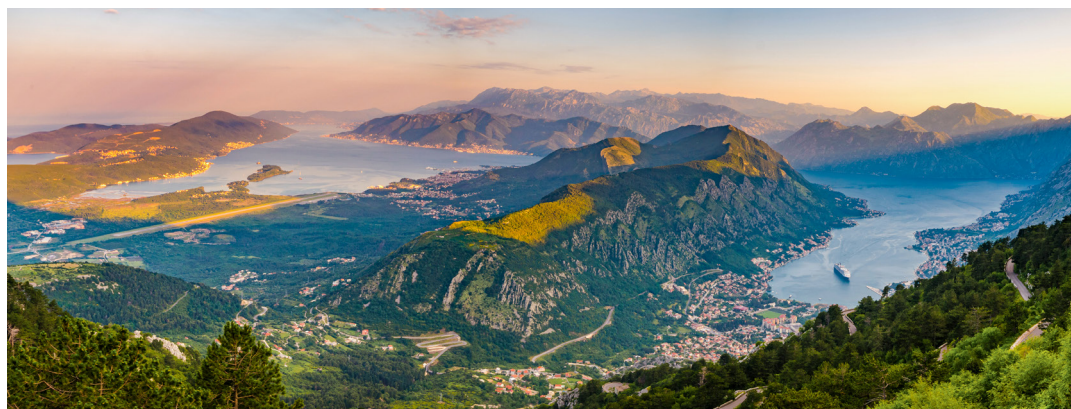
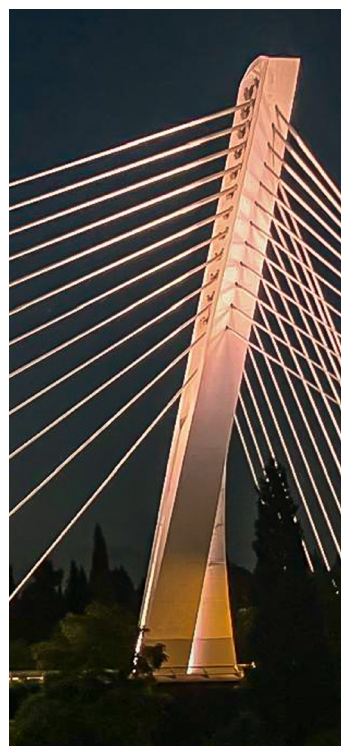


UNECE

Profil države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem



UNITED NATIONS

NOTE

2026 Ujedinjene nacije

Sva prava pridržana u cijelom svijetu

Zahtjeve za dozvolu za reprodukovanje odlomaka ili fotokopiranje dostaviti Centru za izdavanje dozvola za korišćenje autorskih djela na

copyright.com.

Sve ostale upite o pravima i dozvolama, uključujući supsidijarna prava, dostaviti na adresu: United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America, email: permissions@un.org; website: <https://shop.un.org>.

Nalazi, tumačenja i zaključci iznijeti u ovoj publikaciji stavovi su autora i ne odražavaju nužno stavove Ujedinjenih nacija ili njihovih zvaničnika ili država članica.

Nazivi koji se koriste i način na koji je materijal u ovom radu predstavljen ne podrazumijevaju izražavanje bilo kakvog stava Ujedinjenih nacija u pogledu pravnog statusa bilo koje zemlje, teritorije, grada ili područja, niti u pogledu utvrđivanja njihovih granica.

Poveznice sadržane u ovoj publikaciji date su radi informisanja čitaoca i bile su tačne u vrijeme izrade dokumenta. Ujedinjene nacije ne preuzimaju odgovornost za kasniju tačnost navedenih informacija niti za sadržaj bilo koje eksterne internet adrese.

Ova publikacija je izdata na engleskom i crnogorskom jeziku.

Publikaciju Ujedinjenih nacija izdala je Ekonomska komisija za Evropu (UNECE)

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Slovak Inclusive Growth Account pri Razvojnoj banci Savjeta Evrope (Council of Europe Development Bank -CEB). Stavovi iznijeti u ovom dokumentu pripadaju isključivo autorima i ni na koji način se ne mogu smatrati službenim stavom CEB-a.

Fotografija:

str. 94: Doris Andoni

str. 31, 35, 38, 39, 40, 41, 44, 51, 55, 57, 58, 65, 76, 82, 147: Oleg Golubchikov

ECE/HBP/228

ISBN978-92-1-154701-6

eISBN978-921-1-57816-4

Sales No.E.26.II.E.2

PREDGOVOR

Profili država u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanju zemljištem osmišljeni su kako bi pomogli vladama da poboljšaju učinke javnih politika u sektoru stanovanja, urbanog razvoja i upravljanja zemljištem, kao i da promovišu održivi razvoj. Profili država analiziraju trendove i razvoj javnih politika, zakonodavstvo i praksu, nudeći holističku ocjenu njihovog političkog, ekonomskog i društvenog okvira. Ove profile izrađuje Komitet za urbani razvoj, stanovanje i upravljanje zemljištem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) od početka 1990-ih, kao odgovor na zahtjeve država članica UNECE-a.

