1.),
- zapisnik o izvršenom vještačenju o ispunjenosti uslova za upotrebu objekta sa specifikacijom posebnih fizičkih djelova (za ostale objekte tačka 2-4),
- projekat izvedenog objekta (za objekte iz tačke 5).

Tehnički izvještaj o stanju objekta, instalacija, infrastrukturne mreže i spoljnog uređenja pored geodetskog snimka objekta na kopiji plana parcele sa iskazanom bruto razvijenom građevinskom površinom sadrži i tehnički opis u kome su dati:

- podaci o Investitoru i ovlašćenom licu koje je sačinilo Izvještaj;
- opis lokacije objekta sa potrebnim urbanističkim odrednicama;
- opis stanja konstrukcije sa zaključkom o uočenom kvalitetu izvršenih radova, odnosno ispunjenosti uslova za upotrebu u pogledu stabilnosti i sigurnosti;
- opis i stanje instalacija vodovoda i kanalizacije, kao i način priključenja na spoljnu mrežu;
- opis i stanje elektroinstalacija, kao i dokaz o priključenju objekta na spoljnu mrežu, odnosno dokaz o postojanju brojila;
- opis i stanje instalacija za grijanje, tip grijanja (etažno, daljinsko i sl.), kao i način priključenja na spoljnu mrežu;
- skica i tabelarni prikaz površina za svaki nivo po funkcionalnim jedinicama;
- izjavu o stepenu završenosti i upotrebljivosti objekta.

Projekat izvedenog objekta sadrži opšti, tekstualni i grafički dio. U opštem dijelu su dati podaci o Investitoru, lokaciji objekta i privrednom društvu koje je izradilo tehničku dokumentaciju. Tekstualni deo projekta sadrži tehničke izveštaje o stanju objekta, instalacija, infrastrukturne mreže i spoljnjem uređenju. Tehnički izveštaj o stanju objekta sadrži: opis konstruktivnog sistema, podatke o uslovima fundiranja, podatke o klimatskoj zoni i zoni seizmičnosti, podatke o ugrađenim materijalima, podatke o stepenu završenosti objekta i uočenom kvalitetu izvršenih radova, sa posebnim osvrtom na stanje konstrukcije, odnosno ispunjenosti uslova za upotrebu u pogledu stabilnosti i sigurnosti. Ako su instalacije u objektu izvedene prema izdatim uslovima, odnosno saglasnostima ili ugovoru sa javnim preduzećem, odnosno nadležnim organom, ne prilaže se projekat tih instalacija. Ispravnost izvršenih radova verifikuje se izvještajima urađenim od strane ovlašćenih privrednih društava ili drugih pravnih lica. Grafički dio projekta sadrži

situacioni plan, osnove temelja, svih etaža i krova, karakteristične presjeke i potrebne izgled objekta.

8.2.3. Rješavanje problema neformalnih naselja u Republici Hrvatskoj

Neformalna naselja i neformalni objekti su problem koji je prisutan i u Republici Hrvatskoj, a u cilju rješavanja tog problema kroz Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹⁸⁶ iz 2007. godine omogućena je njihova legalizacija. Legalizacija je omogućena samo za objekte koji su u skladu sa prostornim planovima i to kroz formu izvedenog stanja objekta. Izdavanje dozvola za takve objekte je u nadležnosti lokalne samouprave gradova i opština koji broje više od 35 hiljada stanovnika.

Institut izvedenog stanja objekta, kao i dokumentacija za legalizaciju objekata je definisana Zakonom o prostornom uređenju i gradnji u članovima 198 i 199, te u članovima od 240 do 248. Vlasnik objekta koji spada u grupu neformalnih objekata u procesu legalizacije prvo prolazi fazu pripreme dokumentacije koja sadrži:

- izradu arhitektonskog projekta izvedenog stanja objekta od strane ovlašćenog arhitekta. Arhitekta koji je izradio taj projekat u obavezi je i da da izjavu da je objekat izgrađen u skladu sa važećom prostorno planskom dokumentacijom. Projektna dokumentacija se izrađuje na posebnim geodetskim podlogama koje pravi ovlašćeni geodeta;
- izvod iz katastra za parcelu na kojoj se nalazi objekat. Izvod treba da sadrži i ucrtane susjedne parcele i susjedne objekte;
- posjedovni list.

Rješenje o izvedenom stanju se izdaje za objekte čija je bruto površina manja ili jednaka 400 m² i za objekte koji se koriste isključivo za poljoprivrednu djelatnost i imaju bruto površinu koja je manja ili jednaka 600 m². Potvrda o izvedenom stanju se izdaje za objekte čija je bruto površina veća od 400 m² i za objekte koji se koriste isključivo za poljoprivrednu djelatnost i imaju bruto površinu koja je veća od 600 m². Za dobijanje rješenja ili potvrde izvedenog stanja objekta, nakon dobijanja lokacijske dozvole potrebno je platiti i komunalne doprinose, vodne doprinose, građevinsku taksu i kaznu za neformalno izgrađeni objekat (50% komunalnog doprinosa).

Vlasnik objekta uz zahtjev za izdavanje rješenja o izvedenom stanju prilaže:

- tri primjerka arhitektonskog projekta izvedenog stanja objekta;
- dokaz o ispunjenim zahtjevima mehaničke otpornosti i stabilnosti u objekta sačinjen od strane ovlašćenog lica;
- dokaz o pravu građenja na parceli na kojoj se nalazi objekat.

Nakon završetka prvog dijela izrade i prikupljanja dokumentacije, vlasnik objekta za koji se izdaje potvrda o izvedenom stanju, od nadležnog organa zahtjeva izdavanje „lokacijske“ dozvole. Uz zahtjev je potrebno priložiti:

- izvod iz katastra;
- tri primjerka projekta izvedenog stanja sa situacijom koja je prikazana na odgovarajućoj geodetskoj podlozi i izjavom da je objekat izgrađen u skladu sa važećom prostorno planskom dokumentacijom;
- dokaz o pravnom interesu podnosioca zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole.

¹⁸⁶ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine broj 76/07

Nakon pribavljanja lokacijske dozvole, vlasnik objekta podnosi zahtjev za izdavanje potvrde o izvedenom stanju objekta, uz koji prilaže:

- konačnu lokacijsku dozvolu;
- tri primjerka arhitektonskog projekta izvedenog stanja sa dokazima o ispunjavanju bitnih najvažnijih zahtjeva, izrađenih od strane ovlašćenog lica;
- izvještaj o kontroli dokaza ispunjenih najvažnijih građevinskih zahtjeva, ukoliko je takva kontrola potrebna;
- elaborate o geotehničkim i drugim istražnim radovima, tehnološki, saobraćajni i druge elaborate ako su podaci iz njih korišćeni za izradu projekta izvedenog stanja;
- dokaz o pravu građenja na parceli na kojoj se nalazi objekat.

Kada se utvrdi da je priložena dokumentacija valjana, i ukoliko je vlasnik dostavio dokaze o izmirenim obavezama, nadležno tijelo mu izdaje rješenje, odnosno potvrdu o izvedenom stanju objekta. Ukoliko se utvrdi da objekat nije izgrađen u skladu sa arhitektonskim projektom izvedenog stanja objekta, nadležno tijelo će odbiti zahtjev za izdavanje rješenja, odnosno potvrde o izvedenom stanju objekta.

8.2.4. Rješavanje problema neformalnih naselja na Kosovu

Dokument koji se bavi problemom legalizacije neformalnih naselja na Kosovu naziva se Uputstvo o legalizaciji građevina koje nemaju građevinsku dozvolu i sačinjen je od strane Archis fondacije iz Amsterdama i Archis Interventions Priština. Legalizacija neformalnih objekata na Kosovu, prema sačinjenom Uputstvu, treba da zadovolji standarde sigurnosti objekta, socijalne i infrastrukturne aspekte života u naseljima gdje se pojavljuju neformalno sagrađeni objekti.

Sigurnosni aspekt je u Uputstvu razrađen u više pravaca: zaštita od požara i drugih nepogoda (definiše put evakuacije u slučaju požara i drugih nepogoda; primjenu standarda u planiranju, projektovanju i izgradnji sa aspekta zaštite od požara i drugih nepogoda; minimalnu međusobnu udaljenost objekata u cilju zaštite od požara), primjena minimalnih standarda vezanih za statičku sigurnost objekata i primjena minimalnih standarda za dinamičku sigurnost objekata (dejstvo zemljotresa).

Sa socijalnog aspekta uputstvo pravi razliku između neformalno sagrađenih objekata na zemljištu koje je javne svojine i na uzurpiranom zemljištu koje je vlasništvo fizičkih lica.

Uputstvom o legalizaciji građevina, neformalno sagrađeni objekti na Kosovu su na osnovu analize sigurnosnih i socijalnih aspekata svrstani u dvije kategorije – objekte ispod 450 m² i objekte iznad 450 m². Istim dokumentom je definisano da iz cjelokupnog procesa legalizacije treba izuzeti objekte koji su sagrađeni na arheološkim nalazištima, rizičnim područjima, na prostoru koji predstavlja javni i kulturni interes (istorijski centri, područja značajne turističke namjene i perspektive).

Proces legalizacije neformalno sagrađenih objekata na Kosovu treba da se odvija kroz tri faze: pripremnu fazu, radnu fazu i završnu fazu. Pripremna faza legalizacije obuhvata formiranje tijela koja će donositi odluke i vršiti nadzor u procesu legalizacije objekata, donošenje pravne legislative, formiranje baze podataka i aplikacionih formi za legalizaciju i prikupljanje podataka o objektima koji su sagrađeni bez građevinske dozvole.

Radna faza počinje danom „0“ koji predstavlja završetak aerofoto snimanja na nivou lokalnih samouprava, a preporuka data u Uputstvu je da svi objekti koji su neformalno sagrađeni nakon snimanja budu srušeni. Proces se nastavlja danom „X“ koji je 24 časa nakon dana „0“ i tada se objavljuju rezultati koji su dobijeni aerofoto snimanjem. Tada i počinje i popunjavanje aplikacionih formi za legalizaciju objekata, a pristupa se i analizi postojećih urbanističkih planova i uticaju

neformalnih objekata na urbanističke planove. Prvi dio radne faze završava se nakon prikupljanja podataka i obrade istih za sve neformalno sagrađene objekte. U toku drugog dijela radne faze vrši se izrada dokumentacije koja je potrebna za legalizaciju objekata i procedura odobravanja novih urbanističkih planova za područja u kojima postoje neformalno sagrađeni objekti. Drugi dio radne faze završava se danom „Y“ kada ističe krajnji rok za izradu dokumentacije za legalizaciju objekata.

Finalna faza legalizacije objekta počinje u roku od 24 sata nakon dana „Y“ i podrazumijeva donošenje odluka lokalne samouprave o objektima koji će biti legalizovani, srušeni i legalizovani uz određene izmjene u cilju poštovanja pravila legalizacije. Dan „Z“ predstavlja kraj legalizacije i od tog dana mogu se graditi samo objekti sa izdatom građevinskom dozvolom.

U odnosu na crnogorski Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna uočena je značajna razlika u pogledu provjere kvaliteta izgrađenog objekta u postupcima legalizacije objekata u Srbiji, Hrvatskoj i Kosovu. Crnogorski plan je u tom pogledu znatno strožiji u cilju obezbjeđivanja sigurnog korišćenja objekata u slučaju pojave elementarne nepogode, posebno zemljotresa.

8.3. PRIMJERI MODELA RJEŠAVANJA PITANJA ETAŽNE SVOJINE

Stanovanje je nemoguće posmatrati nezavisno od održavanja objekta u kojem se stanuje. Problem održavanja stambenih objekata je povezan sa vlasništvom nad objektom i javljao se ne samo u zemljama jugoistočne Evrope, već i u članicama Evropske Unije. Evropska Unija je svojim dokumentima dala preporuke ili direktive u vezi kvaliteta stanovanja, zaštite životne sredine i energetske efikasnosti objekata, a održavanje objekata je prepoznato u vidu implementacije istih. Kako bi objekti bili kvalitetno održavani, zakonskim odredbama država usmjerava korisnike i vlasnike na ispunjavanje obaveza održavanja objekata.

Pojam etažne svojine se može definisati¹⁸⁷ kao kombinacija glavnog prava, tj. prava svojine na posebnim djelovima zgrade i prava na zemljište na kojem je zgrada podignuta i sporednog prava, tj. prava na zajedničke djelove stambene, odnosno poslovne zgrade.

8.3.1. Modeli vlasništva u stanovanju i održavanja stambenih zgrada primjenjeni u svjetskoj praksi

U svjetskoj praksi se javlja više modela vlasništva u stanovanju i održavanja stambenih objekata (posebno u dijelu finansiranja opravki), a njihovu analizu izvršio je finac Martti Lujanen i objavio ih u članku „Pravni izazovi kod obezbjeđivanja redovnog održavanja i popravki u stambenim naseljima u kojima žive njihovi vlasnici“¹⁸⁸. Autor je analizirao modele vlasništva u stanovanju u deset zemalja Evrope (Austrija, Engleska, Finska, Francuska, Njemačka, Holandija, Norveška, Španija, Švedska i Švajcarska) i primjere Kanade, Kine, Rusije i Sjedinjenih Američkih Država. Analizom pravnih okvira došao je do zaključka da postoje tri modela vlasništva u stanovanju i to dualistički (etažni) model, unitarni model i Finski model.

Dualističko vlasništvo je najklasičniji model vlasništva u stanovanju i najrasprostranjeniji je u svijetu. Osnovu ovog modela čini sistem pojedinačnog vlasništva nad stambenom jedinicom i zajedničkog vlasništva nad zemljištem i zajedničkim djelovima zgrade. Ovakav model u najvećem broju zemalja u kojima se koristi podrazumijeva zakonski obavezno članstvo vlasnika stambene jedinice u udruženju vlasnika koje upravlja zajedničkim djelovima zgrade i zemljišta. Problem dualističkog vlasništva je obezbijediti proces donošenja odluka na takav način da

¹⁸⁷ Definicija u duhu crnogorskog Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada

¹⁸⁸ Pravni izazovi kod obezbjeđivanja redovnog održavanja i popravki u stambenim naseljima u kojima žive njihovi vlasnici, Martti Lujanen – Helsinki, Finska. Preuzeto sa web site-a www.emeraldinsight.com

garantuje priliku za sve vlasnike da učestvuju u važnim odlukama o zajedničkim dijelovima zgrade. Ukoliko mali broj vlasnika ima presudnu ulogu u odlučivanju o velikim popravkama dolazi do poteškoća prilikom donošenja odluka. Postoji mnogo različitih pravila o većinskom glasanju - prosta ili kvalifikovana većina. Često postoji zahtjev za kvorumom pri čemu minimalni postotak članova od udruženja vlasnika ili minimalni broj prisutnih članova udruženja vlasnika može da ima kvorum. Visoki zahtjevi za kvorum i kvalifikovanom većinom dovode do situacije u kojoj udruženja vlasnika nisu u mogućnosti da donose odluke. Proces donošenja odluka je posebno važan kada se javi potreba za popravkama na objektu, od kojih su najvažnije velike opravke. Finansiranje velikih popravki se najčešće izvodi kroz:

- korištenje sredstava iz fonda udruženja etažnih vlasnika koji su prikupljeni tokom vremenskog perioda za tu svrhu;
- novčani doprinos vlasnika;
- dodjelu bespovratnih sredstava od strane državnih ili lokalnih vlasti, i
- komercijalni krediti ili krediti iz sredstava javne uprave.

Finansiranje velikih opravki u dualističkom modelu se obezbjeđuje sredstvima iz zajedničkog fonda u kombinaciji sa komercijalnim kreditima. Benefiti od velikih popravki su dugoročne prirode, a troškove bi trebalo rasporediti na duži period. Problem komercijalnih kredita za finansiranje velikih opravki je hipotekarno osiguranje koje se u najvećem broju slučajeva može staviti na stambenu jedinicu jednog, više ili svih vlasnika. Kako iz razumljivih razloga vlasnici stanova nisu spremni da založe svoje stanove za kredite kao obezbjeđenje za određene popravke, to predstavlja smetnju u primjeni zajedničkih kreditnih zaduženja. Iz toga razloga vlasnici pojedinačno finansiraju veće popravke putem gotovinskog plaćanja i individualnih kredita. Rješenje je garancija odobrena od strane države ili lokalne samouprave čime se mogu ublažiti problemi obezbjeđenja što može uticati i na smanjenje kamatne stope kredita.

Drugi model vlasništva u stanovanju je unitarni i u Evropi je našao primjenu u zakonodavstvu Austrije, Holandije, Norveške i Švajcarske. Unitarnim modelom suvlasnici zgrade posjeduju određeni udio u vlasništvu i ekskluzivno pravo na korišćenje određenog stana u zgradi. Kod ovog modela udruženje vlasnika upravlja onim dijelovima zgrade koji se nalaze izvan pojedinačnih stambenih jedinica. U unitarnom sistemu u poređenju sa dualističkim vlasništvom cjelokupna imovina nije podijeljena, tako da je ukoliko se javi potreba za obezbjeđenjem kreditnog zaduženja potreban pristanak svih suvlasnika. Problem obezbjeđenja kod unitarnog modela se prevazilazi korišćenjem zakonskog založnog prava pristupa, što znači da udruženju vlasnika ne treba saglasnost suvlasnika da bi sprovodilo odluke. U Austriji se primjenjuje povlašćeni zalog što znači da se kredit koji uzima udruženje vlasnika ne rangira kao krediti koji se direktno odobravaju pojedinačnim suvlasnicima. Prilikom finansiranja velikih opravki zgrada, često se javi situacija da neki od vlasnika želi da otplati svoj udio kredita kasnije tako što će ga pretvoriti u privatni kredit ili platiti svoj udio u gotovini. Važno je da su obje opcije uvijek na raspolaganju, bilo da je to korišćenje zajedničkih kredita ili primjena individualnih rješenja.

Treći model vlasništva u stanovanju je tzv. Finski model je sličan unitarnom sistemu, ali posjeduje drugu pravnu platformu. Prema Finskom modelu suvlasnik je vlasnik dijela u društvu sa ograničenom odgovornošću, osnovanom isključivo u svrhu vlasništva u stanovanju. Kao i kod unitarnog modela, finski model takođe daje ekskluzivno pravo vlasništva nad određenim stanom u zgradi. Najveće odluke se donose na skupštini vlasnika, koja se održava najmanje jednom godišnje koja bira upravni odbor. Svaki član koji ima udio može glasati u skladu sa veličinom uloga koje posjeduje. Veličina uloga je proporcionalna veličini etažne jedinice. Statut kompanije za stanovanje propisuje vlasnički ulog i pravo glasa. Na skupštini članova se takođe donose odluke o popravkama većeg obima. Većina odluka se donose prostom većinom glasova. Odbor (čine ga najmanje 3 člana) predstavlja administrativno tijelo kompanije, donosi odluke koje se odnose na funkcionisanje kompanije i imenuje upravnika koji je odgovoran za svakodnevne aktivnosti kompanije, između ostalog, mjesečno sakupljanje plaćanja i održavanje kompanijskog računa. Upravnik priprema razne vrste dokumentacije kao što su ponude za popravke za upravni

odbor iako skupština daje ovlaštenje odboru kako bi donio odluke o odabiru izvođača radova (npr. za velike popravke) Upravnici su obično zaposleni u agencijama za upravljanje nekretninama. Takve agencije su u isto vrijeme zadužene za najmanje deset kompanija za stanovanje.

Potvrda o udjelu svake stambene jedinice može se koristiti kao obezbjeđenje kada se uzimaju krediti za nadomještanje neplaćenog udjela koji se odnosi na određenu jedinicu ili vršenje popravki na određenim stambenim jedinicama. Alternativno, kompanija može uzeti kredit na osnovu hipotekarnog obezbjeđenja kako bi izvršila popravke zajedničkih dijelova objekta. Na taj način je omogućeno uzimanje kredita po povoljnijim tržišnim cijenama prilaganjem potvrde o udjelu svake vlasničke jedinice ili cijele imovine u cilju obezbjeđenja hipoteke.

Proces odlučivanja za odobravanje potražnje kredita koji traži kompanija za stanovanje, obično je povezan sa procesom donošenja odluka u projektu koji treba finansirati. Potrebna je prosta većina za donošenje odluka. Amortizacija i kamata kredita uzeta od strane kompanije se vraća kroz dio plaćanja za mjesečne usluge. Ova mjesečna plaćanja su dovoljna za pokriće administrativnih troškova kompanije, popravke i grijanje. Ako vlasnik ne plati mjesečne isplate, kompanija može preuzeti vlasništvo jedinice na najviše tri godine i naplatiti dug koristeći prihode od davanja u zakup te stambene jedinice. U slučajevima kao što je ovaj, međutim, vlasnik ne gubi svoje vlasništvo. Ova odluka se donosi na skupštini. Vlasnik može uložiti zahtjev sudu da se preispita da li kompanija za stanovanje ima osnova da uzme u posjed vlasničku jedinicu.¹⁸⁹

Treba naglasiti, da sankcija koja podrazumijeva mjere kao što su da se isprazni stan, u slučaju da kompanija za stanovanje treba da prikupi prihode od zakupnine, je tako drastična da vlasnik radije mjesečno plaća kompaniji. Stoga se ova sankcija vrlo rijetko koristi u praksi. Ako se stambena jedinica iznajmljuje od strane člana, i ako do preuzimanja posjeda nije došlo zbog ponašanja stanara ili druge osobe koje žive u stanu, kompanija će, na prvom mjestu, zaključiti ugovor o zakupu s stanarom na period posjedovanja.¹⁹⁰

Kod svih modela vlasništva u stanovanju javljaju se problemi koji nastaju u momentu potrebe za velikim opravkama zajedničkih dijelova objekta. Vlasnici najčešće imaju različite stavove o finansiranju tog zahvata. Države svojim zakonskim dokumentima najčešće na nivou lokalnih samouprava pokušavaju da održe nivo kvaliteta i sigurnosti objekata, a samim tim i stanovanja. Postoje brojni modeli kreditiranja i subvencija u pogledu održavanja objekata, posebno u zemljama Evropske Unije. Finski model je u praksi pokazao najbolje rezultate u pogledu održavanja i upravljanja održavanjem stambenih zgrada, dok je etažni model pokazao problematičnost sa aspekta volonterskog učešća i rada u upravljanju stambenim zgradama.

8.3.2. Model etažnog vlasništva u Crnoj Gori

Pitanje etažne svojine i održavanja objekata su u crnogorskoj legislativi obuhvaćeni Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada¹⁹¹ i Zakonom o svojinsko pravnim odnosima.