Profili država izrađuju se na zahtjev i pripemaju uz podršku timova međunarodnih eksperata, u saradnji sa državnim organima zemlje korisnice, relevantnim međunarodnim organizacijama, nevladinim udruženjima (NVU), lokalnim vlastima i privatnim sektorom. Kroz konsultativni proces, eksperti sprovode sveobuhvatnu analizu sektora stanovanja, urbanog razvoja i upravljanja zemljištem, dajući preporuke, kako bi donosiocima odluka pomogli u osmišljavanju strategija i programa.

Profil države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem izrađen je kao odgovor na zahtjev Vlade Crne Gore, upućen posredstvom Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine. Izradu profila predvodila je UNECE Jedinica za gradove, u saradnji sa zainteresovanim stranama, uključujući eksperte iz državne i lokalne uprave. U maju 2025. godine, u okviru analize stanja, realizovana je terenska posjeta radi utvrđivanja činjenica, te organizovana konsultativna radionica sa zainteresovanim stranama, koju su predvodili Sekretarijat UNECE-a i međunarodni tim eksperata.

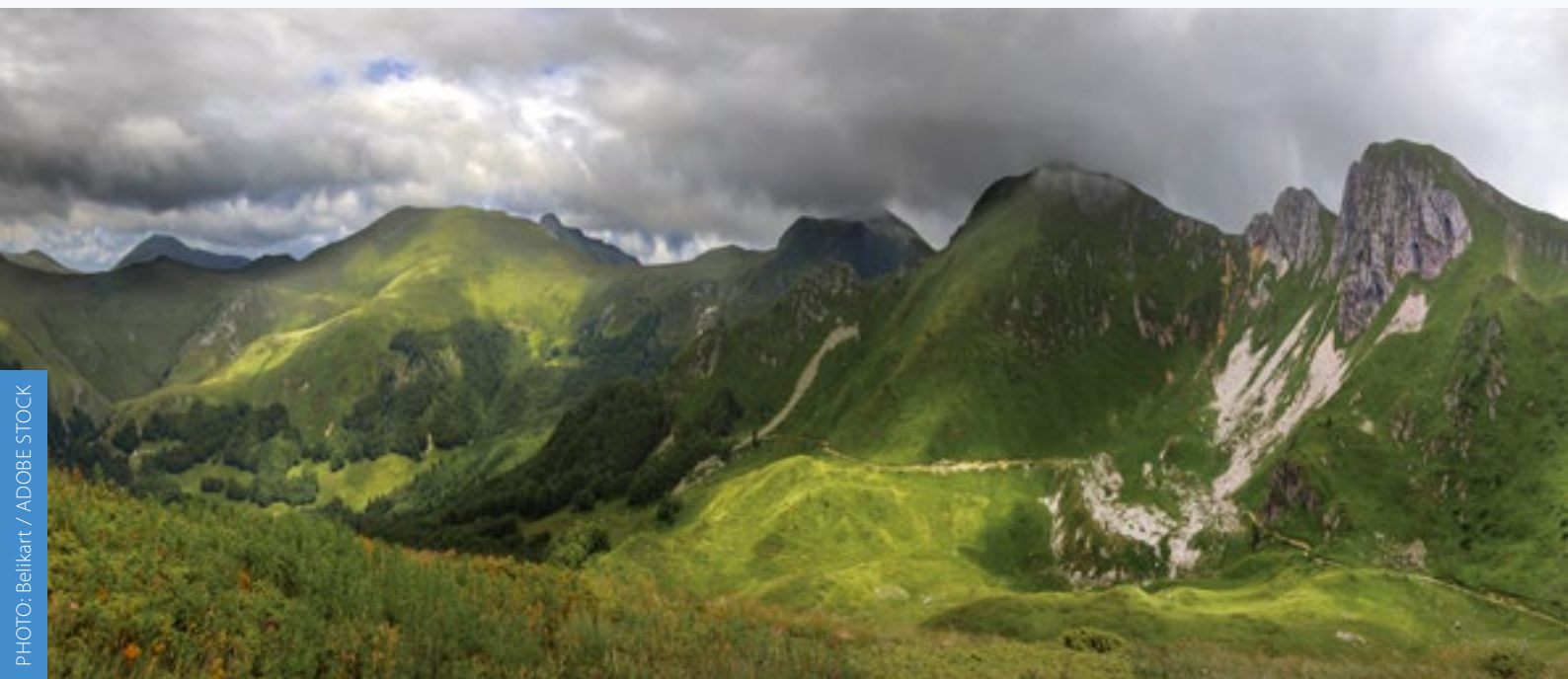
Izradu Profila države Crne Gore finansira Razvojna banka Savjeta Evrope. Doprinos Vlade Crne Gore ogleda se u stavljanju na raspolaganje nacionalnih eksperata za potrebe studije. Navedena saradnja omogućila je uspješan završetak projekta.

Među ranije izrađenim profilima, koji su objavljeni pod logom Ujedinjenih nacija, nalaze se profili sljedećih država: Bugarska (ECE/HBP/101, 1996), Poljska (ECE/HBP/107, 1998), Slovačka (ECE/HBP/111, 1999), Litvanija (ECE/HBP/117, 2000), Rumunija (ECE/HBP/124, 2001), Republika Moldavija (ECE/HBP/125, 2002), Albanija (ECE/HBP/130, 2002), Jermenija (ECE/HBP/132, 2004), Ruska Federacija (ECE/HBP/131, 2004), Srbija i Crna Gora (ECE/HBP/139, 2006), Gruzija (ECE/HBP/143, 2007), Bjelorusija (ECE/HBP/150, 2008), Kirgistan (ECE/HBP/157, 2010), Azerbejdžan (ECE/HBP/156, 2010), Tadžikistan (ECE/HBP/163, 2011), Ukrajina (ECE/HBP/176, 2013), Republika Moldavija (ECE/HBP/181, 2015), Uzbekistan (ECE/HBP/185, 2015), Jermenija (ECE/HBP/186, 2017), Kazahstan (ECE/HBP/191, 2018), Bjelorusija (ECE/HBP/195, 2019), Republika San Marino (ECE/HBP/221, 2023) i Albanija (ECE/HBP/226, 2024).

Ostale UNECE publikacije u oblasti stanovanja koje bi mogle biti od koristi Crnoj Gori i drugim zemljama u tranziciji uključuju: (a) #Stanovanje2030: Efikasne politike u oblasti priuštivog stanovanja u UNECE regionu (ECE/HBP/204, 2021); (b) Ekosistemi i bezbjednost za buduće modele upravljanja zemljištem (ECE/HBP/227, 2025); (c) Izazovi i prioriteti u oblasti unapređenja priuštivog stanovanja u UNECE regionu (ECE/HBP/225, 2025); (d) Profil pametnog i održivog grada: Podgorica, Crna Gora (ECE/HBP/222, 2024); (e) Ekonomija dijeljenja i njen uticaj na stambena tržišta (ECE/HBP/216, 2022); (f) Socijalno stanovanje u regionu UNECE: Modeli, trendovi i izazovi (ECE/HBP/182, 2015); (g) Dobre prakse za energetske efikasno stanovanje u UNECE regionu (ECE/HBP/175, 2013); Klimatski neutralni gradovi: kako učiniti gradove manje energetske i ugljenično intenzivnim i otpornijim na klimatske izazove (ECE/HBP/168, 2011); Zeleni domovi: ka energetski efikasnom stanovanju u regionu Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) (ECE/HBP/159, 2009); Gradovi stvoreni sopstvenim snagama: u potrazi za održivim rješenjima za neformalna naselja u regionu UNECE (ECE/HBP/155, 2009); Smjernice za socijalno stanovanje: principi i primjeri (ECE/HBP/137, 2006); Sistemi finansiranja stanovanja za zemlje u tranziciji: principi i primjeri (ECE/HBP/138, 2005); Smjernice o etažnoj stambenoj svojini za zemlje u tranziciji (ECE/HBP/123, 2003)

Pored toga, osnovni instrumenti koje su odobrile države članice UNECE-a, kao što su Ženevska povelja UN iz 2015.godine o održivom stanovanju (2015 Geneva UN Charter on Sustainable Housing) i Mjesto i život u Ekonomskoj komisiji UN za Evropu – Regionalni akcioni plan 2030, kao i Ministarske obaveze u vezi s priuštivošću stanovanja i održivošću (ECE/HBP/2025/2, aneks I), mogu poslužiti kao okvir za izradu održivih politika u oblasti stanovanja, urbanog razvoja, te administracije i upravljanja zemljištem.

Ovaj Profil države i druge povezane publikacije dostupni su na veb-sajtu UNECE-a (<https://unece.org/housing>).



ZAHVALNICA

Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) zahvaljuje Razvojnoj banci Savjeta Evrope na finansiranju Profila države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem, kao i svima koji su doprinijeli njegovoj izradi. Ova publikacija ne bi bila moguća bez podrške i doprinosa sekretarijata UNECE - Jedinice za gradove u okviru Divizije za šume, zemljište i stanovanje, tima međunarodnih konsultanata, nacionalnih i lokalnih organa vlasti, kao i zainteresovanih strana iz Crne Gore i predstavnika međunarodnih organizacija.

Sekretarijat UNECE (Jedinica za gradove, Divizija za energetiku, stanovanje i zemljišnu administraciju)

Paola Deda	direktorica
Tea Aulavuo	sekretarka Komiteta za urbani razvoj, stanovanje i upravljanje zemljištem
Maike Salize	sekretarka Radne grupe za upravljanje zemljištem

Međunarodni eksperti, konsultanti UNECE-a, autori pojedinačnih poglavlja Profila države

Oleg Golubchikov	glavni autor Profila zemlje i autor poglavlja II (Urbani i regionalni razvoj i planiranje), profesor humane geografije, Univerzitet u Kardifu, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske
Doris Andoni	autorka poglavlja III (Stambena politika), nezavisna ekspertkinja za stanovanje
Slavče Trpeski	autor poglavlja IV (Administracija i upravljanje zemljištem), nezavisni ekspert za upravljanje zemljištem
Mikele Lertora	autor poglavlja V (Finansijski okvir za urbani razvoj, stanovanje i upravljanje zemljištem), istraživač, LIUC – Università Carlo Cattaneo, Kastelanca, Italija

Sekretarijat UNECE-a, takođe, upućuje zahvalnost Eleni Solgajovoj i Tabati Saler na njihovom značajnom doprinosu u izradi poglavlja III, odnosno poglavlja I (Opšte informacije)..