Zakon o svojinsko pravnim odnosima definiše institut zajedničke svojine nad zajedničkim dijelovima stambene zgrade i nad urbanističkom parcelom na kojoj je podignuta zgrada, nasuprot drugim oblicima svojine koji mogu postojati u odnosu na posebne dijelove stambene zgrade (stanove i poslovne prostore). Prema tome, u Crnoj Gori je na snazi dualističko vlasništvo.

¹⁸⁹ Pravni izazovi kod obezbjeđivanja redovnog održavanja i popravki u stambenim naseljima u kojima žive njihovi vlasnici, Martti Lujanen – Helsinki, Finska. Preuzeto sa web site-a www.emeraldinsight.com

¹⁹⁰ Pravni izazovi kod obezbjeđivanja redovnog održavanja i popravki u stambenim naseljima u kojima žive njihovi vlasnici, Martti Lujanen – Helsinki, Finska. Preuzeto sa web site-a www.emeraldinsight.com

¹⁹¹ Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada – Predlog iz 2010. godine

Vlasnici posebnih djelova u skladu sa Zakonom o svojinsko - pravnim odnosima obrazuju skupštinu i imenuju upravnika. Svi vlasnici posebnih djelova su članovi skupštine. Predsjednik skupštine se bira većinom glasova, a definisano je da skupština odlučuje ako je prisutno više od polovine članova skupštine, pri čemu svaki vlasnik ima jedan glas u skupštini. Osim toga definisano je da odluke koje se odnose na redovno održavanje stambene zgrade i hitne radove skupština donosi većinom glasova prisutnih članova, dok odluke koje prevazilaze okvire redovnog održavanja stambene zgrade (nadogradnja stambene zgrade, pretvaranje posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije, nužni radovi i dr.) skupština donosi saglasnošću članova skupštine kojima pripada više od polovine ukupne površine posebnih djelova zgrade. Takođe je predviđena mogućnost da međusobna prava i obaveze vlasnici dodatno odrede na osnovu pravila koje donosi skupština. U skladu sa tim, ako iz pravila vlasnika proističe obaveza da samo neki vlasnici snose troškove održavanja djelova zgrade, tim pravilima se može predvidjeti da samo ti vlasnici učestvuju u glasanju o odlukama koje se tiču tih troškova.

Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada definisano je da održavanje stambene zgrade predstavlja izvođenje radova na zajedničkim ili posebnim dijelovima zgrade u cilju obezbjeđivanja upotrebljivosti i bezbjednosti, kao i potrebnog nivoa stanovanja. U tom smislu, u pogledu održavanja zajedničkih djelova stambene zgrade predviđeni su radovi redovnog održavanja, radovi nužnog održavanja i radovi hitnog održavanja

Pod redovnim održavanjem podrazumijevaju se pored građevinsko zanatskih radova i servisi i opravke na svim zajedničkim instalacijama, liftovskom postrojenju, dezinfekcija i dezinfekcija zajedničkih prostorija, radovi na čišćenju i sl. Za nužne radove (sanacija konstrukcije objekta, sanacija krova, sanacija dimnih kanala, sanacija klizišta, zamjena instalacija i uređaja, sanacija fasade, izolacije) organ lokalne samouprave je dužan da donese poseban dokument kojim će propisati te radove. Hitne radove na objektu je obavezno prijaviti upravniku zgrade i jedinici lokalne samouprave, a troškove opravke snose etažni vlasnici, dok je izvođenje u zavisnosti od materijalnih uslova obaveza upravnika zgrade (kao ovlašćenog lica) ili lokalne samouprave. U hitne radove spadaju radovi na plinskim instalacijama, radovi na sistemu centralnog grijanja i toplovodnog sistema, radovi na sistemu za klimatizaciju, radovi na sanaciji vodovodnih i kanalizacionih instalacija u cilju sprječavanja daljih štetnih posljedica, radovi na elektro instalacijama, znatna oštećenja krova, dimnjačkih kanala, radovi na liftu i fasadi i radovi u cilju očuvanja statičke stabilnosti ili pojedinih djelova zgrade.

Finansiranje ovih prethodno navedenih radova se realizuje uz:

- korišćenje sredstava iz zajedničkog fonda stambene zgrade (naknada koju plaćaju svi vlasnici u zavisnosti od veličine posebnog dijela kojim raspolažu), i
- za izvođenje nužnih radova održavanja zajedničkih djelova stambene zgrade mogu se obezbjeđivati sredstva sufinansiranjem sa zainteresovanim licima, kreditiranjem pod povoljnim uslovima koje može da obezbijedi jedinica lokalne samouprave.

9. SWOT ANALIZA

SWOT analiza (engl. SWOT analysis, njem. SWOT-Analyse) je kvalitativna analitička metoda, koja se zasniva na analizi unutrašnjih snaga i slabosti, kao i šansi i prijetnji koje su pod uticajem spoljnih činilaca. U smislu SWOT analize, pod prednostima (snagama) se podrazumijevaju svi unutrašnji faktori koji imaju pozitivan uticaj na razmatrani problem ili pojavu. Unutrašnji faktori koji imaju negativan uticaj su definisani kao slabosti. Mogućnosti, odnosno šanse proizilaze iz bolje upotrebe snaga ili umanjivanja slabosti, kao i iz pozitivnog uticaja eksternih faktora. Prijetnje, odnosno opasnosti se sagledavaju kao očekivani nepovoljni spoljni uticaji na razmatrani problem ili pojavu.

Ovako definisana, SWOT analiza, zajedno sa temeljnom analizom trenutne situacije, daje i osnovne elemente za definisanje strateških ciljeva i prioriteta, kao i parametre njihove opravdanosti.

Na osnovu prethodnog prikaza i analize situacije mogu se identifikovati sljedeće prednosti, sljedeće:

1) Prednosti (Strengths):

- S 1: Usvojeni glavni strateški dokumenti države (održivi razvoj, prostorni plan, regionalni razvoj, strategija razvoja građevinarstva i dr.);
- S 2: Članstvo u evropskim institucijama;
- S 3: Integrisan sistem registracije nekretnina i prava nad njima kroz jedinstvenu instituciju za katastar;
- S 4: Decentralizacija nadležnosti sa državnog nivoa.

2) Mogućnosti (Opportunities):

- O 1: Donošenje novih propisa koji će stvoriti zakonski okvir za realizaciju Strategije;
- O 2: Formiranje fondova na lokalnom nivou;
- O 3: Uspostavljanje precizne evidencije nepokretnosti (broj, veličina, tržišna vrijednost, legalnost izgradnje, namjena objekta – stanovanje, odmor i sl.);
- O 4: Ojačanje institucije koja se bavi pitanjem razvoja stambenog sektora;
- O 5: Fiskalni instrumenti za stabilno finansiranje i sistem subvencija potencijalnim investitorima;
- O 6: Unapređenje statistike u oblasti stanovanja;
- O 7: Legalizacija i uklapanje u planove bespravne izgradnje objekata;
- O 8: Izdavanje građevinskih i upotrebni dozvola na jednom šalteru;
- O 9: Dugoročna podrška stambenoj politici;
- O 10: Obezbeđenje finansijskih sredstava iz legalizacije i drugih fondova za stambeni sektor.

3) Slabosti (Weaknesses):

- W 1: Veliki broj objekata bez građevinske i upotrebne dozvole;

- W 2: Neadekvatna raspodjela postojećeg stambenog fonda (domaćinstvo sa više stanova i domaćinstva bez stanova);
- W 3: Opremljenost stanova (veliki dio objekata bez adekvatnog priključka na vodu i kanalizaciju);
- W 4: Mali broj objekata za zakup u javnom vlasništvu;
- W 5: Stanovanje pod zakup u privatnom vlasništvu;
- W 6: Problematično održavanje;
- W 7: Pad stambene izgradnje;
- W 8: Veliki broj nezavršenih stanova;
- W 9: Skupi krediti;
- W 10: Neadekvatni podaci o objektima u katastru nepokretnosti i registru nepokretnosti;
- W 11: Neadekvatna zakonska regulativa u oblasti socijalnog stanovanja.

4) Opasnosti (Threats):

- T 1: Ekonomska kriza;
- T 2: Korupcija;
- T 3: Nedovoljna podrška šire zajednice i institucija stambenoj politici;
- T 4: Neefikasna kontrola nad primjenom zakona u oblasti održavanja objekata i izgradnju;
- T 5: Nastavak bespravne gradnje;
- T 6: Nedovoljna autoritativnost katastra, kao posljedica duge procedure pri registraciji i nedostatku geodetskih podloga na cijeloj teritoriji;
- T 7: Nekvalitetna gradnja.

10. OKVIRNI AKCIONI PLAN

Okvirni akcioni plan je urađen za period od 2011. do 2015. godine u skladu sa Projektnim zadatkom. Urađen je tabelarno i dat je u aneksu ovog dokumenta. Okvirnim akcionim planom su prepoznata četiri prioritetna strateška cilja za koje su definisane mjere i aktivnosti:

- Donošenje odgovarajućih zakonskih propisa i podzakonskih akata (Zakonski okvir);
- Jačanje uloge državnih organa i organa lokalnih samouprava (Institucionalni okvir);
- Pобољшanje održavanja stambenog fonda (Održavanje stambenog fonda);
- Povećanje dostupnosti stambenog prostora izgradnjom novih stambenih jedinica (Povećanje dostupnosti stambenog prostora).

Po svim prioritetnim oblastima navedeni su opšti i prioritetni strateški ciljevi, predviđene mjere, period implementacije, finansijska sredstva prema izvorima, nosioci pojedinih aktivnosti i indikatori postignuća planiranih ciljeva.

U poglavljima 4. i 5. detaljno su obrazloženi opšti i prioritetni strateški ciljevi, kao i pojedini specifični ciljevi koji proizilaze iz njih. Zbog toga će se u nastavku dodatno obrazložiti planirana finansijska sredstva za tačku D. Okvirnog akcionog plana: Povećanje dostupnosti stambenog prostora, posebno za rješavanje stambenih potreba zaposlenih i ciljnih grupa izgradnjom novih stambenih jedinica.

Na osnovu izvršenih istraživanja sadašnjih i budućih stambenih potreba (tač. 3.6), procijenjeno je da do 2020. godine treba obezbijediti, po pojedinim grupama, sljedeći broj stanova za domaćinstva:

- zaposlenih9.061;
- zaposlenih u javnom sektoru koje će otkupiti stan800;
- koja stanuju u neuslovnim prostorijama2.147;
- koja koriste pravo na materijalno obezbjeđenje 2.129;
- dugogodišnje nezaposlenih lica500;
- penzionera7.805;
- u kojima žive lica sa invaliditetom1.170;
- RAE populacije1.232
- interno raseljenih lica934,

što ukupno iznosi 25.778 stanova.

U skladu sa Projektnim zadatkom, Strategija treba da definiše ciljeve za period do 2020. godine, a Okvirni akcioni plan da predloži mjere i aktivnosti za period zaključno sa 2015. godinom. Zbog toga procijenjene potrebe treba da se realizuju u dva perioda od 2011-2015. godine i u periodu od 2016-2020. godine, odnosno prosječno treba izgraditi po 12.890 stanova u oba perioda. U nastavku je dato detaljno objašnjenje planiranih sredstava u Okvirnom akcionom planu po pojedinim grupama.

Za izgradnju stanova za zaposlene za period zaključno sa 2015. godinom procijenjeno je da treba izgraditi 4.531 stan, prosječne površine 65 m², odnosno 294.515 m² neto površine. U ovaj broj uračunati su stanovi koji će se graditi u kolektivnim stambenim zgradama (oko 25%) i

individualnim zgradama (oko 75%), kao što je bio slučaj u prethodnom petogodišnjem periodu (2005-2010 - vidi tač. 3.5.4). Procijenjeno je da će cijena m^2 ovih stanova na tržištu iznositi 1200 €/m² (1100 €/m² za izgradnju sa zemljištem i 100 €/m² za komunalije), što ukupno iznosi 353,418 miliona € ili 88,355 miliona € godišnje. Predviđeno je da se njihova izgradnja finansira iz sopstvenih sredstava zaposlenih koji rešavaju svoje stambeno pitanje, dok bi uloga države bila u *subvencioniranju kamate za 1133 stana* koji će se izgraditi u kolektivnim stambenim zgradama (25% od ukupnog broja stanova). Potrebna sredstva za izgradnju ovih stanova u kolektivnim stambenim zgradama ukupne površine 73.645 m² iznose 88,374 miliona €, tako da ukupan iznos kamata (4%) za podizanje kredita, sa periodom otplate od 20 godina, za ove stanove iznosi 35,35 miliona € ili 8,84 miliona € godišnje, sa planiranim finansiranjem na teret države *iz kreditnih zaduženja*.

Za rješavanje stambenih pitanja za *porodice zaposlenih u javnom sektoru koje imaju pravo na otkup*, procijenjena je potreba za izgradnjom 400 stanova za period zaključno sa 2015. godinom. Pretpostavljeno je da su stanovi prosječne površine 65 m² što ukupno iznosi 26.000 m². Procijenjeno je da će cijena na tržištu biti prosječno 770 €/m² (700 €/m² za građenje, 20 €/m² za zemljište i 50 €/m² za komunalije), što ukupno iznosi 20,02 miliona €, odnosno 5,005 miliona € godišnje. Planirano finansiranje je 80% na teret države, iz kredita tj. 4,004 miliona € godišnje i 20% na teret budućih vlasnika, tj. 1,001 milion € godišnje.

Za rješavanje stambenih pitanja za *porodice siromašnih lica koje žive u neuslovnim prostorijama*, procijenjena je potreba za izgradnjom 1.074 stana, prosječne površine 50 m², što ukupno iznosi 53.700 m². Pretpostavka je da će cijena ovih stanova na tržištu biti 600 €/m² (540 €/m² za građenje, 10 €/m² za zemljište i 50 €/m² za komunalije), što ukupno iznosi 32,22 miliona €, odnosno 8,055 miliona € godišnje. Planirano finansiranje je 40% na teret države, iz kredita tj. 3,222 miliona € godišnje i 60% iz sopstvenih sredstava budućih vlasnika, tj. 4,833 miliona € godišnje.

Za *porodice koje koriste pravo na materijalno obezbjeđenje* procijenjeno je da je potrebno izgraditi 1.065 stanova zaključno sa 2015. godinom, što sa prosječnom površinom stana od 50 m² iznosi ukupno 53.250 m². Uz prosječnu cijenu stana od 600 €/m² (540 €/m² za građenje, 10 €/m² za zemljište i 50 €/m² za komunalije) to pretpostavlja ukupno 31,95 miliona € ili 7,988 miliona € godišnje. Planirano finansiranje je 70% iz donacija, tj. 5,591 milion € godišnje i 30% iz kredita, tj. 2,397 miliona € godišnje.

Za rješavanje stambenih potreba *porodica dugogodišnje nezaposlenih lica* procijenjeno je da je potrebno izgraditi 250 stanova zaključno sa 2015. godinom. Uz pretpostavku da je prosječna površina stana 65 m², dobija se ukupna potreba od 16.250 m², što sa pretpostavljenom cijenom od 660 €/m² (600 €/m² za građenje, 10 €/m² za zemljište i 50 €/m² za komunalije) znači da je potrebno skoro 10,725 miliona €, ili 2,681 milion € godišnje. Planirano finansiranje je 50% na teret države, iz kredita i 50% iz sopstvenih sredstava budućih vlasnika, tj. po nešto manje od 1,341 milion € godišnje.

Za *porodice penzionera* koje nisu riješile stambeno pitanje zaključno sa 2015. godinom, procijenjena je potreba za izgradnjom iznosi 3903 stana, prosječne površine 70 m², što ukupno iznosi 273.210 m². Pretpostavka je da će cijena ovih stanova na tržištu biti 690 €/m² (600 €/m² za građenje, 20 €/m² za zemljište i 70 €/m² za komunalije), što ukupno iznosi 188,515 miliona €, odnosno 47,129 miliona € godišnje. Planirano finansiranje je 40% na teret države (donacije, kredit i drugi oblici finansiranja), dok je 60% iz sopstvenih sredstava budućih vlasnika, ili 28,277 miliona € godišnje.

Za rješavanje stambenih potreba *porodica u kojima žive lica sa invaliditetom* procijenjena je potreba iznosi 585 stanova, prosječne površine 70 m², što ukupno iznosi 40.210 m². Pretpostavka je da će cijena ovih stanova na tržištu biti 690 €/m² (600 €/m² za građenje, 20 €/m² za zemljište i 70 €/m² za komunalije), što ukupno iznosi nešto manje od 28,256 miliona €, odnosno skoro 7,064

miliona € godišnje. Planirano finansiranje je 60% na teret države, i 40% iz sopstvenih sredstava budućih vlasnika, ili nešto više od 2,825 miliona € godišnje.

Za rješavanje stambenih potreba *porodica RAE populacije* procijenjena potreba iznosi 616 stanova zaključno sa 2015. godinom. Uz pretpostavku da je prosječna površina stana za ovu socijalnu grupu 60 m², dobija se ukupna potreba od 36.960 m², što sa pretpostavljenom cijenom od 600 €/m² (540 €/m² za građenje, 10 €/m² za zemljište i 50 €/m² za komunalije) znači da je potrebno 22,176 miliona €, tj. 5,544 miliona € godišnje. Planirano je kompletno finansiranje na teret države.

Za rješavanje stambenih potreba *porodica interno raseljenih lica* procijenjena je potreba za 467 stanova zaključno sa 2015. godinom. Uz pretpostavku da je prosječna površina stana za ovu socijalnu grupu 60 m², dobija se ukupna potreba od 28.020 m², 670 €/m² (600 €/m² za građenje, 10 €/m² za zemljište i 60 €/m² za komunalije) iznosi nešto više od 18,773 miliona €, tj. 4,693 miliona € godišnje. Planirano je kompletno finansiranje na teret države od čega se najveći dio 91,04% (izgradnja) planira iz donacija, tj. 4,273 miliona € godišnje.

Prema prethodno navedenom i ostalim procijenjenim sredstvima u Okvirnom akcionom planu dolazi se do procjene o ukupnim finansijskim ulaganjima u stambeni sektor Crne Gore do 2015-e godine od 761,867 miliona €. Planirano učešće države je 33,5% ili 255,342 miliona €, a ostalih 66,5% ili 506,525 miliona € treba da obezbijede budući vlasnici stanova iz sopstvenih sredstava.

U strukturi izvora finansiranja Obradivač je izostavio prvobitno predviđene izvore finansiranja stambene politike iz sredstava budžeta. Naime, Naručilac dokumenta je preporučio Obradivaču planiranje alternativnih izvora finansiranja, a s obzirom na eksplicitan stav Ministarstva finansija o nemogućnosti podrške implementaciji stambene politike Crne Gore iz sredstava budžeta.

Obradivač je uvažio preporuku s obzirom na veoma aktuelnu ograničenost budžetskih sredstava, s jedne strane, i veoma značajan broj potreba visokog prioriteta, s druge strane. S tim u vezi, predviđeni su alternativni izvori finansiranja realizacije stambene politike za koje Obradivač procjenjuje veći stepen realizacije u odnosu na budžetska sredstva, posebno u predstojećem petogodišnjem periodu, a s obzirom na aktuelnu ekonomsku situaciju u zemlji i njenom bližem i širem okruženju. Primjera radi, prema zvaničnim informacijama CBCG deficit budžeta Crne Gore je samo za prvi kvartal tekuće godine iznosio 54,15 miliona eura, što je za 18,35 miliona evra više nego prošle godine u istom periodu.

Obradivač je u potpunosti svjestan činjenice postojanja određenog stepena rizika od potpune zasnovanosti Akcionog plana implementacije strategije na ostalim izvorima finansiranja, ali i opasnosti njegovog zasnivanja na izvorima sredstava koje nije bilo moguće predvidjeti, a s obzirom na naprijed iznijete ograničavajuće činjenice i okolnosti.

doraditi

11. INSTRUMENTI ZA MONITORING I EVALUACIJU

Obaveza države je da omogući potreban institucionalni kapacitet i osposobljenost da se osigura profesionalna implementacija Strategije. Monitoring implementacije Strategije je neophodan radi kvalitativne i kvantitativne ocjene procesa ostvarenja strateških ciljeva, kao i planirane dinamike u Okvirnom akcionom planu. Ključni nosioci realizacije Okvirnog akcionog plana Strategije su državni organi, jedinice lokalne samouprave i ekspertske institucije, čije je koordinirano angažovanje i djelovanje neophodno kako bi se planirane mjere i aktivnosti uspješno sprovele.

Od državnih organa najvažniju ulogu imaju: Vlada, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo ekonomije. Ministarstvo održivog razvoja i turizma ima centralnu ulogu kroz upravljanje i koordinaciju svim aktivnostima predviđenim u Okvirnom akcionom planu. Pored toga jedan od bitnih zadataka ovog Ministarstva je sprovođenje monitoringa i evaluacije Strategije, koji će omogućiti da se Vlada i javnost periodično informišu o implementaciji Strategije, kao i da dobiju preciznu informaciju o opštem stanju u oblasti stanovanja. Strategijom razvoja građevinarstva Crne Gore do 2020. godine, koju je Vlada usvojila u decembru 2010. god, stambeni sektor je odmah iza sektora turizma po očekivanim investicijama, tako da se implementacija Nacionalne stambene strategije mora sprovesti odgovorno, stručno i prije svega transparentno, koristeći prevashodno postojeće organizacione i kadrovske kapacitete uz potrebna proširenja, koja se pokazuju kao neophodna.

Planirano je da implementaciju Strategije prati postojeći Sektor za razvoj stanovanja Ministarstva za održivi razvoj i turizam i novoosnovano Koordinaciono tijelo za monitoring i evaluaciju Strategije. Ovo se nameće kao nastavak preuzetih obaveza i aktivnosti predviđenih Akcionim planom politike stanovanja u Crnoj Gori od 2005-2008. godine, kao što i sama Nacionalna stambena strategija Crne Gore predstavlja logičan nastavak strateškog planskog djelovanja u stambenom sektoru koji je predviđen pomenutim Akcionim planom.

Sektor za razvoj stanovanja u Ministarstvu održivog razvoja i turizma je formiran u decembru 2008. godine nakon usvajanja Akcionog plana politike stanovanja sa zadatkom sprovođenja monitoringa i strateškog planiranja u stambenom sektoru Crne Gore. Na čelu Sektora je pomoćnik ministra, a Sektor je sastavljen od dva odsjeka: Odsjek za monitoring i razvoj, i Odsjek za upravljanje i održavanje stambenog fonda i razvoj stambenog zadrugarstva. Sistematizacijom koja je u toku trebalo bi kadrovski ojačati sektore, čime bi se stekli uslovi za bolje planiranje, koordinaciju i kontrolu stambene politike u narednom periodu. Pored ovog Sektora veoma je važno da se formiraju institucije i organi u jedinicama lokalne samouprave, koji će se baviti stambenom politikom i održavanjem stambenog sektora na lokalnom nivou. Do sada su samo formirane institucije u Podgorici, Nikšiću i Baru, što je nedovoljno za adekvatno ispunjavanje mjera Strategije na lokalnom nivou.

Koordinaciono tijelo za monitoring i evaluaciju Strategije će imati kontrolnu funkciju i treba ga osnovati odmah nakon prihvatanja Strategije od strane Vlade. Radom Koordinacionog tijela će rukovoditi pomoćnik ministra a članovi su po jedan predstavnik sljedećih institucija: Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva ekonomije, Uprave za nekretnine i Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju.

Koordinaciono tijelo će se baviti mjerama implementacije i evaluacije Strategije sa ekspertskog aspekta, tj. kontrolisaće i usmjeravati rad Sektora za razvoj stanovanja i aktivno će učestvovati u izradi operativnih planova za sprovođenje Okvirnog akcionog plana. Ono će se sastajati najmanje jednom u tri mjeseca a biće obavezno da dostavlja polugodišnje izvještaje o svom radu i rezultatima Ministarstvu održivog razvoja i turizma i godišnji izvještaj Vladi Crne Gore o realizaciji Nacionalne stambene strategije, po prethodno definisanom sadržaju.

Okvirni akcioni plan Nacionalne stambene strategije Crne Gore je urađen za period od 2011. do 2015. godine kroz četiri oblasti, sa navedenim glavnim strateškim ciljevima, specifičnim ciljevima, periodom implementacije, izvorima i dinamikom finansiranja. Pored toga naznačeni su nosioci zadataka i indikatori postignuća ciljeva. Pored izgradnje novih stambenih jedinica kao jedne od najvažnijih i finansijski najzahtjevnijih strateških ciljeva, izdvaja se i održavanje postojećeg stambenog fonda. U prilog prethodnom ide očigledno veoma loše stanje postojećih objekata, koje je prouzrokovao dosadašnji nemaran odnos vlasnika stanova prema zajedničkim prostorima i nikakvo ili minimalno ulaganje u održavanje objekata. Sve ovo upućuje na neophodnost da se posebno obrati pažnja na regulisanje sistema održavanja zgrada kolektivnog stanovanja, kroz striktno poštovanje Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada i animiranju etažnih vlasnika da se formiraju organi upravljanja u stambenim zgradama.

U toku perioda implementacije moguće je da će se pojaviti neki eksterni faktori i dodatna finansijska opterećenja koja se u ovom trenutku nisu mogla predvidjeti, tako da je neophodno kontinualno praćenje i adekvatno usklađivanje Okvirnog akcionog plana u manjem obimu. Za period od 2016. god. do 2020. god. planirana je izrada novog Okvirnog akcionog plana sa produžetkom planiranih mjera i aktivnosti iz prethodnog, uz neophodna usklađenja shodno tadašnjim potrebama i mogućnostima.

12. ZAKLJUČAK

Nacionalna stambena strategija ima dvanaest poglavlja u kojima se, pored uvoda, tretiraju sljedeća pitanja: presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere; opšti razvojni ciljevi; prioritetni strateški ciljevi; dosadašnje aktivnosti u oblasti stambene politike i drugim oblastima od uticaja na stanovanje; međunarodni regulatorni okvir; pozitivni primjeri strategija i politika iz oblasti stanovanja; SWOT analiza; okvirni akcioni plan – pretpostavke, mjere i instrumenti za monitoring.

12.1. PRESJEK POSTOJEĆEG STANJA SA FOKUSOM NA BARIJERE

Presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere ima više dijelova koji obuhvataju: pravni i institucionalni okvir; prikaz stanja u oblastima relevantnim za stanovanje; postojeću stambenu situaciju; stambenu situaciju posebnih ciljnih grupa; izgradnju stanova i procjenu sadašnjih i budućih stambenih potreba.

12.1.1. Pravni i institucionalni okvir

Na osnovu izvršenog prikaza *Zakonske regulative* izvedeni su sljedeći zaključci:

- nijednim od pomenutih zakona nije regulisana oblast socijalnog stanovanja, odnosno mjera i procedura koje treba preduzeti u cilju obezbjeđivanja prava na stambeni smještaj u skladu sa Evropskom socijalnom poveljom;
- zakonska regulativa se često mijenja, ponekad čak i u godini donošenja osnovnog propisa;
- mnoga pitanja se tretiraju u više različitih zakona, što otežava razumijevanje i primjenu istih;
- neophodno je u budućnosti, u fazama pripreme i usvajanja zakona studioznije pristupiti ovom problemu.

Na osnovu izvršenog prikaza *Prioritetnih strateških dokumenata* mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- osnovni strateški dokument Crne Gore je Nacionalna strategija održivog razvoja, a održivi razvoj je strateški cilj Crne Gore i kao takav je naglašen u svim analiziranim dokumentima;
- postoji međusobna usklađenost analiziranih dokumenata u pogledu pojedinačnih ciljeva i mjera u stambenoj oblasti i oblasti socijalne politike;
- u svim dokumentima prepoznate su mogućnosti sektora stanovanja, a samo u prostornom planu su date opšte napomene u vezi ovog sektora, sa naglaskom na očuvanje prostora i davanje prednosti rekonstrukciji i revitalizaciji (naselja);
- prostor je najvredniji resurs koji treba sačuvati, posebno od nelegalne gradnje i od suburbanizacije;
- omogućavanje jednakog pristupa uslugama, odnosno stanovanju, jedan je od koraka smanjenja siromaštva;
- povećanje kvaliteta života u nedovoljno razvijenim opštinama, podrazumijeva i mjere u vezi sa različitim načinima obezbjeđenja stanova;
- stanovanje je identifikovano kao izrazito investiciono podsticajan sektor.

Na osnovu prikaza *Institucionalnih okvira*, izvršene identifikacije glavnih učesnika i njihovih uloga, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- centralna vlast, a posebno Ministarstvo održivog razvoja i turizma u kojem djeluje Sektor za razvoj stanovanja, su osnovni subjekti u kreiranju stambene politike, i u skladu sa tim biće odgovorni za sprovođenje ove Strategije,
- na centralnom nivou biće potrebno angažovanje i drugih resora (ministarstva nadležna za rad, socijalnu politiku, finansije, ekonomiju, lokalnu upravu itd.), ali i drugih državnih organa (Uprava za nekretnine, Monstat itd.), kako bi se obezbijedilo koordinisano djelovanje u stambenom sektoru,
- u procesu decentralizacije vlasti, lokalnoj samoupravi su predate brojne nadležnosti, ali i omogućeno adekvatno obezbjeđenje prihoda, za realizaciju tih nadležnosti,
- uspostavljanjem i radom Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju, čiji su suosnivači Unija poslodavaca, Savez sindikata i Vlada Crne Gore, stvoreni su prvi preduslovi za obezbjeđenje stanova pod povoljnim uslovima, ali za ograničenu populaciju zaposlenih kod privrednih subjekata koji su članovi ovog fonda,
- broj i djelatnost stambenih zadruga se može smatrati nedovoljnim (izuzev djelatnosti stambene zadruge "Solidarno"), ali se očekuje da novodoneseni Zakon o stambenim zadruga da podstrek ovom obliku udruživanja zainteresovanih strana, naročito ako se ima u vidu zakonom stvorena mogućnost da i pravna lica mogu biti članovi zadruge, što do sada nije bio slučaj,
- uključivanjem lokalnih samouprava u projekte CFSSI i stambene zadruge Solidarno, kroz obezbjeđenje zemljišta i oslobađanja od naknada za komunalno opremanje zemljišta, daje se podstrek privatno-javnom partnerstvu koje je prepoznato kao jedan od značajnijih oblika stambenog finansiranja u zemljama u tranziciji.

12.1.2. Prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje

Na osnovu sprovedene analize može se konstatovati sljedeće:

- preliminarni rezultati popisa stanovništva obavljenog u 2011. godini potvrđuju aktuelnost potrebe za stanovima i u predstojećem periodu, s obzirom da demografski podaci ukazuju na blagi pad stanovnika od svega 0,019% u odnosu na 2003. godinu što ne može bitno uticati na potrebu za stanovima;
- opštu ekonomsku situaciju u zemlji, nakon perioda napretka i povećanja makroekonomskih pokazatelja do 2008. godine, od 2009. godine karakteriše negativan realan rast BDP, nelikvidnost banaka umjerena inflacija od 3.4% i budžetski deficit. Sve su ovo činjenice koje ne idu u prilog povećanju finansijske sposobnosti države da podrži programe usmjerene na poboljšanje stambene situacije i intervencije na stambenom tržištu. Izbor prioriteta i dinamike djelovanja države u stambenom sektoru mora biti pažljivo izvršen imajući u vidu prije svega troškove države i mogućnost obezbjeđenja sredstava za te potrebe;
- socioekonomska situacija stanovništva je u direktnoj vezi sa opštom ekonomskom situacijom, a prema datim pokazateljima, koji su mnogo manji od onih u Evropskoj Uniji (prosječnim zaradama, penzijama, učešćem troškova stanovanja u ukupnim rashodima domaćinstva, broju korisnika raznih oblika socijalnih primanja) može se reći da zadovoljenje osnovnih stambenih potreba za veliki broj stanovništva predstavlja veliki problem;
- relativno loše stanje katastra onemogućava uspostavljanje potpunije evidencije o stambenom fondu, a time i adekvatno planiranje i upravljanje zemljištem. Osim, toga nepostojanje i neažurnost katastra nepokretnosti onemogućava prikupljanje poreza na nepokretnosti, ali i naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta;

- stanje infrastrukture nije na zavidnom nivou, a posebno treba raditi na unapređenju korišćenja i zaštite vode u naseljima.

12.1.3. Postojeća stambena situacija

Kod postojeće stambene situacije, analizom je utvrđeno sljedeće:

- Prema popisu iz 2003. godine, stambeni fond Crne Gore je iznosio 253.135 stambenih jedinica (24,3% više u odnosu na 1991. godine). Ovaj broj je uključio i popis vikendica. Od ukupnog broja stambenih jedinica 55,3% se nalazilo u gradskim naseljima, a 44,7% u ostalim naseljima. U vlasništvu fizičkih lica je bilo oko 98% stanova, odnosno oko 98% površine svih stanova za stalno stanovanje.
- Prema istim podacima, Crna Gora je raspolagala sa 206.153 stanova za stalno stanovanje (ukupne površine 13.606.734 m²), od čega je 201.636 stanova registrovano kao stanovi u svojini fizičkih lica. Prosječan broj soba po stanu je 2.65.
- Prema istom izvoru oko 20% stanova je starije od 50 godina, a oko 39% je izgrađeno poslije 1980. godine. Od ukupnog broja stanova za stalno stanovanje, oko 93% čine stanovi u zgradama od tvrdog materijala. Procentualno je najzastupljeniji broj stanova sa kvadraturom od 51- 60 m² sa 15,62%, dok su ravnomjerno zastupljeni sa 12 do 13% stanovi sa 31-40 m², 41-50 m², 61-70 m², 81-100 m².
- U odnosu na opremljenost instalacijama, oko 88% stanova ima vodovodne instalacije, oko 99% ima elektroinstalacije; kupatilo ima oko 82% stalno nastanjenih stanova, a nužnik ima nešto više od 76%. Na javni vodovod priključeno je oko 67% stanova, dok je na javnu kanalizaciju priključeno oko 39% stanova za stalno stanovanje, centralno i etažno grijanje ima oko 3.7% stanova, a bez ikakvih instalacija je nešto oko 1% stanova.
- Prema popisu iz 2003. godine registrovano je 37.160 stanova za odmor i rekreaciju ukupne površine 1.977.028 m², od kojih je najveći broj se odnosio na stanove u vikend kućama.
- Upoređujući broj stanovnika sa brojem stambenih jedinica u prethodnom periodu, zaključujemo da je u 1991. godini odnos broja stanovnika i stambenih jedinica bio 3,6 stanovnika/stam. jed., a u 2003. godini je taj odnos 2,4 stanovnika/stam. jed, što ukazuje na poboljšanja stambene situacije i porast broja stambenih jedinica u tom periodu.
- Prema podacima MONSTAT-a iz 2009. godine Crna Gora raspolaže stambenim fondom od oko 228.000 stanova (ova cifra ne uključuje vikendice). Očigledno da je ovaj broj značajno veći od broja domaćinstava u istoj godini (oko 183.000), što znači da na 1.000 stanovnika dođe oko 350 stanova (prosjeak zemalja EU je 430 stanova). Dakle, stambena gradnja u Crnoj Gori zaostaje za potrebama. Situacija je još gora ako se ima u vidu činjenica da mnogi građani imaju po dva i više stanova, tako da veliki broj domaćinstava, naročito onih sa niskim i srednjim primanjima, nema riješeno stambeno pitanje.
- Prema zvaničnim podacima Uprave za nekretnine za 2010. godinu, određen broj građana Crne Gore posjeduje više od jednog stana. Po dva stana ima 44.744 građana, tri stana 13.120, četiri 4.976, a pet i više 1.795 građana.
- Popis stanova obavljen u tekućoj godini pokazuje da je došlo do porasta broja stanova za 62.984 stanova ili 24,9% u odnosu na broj stanova prema popisu u 2003. godini. Ukupan broj stanova u Crnoj Gori je 316.083 jedinica. U poređenju sa 2003. godinom odnos broja stanovnika i broja stanova je poboljšán i iznosi 1,9 stanovnika po stambenoj jedinici (u 2003. godini taj odnos je iznosio 2,4 stanovnika po stambenoj jedinici). Međutim, kako je naprijed konstatovano, očigledna je i dalje prisutna neravnomjerna vlasnička

raspoređenost stambenog fonda u Crnoj Gori, što aktuelizuje potrebu rješavanja stambenih potreba građana u Crnoj Gori u predstojećem periodu.

- Stanje stambenog fonda nije na zadovoljavajućem nivou. Otkupom stanova i promjenom zakonske regulative, obaveza održavanja stambenog fonda je u isključivoj nadležnosti etažnih vlasnika, koji su dosta inertni po tom pitanju. Za veliki broj zgrada nijesu imenovani organi upravljanja u skladu zakonom. Primjeri održavanja stanova po opštinama su različiti. Opšti je i nepobitni zaključak da je održavanje stanova na nezadovoljavajući način i ispod svih standarda.
- Neformalna gradnja nastaje kao rezultat raskoraka između realnih potreba za stanovanjem i ponude, koja se prožima kroz stambene, zemljišne, prostorne i razvojne politike. Najveći problem neformalnih naselja je loš kvalitet građenja i stanovanja zbog neadekvatne komunalne infrastrukture.
- Prema podacima Uprave za nekretnine, na teritoriji Crne Gore ima 39.922, ali prema nezvaničnim podacima, taj broj je oko 100.000 neformalnih objekata podignutih na teritoriji Crne Gore.
- Crna Gora je potpisnica Bečke deklaracije kojom je utvrđeno da će „prostorna, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja sa sveukupnom strukturom grada biti ključni faktor u pripremi za pristup EU“.

12.1.4. Stambena situacija i subvencije

Prilikom analize stambene situacije i subvencije posebnih ciljnih grupa može zaključiti sljedeće:

- Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica u Crnoj Gori trenutno boravi 10.760 interno raseljenih lica sa Kosova i 5.221 raseljenih lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.
- U 10 opština u Crnoj Gori je do sada izgrađeno 19 naselja sa 433 stambene jedinice za trajni smještaj ovih lica. Projekti su realizovani u saradnji sa UNHCR-om, NVO HELP i lokalnih samouprava, koje su obezbjedile zemljište i infrastrukturne priključke (Berane, Gusinje, Nikšić, Pljevlja, Podgorica, Kolašin, Andrijevica, Tivat, Herceg Novi). Pored toga postoji i 507 stambenih jedinica za privremeni smještaj ovih lica, što ukupno iznosi 940 stambenih jedinica.
- Broj korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice u 2009. godini se kretao od 12.827 porodica (januar 2009.) do 13.130 porodica (decembar 2009.), 13.198 (januar 2010.) do 13.746 porodica (decembar 2011.). Ovi podaci upućuju na zaključak da broj materijalno-neobezbijeđenih porodica u Crnoj Gori raste.
- Stambene subvencije i drugi podsticaji su redovni mehanizmi ostvarivanja socijalne stambene prakse u Evropi, a kod nas je relativno ograničeno,
- Rješavanje stambenog zbrinjavanja raseljenih lica postavljeno je kao jedno od sedam prioriteta za početak pregovora za pristupanje EU.

12.1.5. Izgradnja stanova

Analizom izgradnje stanova došlo se do sljedećih zaključaka:

- Izgradnja stanova je jedna od najznačajnijih mjera stambene politike koja istovremeno podstiče proizvodnju i zapošljavanje. Prema podacima Monstata, učešće vrijednosti izgradnje stambenih zgrada u odnosu na ukupnu vrijednost građevinskih radova, u periodu od 2005. do 2010. godine kretalo se od 33% do 50%.

- U uslovima djelovanja finansijske krize investitori-izvođači suočeni su sa problemom nelikvidnosti u odsustvu bankarske podrške za realizaciju započetih projekata i, s tim u vezi, problemom blokiranih sredstava u nezavršenim objektima, što je u krajnjem prouzrokovalo smanjenje cijena novoizgrađenih stanova.
- Osnovne karakteristike građevinarstva u Crnoj Gori su: nedostatak velikih preduzeća već samo mali broj srednjih preduzeća, a ostatak čine mala preduzeća; mali broj zaposlenih u preduzećima sa većim učešćem nerezidentne radne snage; velike kratkoročne obaveze koje su na visini stalne imovine koja je vjerovatno garant za te kredite; prisutnost velikih zaliha u poslovanju preduzeća; nedostatak resursa u preduzećima; nedostatak slobodnih finansijskih sredstava; nezadovoljavajući nivo mehanoopremljenosti; loša i neefikasna organizacija i mala produktivnost; nedostatak kvalitetnih kadrova; otežano dobijanje bankarskih garancija.
- Primarne mogućnosti za unapređenje procesa stambene izgradnje u Crnoj Gori u predstojećem periodu su: formiranje specijalizovanih fondova ili banaka koji bi na adekvatan način finansijski ispratili stambenu izgradnju; na lokalnom i prevashodno državnom nivou intenzivnije rješavanje problema socijalnog stanovanja, kao i stambene izgradnje namijenjene niskodohodovnim domaćinstvima; podsticanje svih mehanizama domaće štednje opredijeljene za rješavanje stambenih potreba; unapređenje kvaliteta sanacije postojećih objekata, saglasno kriterijumima evropskih direktiva; podsticanje implementacije javno-privatnog koncepta stambene izgradnje; podsticanje zainteresovanosti strateških partnera iz zemlje i inostranstva za proces stambene izgradnje.
- Neka od ključnih ograničenja procesa stambene izgradnje visokog kvaliteta, na čijem minimiziranju i suzbijanju treba raditi su: bespravna i nekvalitetna gradnja; nedovoljna usaglašenost katastarske evidencije sa stanjem stvari na terenu; nedovoljna usklađenost tehničke regulative i propisa projektovanja sa zemljama EU; nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura; nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima i slabosti u sprovođenju planova; pad ekonomskog rasta sa pojavom ekonomske krize; neusklađenost ponude i tražnje za radnom snagom i posljedice „rada na crno“.
- Jedan od potrebnih uslova za izgradnju objekata je i pravo građenja na građevinskom zemljištu. Uređenje građevinskog zemljišta je u nadležnosti lokalnih samouprava, a obuhvata pripreme radnje i komunalno opremanje. Troškovi, koje određuje lokalna samouprava, padaju na teret investitora.

12.1.6. Procjena sadašnjih i budućih stambenih potreba

Analizirajući sadašnje i buduće stambene potrebe mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- Na osnovu izvedene analize, u narednom desetogodišnjem periodu (do 2020. god.), treba obezbijediti ukupno 25.778 stanova, odnosno 2.578 na godišnjem nivou, za sljedeće populacije: zaposlene 9.061, porodice koje imaju pravo na otkup stanova 800, porodice koja stanuju u neuslovnim prostorijama 2.147, porodice koje koriste pravo na materijalno obezbjeđenje 2.129, porodice dugoročno nezaposlenih lica 500, porodice penzionera 7.805, porodice lica sa invaliditetom 1.170, porodice RAE populacije 1.232 i interno raseljerna lica 934.
- Među osnovnim problemima, ograničenjima i preprekama izdvajaju se sljedeći: nedostatak prostorno-planskih dokumenata; visoki troškovi za uređenje građevinskog zemljišta; osjetni nedostatak kapitala za investicije; duge procedure i teškoće pri rješavanju imovinsko-pravnih pitanja; nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura; pad tržišta nekretnina; slaba platežna moć stanovništva: veliki broj nezavršenih stanova i dugi period izgradnje.

- Najznačajniji potencijali stambene izgradnje u predstojećem periodu su: nesporne potrebe za stanovima, naročito mlađe populacije i određenih ciljnih grupa; nesporno značajni prostorni resursi; razvoj partnerstva između javnog i privatnog sektora; postojanje određene zainteresovanosti strateških partnera; potreba za usaglašavanjem sa evropskim standardima; uticaj građevinske proizvodnje na zapošljavanje i potrošnju određenih materijalnih dobara.

12.2. OPŠTI RAZVOJNI CILJ

Strategijom je utvrđena *vizija stambenog sektora* koja podrazumijeva: održiv stambeni sektor, koji će na razvijenom stambenom tržištu omogućiti svima da dođu do kvalitetnog stana primjerenog njihovoj sopstvenoj ekonomskoj moći, a za najugroženije obezbijediti odgovarajuće mehanizme pomoći.

Takođe, Strategijom je utvrđena *misija stambenog sektora* koja pretpostavlja: da bude dinamičan, organizovan, fleksibilan i održiv sistem, koji će uz podršku svih učesnika (države, lokalne samouprave, finansijskih i drugih ustanova, privrednih društava) razviti tržišne ali i druge mehanizme (različiti stambeni programi, subvencije i sl.) i stvoriti mogućnosti da domaćinstva i pojedinci zadovolje svoje različite stambene potrebe.

Desetogodišnji ciljevi države i svih državnih i lokalnih subjekata definisani su pojedinim poglavljima Strategije i Okvirnim akcionim planom.