Sa strane Vlade Crne Gore, Sekretarijat posebno ističe doprinos gospođe **Radmile Lainović**, vršiteljke dužnosti generalne direktorice za stanovanje u Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, zbog njene ključne uloge nacionalne kontakt tačke, te koordinacije i podrške izradi Profila države na nacionalnom nivou. Zahvalnost upućujemo i **Marini Izgarević Pavićević**, državnoj sekretarki za prostorno planiranje u Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, na dostavljanju informacija za potrebe izrade Profila države Crne Gore.

Sekretarijat izražava iskrenu zahvalnost svim nacionalnim ekspertima koji su pružili informacije neophodne za pripremu ili dali komentare na nacrt Profila države:

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine: **Tatjana Vujošević** (načelnica Direkcije za unapređenje politika stanovanja u Direktoratu za stanovanje), **Ana Đukanović** (načelnica Direkcije za normativno – pravne poslove u Direktoratu za stanovanje), **Nataša Čeranić, Irena Prelević i Marko Vico** (zaposleni u Direktoratu za stanovanje), **Milena Živanović** (državna sekretarka za državnu imovinu), **Nikola Ražnatović** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata), **Dušan Savićević** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za inspekcijski nadzor), **Vesna Simović** (vršiteljka dužnosti generalne direktorice Direktorata za državnu imovinu), **Mirjana Đurišić** (vršiteljka dužnosti generalne direktorice Direktorata glavnog državnog arhitekta i razvoja arhitekture), **Nevena Jovović** (vršiteljka dužnosti generalne direktorice Direktorata za planiranje prostora), **Milica Abramović** (načelnica Direktorata za izdavanje dozvola u Direktoratu za građevinarstvo), **Zoran Radulović** (službenik Direktorata za državnu imovinu i katastar nepokretnosti), **Koča Đurišić** (direktor Uprave za državnu imovinu), **Marko Lukačević i Erdan Dacić** (službenici u Direktoratu Uprave za državnu imovinu), **Marko Bulatović** (direktor Uprave za nekretnine), **Mirjana Ljumović, Snježana Šoškić, Božidar Pavićević, Snežana Rakočević** (zaposleni u Direktoratu Uprave za nekretnine)

*Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: **Ranko Bogavac** (načelnik Odjeljenja za inspekcijski nadzor), **Nataša Božović** (samostalna savjetnica za poljoprivredno zemljište)*

*Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama: **Mirsada Bošnjak** (državna sekretarka), **Milena Strugar** (načelnica Direkcije za kreiranje politike regionalnog razvoja)*

*Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera: **Brankica Cmiljanović** (načelnica Direkcije za unapređenje životne sredine)*

*Ministarstvo ekonomskog razvoja: **Marko Savković** (šef Odsjeka za međunarodnu ekonomsku saradnju)*

Ministarstvo energetike i rudarstva: **Majda Mujević** (vršiteljka dužnosti generalne direktorice Direktorata za međunarodnu saradnju i upravljanje evropskim projektima), **Božidar Pavlović** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za energetska efikasnost), **Marko Vučinić** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za geologiju i rudarstvo)

Ministarstvo finansija: **Snežana Mugoša** (generalna direktorica Direktorata za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada), **Vladislav Karadžić**, **Gordana Radović**, **Indira Lekić** (samostalne savjetnice)

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije: **Budimirka Đukanović** (načelnica Direkcije za zaštitu rizičnih grupa)

Ministarstvo turizma: **Ana Todorović** (načelnica Direkcije za praćenje i podsticaj investicija u turizmu), **Ivana Radoman** (samostalna savjetnica u Direkciji za razvoj i unapređenje konkurentnosti u turističkoj privredi)

Ministarstvo pravde: **Senid Striković** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za pravosudni nadzor)

Ministarstvo saobraćaja: **Miroslav Mašić** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za državne puteve), **Nikola Veljović** (vršilac dužnosti generalnog direktora Direktorata za drumski saobraćaj i motorna vozila)

Uprava za saobraćaj: **Radojica Poleksić** (rukovodilac Odjeljenja za izdavanje dozvola i saglasnosti), **Zorica Božović** (načelnica Odsjeka za bezbjednost puteva)

Zavod za statistiku (MONSTAT): **Suzana Gojčaj** (načelnica Odsjeka statistike kratkoročnih indikatora)

Agencija za zaštitu životne sredine: **Lidija Šćepanović** (načelnica Odsjeka za monitoring životne sredine, međunarodno i nacionalno izvještavanje), **Gordana Đukanović** (samostalna savjetnica za kvalitet vazduha)

EKO fond: **Dušan Jelovac**, **Ranko Lazović**

Fond za inovacije Crne Gore: **Bojana Femić-Radosavović** (izvršna direktorica)

Prijestonica Cetinje: **Olivera Anđelić** (direktorica Uprave lokalnih javnih prihoda), **Vuk Latković** (direktor Direkcije za imovinu i zaštitu imovinsko-pravnih odnosa), **Desa Vukčević** (Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj), **Marija Milošević** (Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine), **Tatjana Stanković** (Sekretarijat za stambeno komunalne poslove i saobraćaj)