Okvirna sredstva za petogodišnji period (2011-2015) definisana su Okvirnim akcionim planom i iznose ukupno 761.867.000 €, ito: iz državnog budžeta 29.835.000 €, iz donacija 85.588.000 €, kredita 139.092.000 €, a od sredstava koje će uložiti oni koji rješavaju sopstveno stambeno pitanje očekuje se 506.525.000 €. U ova sredstva nijesu računata sredstva lokalnih samouprava, niti sredstva predviđena drugim strateškim dokumentima.

12.3. PRIORITETNI STRATEŠKI CILJEVI

Prioritetni strateški ciljevi su: povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da riješe svoje stambene potrebe; podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru; unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda; stvaranje zakonskog i institucionalnog okvira za regulisanje stambenog sektora u pravcu harmonizacije sa propisima EU.

12.3.1. Povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da riješe svoje stambene potrebe

- Da bi se ostvarila vizija stambenog sektora i stambene politike Crne Gore neophodno je povećati dostupnost, adekvatnost i pristupačnost stanova za domaćinstva koja to ne mogu da ostvare na tržištu zbog nesrazmjere njihovih prihoda i cijene stana.
- U oblikovanju stambenih politika razvijeni su različiti pristupi u pogledu proizvodnje i raspodjele stanova. Intervencije države mogu biti usmjerene na subvencioniranje proizvođača (intervencije ponude) i subvencioniranje potrošača (intervencije tražnje).
- Podsticanje stambene izgradnje i intervencija države kroz subvencije mora se raditi saglasno sa regionalnim razvojnim ciljevima (stambena dostupnost u vezi mobilnosti radnih mjesta).
- Lokalne samouprave imaju značajnu ulogu u stimulanju izgradnje novih stambenih jedinica, za iznajmljivanje i prodaju, intenzivnijim opremanjem građevinskog zemljišta

potrebnom infrastrukturom. Isto tako moraju intenzivirati aktivnosti na donošenju urbanističko-planske dokumentacije u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

- U pravcu stimulisanja izgradnje stanova može se razmišljati i o podsticanju nadogradnje kao relativno jeftinijem načinu obezbjeđenja socijalnih stanova, Za nadogradnju je utvrđena procedura Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima i Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

12.3.2. Podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru

- Prioritetna opcija za stambeno zbrinjavanje posebnih ciljnih grupa je obezbjeđenje dovoljnog broja stanova u javnom sektoru za zakup (stanovi u vlasništvu opštine), što sada nije slučaj, jer u Crnoj Gori sada ima samo 600 ovakvih stanova.
- Veoma je važno utvrđivanje kriterijuma i procedura za dodjelu stanova ciljnim grupama. U tom smislu na nivou države treba definisati glavne principe u formi Zakona o socijalnom stanovanju: pojam socijalnog stanovanja, graničnu vrijednost prihoda domaćinstva, nadležnosti, izvore finansiranja, način korišćenja sredstava, institut zaštićene zakupnine. Podzakonskim aktima bi trebalo konkretnije definisati raspodjelu ovih stanova, a na nivou lokalne samouprave bi trebalo definisati visine zaštićene zakupnine.

12.3.3. Unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda

- U skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada potrebno je donijeti odgovarajuće podzakonske akte.
- Nadležni organi, a naročito inspekcije treba da posvete posebnu pažnju organizovanju organa upravljanja stambenom zgradom u skladu sa Zakonom svojinsko pravnim odnosima, jer je evidentno da su vlasnici stanova nezainteresovani za osnivanje ovih organa, a lokalne samouprave inertne u pogledu korišćenja prava za imenovanje privremenih upravnika i drugih prava iz ovog zakona.
- Potrebno je promovisati i podržati profesionalno obavljanje poslova upravljanja zgradama, umjesto amaterskog angažovanja upravnika što je omogućeno Zakonom o svojinsko pravnim odnosima.
- Treba stimulisati razvijanje konkurencije u pružanju usluga održavanja što je u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada. U tom smislu treba podsticati formiranje privrednih društava različitog oblika koja bi se bavila održavanjem stambenih zgrada (kroz poreske olakšice za izvjestan period, ili kroz obezbjeđenje kreditnih linija za "start up" kredite, uz učešće Direkcije za mala i srednja preduzeća.
- Upostavljanjem stalnih izvora finansiranja za održavanje stambenih zgrada kroz izdvajanje etažnih vlasnika i participacije lokalnih samouprava, stvorili bi se dobri preduslovi za uspješno održavanje i očuvanje stambenog fonda.
- Edukacijom građanstva - u smislu upoznavanja sa pravima, obavezama i kaznenim mjerama koje su obuhvaćene zakonima iz oblasti stanovanja, održavanja stambenih zgrada, ali i dijelom Zakona o obligacionim odnosima koji se odnosi na zakupe, olakšali bi se poslovi na održavanju i očuvanju stambenog fonda.

12.4. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

Sa reformom stambene politike započeto je 1990. godine donošenjem Zakona o stambenim odnosima, a nastavak reforme sa orijentacijom na veće učešće tržišnih mehanizama u ovom

sektoru, može se vezati za period 2000-2005. godine. Donešen je Akcioni plan politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine i u proteklom periodu realizovani neke od aktivnosti u različitim oblastima u vezi sa stanovanjem.

Izvršena je *Izmjena postojećih i donošenje novih propisa*: Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (2008.); Zakon o svojinsko-pravnim odnosima (2009.); Zakon o stambenim zadrugama (2010.); Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada (2011.).

U cilju razvoja *institucionalne infrastrukture i podizanja kapaciteta državne uprave* za ostvarivanje politike stanovanja osnovan je (2008. godine) Sektor za razvoj stanovanja u okviru Ministarstva održivog razvoja i turizma, koji svoju djelatnost obavlja kroz dva odsjeka. U nadležnosti ovog Sektora je realizacija više projekata iz oblasti stanovanja, a prevashodno realizacija preostalih mjera i aktivnosti iz Akcionog plana. Vođenje stambene politike na lokalnom nivou nije adekvatno institucionalno unaprijeđeno. Samo mali broj opština osnovao je posebne institucije u čijoj je nadležnosti stambena politika, kao i održavanje stambenog fonda.

Na nacionalnom nivou sada funkcioniše *Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju* u kojem su učešće uzeli Vlada, Unija poslodavaca i Savez sindikata Crne Gore. Fond funkcioniše kroz privatno javno partnerstvo sa lokalnom samoupravom i kroz dobrovoljno učešće ulagača-članova Fonda, čime se obezbjeđuju neophodna sredstva za izgradnju stanova.

Nameće se neodložna potreba osnivanja stambenih fondova na nivou lokalnih samouprava, što je bilo predviđeno Akcionim planom stanovanja 2005-2008 god.

Od usvajanja Akcionog plana politike stanovanja realizovani su ili su u toku projekti: Projekat „1000 stambenih kredita“ (2006. godina), kojim je planirano 1000 kredita, vrijednosti 25,5 miliona, a realizovano 595 u ukupnoj vrijednosti 12.33 miliona €; projekat „Stanovi solidarnosti“, čija je realizacija u toku i odvija se veoma usporeno; Projekat „1000 plus stanova“ u okviru kojeg je podnijeto 1.100 aplikacija, odobreno 814, a tek 433 aplikanta su potpisala kupoprodajni predugovor¹⁹² u ukupnoj vrijednosti od oko 22 mil. eura od 30.435.379 € kreditnog limita.

Shodno obavezama preuzetim potpisivanjem Bečke deklaracije, u cilju *regulisanja naselja sa evidentnom nelegalnom stambenom izgradnjom* Crne Gora se obavezala da do 2015. godine aktivno realizuje projekte rješavanja problema ovih naselja putem: legalizacije i poboljšati neformalna naselja na održivi način i onemogućiti buduća neformalna naselja.

12.5. MEĐUNARODNI REGULATORMI OKVIR

U ovom dijelu obrađeni su: Evropska stambena povelja i Deklaracije, povelje i konvencije Ujedinjenih Nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja.

12.5.1. Evropska stambena povelja

- Evropska stambena povelja i Odluka definišu uputstva u domenu izrade nacionalnih stambenih programa, sa idejom da Vlade država članica odrede opšti okvir stambene politike, a da lokalne vlasti oblikuju stambene programe prema sopstvenim potrebama.
- Konkretan rezultat usvajanja Evropske stambene povelje je to da od 2007. godine nove članice Evropske Unije mogu koristiti strukturne fondove za obnovu socijalnih stanova i urbanu obnovu.

¹⁹² „Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje“, Ministarstvo održivog razvoja i turizma“, Rezime, Izvještaj za period oktobar - mart 2011. godine.

- Evropska stambena povelja je formirana sa osnovnim ciljem da se svim građanima Evropske Unije obezbijedi pristojno stanovanje, uz isticanje doprinosa stambene politike u dijelu zapošljavanja na izgradnji, renoviranju i održavanju stanova.

12.5.2. Deklaracije, povelje i konvencije Ujedinjenih nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja

Međunarodna dokumenta donijeta na nivou Ujedinjenih Nacija su:

- *Vankuverska deklaracija* koja je posvetila pažnja urbanom zemljištu i koja je poznata kao HABITAT I od kada se sve aktivnosti vezane za ljudska naselja, u okviru Ujedinjenih Nacija, vode pod imenom HABITAT.
- *Carigradska deklaracija* je rezultat Konferencija Ujedinjenih Nacija održana u Istanbulu 1996. godine (poznata pod nazivom HABITAT II) koja je dala poseban akcenat pravu na stanovanje.
- *Deklaraciju o gradovima i drugim ljudskim naseljima u novom milenijumu*, kao rezultat zaključaka Istanbulske konferencije, Generalna skupština Ujedinjenih Nacija je usvojila u junu 2001. godine. Ovim dokumentom je potvrđena obaveza zalaganja države da obezbijedi pristupačno pristojno stanovanje, što podrazumijeva zdravo, bezbjedno i finansijski dostupno stanovanje.
- *Agenda HABITAT* ne definiše samo stan pod pojmom adekvatnog stanovanja, već i pravo na privatnost, prostor, fizičku dostupnost, bezbjednost, bezbjednost boravka, stabilnost i trajnost, osvjetljenje, grijanje i ventilaciju, infrastrukturu (vodosnabdijevanje, odvođenje otpadnih voda, odnošenje čvrstog otpada), zdravlje, rad i osnovne usluge.
- *Međunarodna konvencija ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava* u članu 11. stav 1. kaže: „Države potpisnice ove konvencije priznaju svačije pravo na adekvatan životni standard pojedinca i njegove porodice, uključujući pristojnu ishranu, oblačenje i stanovanje, kao i pristojan nivo poboljšanja uslova života.
- *Deklaracija o životnoj sredini i održivom razvoju* iz Rio de Žaneira u kojoj se ističe pravo na razvoj koje se podjednako odnosi na razvojne potrebe i na potrebe zaštite životne sredine za sadašnje i buduće generacije.

Dokumenta donijeta na nivou Evropske Unije su:

- *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* definiše pravo poštovanja privatnosti i porodičnog života, a u sklopu toga i pravo na dom. U Protokola broj 1 ove konvencije definisano je pravo na „mirno uživanje u sopstvenoj imovini“. Ova konvencija je ratifikovana od strane državne zajednice Srbija i Crna Gora 2003. godine.
- *Revidovanim ugovorom o osnivanju Evropske Unije* se dopunski obavezuju zemlje potpisnice ugovora da obezbijede efikasno korišćenje prava na stanovanje.
- *Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima* iz 2000. godine uvodi novi segment u oblasti prava stanovanja.
- *Izmijenjena Evropska socijalna povelja* iz 1996. godine u svom uvodnom dijelu ističe da „svako ima pravo na stanovanje“ i dalje obavezuje zemlje potpisnice da je stanovanje pravo koje treba obezbijediti licima sa invaliditetom, starim licima i porodicama u cilju ostvarivanja njihovih prava na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu.
- *Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjinana* Savezna Republika Jugoslavija je 1998. godine prihvatila donošenjem Zakona u djelu prava manjina spada i pravo stanovanja.

- *Lajpciška povelja o evropskim gradovima* iz 2007. godine. u kojoj je obrađena kultura građenja u spoju sa vlasničkim, socijalnim, kulturnim i ekološkim okruženjem. Osnovna ideja Lajpciške povelje je ostvarivanje politike integrisanog urbanog razvoja sa koordinacijom prostornih, sektorskih i vremenskih okvira održivog razvoja gradova. Vota

Najznačajnije direktive Evropskog komiteta iz oblasti fiskalne politike i energetske efikasnosti, koje se djelimično odnose i na stanovanje su:

- *Direktiva Evropskog Komiteta broj 2006/112* koja se odnosi na primjenu zajedničkog sistema poreza na dodatu vrijednost. Osnovna ideja poreza na dodatu vrijednost jeste formiranje jedinstvene poreske stope na što široj poreskoj osnovici sa težnjom da se napravi što manje izuzetaka u dijelu promjene osnovne poreske stope. Dodatak III ove direktive sadrži listu 18 proizvoda i usluga na kojima je dozvoljeno primijeniti sniženu stopu poreza na dodatu vrijednost, među kojima su neke od usluga u vezi sa stanovanjem i posebno izgradnja i obnova socijalnih stanova i usluge vezane za čišćenje ulica i prikupljanje i obradu otpada.
- *Direktiva Evropske Unije 2002/91 o energetske efikasnosti zgrada* koja daje niz mjera koje treba države članice Evropske Unije da preduzmu u cilju podizanja energetske efikasnosti zgrada s obzirom da se oko 40% ukupne utrošene energije u Evropi troši u objektima za stanovanje i objektima komercijalne namjene. Sa ovom direktivom usaglašen je Zakona o energetske efikasnosti u Crnoj Gori.

12.6. POZITIVNI PRIMJERI STRATEGIJA I POLITIKA IZ OBLASTI STANOVANJA

- Analizom *strategije stanovanja* Makedonije, Slovenije i Češke može se utvrditi da su sve ove strategije isticale opšte i posebne ciljeve rješavanja problema stanovanja u tim državama. Svi pozitivni primjeri i iskustva iz ovih strategija razmatrani su prilikom izrade Nacionalne stambene strategije Crne Gore. Relativna sličnost problema u obezbjeđenju i unapređenju stanovanja u ovim zemljama i Crnoj Gori je što su ove zemlje do kraja osamdesetih i početka devedesetih godina prošlog vijeka imali socijalistički sistem upravljanja, pa su se prelaskom na tržišni model javili mnogobrojni socijalni i ekonomski problemi.
- Izgradnja *neformalnih naselja* u Crnoj Gori, kao i u većini zemalja jugoistočne Evrope doživljava ekspanziju tokom devedesetih godina prošlog vijeka kao rezultat tadašnjih političkih dešavanja i socijalno-ekonomskih prilika. Rješavanju problema neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi pristupilo se nakon 2004. godine kada je usljed potrebe integracija u Evropsku Uniju potpisana Bečka deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima za neformalna naselja u jugoistočnoj Evropi. Potpisnici Bečke deklaracije su bili: Albanija, Makedonija, Crna Gora i Srbija. Analizom modela i pristupa rješavanju problema neformalnih naselja u zemljama iz okruženja (Srbija, Hrvatska, Kosovo) i upoređenjem sa predlogom rješenja u Crnoj Gori, utvrđeno je da se problemi, manje više, isti ili slični u svim zemljama. Isto tako, sve zemlje preduzimaju iste ili slične mjere za eliminisanje neformalne gradnje i dovođenja naselja na nivo koji je potreban za život ljudi, pri tome Crna Gora posebno insistira na seizmičkoj bezbjednosti.
- *Modeli vlasništva* u stanovanju i održavanju stambenih zgrada primjenjeni u svjetskoj praksi su: *etažno (Dualističko) vlasništvo* (sistem pojedinačnog vlasništva nad stambenom jedinicom i zajedničkog vlasništva nad zemljištem i zajedničkim djelovima zgrade), *Unitarni model* (suvlasnici zgrade posjeduju određeni udio u vlasništvu i ekskluzivno pravo na korišćenje određenog stana u zgradi) i *Finski model* (suvlasnik je vlasnik dijela u društvu sa ograničenom odgovornošću, koje je osnovano isključivo u svrhu vlasništva u stanovanju).

Kod svih modela vlasništva u stanovanju javljaju se problemi koji nastaju u momentu potrebe za velikim opravkama zajedničkih djelova objekta. Finski model je u praksi pokazao najbolje rezultate u pogledu održavanja i upravljanja održavanjem stambenih zgrada, dok je etažni model pokazao problematičnost sa aspekta volonterskog učešća i rada u upravljanju stambenim zgradama.

- *Model vlasništva* u Crnoj Gori je najbližiji modelu etažnog (dualističkog) vlasništva. Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada i Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima se uređuju prava i obaveze etažnih vlasnika u pogledu održavanja stambene zgrade i zajedničkih djelova stambene zgrade, kao i druga pitanja od značaja za oblast stanovanja.

Kod nas su najizraženiji problemi redovnog održavanja i izvršavanja nužnih i hitnih radova na zajedničkim djelovima zgrada i pored toga što pojedine lokalne samouprave participiraju sa 50% u cijeni ovih radova.

12.7. SWOT ANALIZA

Kod swot analize istaknute su: prednosti (usvojeni strateški dokumenti, članstvo u evropskim institucijama, zaštita imovinskih prava i dr), mogućnosti (donošenje novih propisa, uspostavljanje precizne evidencije nekretnina, fiskalni instrumenti, legalizacija bespravno podignutih objekata idr.), slabosti (veliki broj objekata bez građevinske i upotrebne dozvole, mali broj objekata u javnom stambenom sektoru, problematika održavanja stanova i stambenih zgrada i dr.) i opasnosti (ekonomska kriza, neefikasna kontrola, nekvalitetna gradnja i dr.) koje mogu uticati na stanje u stambenom sektoru.

12.8. OKVIRNI AKCIONI PLAN

Okvirnim akcionim planom su obuhvaćeni osnovni strateški ciljevi kroz četiri prioriteta strateškog cilja: zakonski okvir, institucionalni okvir, održavanje stambenog fonda i povećanje dostupnosti stambenog prostora. Kod zakonskog okvira opšti strateški cilj je stvaranje zakonskih pretpostavki za unapređenje stanja u oblasti stanovanja, koji treba da se realizuje kroz deset specifičnih strateških ciljeva. Planirano je da se sve mjere sprovedu do 2014. godine sa ukupnom investicijom države od 38.000 € iz donacija.

Unapređenje institucionalnog okvira je planirano da se sprovede kroz osnivanje stambenih fondova na lokalnom nivou, unapređenje evidencije, jačanje uloge lokalnih vlasti i obuku kadrova. Predviđene državne investicije za period od 2011-2015 godine iznose 85.000 € iz donacija i drugih izvora.

Održavanje stambenog fonda je veoma bitan strateški cilj na koji se u budućnosti mora obratiti posebna pažnja kako bi se zaustavilo dalje propadanje stambenog fonda i kako bi otpočela rekonstrukcija zgrada sa aspekta energetske efikasnosti. Planirano ulaganje u narednom petogodišnjem periodu je procijenjeno na 20.300.000 €, sa obezbjeđenjem iz donacija.

Povećanje dostupnosti stambenog prostora je strateški cilj koji pretpostavlja najveće finansijsko ulaganje, jer je osnovni način povećanja dostupnosti nova stambena izgradnja. Ona je u ovom strateškom cilju raščlanjena na izgradnju stanova za rješavanje stambenih potreba zaposlenih i posebnih ciljnih grupa (siromašna lica, lica koja koriste pravo na materijalno obezbjeđenje porodice, dugogodišnje nezaposlena lica, penzioneri, lica sa invaliditetom, RAE populacija i interno raseljena lica). Pored stambene izgradnje značajno mjesto zauzima i rješavanje problema neformalnih naselja, za koje nije navedena visina finansijskog ulaganja jer će se to odvijati prema posebnom programu koji je usvojila Vlada Crne Gore. Ukupna finansijska ulaganja su

procijenjena na 741.431 €, od čega 546.783.000 € iz sopstvenih sredstava građana, a ostalo putem donacija i kredita.

Zbirno gledano, procijenjeno je da je u periodu od 2011-2015 godine potrebno 761.854 €, i to 15,1% iz donacija, 18,4% iz kreditnog zaduženja države i 66,5% iz sopstvenih sredstava budućih vlasnika stambenih jedinica.

12.9. INSTRUMENTI ZA MONITORING I EVALUACIJU

Implementacija Nacionalne stambene strategije zahtijeva koordinaciju aktivnosti svih zainteresovanih subjekata na nivou države i na lokalnim nivoima, u skladu sa njihovim zakonskim ovlašćenjima i obavezama. U tom smislu potrebno se usresrediti na realizaciju Okvirnog akcionog plana, kojim su određeni ciljevi, rok za implementaciju, potrebna sredstva, nosioci zadataka i indikatori postignuća ciljeva.

Strategijom je predviđeno da monitoring i evaluaciju implementacije izvršavaju Sektor za razvoj stanovanja Ministarstva održivog razvoja i turizma i Koordinaciono tijelo za monitoring i evaluaciju, koje bi trebalo osnovati odmah nakon usvajanja Strategije od strane Vlade Crne Gore. Njega bi sačinjavali predstavnici nadležnih ministarstava i stručnjaci iz institucija koje aktivno učestvuju u kreiranju i sprovođenju stambene politike.

O radu Sektora i Koordinacionog tijela bi se periodično izvještavalo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada i šira javnost. Njihova uloga će biti značajna i kod revizije Okvirnog akcionog plana 2015. godine i usvajanja novog za period do 2020. godine.

13. LITERATURA

1. Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje- rezime , 09.mart 2010.
2. Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje- Izveštaj sa prezentacijom projekta, Prijava za kredit CEB, FIP 16901, 09.mart 2010.
3. Analiza realizacije Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori za 2006. godinu, Ministarstvo za ekonomski razvoj
4. Analiza realizacije Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori za 2007. godinu, Ministarstvo za ekonomski razvoj
5. Analiza realizacije Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori za 2008. godinu, Ministarstvo za ekonomski razvoj
6. Analiza realizacije Akcionog plana politike stanovanja u Crnoj Gori za 2009. godinu, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine
7. Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, 2010
8. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini, Stanovi, korišćenje i nastanjena lica, Monstat, 2005.
9. Akcioni plan politike stanovanja u Crnoj Gori, za period 2005-2008, Ministarstvo za ekonomski razvoj, 2005.
10. Predlog projekta za povećanje energetske efikasnosti u stanovanju i objektima ostalih namjena
11. Projekat kredita za domaćinstva koja nemaju riješeno stambeno pitanje- Izveštaj sa prezentacijom projekta (nacrt), IIBW –Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, 2010.
12. Martti Lujanen: Pravni izazovi kod obezbijedivanja redovnog održavanja i popravki u stambenim naseljima u kojima žive njihovi vlasnici, www.emeraldinsight.com/1756-1450.htm
13. Predlog Zakona o stambenim zadrugama
14. Zakon o stambenim zadrugama, Sl. list CG Sl. list CG. 73/10
15. Radna verzija Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada
16. Predlog Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada
17. Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, Sl. list CG 04/11
18. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Sl. list CG, br. 51/08, 40/10
19. Projektni zadatak za izradu Nacionalne stambene strategije, Ministarstvo uređenja prostora i izgradnje objekata, 2010.

20. Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine- nacrt, Aneks 8.5. Investicije u stanovanju
21. Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine- radni materijal
22. G. Bežovan: "Europska stambena povelja", Revija za socijalnu politiku, Svezak 14, Br. 3, 2007. (str.392-399),
23. K.D. Andrews: "Stanovanje in urbanizacija: Gradnja večstanovanjskih objektov", 2010, http://www.planetgv.si/upload/htmlarea/images/prezentacije/gradbeniki_2010/DimistrovksaAndrewsKaliopa.pdf
24. V. Wiesner-Mijić; "Krah Vladine stambene strategije", <http://www.pametnakuna.hr/nekretnine/krah-vladine-stambene-strategije>
25. Nacionalni stanovanjski program (NPSta), Uradni list RS, št. 43/2000
26. "Več tržnih, manj neprofitnih stanovanj", 2009. http://24ur.com/bin/article_print.php?article_id=3195691§ion_id=2
27. "Novosti: Ministrstvo za okolje in prostor uresničilo Nacionalni stanovanjski program", 2009. <http://www.mop.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12118/7308/>
28. Revizijsko poročilo: Nacionalni stanovanjski program, Računsko sodišče Republike Slovenije, 2009.
29. B. Topić: Pravo na adekvatno stanovanje -Stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih u BH. kontekstu, 2008, <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?a=print&l=bs&id=1223>
30. G. Bežovan: " Stanovanje i stambeni sustavi u zapadnim zemljama ", Revija za socijalnu politiku, Svezak 6, Br. 2, 1999. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/297/301>
31. Cirman: "Strategija rabe stanovanj mora biti usklajena s strategijo gospodarskega razvoja: stanovanjska raba", www.ds-rs.si/dejavnost/posveti/RabaStanovanj/Cirman.doc
32. H.Vestergaard: "Danish housing system, policy trends and research",2002, www.sbi.dk/download/pdf/center_for.../danish_housing_dublin.pdf
33. Housing, building and urban affairs in Denmark, Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, http://people.plan.aau.dk/~est/Valuation/BBR/housing_building_and_urban_affairs_in_denmark.pdf
34. Стратегија за домување на Република Македонија (2007-2012), Министерство за транспорт и врски, 2007, http://www.mtc.gov.mk/new_site/mk/storija.asp?id=612
35. Sheffield housing survey, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-regeneration-survey/survey>
36. Response to the Housing Green Paper "Homes for the future: more affordable, more sustainable", Sheffield City Council, 2007, www.guardian.co.uk/society/2007/jul/24/communities1
37. Homelessness Strategy 2003-2008, Sheffield, 2003, www.homelesspages.org.uk/node/21755
38. Housing Strategy Action Plan 2007-2010, Final Progress Update, Strategic Housing Service, Sheffield, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-strategies>

39. Housing Strategy Action Plan 2007-2010 Summary Report, Strategic Housing Service, Sheffield, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-strategies>
40. Housing Strategy and Policy Framework for Sheffield, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-strategies>
41. Older People's Housing Strategy 2007-2012, Sheffield City Council, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-strategies>
42. Strategic housing: Market assessment, Final report, Sheffield, 2007, <http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/housing-services/housing-strategies>
43. Informacija o aktivnostima na Projektu Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti (SSSSI), Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2009.
44. Informacija o sprovođenju Strategije za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti (SSSSI), Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2010.
45. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu
46. Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite za period 2008-2012, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2008.
47. Strategija za suzbijanje siromastva i socijalne isključenosti, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2007.
48. Bilten IV (april - jun 2006.), Ministarstvo finansija, 2006.
49. Kratak pregled institucionalnog razvoja Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju, <http://cfssi.me/ofondu.html>
50. Ka pristojnim stanovima za siromašne i ranjive: Analiza socijalnog stanovanja u zemljama Evropske Unije, regionu i Srbiji- Preporuke u prilog razvoju socijalnog stanovanja u Srbiji
51. Beograd, Grupa 484, Beograd, 2008.
52. Nacionalni program za integraciju Ccrne Gore u EU (NPI) za period 2008 – 2012. Vlada Crne Gore, 2008.
53. "Policy framework for sustainable real estate markets; Principles and guidance for the development of a country's real estate sector", United Nations Economic Commission for Europe, Working Party on Land Administration, Real Estate Market Advisory Group www.unece.org/hlm/documents/Publications/policy.framework.e.pdf
54. Program socijalne stambene politike glavnog grada –Podgorice 2007. – 2010.godina
55. Decisions on matters relating to the Committee on Housing and Land Management, Economic Commission For Europe, 2007
56. Informator, Zadruga Solidarno, 2008/2009 .
57. Prosjecne zarade (plate), Saopštenje br 5, Zavod sa statistiku Crne Gore, 2011.
58. Anketa o potrošnji domaćinstava, Zavod sa statistiku Crne Gore, 2006.
59. Oluka o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, Skupština opštine Tivat, 2009.
60. Odluka o naknadi za uređivanje građevinskog zemljišta, Opština Bar, 2009.

61. Regionalna studija o katastru, Državna geodetska uprava Republike Hrvatske, 2008.
62. Housing Statistics in the European Union 2010, Ministry of the Interior and Kingdom Relations
63. Godišnji izvještaj o realizaciji Nacionalnog programa zaštite potrošača, za period april 2008 – mart 2009 godine, Podgorica, 2010..
64. Izvjestaj o stanju uređenja prostora za 2009, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine
65. Godišnji izvještaj o realizaciji Nacionalnog programa zaštite potrošača, za period april 2008 – mart 2009 godine
66. Izvještaj o stanju uređenja prostora glavnog grada Podgorice za 2010.godinu, Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine
67. Projekat zemljišne administracije i upravljanja Land Administration and
68. Management Project – LAMP, <http://www.mse.gov.me/rubrike/lamp/lamp/96511/Projekat-zemljisne-administracije>
69. Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 2010.
70. Nacionalni program zaštite potrošača za period 2010-2012, Ministarstvo ekonomije, 2010.
71. Spatial Planning Support Project in Montenegro- Revised Project document and No-cost extension proposal, June 2009- December 2010, Ministarstvo za ekonomski razvoj, 2009.
72. Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća 2007-2010, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, 2007.
73. Strategija energetske efikasnosti Republike Crne Gore -Finalni Izvještaj, Tehnička podrška Ministarstvu Ekonomije i EPCG, 2005.
74. D. Kunovac, E. Đozović, G. Lukinić, A. Pufnik: "Primjena hedonističke metode za izračunavanje indeksa cijena nekretnina u Hrvatskoj", Istraživanja I-20, lipanj 2008. Narodna Banka Hrvatske
75. Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka, UNDP, 2009.
76. Srednjoročni program radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti za period 2008 - 2013 godine, Ministarstvo finansija, Urava za nekretnine, 2007.
77. Politika i strategija razvoja turizma Crne Gore do 2020. godine, Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, 2008.
78. Zakon o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne povelje, Sl. list CG - Menunarodni ugovori br. 06/09
79. Zakon o stambenim odnosima, Sl.list SRCG, 45/90
80. Zakon o poticanju prodaje stanova, Hrvatski sabor, 2010.
81. Plan državnih sredstava iz kojih se odobrava zajam prilikom kupnje stana, Vlada Republike Hrvatske, 2010.
82. Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, Hrvatski sabor 2009.

83. Analiza ostvarivanja ekonomske politike Crne Gore za devet mjeseci 2010. godine, Ministarstvo finansija, 2010.
84. Analiza ostvarivanja ekonomske politike Crne Gore za devet mjeseci 2009. godine, Ministarstvo finansija, 2009.
85. N. Fabris, Z. Kalezić: Analiza tržišta nekretnina, radna studija br. 15, Centralna banka Crne Gore, Podgorica, 2008.
86. Studija stambenog sektora Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Sektor-za-urbanizam-prostorno-planiranje-i-stanovanje-162-c5-content.htm>
87. Ekonomska politika Crne Gore za 2010. godinu, Ministarstvo finansija, 2009.
88. Ekonomska politika Crne Gore za 2011. godinu, Ministarstvo finansija, 2010
89. B. Vuković, Lj. Perović: Building institutional framework for sustainable development in Montenegro, thermalscience.vinca.rs/2010/3/3
90. Housing finance systems for countries in transition principles and examples, Economic Commission for Europe, UN, 2005.
91. Prvi izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije održivog razvoja Crne Gore, za period april 2007 - mart 2008, Kancelarija za održivi razvoj, 2008.
92. Analiza primjene zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, www.mzopu.hr/doc/IZVJ_ZAKON_poticanje_ulaganja_2010.pdf
93. Subvencionisani stambeni krediti u 2009. godini, <http://www.krediti.rs/blog/subvencionisani-stambeni-krediti-2009/#play>
94. Mišljenje, predlozi i sugestije Upravnog odbora Zajednice opština
95. na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti, 2010.
96. Prostorni plan Crne Gore do 2020, Ministarstvo za ekonomski razvoj, 2008.
97. Uputstva o socijalnom stanovanju, www.ekoplan.gov.rs/src/...953/.../social_housing_guidelines_ece_serb.pdf
98. Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014, Ministarstvo ekonomije, 2010.
99. Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, 2007.
100. Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore, Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine, 2007.
101. Strategija za suzbijanje siromastva i socijalne isključenosti, Ministarstvo, zdravlja rada i socijalnog staranja, 2007.
102. Country profiles on the housing sector Serbia and Montenegro, UNECE, 2006.
103. Uredba o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, Sl. list RCG. 23/03, 26/04, 40/04, 60/04, 31/05
104. Vujadinovic, Lj.: Fenomen i politika stanovanja i kompetitivnost društvenog sistema, www.socioloskaluca.ac.me/Drugi%20broj%202010.htm
105. Zakon o budžetu Crne Gore za 2011. godinu, Sl. list CG 78/10

106. Zakon o porezu na nepokretnosti, Sl. list RCG 65/01, 69/03, 75/10
107. Zakona o socijalnom stanovanju, Sl glasnik RS 72/09
108. Izvešće o provedbi zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM), u 2009. godini, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010.
109. Zajednicki memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, 2007.
110. M. Tepuš: "Analiza modela financiranja dugoročnih kredita posredstvom tržišta kapitala u Hrvatskoj", Ekonomski pregled, 58 (7-8) 465-488 (2007)
111. Svetlik: "Reforma socijalne politike u Sloveniji: postupni pristup", Rw. soc. polit. god. H, br. 3, str. 231-242, Zagreb 1995.
112. Ferrera , M Matsaganis, S. Sacchi: "Model otvorene koordinacije protiv siromaštva: Novi "proces socijalnog uključivanja" Europske Unije", Rev. soc. polit. god. 11, br. 3-4, str 395-409, Zagreb 2004.
113. S. Arsovski: "Kvalitet života: stalni proces ostvarivanja ljudskih vrednosti", Festival kvaliteta, Kragujevac, 2006.
114. Stanovanje kao ljudsko pravo, www.arh.bg.ac.rs/.../10%20Stanovanje%20kao%20ljudsko%20dobro.pdf
115. K. Petovar: Socijalno stanovanje, http://www.arh.bg.ac.rs/upload/0809/Diplomske_akademske_studije/Semestar_01/Socijalno_stanovanje/Socijalno%20stanovanje%20tekst.pdf
116. S. Mandič: "Socijalno stanovanje u Sloveniji: institucija na marginama tranzicijskih procesa", Druš. istraž. Zagreb 9/god. 3 (1994), br. 1, str. 35-53
117. G. Bežovan: "Prilog preispitivanju potencijala za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj", Druš. istraž. Zagreb 9/god. 3 (1994), br. 1, str. 89-103
118. G. Lindebrg: "Socijalno stanovanje u Švedskoj- problemi i perspektive", Druš. istraž. Zagreb 9/god. 3 (1994), br. 1, str. 21-34
119. G. Bežovan: "Neprofitne stambene organizacije i izazovi njihovog razvoja u Hrvatskoj", Rev. soc. polit. god. 15, br. 1, str 39-56, Zagreb 2008.
120. G. Bežovan: "Procjena standarda stanovanja u Zagrebu kao razvojnog resursa", Rev. soc. polit. god. 12, br. 1, str 23-44, Zagreb 2005.
121. G. Bežovan, :Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj, nacrt, Centar za razvoj neprofitnih organizacija CERANEO, 2008.
122. Hrvatska u 21. stoljeću – stanovanje, Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2003.
123. U prilog razvoju socijalnog stanovanja u Srbiji, <http://www.grupa484.org.rs/files/U%20prilog%20razvoju%20socijalnog%20stanovanja.pdf>
124. Socijalno stanovanje: Prikaz stambenih politika Srbije
125. i odabranih zemalja Evrope, Palgo Centar, 2010.
126. Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, Sl. list RCG 29/07
127. Zakon o porezu na promet nepokretnosti, Sl. list RCG 69/03, Sl.list CG 17/07

128. G. Bežovan: "Stambena statistika – standard stanovanja u Hrvatskoj", Rev. soc. polit. god. 11, br. 2, str. 267-279, Zagreb 2004.
129. G. Bežovan: "Stambena statistika u Europskoj Uniji", Rev. soc. polit. god. 12, br. 1, str. 119-132, Zagreb 2005.
130. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini, Korišćenje i nastanjena lica, Monstat, 2005.
131. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini, Stanovi: vrsta svojina i opremljenost, podaci po naseljima, Monstat, 2005.
132. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini, Stanovi: veličina, kvalitet, godina izgradnje, svojina, domaćinstva i lica, Monstat, 2006.
133. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini, Stanovi: veličina, kvalitet, godina izgradnje i vrsta zgrade, Monstat, 2007.
134. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Sl. list RCG 78/05
135. Uredba o pretvaranju posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije, Sl. list CG. 74/0
136. Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera, Sl. list RCG 47/07, Sl. list CG 37/09
137. Odluka o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika, Sl. list CG 69/08, 23/09
138. Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, Sl. list CG, 19/09
139. Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG 42/03, 44/03, Sl. list CG 05/08, 51/08, 74/10
140. Monstat, Statistički godišnjak, 2009. godine
141. „Izveštaj o radu za 2010. godinu“, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Podgorica, februar 2011. godine

14. PRILOZI

14.1. PRILOG 1. ANALIZA PODATAKA PRIKUPLJENIH OD OPŠTINA

U istraživanju je učestvovalo 19 opština, prijestonica Cetinje i glavni grad Podgorica, Svim lokalnim samoupravama poslat je zahtjev za dostavljanje podataka koji se nalaze u posjedu različitih opštinskih organa. Zavisno od veličine i organizacione strukture lokalne samouprave, podatke su pripremale organizacione strukture tipa sekretarijata, službi, agencija, direkcija i uprava.

Odziv lokalnih samouprava, bio je prilično slab, jer od 21 subjekta kojima smo prosljedili zahtjev, nikakav odgovor nijesmo dobili od njih 4, odnosno 19% (Cetinje, Herceg Novi, Pljevlja, Kolašin). U nekim od ovih subjekata bile su u toku organizacione promjene, što je sigurno otežalo kontrolu izvršavanja naloga za prikupljanje podataka.

Jedan dio subjekata je dostavio samo djelimične podatke, a najveći broj subjekata (njih 10) nije dostavio podatke o budžetu i njegovoj realizaciji u vezi sa održavanjem stambenog fonda, zatim podatke o broju objekata izgrađenih mimo zakona (njih 10). Osim toga, jedan broj subjekata (njih 4) nije dostavilo podatke iz registra vlasnika, stambenih zgrada i upravnika (član 34. Zakon o etažnim odnosima) o održavanju, hitnim radovima i ugovorima o održavanju, s tim što je jedan broj njih naveo da ove podatke ne posjeduje. Dva subjekta nijesu dostavila podatke o stanovima u vlasništvu opštine. Četiri opštine nijesu dostavile broj i površinu objekata na osnovu registra oporezivih nepokretnosti (član 16. Zakona o porezu na nepokretnosti). Najbolji odziv bio je u dostavljanju podataka iz registra vlasnika, stambenih zgrada i upravnika, o broju stambenih zgrada i registrovanih upravnika.

Prema dostavljenim podacima iz registra vlasnika, stambenih zgrada i upravnika može se zaključiti sljedeće:

- u registrima se u 2010. godini nalazi 1461 stambena zgrada, a 1295 registrovanih upravnika, među kojima je i određeni broj privremenih (prinudnih) upravnika. Za veliki broj zgrada nijesu imenovani organi upravljanja u skladu Zakonom o etažnoj svojini, jer su ovim brojem registrovanih upravnika obuhvaćeni i upravnici ulaza;
- prema nepotpunim podacima u 5 opština je za potrebe hitnih radova uloženo oko 1.085.000 € u proteklom petogodišnjem periodu, pri čemu je jedan dio sredstava obezbjeđen iz budžeta opštine, a drugi od međunarodnih donacija. U ovom iznosu radovi koji su vršeni u opštini Budva i finansirani od strane lokalne samouprave iznose čak 907.820 €. U dvije veće opštine (Ulcinj i Bijelo Polje) je navedeno da nije bilo izdvajanja za ove potrebe, dok su preostale opštine koje su odgovorile na ovo pitanje dostavile neodređeni odgovor iz koga se zaključuje da je bilo višekratnog ulaganja u ove svrhe u proteklom petogodišnjem periodu.
- Četiri opštine nijesu u budžetu predvidjele sredstva namijenjena održavanju stambenog fonda, dok je preostalih 6 opština koje su odgovorile na ovo pitanje, planirale oko 1.967.000 € u proteklom petogodišnjem periodu, a realizovano je tek oko 50% od tog iznosa. Najveće učešće je predviđeno budžetom opštine Podgorice i iznosi oko 1.615.000 €, od čega se realizovalo oko 40%. U ostalim pomenutim opštinama trošilo se više od iznosa predviđenog budžetom.
- U registru oporezivih nepokretnosti za 2010. godinu u ukupno 13 opština koje su dostavile tražene podatke (bez opštine Podgorica), nalazi se 87.675 stanova od čega najveći broj u Nkišiću (oko 23.000), zatim u Baru (oko 17.000), Bijelom Polju (oko 14.000), Beranama (oko 11.500), Budvi (oko 6600), Danilovgradu (oko 6.000) itd. Podatke o površini stanova, dostavilo je 11 od ovih 13 opština, a prema njima je za ukupno oko 80.000 stanova ukupna površina oko 6.059.000 m², odnosno prosječna veličina stana je oko 70 m².
- Iz istog registra može se zaključiti da od 2005. do 2010. godine nije bilo značajnijih izmjena u broju oporezivih nepokretnosti,

- Neke od opština su dostavile i podatke o objektima za odmor i rekreaciju (11 od 13 opština iz prethodne tačke) i prema tim podacima ovakvih objekata ima oko 15.600 van Budve, što predstavlja oko 20% od broja stanova, dok ih u Budvi ima 7.964 ukupne površine 928,036 m².
- U vlasništvu opštine za opštinske, ali i socijalne potrebe nalazi se oko 744 stana u 4 opštine, s tim da ih je najviše u Nikšiću. Prema podacima je u ovaj broj stanova uključeno oko 252 stanova za stambene potrebe socijalno ugroženih lica, od čega u Podgorici 153. Nekoliko opština nema stanova za ovu namjenu. Prema strukturi ovih stanova najveće je učešće stanova površine od 30-45 m² (oko 39%) i stanova površine 40-60 m² (oko 29%), dok je upola manje stanova površine do 30 m² i stanova od 60-80 m². Prema broju soba, najbrojniji su jednosobni i dvosobni stanovi (ukupno oko 76%).

Zahtjevom su traženi i podaci o domaćinstvima u zavisnosti od broja članova. Na žalost, samo je opština Bar dostavila podatke o broju domaćinstava sa stalnim prebivalištem u toj opštini. Prema tim podacima ima ukupno 14.761 domaćinstava od čega približno isti broj domaćinstava sa samo jednim članom i sa 3 i više članova (5600, odnosno 6400 domaćinstava). Vlasnici objekata prema registru nepokretnosti su i 11.139 obveznika poreza čija struktura domaćinstava nije poznata.

Na osnovu prikupljenih podataka može se zaključiti sljedeće:

- u većini opština veliki broj etažnih vlasnika nije postupio u skladu sa Zakonom o etažnoj svojini u smislu organizovanja organa upravljanja u stambenim zgradama,
- opštine su u proteklom periodu preduzimale aktivnosti, kako bi podstakle etažne vlasnike da osnuju organe upravljanja, ali nedovoljno uspješno i ne koristeći u dovoljnoj mjeri institut imenovanja privremenih (prinudnih) upravnika
- mali broj opština ima u vlasništvu stanove za rješavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica, a veliki broj opština nema program gradnje stanova za socijalno ugrožena lica,
- budžetom se opredjeljuju nedovljna sredstva za održavanje stambenog fonda, jer se uobičajeno utroši više od planiranog,
- manje i nerazvijenije opštine su učinile više na obezbjeđenju sredstava za izvođenje hitnih radova, nego veće i bogatije opštine,
- prosječna veličina stana u vlasništvu opština je od 40 do 50 m²,
- nema bitnijih promjena u registru oporezivih nepokretnosti od 2005. do 2010. godine, iako se zna da se u tom periodu izgradio veliki broj stanova, što ukazuje na nedovoljnu ažurnost ovog registra. Osim toga, samo je opština Bar navela podatke o objektima sagrađenim mimo zakona, dok je nekoliko njih navelo da nepostoji tehnička mogućnost registra da se dođe do ovih podataka. S obzirom na učinjene izmjene Zakona o porezu nepokretnosti, ali i očekivani projekat rješavanja pitanja problema neformalnih naselja, utvrđivanje broja ovih objekata trebalo bi biti prioritet lokalnih samouprava. S tim u vezi je i definisanje opšte procedure za identifikaciju i evidentiranje ovih objekata, kao i unapređenje registara oporezivih nepokretnosti i uspostavljanje čvrste veze između njih i katastra nepokretnosti.