Glavni grad Podgorica: **Gavrilo Vuković** (vršilac dužnosti sekretara Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj), **Duška Mačić** (vršiteljka dužnosti glavne gradske arhitektice), **Milica Kadović** (vršiteljka dužnosti direktorice Direktorata za imovinu), **Stefan Vešović** (vršilac dužnosti sekretara za socijalno staranje)

Opština Bar: **Milo Markoč** (vršilac dužnosti sekretara za opštinske poslove i saobraćaj), **Slavko Lekić** (glavni gradski arhitekta), **Suzana Crnovršanin** (savjetnica predsjednika opštine), **Maja Tišma** (Sekretarijat za urbanizam i prostorno planiranje), **Fikreta Araselović** (Sekretarijat za finansije)

Opština Bijelo Polje: **Fahrudin Begović** (menadžer opštine), **Haris Šahman** (sekretar za planiranje i uređenje prostora), **Alida Nuhodžić** (sekretarka za finansije), **Esmer Ličina** (zamjenica direktora za imovinu i zaštitu prava), **Slobodan Jelić** (zamjenik sekretara za preduzetništvo), **Nina Popović** (Sekretarijat za stanovanje, komunalne poslove i saobraćaj), **Dalida Radović** (Sekretarijat za lokalnu samoupravu), **Žarko Šćekić** (Sekretarijat za finansije).

Opština Budva: **Nikola Jovanović** (predsjednik opštine), **Nevenka Božović Jovović** (glavna administratorica), **Slavko Đukanović** (vršilac dužnosti sekretara za finansije), **Jelena Lazić** (glavna gradska arhitektica), **Miško Konić** (vršilac dužnosti sekretara Sekretarijata za privredu), **Goran Radević** (vršilac dužnosti sekretara za društvene djelatnosti pitanja), **Desa Vlačić** (vršiteljica dužnosti sekretarke Sekretarijata za komunalno stambene poslove), **Darko Čelebić** (vršilac dužnosti sekretara Sekretarijata za lokalnu samoupravu), **Vlado Ivanović** (vršilac dužnosti sekretara Sekretarijata za zaštitu imovine), **Maša Radović** (vršiteljica dužnosti sekretarke Sekretarijata za investicije), predstavnici komunalne inspekcije i komunalne policije

Opština Nikšić: **Marija Nikolić** (direktorica Uprave lokalnih javnih prihoda), **Radosav Urošević** (načelnik Direkcije za imovinu), **Ana Vukotić** (direktorica Agencije za projektovanje i planiranje), **Milanka Radulović** (sekretarka Sekretarijata za uređenje prostora i zaštitu životne sredine), **Zoran Šoškić** (sekretar Sekretarijata za finansije, razvoj i preduzetništvo)

Univerzitet Crne Gore: **prof. dr Slavica Stamatović-Vučković** (Arhitektonski fakultet), **prof. dr Slobodan Živaljević** (Građevinski fakultet), **prof. Vladimir Đurišić** (Ekonomski fakultet)

Inženjerska komora Crne Gore: **Dušan Kokić** (predsjednik Komore), **Miloš Pejaković i Siniša Begović** (predstavnici geodetske struke u okviru Komore), **Ivana Dobrković** (predstavica arhitekata u okviru Komore), **Predrag Bulajić** (predstavnik IT sektora u okviru Komore)

Notarska komora: **Vladan Bekan**

Privredna komora Crne Gore: **Balša Rakčević**

Nacionalno udruženje procjenitelja Crne Gore: **Nataša Gačević**

Stambena zadruga prosvjetnih radnika „Solidarno“: **Zoran Stanišić, direktor**

Nezavisni eksperti u oblasti prostornog planiranja: **Svetlana Jovanović, Dragan Marković**; nezavisna ekspertkinja u oblasti statistike: **Jelena Zvizdojević**; nezavisna ekspertkinja u oblasti održivog razvoja: **Aneta Kankaraš**

Razvojna banka Crne Gore: **Mirko Mašković**

EBRD Crna Gora: **Vasilije Jauković**

Svjetska banka – kancelarija u Crnoj Gori: **Denis Mesihović**

CKB banka: **Branislav Radulović**

NLB banka: **Ivana Bošković, Miraš Đelošević**

Kancelarija Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori: **Dijego Zorija** (rezidentni koordinator u vrijeme pripreme Profila države) i **Karolin Tiso** (rezidentna koordinatorica), **Ana Zec** (šefica Kancelarije rezidentnog koordinator sistema UN), **Vlatko Otašević** (službenik za komunikacije UN), **Anjet Lanting** (OHCHR, službenica za ljudska prava), **Irena Jokić** (UNICEF, službenica za socijalnu politiku), **Jovana Šuković** (FAO, nacionalna konsultantkinja za jačanje kapaciteta i kapitalizaciju iskustava - vođa tima), **Slobodan Raščanin** (UNHCR, pomoćnik službenika za zaštitu), **Mensur Bajramspahić** (UNHCR, službenik za odnose s javnošću), **Dragana Radević, Milica Nikolić** (UNDP)

Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori: **Ingve Engstrom** (šef saradnje), **Marjana Manojlovic**

Zajednica opština Crne Gore: **Marija Kljajić**

NVO Kana/Ko Ako Ne Arhitekt? **Milica Vujošević** (direktorica), **Sonja Dragović** (istraživačica u oblasti urbanizma i javnih politika)

NVO Institut za analizu i dizajn projekata: **Dajana Todorović** (izvršna direktorica), **Vera Mirković** (zamjenica direktorice)

NVO Biciklo.me: **Stefan Bulatović** (programski direktor)

NVO Sistem: **Tarik Ćatović** (koordinator za pravna pitanja i ljudska prava)

NVO Ženska akcija: **Slavica Striković** (izvršna direktorica)

Sekretarijat zahvaljuje Vladi Crne Gore i drugim zainteresovanim stranama na podršci od presudnog značaja za uspješnu izradu Profila države Crne Gore. U nastojanju da se navedu svi učesnici i partneri, Sekretarijat izražava žaljenje ukoliko je neko lice ili organizacija nenamjerno izostavljena.

SADRŽAJ

Predgovor	iii
Zahvalnica	v
Lista slika	xiii
Lista tabela	xv
Lista okvira	xvi
Lista fotografija	xvi
Akronimi i skraćenice	xvi
Sažetak	xix
Poglavlje I Opšte informacije	1
1.1 Geografski položaj	1
1.2 Državno uređenje	3
1.3 Proces pristupanja Evropskoj uniji	4
1.4 Ključni državni organi u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem	5
1.5 Administrativno-teritorijalno uređenje	7
1.6 Stanovništvo i demografija	8
1.7 Ekonomski razvoj	17
1.8 Ekološki rizici i klimatske promjene	20
2 Poglavlje II Urbani i regionalni razvoj i planiranje	24
2.1 Uvod	24
2.2 Sistem naselja i gradova	25
2.3 Regionalne i međuopštinske razlike	26
2.4 Politike teritorijalnog razvoja	32
2.5 Integrisana lokalna regeneracija	42
2.6 Sistem uređenja prostora i kontrole gradnje	47
2.7 Neformalna naselja i legalizacija	54
2.8 Održivi i prilagodljivi urbani razvoj	58
2.9 Preporuke u oblasti urbanog i regionalnog razvoja i planiranja	64

3 Poglavlje III Stambena politika	72
3.1 Uvod	72
3.2 Zakonodavni okvir stambene politike	73
3.3 Institucionalne nadležnosti	75
3.4 Stambeni fond i stambena izgradnja	77
3.5 Stanovanje i životni uslovi	85
3.6 Upravljanje, održavanje i popravke objekata kolektivnog stanovanja	89
3.7 Energetska efikasnost u stanovanju	92
3.8 Izazovi priuštivog stanovanja	94
3.9 Programi i inicijative priuštivog stanovanja	99
3.10 Preporuke za stambenu politiku	108
4 Poglavlje IV Zemljišna administracija	118
4.1 Uvod	118
4.2 Regulatorni okvir	119
4.3 Ključni procesi upravljanja zemljištem	122
4.4 Evidencija nepokretnosti	125
4.5 Zemljišni i geoprostorni informacijski sistemi i podaci	126
4.6 Prenos imovinskih prava	128
4.7 Procjena vrijednosti nepokretnosti i oporezivanje	131
4.8 Pristup građevinskom i poljoprivrednom zemljištu	134
4.9 Politike korišćenja zemljišta u ekološki osjetljivim i područjima izloženim prirodnim nepogodama	136
4.10 Ekološka pitanja, klima i propisi o rudarstvu	138
5 Poglavlje V Finansijski okvir za urbani razvoj, stanovanje i upravljanje zemljištem	146
5.1 Uvod	146
5.2 Nacionalno finansiranje	147
5.3 Opštinske finansije	149
5.4 Tržište nepokretnosti	153
5.5 Hipotekarno tržište i alternativno finansiranje	158
5.6 Uloga međunarodnih donatora	161
5.7 Finansiranje održivog urbanog i regionalnog razvoja	164
5.8 Finansijska inkluzija i pismenost	169
5.9 Preporuke u oblasti finansija	170
Literatura	175