14.2. PRILOG 2. AKCIONI PLAN

10. OKVIRNI AKCIONI PLAN IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
A. ZAKONSKI OKVIR										
STVARANJE ZAKONSKIH PRETPOSTAVKI ZA UNAPREĐENJE STANJA U OBLASTI STANOVANJA I) SPREČAVANJE NELEGALNE GRADNJE II) DEFINISANJE MODALITETA PRIVATNO-JAVNOG PARTNERSTVA U STAMBENOM SEKTORU III) UNAPREĐENJE STANJA U OBLASTI SOCIJALNOG STANOVANJA U SKLADU SA EVROPSKOM POVELJOM IV) STIMULISANJE KUPOVINE PRVOG STANA	1. Izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i donošenje Zakona o regularizaciji neformalnih objekata. U zakon ugraditi mjere za sprečavanje neformalne gradnje u budućnosti i određivanje načina legalizacije nelegalnih objekata uz poštovanje principa i ciljeva Bečke deklaracije i korišćenje pozitivnih iskustava drugih zemalja	2011-2012	budžet						Vlada Crne Gore, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave, Ekspertske institucije, Skupština Crne Gore	Usvojene izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakon o regularizaciji neformalnih objekata
			donacija i drugi oblici	3	9					
			kredit							
			ukupno:	12						
	2. Donošenje Zakona o socijalnom stanovanju i podzakonska akta (Pravilnik o kriterijumima i raspodjeli socijalnih stanova)	2012	budžet					Vlada Crne Gore, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Skupština Crne Gore	Usvojen Zakon o socijalnom stanovanju i podzakonska akta	
donacija i drugi oblici				9						
kredit										
ukupno:	9									
3. Donošenje Zakona o privatno-javnom partnerstvu u stambenom sektoru	2012	budžet					Vlada Crne Gore, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Skupština Crne Gore	Usvojen Zakon o privatno-javnom partnerstvu u stambenom sektoru		
		donacija i drugi oblici				9				
		kredit								
ukupno:	9									
4. Izmjene i dopune Zakona o PDV-u, u smislu primjene snižene stope za izgradnju socijalnih stanova i kupovinu prvog stana	2012	budžet					Vlada Crne Gore, nadležna Ministarstva, Skupština Crne Gore	Usvojene izmjene i dopune Zakona o PDV- u		
		donacija i drugi oblici		5						
		kredit								
ukupno:	5									
5. Donošenje podzakonskih akata iz Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada	2011	budžet					Vlada Crne Gore, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave, Ekspertske institucije, Skupština Crne Gore	Donesena podzakonska akta iz Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada		
		donacija i drugi oblici	6							
		kredit								
ukupno:	6									

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
V) UNAPREĐENJE STAMBENOG SEKTORA U PRAVCU POVEĆANJA SOCIJALNE, EKONOMSKE I EKOLOŠKE ODRŽIVOSTI ZAJEDNICE	6. Izmjene i dopune Zakona o administrativnim taksama, u smislu definisanja taksu za uklapanje neformalno izgrađenih objekata	2011	budžet						Vlada Crne Gore, nadležna Ministarstva, Skupština Crne Gore	Usvojene izmjene i dopune Zakona o administrativnim taksama
			donacija i drugi oblici	3						
			kredit							
			ukupno:	3						
VI) OMOGUĆAVANJE LAKŠEG FUNKCIONISANJA STAMBENOG TRŽIŠTA	7. Donošenje odluka od strane jedinica lokalne samouprave o stopi poreza u skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti	2011	budžet	Sredstva iz budžeta jedinica lokalne samouprave					Jedinice lokalne samouprave	Donesene odluke
VII) POVEĆANJE DOSTUPNOSTI I SIGURNOSTI U SEKTORU ZAKUPA STANOVA	8. Donošenje propisa kojima se reguliše cijena zakupa socijalnih stanova	2012	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Donesen propis o cijeni zakupa stanova
			donacija i drugi oblici		2					
			kredit							
			ukupno:	2						
VIII) PODRŠKA PRIMJENI EKO-ODRŽIVIH RJEŠENJA U STANOGRADNJI	9. Donošenje propisa o stimulativnim mjerama za korišćenje solarne energije i drugih obnovljivih izvora energije	2012	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, jedinice lokalne samouprave	Donesen propis o stimulativnim mjerama za korišćenje solarne energije i drugih obnovljivih izvora energije
			donacija i drugi oblici		2					
			kredit	Donatorski fondovi i drugi eksterni izvori						
			ukupno:	2						
IX) STIMULISANJE NOVE STAMBENE IZGRADNJE	10. Donošenje propisa za stimulaciju nove stambene izgradnje putem: kredita sa fiksnim i manjim kamatama, oslobađanja dijela doprinosa za uređivanja građevinskog zemljišta, smanjenja stope PDV za građevinski materijal i usluge i dr.	2012	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Donesen propis za stimulaciju nove stambene izgradnje
			donacija i drugi oblici		2					
			kredit							
			ukupno:	2						
PLANIRANE INVESTICIJE ZA ZAKONSKI OKVIR			budžet	0	0	0	0	0	0	
			donacija i drugi oblici	9	20	0	9	0	38	
			kredit	0	0	0	0	0	0	
			Godišnje ulaganje A. (u hiljadama eura)	9	20	0	9	0	38	
Ukupno A. (u hiljadama eura)										

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
B. INSTITUCIONALNI OKVIR										
UNAPREĐENJE INSTITUCIONALNOG OKVIRA	1. Osnivanje stambenih fondova na lokalnim nivoima za izgradnju stanova za socijalno stanovanje i održavanje stambenih zgrada	2012	budžet						Jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Formirani stambeni fondovi u svim jedinicama lokalne samouprave
			donacija i drugi oblici			30				
			kredit							
			ukupno:			30				
I) OSNIVANJE STAMBENIH FONDOVA NA LOKALNOM NIVOU	2. Usaglašavanje evidencije o stanovima i stambenim zgradama na nivou raznih državnih i opštinskih institucija	2011-2013	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Uprava za nekretnine, Jedinice lokalne samouprave	Broj ažuriranih evidencija
			donacija i drugi oblici	10	10	10				
			kredit							
			ukupno:			30				
II) UNAPREĐENJE EVIDENCIJE O STANOVIMA	3. Jačanje uloge lokalnih vlasti u oblasti stanovanja. Imenovanje organa na nivou lokalnih samouprava koji će pratiti implementaciju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada sa ciljem da pomogne u formiranju skupštine stanara, izboru upravnika zgrade i kontroli plaćanja naknade za održavanje zgrade	2012-2015	budžet	Sredstva planirati u budžetima jedinica lokalne samouprave					Vlada Crne Gore, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave	Imenovan organ na nivou lokalnih samouprava koji će pratiti implementaciju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada
			donacija i drugi oblici							
			kredit							
			ukupno:							
III) JAČANJE ULOGE LOKALNIH VLASTI	4. Obuka državnih službenika u cilju unapređenja njihovih sposobnosti na poljima stambene politike i upravljanja prostorom	2011-2015	budžet						Vlada, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, nadležne agencije u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave	Održana 2 seminara za obuku državnih službenika godišnje
			donacija i drugi oblici	5	5	5	5	5		
			kredit							
			ukupno:			25				
PLANIRANE INVESTICIJE ZA INSTITUCIONALNI OKVIR			budžet	0	0	0	0	0	0	Ukupno B. (u hiljadama eura)
			donacija i drugi oblici	15	15	45	5	5	85	
			kredit	0	0	0	0	0	0	
			Godišnje ulaganje B. (u hiljadama eura)	15	15	45	5	5	85	

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
C. ODRŽAVANJE STAMBENOG FONDA										
UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA I ODRŽAVANJA STAMBENOG FONDA I) PODIZANJE SVIJESTI KOD GRAĐANSTVA O STAMBENOJ KULTURI II) PODSTICANJE NADOGRAĐNJE NA POSTOJEĆIM ZGRADAMA U CILJU NJIHOVE OBNOVE I MODERNIZACIJE, KAO I RJEŠAVANJA PROBLEMA RAVNIH KROVOVA III) POBOLJŠANJE INFORMISANOSTI U SEKTORU ODRŽAVANJA STAMBENOG FONDA	1. Sprovođenje kampanje za podizanje svijesti građana o potrebi formiranja organa upravljanja u stambenim zgradama	2011-2015	budžet donacija i drugi oblici kredit ukupno:						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave	Broj registrovanih organa upravljanja u stambenim zgradama
	2. Pojednostavljenje procedure dobijanja dozvole za nadogradnju stambenih zgrada sa ravnim krovovima u vidu izgradnje novih stanova, radi poboljšanja kvaliteta objekta i rješavanja problema ravnih krovova	2012-2015	budžet donacija i drugi oblici kredit ukupno:		5	5	5	5	Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave	Broj nadograđenih stambenih zgrada
	3. Izvještaj o sprovođenju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada	2012-2015	budžet	Sredstva planirati u budžetima jedinica lokalne samouprave					Jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Broj dobijenih izvještaja
	4. Sistemski informisati javnost o sprovođenju programa putem web stranice i pružanjem dnevnih informacija telefonom, te savjetovališta za stambeno zbrinjavanje građana	2012-2015	budžet donacija i drugi oblici kredit ukupno:		20	10	10	10	Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave	Otvorena savjetovališta za stambeno zbrinjavanje građana i uspostavljeno obavještanje građana putem web stranice
	5. Osnivanje Inspekcije za stanovanje na državnom i lokalnom nivou u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada	2012	budžet donacija i drugi oblici kredit ukupno:		50				Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave	Osnovana Inspekcija za stanovanje na državnom i lokalnom nivou

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
IV) UNAPREĐENJE STANJA STAMBENOG FONDA KROZ VEĆA FINANSIJSKA ULAGANJA U ODRŽAVANJE	6. Donošenje godišnjih operativnih planova poboljšanja energetske efikasnosti postojećih objekata na državnom i lokalnom nivou	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, nadležni organi jedinica lokalne samouprave	Doneseni godišnji operativni planovi
			donacija i drugi oblici		20	10	10	10		
			kredit							
			ukupno:		50					
V) RAZVIJANJE KONKURENCIJE U PRUŽANJU USLUGA ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA	7. Rekonstrukcija postojećih objekata sa aspekta energetske efikasnosti prema godišnjim operativnim planovima	2014-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, nadležni organi jedinica lokalne samouprave	Broj rekonstruisanih objekata
			donacija i drugi oblici				10000	10000		
			kredit							
			ukupno:		20000					
	8. Aktivnosti na izvršavanju pretpostavki iz Zakona o energetskej efikasnosti (obuka stručnih lica za vršenje tehničkih pregleda, rekonstrukcije postojećih objekata i izdavanja sertifikata za objekte)	2012-2015	budžet						Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, nadležne agencije u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave	Broj obučanih stručnih lica
			donacija i drugi oblici		20	20	20	20		
			kredit							
			ukupno:		80					
	9. Donošenje odluka od strane jedinica lokalne samouprave o poreskim olakšicama u prve dvije godine poslovanja za privredna društva koja se bave pružanjem usluga održavanja stambenih zgrada	2012	budžet	Sredstva planirati u budžetima jedinica lokalne samouprave					Jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Direkcija za mala i srednja preduzeća	Donesene odluke
PLANIRANE INVESTICIJE ZA ODRŽAVANJE STAMBENOG FONDA			budžet	0	0	0	0	0	0	Ukupno C. (u hiljadama eura)
			donacija i drugi oblici	10	125	55	10055	10055	20300	
			kredit	0	0	0	0	0	0	
			Godišnje ulaganje C. (u hiljadama eura)	10	125	55	10055	10055	20300	

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
D. POVEĆANJE DOSTUPNOSTI STAMBENOG PROSTORA										
POVEĆANJE DOSTUPNOSTI STAMBENOG PROSTORA I) IZGRADNJA NOVIH STAMBENIH JEDINICA ZA RJEŠAVANJE STAMBENIH POTREBA ZAPOSLENIH I CILJNIH GRUPA	1. Rješavanje stambenih potreba zaposlenih: (procijenjeno 4531 stan zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici							
			kredit		8840	8840	8840	8840		
			sopstvena sredstva		88355	88355	88355	88355		
			ukupno:		388778					
II) PRETVARANJE NEFORMALNIH U FORMALNA NASELJA	2. Rješavanje stambenih potreba porodica zaposlenih u javnom sektoru kroz otkup stanova (procijenjeno 400 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici							
			kredit		4004	4004	4004	4004		
			sopstvena sredstva		1001	1001	1001	1001		
			ukupno:		20020					
III) ELIMINISANJE ADMINISTRATIVNIH BIZNIS BARIJERA	3. Rješavanje stambenih potreba porodica koje žive u neuslovnim prostorijama (procijenjeno 1074 stana zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici							
			kredit		3222	3222	3222	3222		
			sopstvena sredstva		4833	4833	4833	4833		
			ukupno:		32220					
	4. Rješavanje stambenih potreba porodica koje koriste pravo na materijalno obezbjeđenje (procijenjeno 1065 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici		5591	5591	5591	5591		
			kredit		2397	2397	2397	2397		
			sopstvena sredstva							
			ukupno:		31952					

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA	
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015
	5. Rješavanje stambenih potreba porodica dugogodišnje nezaposlenih lica (procijenjeno 250 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici							
			kredit		1341	1341	1341	1341		
			sopstvena sredstva		1341	1341	1341	1341		
ukupno:			10725							
	6. Rješavanje stambenih potreba porodica penzionera (procijenjeno 3903 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici		5655	5655	5655	5655		
			kredit		13196	13196	13196	13196		
			sopstvena sredstva		28277	28277	28277	28277		
ukupno:			188512							
	7. Rješavanje stambenih potreba porodica u kojima žive lica sa invaliditetom (procijenjeno 585 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave, stambeni fondovi	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici		2261	2261	2261	2261		
			kredit		1978	1978	1978	1978		
			sopstvena sredstva		2825	2825	2825	2825		
ukupno:			28256							
	8. Rješavanje stambenih potreba porodica RAE populacije (procijenjeno 616 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Jedinice lokalne samouprave, Socijalni stambeni fondovi	Broj izgrađenih stanova
			donacija i drugi oblici		5544	5544	5544	5544		
			kredit							
			sopstvena sredstva							
ukupno:			22176							

STRATEŠKI CILJEVI	MJERE I AKTIVNOSTI	PERIOD IMPLEMENTACIJE	FINANSIRANJE (u hiljadama eura)					NOSIOCI	INDIKATORI POSTIGNUĆA		
			izvor	2011	2012	2013	2014			2015	
	9. Rješavanje stambenih potreba porodica interno raseljenih lica (procijenjeno 467 stanova zaključno sa 2015. god.)	2012-2015	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, nadležne agencije u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave	Broj izgrađenih stanova	
	donacija i drugi oblici		4693	4693	4693	4693					
	kredit										
	sopstvena sredstva										
			ukupno:	18772							
	10. Definisane optimalnih tehničkih standarda i kvaliteta stanovanja u higijenskom pogledu i pogledu energetske efikasnosti u socijalnim stanovima, koji će biti racionalni sa aspekta troškova izgradnje i upotrebe a odgovarajući sa aspekta potreba domaćinstva	2011	budžet						Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Jedinice lokalne samouprave, Ekspertske institucije	Usvojeni optimalni tehnički standardi za socijalne stanove	
	donacija i drugi oblici	20									
	kredit										
	sopstvena sredstva										
			ukupno:	20							
	11. Završiti planirane aktivnosti iz Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna	2011-2015	budžet	Sredstva predviđena u Planu pretvaranja neformalnih naselja u formalna					Vlada Crne Gore, Nadležna ministarstva, Jedinice lokalne samouprave, Ekspertske institucije	Realizovane aktivnosti planirane u Planu pretvaranja neformalnih naselja u formalna	
	12. Eliminisanje administrativnih biznis barijera za potencijalne investitore, uvođenjem sistema "Jedan šalter" za predaju zahtjeva za izdavanje građevinskih i upotrebni dozvola	2012-2015	budžet	Sredstva predviđena u Akcionom planu STRATEGIJE RAZVOJA GRAĐEVINARSTVA U CRNOJ GORI DO 2020. GODINE					Vlada Crne Gore, nadležna ministarstva	Uveden sistem "Jedan šalter" za predaju zahtjeva za izdavanje građevinskih i upotrebni dozvola	
PLANIRANE INVESTICIJE ZA POVEĆANJE DOSTUPNOSTI STAMBENOG PROSTORA			budžet	0	0	0	0	0	0	Ukupno D. (u hiljadama eura)	
			donacija	20	23744	23744	23744	23744	23744		94996
			kredit	0	34978	34978	34978	34978	34978		139911
			sopstvena sredstva	0	126631	126631	126631	126631	126631		506525
			Godišnje ulaganje D. (u hiljadama eura)	20	185353	185353	185353	185353	185353		741431

**ZBIRNA REKAPITULACIJA PLANIRANIH INVESTICIJA
U STAMBENI SEKTOR CRNE GORE DO 2015. GOD.
(u hiljadama eura)**

IZVOR	2011	2012	2013	2014	2015	UKUPNO PO IZVORU	%
budžet	0	0	0	0	0	0	0.0%
donacija	54	23904	23844	33813	33804	115419	15.1%
kredit	0	34978	34978	34978	34978	139911	18.4%
sopstvena sredstva	0	126631	126631	126631	126631	506525	66.5%
UKUPNO	54	185513	185453	195422	195413	761854	



NACIONALNA STAMBENA STRATEGIJA CRNE GORE

*za period od 2011. do 2020. godine sa
Okvirnim akcionim planom za period od 2011. do 2015. godine*

REZIME (PRIJEDLOG)

Projekat finansiran od strane Vlade Crne Gore,
Ministarstva održivog razvoja i turizma



Obradivač
Institut za građevinarstvo d.o.o.
Podgorica

UGOVOR BR. 13-2187/30

Podgorica, septembar 2011.

1. UVOD

Nacrt Nacionalne stambene strategije Crne Gore je uradio *Institut za građevinarstvo d.o.o. iz Podgorice*. Nacrt dokumenta je sveobuhvatan, a urađen je u skladu sa Projektnim zadatkom Naručioca. U uvodnom dijelu Nacrta data je analiza svih do sada urađenih i realizovanih projekata, kao i istorijat razvoja stambene politike u Crnoj Gori. To se prije svega odnosi na istorijat razvoja vlasništva i privatizacije, održavanja stambenih zgrada, rješavanja stambenih pitanja i na socijalne aspekte. Takođe, ovom analizom je obuhvaćena i *Studija reforme stambenog sistema i gazdovanja zemljištem u Crnoj Gori iz 1999. godine*, koju je uradio Građevinski fakultet u Podgorici, *Akcioni plan politike stanovanja u Crnoj Gori za period 2005.-2008. godine* koji je urađen uz konsultansku podršku Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i u saradnji sa Evropskom komisijom za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE), kao i brojni drugi dokumenti.

2. PRESJEK POSTOJEĆEG STANJA SA FOKUSOM NA BARIJERE

Presjek postojećeg stanja sa fokusom na barijere obuhvatio je: pravni i institucionalni okvir; stanje u oblastima relevantnim za stanovanje; postojeću stambenu situaciju; stambenu situaciju posebnih ciljnih grupa; izgradnju stanova i procjenu sadašnjih i budućih stambenih potreba.

2.1. Pravni i institucionalni okvir

U dijelu *zakonska regulativa* analizirani su zakoni i podzakonska akta iz oblasti stanovanja i stambene djelatnosti, uređenja prostora i izgradnje objekata, kao i zakoni iz poreske oblasti i oblasti socijalne zaštite u dijelu u kojem se odnose na oblast stanovanja i stambenu djelatnost. Utvrđeno je da nijednim od pomenutih zakona nije regulisana oblast socijalnog stanovanja. Osim toga, imajući u vidu to da se zakonska regulativa često mijenja i da se mnoga pitanja tretiraju u više različitih zakona, neophodno je u budućnosti, u fazama pripreme i usvajanja zakona, studioznije pristupiti ovom problemu.

U okviru *prioritetnih strateških dokumenata*, analizirani su: Nacionalna strategija održivog razvoja (2007), Strategija regionalnog razvoja (2010-2014), Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine i Strategija razvoja građevinarstva Crne Gore do 2020. godine. Zaključeno je da postoji velika međusobna usklađenost ovih dokumenata u pogledu pojedinačnih ciljeva i mjera u stambenoj oblasti i oblasti socijalne politike i da su u svim dokumentima prepoznate mogućnosti sektora stanovanja kao izrazito investiciono podsticajnog sektora, a u Prostornom planu je naglašena potreba očuvanja prostora, posebno od nelegalne gradnje i od suburbanizacije i data prednosti rekonstrukciji i revitalizaciji naselja. U dokumentima je prepoznato da je omogućavanje jednakog pristupa stanovanju jedan od koraka smanjenja siromaštva, ali i povećanja kvaliteta života u nedovoljno razvijenim opštinama.

U dijelu *institucionalni okvir u zemlji* sagledani su učesnici u kreiranju, vođenju i realizaciji politike stanovanja na centralnom i nižim nivoima i njihove uloge: Sektor za razvoj stanovanja (kao dio nadležnog Ministarstva održivog razvoja i turizma), jedinice lokalne samouprave, Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju (CFSSI) i Stambena zadruga "Solidarno". Zaključeno je da je Ministarstvo održivog razvoja i turizma osnovni subjekt u kreiranju stambene politike, ali da je neophodno koordinisano djelovanje i drugih resora i državnih organa. U procesu decentralizacije vlasti, lokalnoj samoupravi su predate brojne nadležnosti koje utiču na sektor stanovanja, ali i omogućeno adekvatno obezbjeđenje prihoda za realizaciju tih nadležnosti. Uspostavljanjem i radom CFSSI stvoreni su prvi preduslovi za obezbjeđenje stanova pod povoljnim uslovima, ali za ograničenu populaciju zaposlenih kod privrednih subjekata koji su članovi ovog fonda. Broj i djelatnost stambenih zadruga se može smatrati nedovoljnim, ali se očekuje da novodoneseni Zakon o stambenim zadrugama da podstrek ovom obliku udruživanja, s obzirom da i pravna lica mogu biti članovi zadruga, što do sada nije bio slučaj. Uključivanjem lokalnih samouprava u projekte CFSSI i stambene zadruga "Solidarno" daje se podstrek privatno-javnom partnerstvu koje je prepoznato kao jedan od značajnijih oblika stambenog finansiranja u zemljama u tranziciji.