Lista grafika

Grafik 1.1	Karta Crne Gore	1
Grafik 1.2	Stopa nataliteta i mortaliteta u periodu 2011–2024	9
Grafik 1.3	Lične doznake primljene u Crnoj Gori (u milionima američkih dolara)	11
Grafik 1.4	Struktura stanovništva Crne Gore po opštinama, 2023	12
Grafik 1.5	Urbana populacija Crne Gore, po godinama (1960–2023).....	14
Grafik 1.6	Prosječna starost stanovništva, po opštinama, 2023	15
Grafik 1.7	Starosne grupe po opštinama, 2023 (u procentima)	16
Grafik 1.8	BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći (PKM) u odabranim postsocijalističkim zemljama, Evropskoj uniji i svijetu u 2024. godini (međunarodni dolar – stalne cijene, 2021)	17
Grafik 1.9	Rast BDP-a (godišnje, u procentima)	18
Grafik 1.10	Evidentirana godišnja prosječna srednja temperatura vazduha na površini u Crnoj Gori (u °C, 1950–2023).....	21
Grafik 1.11	Karta seizmičkog hazarda	22
Grafik 2.1	Prihodi jedinica lokalne samouprave u 2024. godini (milioni EUR)	30
Grafik 2.2	Prihodi jedinica lokalne samouprave preračunati po stanovniku u 2024. godini (EUR).....	31
Grafik 2.3	Mreža planiranih auto-puteva i brzih saobraćajnica u Crnoj Gori	37
Grafik 2.4	Kategorije politika za suzbijanje depopulacije ruralnih područja	46
Grafik 3.1.	Stopa stanovanja u sopstvenom vlasništvu u Evropi, u procentima.....	78
Grafik 3.2	Procenat rasta stambenog fonda između dva popisa (2011 i 2023).....	79
Grafik 3.3	Broj završenih stanova po godinama (za 2023. ne postoje podaci o broju završenih stanova u sektoru domaćinstava).....	80
Grafik 3.4	Broj izdatih građevinskih dozvola.....	80
Grafik 3.5	Struktura stanova u Crnoj Gori, prema načinu korišćenja i nastanjenosti.....	81
Grafik 3.6	Procenat stanova koji se ne koriste za stalno stanovanje	82
Grafik 3.7	Broj stanova za stalno stanovanje u 2023. godini, prema periodu izgradnje....	88
Grafik 3.8	Prosječne cijene po kvadratnom metru stana u novim stambenim zgradama po regionu, u EUR/m ² (ne uključujući cijene zadružnog stanovanja)	94
Grafik 3.9	Procenat domaćinstava koja žive kao zakupci po opštinama i ukupno za Crnu Goru	95
Grafik 3.10	Domaćinstva prema statusu stanovanja u Crnoj Gori.....	96
Grafik 3.11	Uporedni prikaz prosječnih hipotekarnih kamatnih stopa za CG i SLO (2020–2025)	97
Grafik 3.12	Odnos cijene stanova i prihoda u nekim državama Južne Evrope	98
Grafik 5.1	Prosječna godišnja cijena novih stambenih zgrada u Crnoj Gori (EUR/m ²)	154
Grafik 5.2	Struktura ukupnog priliva SDI (2019).....	157
Grafik 5.3	Struktura ukupnog priliva SDI (2024).....	157

Lista tabela

Tabela 1.1	Prosječne i apsolutne temperature (2023, u °C)	2
Tabela 1.2	Mjesečne padavine (2023, u l/m ²)	2
Tabela 1.3	Stanovništvo, razvrstano po polu i starosti, prema rezultatima popisa	8
Tabela 1.4	Doseljenici: godina dolaska u Crnu Goru i država porijekla	10
Tabela 1.5	Stanovništvo (fizička lica) i etnička pripadnost (u procentima), po opštinama..	13
Tabela 1.6	Nezaposlenost, po regionima i po polu (u procentima)	19
Tabela 1.7	Stopa stanovništva u riziku od siromaštva (u procentima)	20
Tabela 2.1	Najveći gradovi u Crnoj Gori u 2023. godini (po broju stanovnika).....	26
Tabela 2.2	Stanovništvo opština prema rezultatima popisa 1948–2023 (fizička lica) i promjena broja stanovnika (u procentima)	28
Tabela 2.3	Odabrani pokazatelji za 25 opština	29
Tabela 2.4	Grupisanje opština prema novogradnji i broju praznih stanova	29
Tabela 3.1	Stambeni fond u Crnoj Gori između 1971. i 2023. godine	84
Tabela 3.2	Prosječne mjesečne zakupnine po regionima i tipu stana (EUR/mjeseć) u 2023. godini.	96
Tabela 3.3	Broj socijalnih stanova u 24 opštine.....	100
Tabela 3.4	Relativna veličina fonda socijalnog stanovanja u zakupu	100
Tabela 3.5	Prosječna cijena novih stanova u tri regiona i Podgorici u periodu 2017–2024	102
Tabela 4.1	Administrativne i katastarske opštine – katastar nepokretnosti i katastar zemljišta 125	
Tabela 4.2	Najvažniji geoportali u Crnoj Gori.....	127
Tabela 4.3	Glavni zemljišni registri u Crnoj Gori	128
Tabela 4.4	Stope poreza na promet nepokretnosti u Crnoj Gori (progresivna skala).....	130
Tabela 4.5	Poreske stope	131
Tabela 4.6	Poreska umanjenja	132
Tabela 4.7	Sveobuhvatni okvir za procjenu tržišne vrijednosti nepokretnosti	132
Tabela 5.1	Rashodi državnog budžeta 2024 po kategoriji izdvajanja.....	147
Tabela 5.2	Egalizacioni fond i ostali transferi države (u EUR)	149
Tabela 5.3	Prihodi opština po izvorima (u %).	149
Tabela 5.4	Rashodi opština (u %)	151
Tabela 5.5	Neizmireni dug na nivou opština (u EUR)	152
Tabela 5.6	Neizmirene opštinske obaveze izražene kao procenat ukupnih prihoda.....	152
Tabela 5.7	Prosječna tržišna cijena po m ² u novogradnji (EUR) od 2019. do 2024.....	154
Tabela 5.8	Regionalne razlike u prosječnim tržišnim cijenama.....	155
Tabela 5.9	Trend cijena tržišnog i solidarno izgrađenog stanovanja, u EUR/m ²	156
Tabela 5.10	Stambeni krediti (2015–2023)	159
Tabela 5.11	Aktivna preduzeća po regionima	164
Tabela 5.12	Podaci o zaposlenosti po opštinama.....	164