2.2. Prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje

U ovom dijelu dat je osvrt na: stanovništvo, ekonomsku situaciju, socio-ekonomsku situaciju stanovništva (zaposlenost i nezaposelnost; zarade; penzije i strukturu prihoda i rashoda u domaćinstvima; socijalna davanja i stopu siromaštva), korišćenje zemljišta, stanje katastra i planova i

infrastrukturnu podršku stambenoj izgradnji. Analizirani su dostupni podaci Monstata i iz drugih izvora iz 2009, a jednim dijelom i iz 2010. godine.

Na osnovu prethodno sprovedene analize konstatovano je sljedeće: očekivani demografski rast populacije od 1.8%, uticaće na povećanje potreba za stanovima; opštu ekonomsku situaciju u zemlji, nakon perioda napretka i povećanja makroekonomskih pokazatelja do 2008. godine, od 2009. godine karakteriše negativan realan rast BDP, nelikvidnost banaka umjerena inflacija i budžetski deficit, što ne idu u prilog povećanju finansijske sposobnosti države da podrži programe usmjerene na poboljšanje stambene situacije i intervencije na stambenom tržištu; socioekonomska situacija stanovništva je u direktnoj vezi sa opštom ekonomskom situacijom, a prema datim pokazateljima, koji su mnogo negativniji od onih u Evropskoj Uniji (prosječnim zaradama, penzijama, učešćem troškova stanovanja u ukupnim rashodima domaćinstva, broju korisnika raznih oblika socijalnih primanja) može se reći da zadovoljenje osnovnih stambenih potreba za veliki broj stanovništva predstavlja veliki problem; relativno loše stanje katastra onemogućava uspostavljanje potpunije evidencije o stambenom fondu, a time i adekvatno planiranje i upravljanje zemljištem; stanje infrastrukture nije na zavidnom nivou, a posebno treba raditi na unapređenju korišćenja i zaštite vode u naseljima.

2.3. Postojeća stambena situacija

Prikaz *postojeće stambene situacije* dat je kroz sagledavanje: generalne slike stanja postojećeg stambenog fonda i njegovih karakteristika; upravljanja i održavanja stambenog fonda; stambenog fonda u javnom vlasništvu i problema neformalnih naselja.

Prema preliminarnim podacima popisa obavljenog u 2011. godini ukupan broj stanova u Crnoj Gori je 316.083 stambenih jedinica (109.930 stanova ili 34,8% više u odnosu na broj stanova prema popisu iz 2003. godine). U poređenju sa 2003. godinom odnos broja stanovnika i broja domaćinstava je poboljšan i iznosi 1,98 stanovnika po stambenoj jedinici (u 2003. godini taj odnos je iznosio 2,4 stanovnika po stambenoj jedinici). Međutim, upoređujući nesporn i faktički prisutan deficit stanova za stalno stanovanje u Crnoj Gori sa preliminarnim podacima popisa stanova (koji ukazuju na višak stanova u odnosu na broj domaćinstava u svakoj opštini) može se zaključiti da je jedan od razloga takve situacije izražena neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenih jedinica u Crnoj Gori. Stambeni fond je skoro u potpunosti (98%) u vlasništvu fizičkih lica, što rezultuje i manjim mogućnostima države u pogledu obezbjeđenja adekvatnog stanovanja. Oko 15% popisanih stanova (2003. godina) su bili stanovi za odmor i vikendice, a prema podacima Uprave za nekretnine u 2010. godini više od 53.000 građana posjeduje dva ili više stanova, tako da veliki broj domaćinstava, naročito onih sa niskim i srednjim primanjima, nema riješeno stambeno pitanje.

Osnovne karakteristike stambenog fonda Crne Gore su relativna starost (svoga oko 30% je izgrađeno u proteklih 30 godina); skoro svi stanovi imaju elektroinstalacije, nešto manje ima vodovodne i kanalizacione instalacije, ali je na javnu kanalizaciju priključeno samo oko 39%. Otkupom stanova i promjenom zakonske regulative, obaveza održavanja stambenog fonda je u isključivoj nadležnosti etažnih vlasnika, koji su dosta inertni po tom pitanju, pa je održavanje stanova neadekvatno i ispod svih standarda. Situaciju dodatno opterećuje i neformalna gradnja koja je nastala kao rezultat raskoraka između realnih potreba za stanovanjem i ponude, a koja je znatno unazadila stambenu situaciju u pogledu lošeg kvaliteta građenja i stanovanja zbog neadekvatne komunalne infrastrukture. Veliki procijenjeni broj ovih objekata nameće dodatne obaveze u pogledu njihove integracije sa sveukupnom strukturom grada, što će, u skladu sa potpisanim Bečkom deklaracijom, biti jedan od ključnih faktora u pripremi za pristup EU.

2.4. Stambena situacija posebnih ciljnih grupa i subvencije

Problemi stanovanja posebno utiču na socijalno ugrožene, odnosno socijalno isključene grupe, koje predstavljaju posebne ciljne grupe u oblasti socijalnog stanovanja. Ovdje su posebno sagledani položaj korisnika prava socijalne i dječije zaštite, dugoročno nezaposlenih lica, penzionera sa minimalnim primanjima, osoba sa invaliditetom, populacije Roma, Aškalija i Egipćana (RAE), raseljenih lica, interno raseljenih lica, izbjeglica, sa naglaskom na probleme njihovog stambenog smještaja, kao i subvencije i podsticaji koji se ovakvim grupama mogu pružiti.

Stambena situacija posebnih ciljnih *grupa* je razmotrena u kontekstu prakse socijalnog stanovanja, pri čemu se pod tim pojmom podrazumijeva obezbjeđivanje uslova stanovanja građanima koji to pravo ne mogu da ostvare po tržišnim uslovima.

Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica u Crnoj Gori trenutno boravi 10.760 interno raseljenih lica sa Kosova i 5.221 raseljenih lica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Broj korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice u 2009. godini se kretao od 12.827 porodica (januar 2009.) do 13.130 porodica (decembar 2009.). Ovi podaci upućuju na zaključak da broj materijalno-neobezbijedenih porodica u Crnoj Gori raste. U okviru razmotrenih grupa najveći procenat siromaštva je u RAE populaciji, raseljenim licima i korisnicima prava iz socijalne i dječije zaštite, dok je oko 50% manji kod penzionera sa najnižim primanjima, dugoročno nezaposlenih i osoba sa invaliditetom.

Stambene subvencije i drugi podsticaji su redovni mehanizmi ostvarivanja socijalne stambene prakse. Praksa socijalnog stanovanja ukazuje na različite vidove subvencioniranja socijalnog stanovanja: subvencioniranje stambenih troškova (zakupnine); subvencioniranje nužnih radova na održavanju zajedničkih djelova stambene zgrade; subvencioniranje legalizacije i poboljšanja kvaliteta neformalnih naselja i subvencioniranje kamatnih stopa na zajmove, odobrene za rješavanje stambenih pitanja iz oblasti socijalnog stanovanja. Stanova za socijalne slučajeve ima nedovoljno. Od različitih modela subvencioniranja u oblasti socijalnog stanovanja država je u više navrata realizovala projekte koji su obuhvatali subvencioniranje kamatnih stopa na zajmove za rješavanje stambenih pitanja, dok je lokalna samouprava učestvovala u finansiranju izgradnje stanova namjenjenih za socijalno ugrožene grupe kroz besplatno ustupanje zemljišta i oslobađanje od naknada za komunalno opremanje.

Imajući u vidu rast broja socijalno ugroženih lica i obaveze koje Crnu Goru očekuju u procesu pristupanja Evropskoj Uniji, sa naglaskom na obaveze u pogledu socijalnog uključivanja, mora se povećati raznovrsnost i obim mjera koje Crna Gora treba da preduzme, naročito u oblasti povećanja dostupnosti stanovanja za ove grupe.

2.5. Izgradnja stanova

Sa aspekta izgradnje stanova dat je kratak prikaz glavnih učesnika, mogućnosti i ograničenja za unapređenje tekuće stambene izgradnje i tržišta. Izgradnja stanova je jedna od najznačajnijih mjera stambene politike koja istovremeno podstiče proizvodnju i zapošljavanje (prema podacima Monstata, učešće vrijednosti izgradnje stambenih zgrada u odnosu na ukupnu vrijednost građevinskih radova, u periodu od 2005. do 2010. godine kretalo se od 33% do 50%). U Crnoj Gori postoji dovoljan broj privrednih subjekata koji se bave građenjem objekata (pa i stambenih objekata) od kojih većina spada u kategoriju malih preduzeća. Unapređenje specijalizacije, mehanooopremljenosti i ljudskih kadrova trebalo bi da budu prioriteta razvoja, što je u trenutnoj ekonomskoj krizi teško izvodljivo.

Mogućnosti unapređenja stambene izgradnje prepoznaju se u osmišljavanju podsticajnih mehanizama usmjerenih na povećanje tražnje uz preduzimanje mjera koje bi istovremeno uticale na smanjenje proizvođačkih cijena stanova. Planiranje građevinskog zemljišta i njegovo adekvatno komunalno opremanje takođe su osnovne pretpostavke inteziviranja stambene izgradnje.

Sa druge strane, neka od ključnih ograničenja procesa stambene izgradnje zadovoljavajućeg kvaliteta su: bespravna i nekvalitetna gradnja; nedovoljna usklađenost tehničke regulative i propisa sa zemljama EU; nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura; nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima; pad ekonomskog rasta sa pojavom ekonomske krize; neusklađenost ponude i tražnje za radnom snagom i „rad na crno“. Tržište nekretnina, a posebno stanova u Crnoj Gori je veoma aktivno i atraktivno, bez obzira što je za kupovinu 1 m² stana trenutno potrebno izdvojiti oko 2.5 prosječne neto plate. I pored smanjene tražnje u periodu krize, u narednom periodu se ne očekuje bitniji pad cijena stanova.

2.6. Procjena sadašnjih i budućih stambenih potreba

Za procjenu potreba su korišćeni podaci o raspoloživom stambenom fondu u Crnoj Gori prema popisu iz 2003. godine, određene statističke procjene o broju novoizgrađenih stanova u prethodnom periodu, kao i određene demografske projekcije kretanja stanovništva u Crnoj Gori za narednih 10 godina, jer se raspoloživi preliminarni rezultati popisa stanova u 2011. godini odnose samo na ukupan broj stanova (nedostupni su podaci koji se odnose na broj stanova za stalno stanovanje, strukturu stanova u smislu površina, godina starosti, uslovnosti raspoloživog stambenog fonda i dr.).

U procjeni stambenih potreba za narednih 10 godina (do kraja 2020. godine), pošlo se od stambene situacije utvrđene popisom stambenog fonda u 2003. godini, pri čemu su detaljnijom analizom tih podataka utvrđeni stvarni manjkovi stanova u toj godini. Ukupni manjak stanova u 2003. godini iznosio je 27.777 stambenih jedinica.

S obzirom da je u periodu 2003 – 2009. godine ukupno izgrađeno 21.866 novih stanova, a pretpostavljajući da je najmanje oko 15% bilo učešće vikendica u novogradnji, procjenjujemo da je za potrebe stalnog stanovanja u tom periodu izgrađeno najviše 18.586 stanova. Dakle, procjena je da je manjak stanova za stalno stanovanje u 2009. godini iznosio 9.191, odnosno 9.356 stambenih jedinica, ako se računa sa zvaničnim statističkim procjenama o rastu broja stanovnika od 1.8% do 2009. godine.

Polazeći od zvaničnih statističkih procjena demografskih trendova u Crnoj Gori, može se očekivati porast broja stanovnika od 5,4% u 2020. godini u odnosu na 2009. godinu. Ako se procjena potreba za stambenom gradnjom dovede u korelaciju sa ovim demografskim trendom, procijenjeni manjak stanova u 2020. godini iznosio bi 9.861 stambenih jedinica, ukupno nedostajuće površine od 640.965 m², pri čemu je kao reper za procjenu ukupne površine uzeta prosječna površina stana prema popisu iz 2003.

Na osnovu toga, procijenjeno je da do 2020. godine treba obezbijediti sljedeći broj stanova za domaćinstva:

• zaposlenih, prosječne površine 65 m ²	9.061
• koja treba da otkupe stan	800
• koja stanuju u neuslovnim prostorijama, prosječne površine 50 m ²	2.147
• koja koriste socijalnu zaštitu, prosječne površine 50 m ²	2.129
• dugoročno nezaposlenih lica, prosječne površine 65 m ²	500
• penzionera, prosječne površine 70 m ²	7.805
• u kojima žive lica sa invaliditetom, prosječne površine 70 m ²	1.170
• RAE populacije, prosječne površine 60 m ²	1.232
• interno raseljenih lica, prosječne površine 60 m ²	934
<hr/>	
• Ukupno	25.778
• U prosjeku godišnje	2.578
• U petogodišnjem periodu	12.890

Među osnovnim problemima, ograničenjima i preprekama stambene izgradnje u Crnoj Gori izdvajamo sljedeće: nedostatak prostorno-planskih dokumenata; visoki troškovi za uređenje građevinskog zemljišta; osjetni nedostatak kapitala za investicije; duge procedure i teškoće pri rješavanju imovinsko-pravnih pitanja; nedovoljna i nekvalitetna infrastruktura; pad tržišta nekretnina za stanovanje; slaba platežna moć stanovništva; veliki broj nezavršenih stanova i dugi period izgradnje.

Stambena izgradnja u Crnoj Gori svakako može da računa na određene interne potencijale, kao svojevrsne povoljne uslove za intenziviranje i unapređenje stambene gradnje u periodu koji slijedi, a koji su i u prethodnom periodu korišćeni u većoj ili manjoj mjeri: nesporna potreba za stanovima, naročito mlade populacije i određenih ciljnih grupa; nesporno značajni prostorni resursi; razvoj partnerstva između javnog i privatnog sektora; postojanje određene zainteresovanosti strateških partnera iz zemlje i inostranstva za stambenu izgradnju; potreba za usaglašavanjem sa evropskim standardima, posebno u dijelu energetske efikasnosti objekata; uticaj građevinske proizvodnje na zapošljavanje i potrošnju određenih materijalnih dobara.

3. OPŠTI RAZVOJNI CILJ

Osnovni cilj izrade Nacionalne stambene strategije je definisanje pravaca daljeg razvoja stambenog sektora kroz analizu postojećeg stanja, uspostavljanje vizije u okviru stambenog sektora, definisanje misije i formulisanje stambene politike.

Prioritetne oblasti za definisanje mjera i akcija su: stvaranje preduslova za unapređenje stambenog tržišta; poboljšanje-održavanje postojećeg stambenog fonda; regulisanje pitanja neformalnih naselja; poboljšanje uslova stanovanja posebnih socijalnih grupa; poboljšanje infrastrukture i smanjenje potrošnje energije u stanovanju; formulisanje strateškog okvira za transparentnu raspodjelu javnih resursa, kao i za mobilisanje drugih resursa i sl.

Specifični ciljevi NSS su: da obezbijedi rješenja i predloge modela unapređenja stambenog sektora; jasno definisanje i raspoloživi finansijski mehanizmi za ostvarivanje javnog interesa u stambenom sektoru; da predloži zakonski i institucionalni okvir; da omogući lakše funkcionisanje stambenog tržišta; da poveća investicije, konkurentnost i zapošljavanje u stanogradnji; da unaprijedi sektor neprofitnog stanovanja; bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja i održavanja

postojećeg stambenog fonda; da predloži dostupnost i sigurnost u sektoru zakupa stanova; da se definišu modaliteti privatno-javnog partnerstva u stambenom sektoru; da se prepoznaju potencijali i resursi stanogradnje u Crnoj Gori; da se promovišu eko-održiva rješenja; da se definišu standardi humanog stanovanja; obezbjeđivanje sistema za održavanje stambenih prostora; izgradnja svijesti kod građanstva o stambenoj kulturi.

3.1. Formulisanje vizije i misije nacionalnog razvoja stambenog sektora

Strategijom je utvrđena *vizija stambenog sektora* koja podrazumijeva: održiv stambeni sektor, koji će na razvijenom stambenom tržištu omogućiti svima da dođu do kvalitetnog stana primjerenog njihovoj sopstvenoj ekonomskoj moći, a za najugroženije obezbjeđiti odgovarajuće mehanizme pomoći.

Takođe, Strategijom je utvrđena *misija stambenog sektora* koja pretpostavlja: da bude dinamičan, organizovan, fleksibilan i održiv sistem, koji će uz podršku svih učesnika (države, lokalne samouprave, finansijskih i drugih ustanova, privrednih društava) razviti tržišne ali i druge mehanizme (različiti stambeni programi, subvencije i sl.) i stvoriti mogućnosti da domaćinstva i pojedinci zadovolje svoje različite stambene potrebe. Iz prethodnog slijedi da je opšti cilj ove Strategije da rast standarda i povećanje dostupnosti stanovanja učini prioritetom socijalnog razvoja Crne Gore.

U zavisnosti od postignutog stepena razvoja, ekonomske moći države, institucionalnih specifičnosti i dominantnih političkih ciljeva, stambenom politikom se definišu ciljne vrijednosti pokazatelja pristojnog stanovanja, kao i glavni instrumenti sprovođenja stambene politike u ostvarivanju usvojenih ciljeva. Osnovno djelovanje države je u cilju omogućavanja funkcionisanja tržišta stanova, kako bi se na taj način podmirila većina stambenih potreba, dok se određenim instrumentima pokušavaju zadovoljiti potrebe specifičnih društvenih grupa, koje se klasifikuju kao kategorije građana u nepovoljnom položaju u pogledu stanovanja, odnosno koje po pravilu imaju niža primanja na osnovu kojih ne mogu samostalno riješiti stambeni problem.

U tom smislu definisan je ograničen obim dejstva, poslova i aktivnosti države u području stanovanja, koje su prvenstveno usmjerene prema podmirivanju posebnih potreba i rješavanju specifičnih problema, a detaljnije su date u pojedinim poglavljima Strategije i Akcionom planu. One, između ostalog, obuhvataju direktne i indirektno državne mjere (zakonodavne, organizacione, finansijske, socijalne i prostorne) i mjere lokalnih samouprava (obezbjeđenje socijalnih stanova, subvencije i sufinansiranje neprofitnog zakupa stanova, posebno obezbjeđivanje građevinskog zemljišta i neophodne komunalne infrastrukture).

3.2. Definisane dugoročnih i srednjoročnih ciljeva

Osnovne oblasti mjera za unapređenje stambenog sektora su unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira, povećanje dostupnosti stanovanja i unapređenje upravljanja i održavanja stambenog fonda.

Zakruživanje *zakonskog okvira* je prioritet i osnova preduzimanja svih drugih mjera i aktivnosti, stoga ovaj cilj treba ostvariti što ranije, odnosno najkasnije do 2014. godine. U tom smislu, a u skladu sa principima Bečke deklaracije potrebno je u formi izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i u formi novog Zakona o regularizaciji neformalnih objekata definisati mjere za sprečavanje neformalne gradnje u budućnosti i određivanje načina legalizacije nelegalnih objekata. Osim toga neophodno je što prije izraditi metodologiju i klasifikaciju nelegalnih objekata sa posebnim osvrtom na prostorno planiranje, seizmičku stabilnost i energetska efikasnost, a zatim završiti i ostale planirane aktivnosti iz Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna u dugoročnom periodu.

U postupku pridruživanja EU, zemlja kandidat je obavezna da uradi nacrt bilateralnog Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju (Joint Inclusion Memoranda - JIM) koji za cilj ima pripremanje zemlje za njeno puno učešće u procesu socijalnog uključivanja. U skladu sa memorandumom neophodno je, između ostalog, definisati predloge mjera i prioritete pravce djelovanja u sektoru stanovanja, sa aspekta povećanja socijalne uključenosti i socijalne kohezije. U očekivanju procesa pristupanja, Crna Gora treba da donese Zakon o socijalnom stanovanju, jer je obezbjeđenje socijalnog stanovanja jedan od najvažnijih načina socijalnog uključivanja.

Postojeću zakonsku regulativu je potrebno upotpuniti odgovarajućim podzakonskim aktima iz Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, a na opštinskom nivou donijeti odluke o stopi poreza za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan, objekat koji je izgrađen suprotno zakonu i građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa izmjenama Zakona o porezu na nepokretnosti. Treba razmisliti i o izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u, kako bi se, u cilju

stimulisanja nove stambene izgradnje, naročito za potrebe obezbjeđenja "prvog stana", mogla primijeniti rješenja koja se u okruženju već primjenjuju: snižene stope za izgradnju socijalnih stanova i kupovinu prvog stana; smanjenje stope PDV za građevinski materijal i usluge i dr. Za stvaranje drugih mogućnosti stimulacije nove stambene izgradnje (kreditni sa fiksnim i manjim kamatama, oslobođanje dijela doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, i dr.) takođe treba pripremiti odgovarajuću zakonsku regulativu.

U institucionalnom smislu prioritet je na unapređenju katastarske evidencije, posebno nelegalno izgrađenih objekata, jer to predstavlja osnov za unapređenje sistema upravljanja stambenim fondom. Ova je aktivnost posebno predviđena drugim strateškim dokumentima.

U cilju jačanja uloge lokalnih vlasti u oblasti stanovanja, neophodno je da se na nivou lokalnih samouprava imenuje organ koji će pratiti implementaciju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada sa ciljem da pomogne u formiranju skupštine stanara, izboru upravnika zgrade, kontroli plaćanja naknade za održavanje zgrade i da se obezbijedi adekvatna obuka tih lica. Osim toga, potrebno je osnovati Inspekcije za stanovanje na državnom i lokalnom nivou u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada.

Povećanje dostupnosti stanovanja, može se ostvariti: putem privatno-javnog partnerstva u oblasti stanovanja; preusmjeravanjem dijela poreza (po osnovu prihoda od izdavanja stanova) u finansiranje izgradnje socijalnih stanova; realizacijom mjera povećanja konkurentnosti i zapošljavanja u stanogradnji (definisane Strategijom razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine), što bi dovelo do povećanja efikasnosti i produktivnosti u ovom sektoru i do smanjenja cijena građenja; podsticanjem nadgradnje na postojećim zgradama u cilju njihove obnove i modernizacije, kao i rješavanja problema ravnih krovova.

U cilju *unapređenja sistema izgradnje i održavanja stambenog fonda* treba osnovati stambeni fond na opštinskim nivoima, dok je na državnom nivou ulogu Nacionalnog stambenog fonda djelimično preuzeo CFSSI. Neophodno je sprovođenje kampanje za podizanje svijesti građana o potrebi formiranja organa upravljanja u stambenim zgradama. Osim toga, treba donijeti propise o stimulaturnim mjerama za korišćenje solarne energije i drugih obnovljivih izvora energije u stanovanju u skladu sa Strategijom energetske efikasnosti i Zakonom o energetske efikasnosti, kao i realizovati aktivnosti koje slijede iz Zakona o energetske efikasnosti (obuka stručnih lica za vršenje tehničkih pregleda, rekonstrukcije postojećih objekata i izdavanja sertifikata za objekte).

3.3. Utvrđivanje okvirnih sredstava za realizaciju Nacionalne stambene strategije

Finansiranje stambene izgradnje treba da se osloni na domaće i inostrane izvore. U okviru domaćih izvora moguće je računati na: stanovništvo, odnosno štednju za stan, kako bi im se omogućilo korišćenje kredita po tom osnovu, privredu i državu koja potrebna sredstva za realizaciju Nacionalne stambene strategije može obezbijediti iz prihoda države i lokalne samouprave. U okviru inostranih izvora može se računati na sredstva naših radnika na radu u inostranstvu, sredstva ino kompanija i banaka, međunarodne finansijske organizacije (Evropska banka za obnovu i razvoj, UN-Habitat, Razvojna banka Savjeta Evrope, Evropska investiciona banka, kao i na sredstva za smještaj izbjeglica i raseljenih lica.

U strukturi izvora finansiranja Obradivač je izostavio prvobitno predviđene izvore finansiranja stambene politike iz sredstava budžeta. Naime, Naručilac dokumenta je preporučio Obradivaču planiranje alternativnih izvora finansiranja, a s obzirom na eksplicitan stav Ministarstva finansija o nemogućnosti podrške implementaciji stambene politike Crne Gore iz sredstava budžeta.

Obradivač je uvažio preporuku s obzirom na veoma aktuelnu ograničenost budžetskih sredstava, s jedne strane, i veoma značajan broj potreba visokog prioriteta, s druge strane. S tim u vezi, predviđeni su alternativni izvori finansiranja realizacije stambene politike za koje Obradivač procjenjuje veći stepen realizacije u odnosu na budžetska sredstva, posebno u predstojećem petogodišnjem periodu, a s obzirom na aktuelnu ekonomsku situaciju u zemlji i njenom bližem i širem okruženju. Obradivač je u potpunosti svjestan činjenice postojanja određenog stepena rizika od potpune zasnovanosti Akcionog plana implementacije strategije na ostalim izvorima finansiranja, ali i opasnosti njegovog zasnivanja na izvorima sredstava koje nije bilo moguće predvidjeti, a s obzirom na naprijed iznijete ograničavajuće činjenice i okolnosti.

4. PRIORITETNI STRATEŠKI CILJEVI

Prioritetni strateški ciljevi su proistekli iz strateških opredjeljenja djelimično realizovanih u proteklom periodu kroz aktivnosti i mjere Akcionog plana politike stanovanja Crne Gore za period 2005-2008. godine i detaljno su sagledani u Strategiji.

4.1. Povećanje dostupnosti stambenog prostora

Prema projektu Savjeta Evrope o ljudskom dostojanstvu i socijalnoj isključenosti definisana je koncepcija "Socijalna zaštita na temelju tri A", koja podrazumijeva ispunjenje tri principa: adekvatnost (Adequacy), dostupnost (Accessibility) i pristupačnost (Affordability). Ukoliko ove principe preslikamo na obezbjeđenje stanovanja kao jednu od oblasti u vezi sa ljudskim dostojanstvom i socijalnom uključenosti, možemo reći da adekvatnost stanovanja (stana) predstavlja optimalni standard i kvalitet stanova u higijenskom pogledu, u pogledu energetske efikasnosti i u pogledu standarda naseljenosti, a da dostupnost stana treba biti uobličena propisima kojima se obezbjeđuje pravedan i transparentan način zadovoljenja potrebe stanovanja i pravna sigurnost korisnika. Pristupačnost stana se odnosi na troškovnu dostupnost stanova i iskazuje se odnosom troškova stanovanja i visine prihoda.

U oblikovanju stambenih politika razvijeni su različiti pristupi u pogledu proizvodnje i raspodjele stanova. Intervencije države mogu biti usmjerene na:

- subvencioniranje proizvođača (intervencije ponude) stanova kako bi se osigurala raspoloživost, odnosno povećanje obima ponude stanova, a u tom cilju država može intervenirati obezbjeđivanjem kredita sa nižom kamatnom stopom, izdavanjem državnih garancija za kredite, obezbjeđenjem jeftinijeg zemljišta, oslobađanjem naknada za komunalno opremanje i raznim poreskim rasterećenjima proizvođača (smanjenje ili oslobađanje od PDV-a na građevinski materijal ili kod stambene izgradnje);
- subvencioniranje potrošača (intervencije tražnje), kako bi se stvorili uslovi da se poveća tražnja za stanovima, bilo da se radi o subvencijama za kupovinu stana (subvencije kamata na stambene kredite, subvencije stambene štednje, olakšice kod plaćanja poreza na promet nekretnina kod kupoprodaje stambenog prostora, poreske olakšice za kamate na stambene kredite, smanjena stopa ili oslobađanje od PDV-a kod kupovine prvog stana) ili o subvencijama namjenjenim za najamnine i pokriće drugih troškova stanovanja. U velikom broju zemalja subvencioniranje se oslanja na posebne institucije ustanovljene na državnom ili lokalnom nivou, najčešće "stambene fondove", koji imaju ulogu realizacije kompletne državne stambene politike uključujući i kreditiranje, izgradnju i održavanje stanova. U Crnoj Gori ne postoje takve institucije, već se subvencioniranje sprovodi putem povremenih stambenih programa i projekata od strane države, odnosno lokalne samouprave.

Osnovna preporuka je obezbjeđenje stanova uz kombinaciju tržišnih i netržišnih uslova uz subvencioniranje ponude i subvencioniranje tražnje. Povećanje dostupnosti se može ostvariti izgradnjom tzv. socijalnih stanova za otkup ili zakup, renoviranjem stanova, poboljšanjem kvaliteta i legalizacijom neformalnih naselja, zatim subvencioniranjem troškova stanovanja i drugim indirektnim mjerama.

Logično je da najprije treba, sagledavajući potrebe i mogućnosti, definisati kriterijume adekvatnosti stana u skladu sa preporukama UN i Evropske zajednice. Osim toga, neophodno je utvrditi i granicu prihoda domaćinstva koja bi imala pravo na kupovinu ili zakup socijalnih stanova. S tim u vezi je i utvrđivanje socijalnog kartona domaćinstava, prema projektu koji je započeo još 2000. godine, što bi omogućilo formiranje osnovne nacionalne i lokalne baze podataka o socijalnim problemima stanovanja.

Lokalne samouprave mogu stimulisati izgradnju novih stambenih jedinica za iznajmljivanje i prodaju intenzivnijim opremanjem građevinskog zemljišta potrebnom infrastrukturom, a za to je neophodno intenzivirati aktivnosti na donošenju urbanističko-planske dokumentacije u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata. Razvoj zadruga, a posebno podsticanje javno-privatnog partnerstva u okviru zadruga, predstavlja šansu za povećanje dostupnosti stanova za niskoprihodovna domaćinstva, kao što i učešće lokalnih samouprava u finansiranju CFSSI pruža mogućnost da se jedan dio stanova namijeni za socijalno stanovanje (za otkup ili zakup).

U okviru izgradnje socijalnih stanova za otkup ili zakup treba riješiti pitanje smanjenja cijena građenja koje se temelje na tržišnim načelima. U ovom dijelu može se razmišljati i o podsticanju nadogradnje kao relativno jeftinijem načinu obezbjeđenja socijalnih stanova.

4.2. Podrška razvoju rentalnog sektora (javnog i privatnog)

Iskustvo razvijenih zemalja ukazuje na to da je prioritarna opcija za stambeno zbrinjavanje posebnih ciljnih grupa obezbjeđenje dovoljnog broja stanova u javnom sektoru za zakup (stanovi u vlasništvu države, odnosno opštine). Sljedeći korak u povećanju dostupnosti izgradnjom socijalnih stanova za zakup je utvrđivanje kriterijuma i procedura za dodjelu tih stanova ciljnim grupama, što je do sada uglavnom bilo u nadležnosti lokalne samouprave. Preporuka je da na nivou države budu definisani glavni principi u formi Zakona o socijalnom stanovanju kojim bi trebalo definisati: pojam socijalnog stanovanja, graničnu vrijednost prihoda domaćinstva, nadležnosti, izvore finansiranja, način korišćenja sredstava, institut zaštićene zakupnine.

U nedostatku socijalnih stanova u javnom vlasništvu (što je potvrđeno istraživanjem sprovedenim po opštinama za potrebe izrade ove Strategije) može se razmišljati o aktiviranju privatnog sektora. Ponekad i u dijelu privatnog sektora (nekontrolisani, tržišni sektor) država određenim mehanizmima stimulanja kontroliše visinu zakupnine, držeći je u granicama "razumnog" profita. Jedan od oblika stimulanja privatnih vlasnika da se uključe u izdavanje socijalnih stanova je da se jedan dio troškova koje vlasnici stanova za izdavanje imaju subvencioniraju, ukoliko ga nije moguće nadoknaditi iz zaštićene zakupnine. U velikom broju zemalja, privatni vlasnici i zakupci stanova s najnižim primanjima subvencioniraju se putem sistema socijalne zaštite, pri čemu subvencije obično pokrivaju razliku između dijela zakupa koju plaćaju socijalno ugrožene osobe i visine tzv. ekonomskog zakupa koja pokriva troškove vlasnika stana (troškove redovnog i investicionog održavanja, amortizacije, upravljanja, osiguranja i troškove kapitala, kamata).

4.3. Unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenog fonda

Ovaj problem moguće je prevazići sprovođenjem više mjera, od kojih su neke u periodu izrade ove Strategije inkorporirane u Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada. Na prvom mjestu su organizovanje organa upravljanja stambenom zgradom, uz aktiviranje mjera inspekcijskog nadzora i profesionalno obavljanje posla upravljanja zgradama, umjesto amaterskog angažovanja upravnika, što je u skladu sa Zakonom. Osim toga, predlaže se podrška razvoju konkurencije u pružanju usluga održavanja, odnosno podsticanje formiranja privrednih društava različitog oblika koja bi se bavila održavanjem stambenih zgrada, recimo kroz poreske olakšice za prve dvije godine poslovanja, ili kroz obezbjeđenje kreditnih linija za "start up" kredite uz učešće Direkcije za mala i srednja preduzeća. Takođe je neophodno obezbijediti i stalne izvore finansiranja, odnosno obezbijediti stalna izdvajanja etažnih vlasnika u cilju akotativnog prikupljanja sredstava za troškove redovnog održavanja, nužnih i hitnih radova, koja se uplaćuju na žiro račun zgrade, uz istovremeno usklađivanje različitih registara, katastara i evidencija, kako bi praćenje ispunjenja ove obaveze bilo olakšano.

Obezbjeđenje subvencija za održavanje trebalo bi biti stalna praksa lokalne samopurave, a osim toga, u bankarskom sektoru treba razmisliti o novom proizvodu, odnosno o namjenskoj štednji za održavanje stanova i zajedničkih prostora. U preventivnom smislu obavezna je edukacija građanstva u pogledu upoznavanja sa pravima, obavezama i kaznenim mjerama, a na kraju treba sprovesti Zakonom definisane snakcije i kaznene mjere.

5. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

U periodu 2000-2005. godine je urađeno i usvojeno nekoliko dokumenta sa ciljem analize postojećeg stanja i identifikacije daljih pravaca razvoja stambene politike. Ovi dokumenti, a posebno Akcioni plan politike stanovanja, definisali su mjere i aktivnosti koje su realizovane u proteklom periodu, a bile su usmjerene na izmjenu postojećih i donošenje novih propisa, formiranje posebnog subjekta za stambenu politiku, formiranje Nacionalnog stambenog fonda (na lokalnom i državnom nivou) i realizaciju posebnih projekata.

U proteklom periodu intenzivno se radilo na: izmjenama postojećih i donošenju novih propisa; razvoju institucionalne infrastrukture; formiranju nacionalnog stambenog fonda (CFSSI); realizaciji projekata koji su obuhvaćeni Akcionim planom politike stanovanja u Crnoj Gori („1000 stambenih kredita-2006. godina, „Stanovi solidarnosti“ započeo-2006. godine a očekuje se odluka CEB-a krajem 2011. godine, Jačanje kapaciteta organa državne i lokalne uprave, „LAMP“ projekat čija je realizacija u toku, „1000 plus stanova“ započeo u 2010. godini i započeti projekat Regulisanje naselja sa evidentnom nelegalnom stambenom izgradnjom).

6. MEĐUNARODNI REGULATORNI OKVIR

U ovom dijelu analizirani su evropski dokumenti koji se odnose na oblast stanovanja, kao i ostali dokumenti koji su od uticaja na ovu oblast. Detaljno su obrađeni i prikazani: Evropska stambena povelja; deklaracije, povelje i konvencije Ujedinjenih nacija, Evropske Unije i Evropskog parlamenta iz oblasti ljudskih prava i socijalne zaštite u dijelu politike stanovanja, a dat je i osvrt na najznačajnije direktive Evropskog komiteta iz oblasti fiskalne politike i energetske efikasnosti zgrada.

7. POZITIVNI PRIMJERI STRATEGIJA I POLITIKA IZ OVE OBLASTI

7.1. Osvrt na strategije stanovanja donesene u zemljama u okruženju

Zemlje u okruženju, kao i novije članice Evropske Unije koje su prošle ili još uvijek prolaze kroz proces tranzicije, u cilju rješavanja problema stanovanja napravile su nacionalne programe. Sa aspekta Crne Gore, posebno su interesantni primjeri nacionalnih strategija stanovanja zemalja bivše SFR Jugoslavije. U tom cilju analizirane su: Strategija stanovanja u Republici Makedoniji (2007-2012), Nacionalni stambeni program Slovenije (2000-2009) i Stambena strategija i politika Češke Republike.

7.2. Primjeri rješavanja neformalnih naselja

U cilju rješavanja problema neformalnih naselja, ovom Strategijom su analizirani primjeri rješavanja problema nelegalni naselja u Crnoj Gori, Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Kosovu. Izgradnja neformalnih naselja u Crnoj Gori, kao i u većini zemalja jugoistočne Evrope doživljava ekspanziju tokom devedesetih godina prošlog vijeka kao rezultat tadašnjih političkih dešavanja i socijalno-ekonomskih prilika, a rješavanju problema pristupilo se nakon 2004. godine kada je usljed potrebe integracija u Evropsku Uniju potpisana Bečka deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima za neformalna naselja u jugoistočnoj Evropi. Rješavanje problema neformalne gradnje ima za cilj da zaštiti prostor kao ograničen i neobnovljiv resurs. Upoređenjem sa predlogom rješenja u Crnoj Gori, utvrđeno je da su problemi, manje-više isti, ili slični u svim zemljama. Isto tako, sve zemlje preduzimaju iste ili slične mjere za eliminisanje neformalne gradnje, pri čemu Crna Gora posebno insistira na seizmičkoj bezbjednosti.

7.3. Primjeri modela rješavanja pitanja etažne svojine

Primjeri modela rješavanja pitanja etažne svojine analizirani su sa aspekta kvalitetnijeg održavanja stambenih objekata za kolektivno stanovanje. *Modeli vlasništva* u stanovanju i održavanju stambenih zgrada primijenjeni u svjetskoj praksi su: *etažno (dualističko) vlasništvo* (sistem pojedinačnog vlasništva nad stambenom jedinicom i zajedničkog vlasništva nad zemljištem i zajedničkim djelovima zgrade); *unitarni model* (suvlasnici zgrade posjeduju određeni udio u vlasništvu i ekskluzivno pravo na korišćenje određenog stana u zgradi) i *finski model* (suvlasnik je vlasnik dijela u društvu sa ograničenom odgovornošću, koje je osnovano isključivo u svrhu vlasništva u stanovanju).

Kod svih modela javljaju se problemi koji nastaju u momentu potrebe za velikim opravkama zajedničkih djelova objekta. Finski model je u praksi pokazao najbolje rezultate u pogledu održavanja i upravljanja održavanjem stambenih zgrada, dok je etažni model pokazao problematičnost sa aspekta volonterskog učešća i rada u upravljanju stambenim zgradama. Model vlasništva u Crnoj Gori je najbliži modelu *etažnog* (dualističkog) vlasništva. Kod nas su najizraženiji problemi redovnog održavanja i izvršavanja nužnih i hitnih radova na zajedničkim djelovima zgrada i pored toga što pojedine lokalne samouprave participiraju sa 50% u cijeni ovih radova.

8. SWOT ANALIZA

U sprovedenoj SWOT analizi na osnovu prethodnog prikaza i analize situacije, istaknute su: *prednosti* (usvojeni strateški dokumenti, članstvo u evropskim institucijama, zaštita imovinskih prava i dr), *moćnosti* (donošenje novih propisa, uspostavljanje precizne evidencije nekretnina, fiskalni instrumenti, legalizacija bespravno podignutih objekata idr.), *slabosti* (veliki broj objekata bez građevinske i upotrebne dozvole, mali broj objekata u javnom stambenom sektoru, problematika održavanja stanova i stambenih zgrada i dr.) i *opasnosti* (ekonomska kriza, neefikasna kontrola, nekvalitetna gradnja i dr.) koje mogu uticati na stanje u stambenom sektoru. Ovako definisana, SWOT analiza, zajedno sa temeljnom analizom trenutne situacije, dala je i osnovne elemente za definisanje strateških ciljeva i prioriteta, kao i parametre njihove opravdanosti.

9. AKCIONI PLAN

Akcioni plan je urađen za period od 2011. do 2015. godine, i prepoznata su četiri prioritetna strateška cilja za koje su definisane mjere i aktivnosti: 1) donošenje odgovarajućih zakonskih propisa i podzakonskih akata (Zakonski okvir); 2) jačanje uloge državnih organa i organa lokalnih samouprava (Institucionalni okvir); 3) poboljšanje održavanja stambenog fonda (Održavanje stambenog fonda); 4) povećanje dostupnosti stambenog prostora izgradnjom novih stambenih jedinica (Povećanje dostupnosti stambenog prostora).

Ukupna finansijska ulaganja za realizaciju Akcionog programa su procijenjena na 761,867 miliona €, i to 29,835 miliona € (3,9%) iz budžeta, 85,588 miliona € (11,2%) iz donacija i 139,92 miliona € (18,4%) iz kredita, a 506,525 miliona € (66,5%) iz sopstvenih sredstava građana.

10. INSTRUMENTI ZA MONITORING I EVALUACIJU

Implementacija Nacionalne stambene strategije zahtijeva koordinaciju aktivnosti svih zainteresovanih subjekata na nivou države i na lokalnim nivoima, u skladu sa njihovim zakonskim ovlaštenjima i obavezama. Strategijom je predviđeno da monitoring i evaluaciju implementacije izvršavaju Sektor za razvoj stanovanja Ministarstva održivog razvoja i turizma i Koordinaciono tijelo za monitoring i evaluaciju koje će imati kontrolnu funkciju. Njega bi sačinjavali predstavnici nadležnih ministarstava i stručnjaci iz institucija koje aktivno učestvuju u kreiranju i sprovođenju stambene politike i treba ga osnovati odmah nakon prihvatanja Strategije od strane Vlade.

O radu Sektora i Koordinacionog tijela periodično bi se izvještavalo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada i šira javnost. Njihova uloga će biti značajna i kod revizije Akcionog plana 2015. godine i usvajanja novog za period do 2020. godine. Za period od 2016. godine do 2020. godine planirana je izrada novog Akcionog plana sa produžetkom planiranih mjera i aktivnosti iz prethodnog, uz neophodna usklađenja shodno tadašnjim potrebama i mogućnostima.

Prilog: Analiza podataka prikupljenih od opština

Svim lokalnim samoupravama poslat je zahtjev za dostavljanje podataka koji se nalaze u posjedu različitih opštinskih organa. U istraživanju je učestvovalo 19 opština, prijestonica Cetinje i glavni grad Podgorica, ali je odziv bio prilično slab, jer je jedan broj njih djelimično odgovorio, a od 4 subjekta nije dobijen nikakav odgovor. Najveći broj subjekata (njih 10) nije dostavio podatke o budžetu i njegovoj realizaciji u vezi sa održavanjem stambenog fonda, zatim podatke o broju objekata izgrađenih mimo zakona. Nedostajali su podaci o hitnim radovima i ugovorima o održavanju, s tim što je jedan broj subjekata naveo da ove podatke ne posjeduje. Najbolji odziv bio je u dostavljanju podataka iz registra vlasnika, stambenih zgrada i upravnika, o broju stambenih zgrada i registrovanih upravnika.

Na osnovu prikupljenih podataka može se zaključiti sljedeće:

- u većini opština veliki broj etažnih vlasnika nije organizovao organe upravljanja u stambenim zgradama, iako su opštine u proteklom periodu preduzimale aktivnosti u tom smislu, ali ne koristeći u dovoljnoj mjeri institut imenovanja privremenih (prinudnih) upravnika;
- mali broj opština ima u vlasništvu stanove za rješavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica (prosječna veličina stana je od 40-50 m²), a veliki broj opština nema program gradnje stanova za socijalno ugrožena lica,
- budžetom se opredjeljuju nedovoljna sredstva za održavanje stambenog fonda, jer se uobičajeno utroši više od planiranog, a istovremeno su manje i nerazvijenije opštine učinile više na obezbjeđenju sredstava za izvođenje hitnih radova, nego veće i bogatije opštine,
- nema bitnijih promjena u registru oporezivih nepokretnosti od 2005. do 2010. godine, iako se zna da se u tom periodu izgradio veliki broj stanova, što ukazuje na nedovoljnu ažurnost ovog registra. Osim toga, samo je opština Bar navela podatke o objektima sagrađenim mimo zakona, dok je nekoliko njih navelo da ne postoji tehnička mogućnost registra da se dođe do ovih podataka. S obzirom na učinjene izmjene Zakona o porezu na nepokretnosti, a u očekivanju realizacije projekta rješavanja problema neformalnih naselja, uvrdživanje broja ovih objekata trebalo bi biti prioritet lokalnih samouprava. S tim u vezi je i definisanje opšte procedure za identifikaciju i evidentiranje ovih objekata, kao i unapređenje registara oporezivih nepokretnosti i uspostavljanje čvrste veze između njih i katastra nepokretnosti.