Tabela 5.13	Radna snaga razvrstana po polu.....	165
-------------	-------------------------------------	-----

Lista okvira

Okvir 2.1	Grupisanje opština u statističke regione	26
Okvir 2.2	Nikšić, drugi po veličini grad u Crnoj Gori	31
Okvir 2.3 S	ubvencije i razvoj komunalne infrastrukture u Jermeniji.....	45
Okvir 2.4	Porto Montenegro (Tivat)	46
Okvir 2.5	Pokrivenost lokalnim prostornim i urbanističkim planovima, stanje iz 2025. godine.....	50
Okvir 2.6	Eko-fond.....	64
Okvir 3.1	Kako EUROSTAT definiše visoku stambenu prenaseljenost	86
Okvir 3.2	Primjer iz Tirane	91
Okvir 3.3	Program energetske efikasnosti stambenih zgrada.....	93
Okvir 3.4	Primjeri stambenih zadruga u Crnoj Gori	102
Okvir 3.5	Primjeri stambenog zbrinjavanja zaposlenih.....	104
Okvir 3.6	Kuće za raseljene Rome sa Kosova* u Kampu Konik, Podgorica	
Okvir 3.7	Kuće za raseljena lica u Nikšiću	105
Okvir 3.8	Kohabitacija kao tipologija stanovanja i način života	107
Okvir 3.9	Utvrđivanje pojma „substandardno naselje” (eng. Slum) u albanskom zakonodavstvu.....	110
Okvir 3.10	Socijalno stanovanje zasnovano na troškovima u Austriji.....	110
Okvir 3.11	Belgijske Socijalne agencije za izdavanje (AIS) – model za mobilizaciju privatnog zakupa.....	113
Okvir 3.12	Reforma pravnog okvira „O upravljanju stambenim zgradama” u Republici Jermeniji	116
Okvir 4.1	Pravni okvir o zaštiti životne sredine, klimi i prirodnim resursima	139
Okvir 4.2	Digitalizacija katastarskih planova u Sjevernoj Makedoniji.....	142
Okvir 4.3	Registar cijena i masovna procjena u Srbiji.....	144
Okvir 5.1	Egalizacioni fond.....	150
Okvir 5.2	Regionalni stambeni program.....	162
Okvir 5.3	Razvojna banka Crne Gore	168
Okvir 5.4	Primjeri strategija finansijske pismenosti	175

Lista fotografija

Slika 2.1	Ulaz u željezaru u Nikšiću.....	32
Slika 2.2	Auto-put Bar-Boljare	37
Slika 2.3	Ruralni turizam u okolini Kolašina.....	39
Slika 2.4	Projekti solarnih fotonaponskih elektrana u Bijelom Polju	41
Slika 2.5	Ministarstvo kulture i medija na Cetinju.....	42
Slika 2.6	Nova stambena izgradnja u Podgorici	43
Slika 2.7	Porto Montenegro	46
Slika 2.8	Razgranata mreža neformalnih naselja u blizini Podgorice	55
Slika 2.9	Budvanska obala	59
Slika 2.10	Centralne zone Podgorice.....	61
Slika 2.11	Kotor je popularna turistička destinacija	63
Slika 2.12	Vremešna željeznička infrastruktura.....	70
Slika 3.1	Stambena zgrada u Nikšiću.....	84
Slika 3.2	Objekti zajedničkog stanovanja iz socijalističkog perioda u Podgorici	91
Slika 5.1	Pekara na Cetinju.....	166

AKRONIMI I SKRAĆENICE

BDP	Bruto domaći proizvod
„Budvanizacija”	Prekomjerna, nekontrolisana gradnja koja favorizuje kratkoročne dobitke
CBCG	Centralna banka Crne Gore
CEB	Banka za razvoj Savjeta Evrope (Council of Europe Development Bank)
CESCR	Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava
COR	Ciljevi održivog razvoja
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EF	Egalizacioni fond
EIB	Evropska investiciona banka
EIF	Evropski investicioni fond
EPA	Agencija za zaštitu životne sredine
EU	Evropska unija
Eur	euro
EU NUTS	Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku
GCIS	Geodetsko-katastarski informacioni sistem
ICOMOS	Međunarodni savjet za spomenike i lokalitete
IPA	Instrument prepristupne pomoći (IPA)
ISKRA	Nacionalni program za podizanje nivoa digitalne pismenosti širom Crne Gore
IRF	Investiciono-razvojni fond (transformisan u Razvojnu banku Crne Gore)
INSPIRE	Geoportal Crne Gore usklađen sa INSPIRE direktivom
IPARD	Instrument prepristupne pomoći za ruralni razvoj
IVSC	Međunarodni savjet za standarde procjene vrijednosti
KOVID-19	Koronavirusna bolest
MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
MSP	Mala i srednja preduzeća
NIGPCG	Nacionalna infrastruktura prostornih podataka
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
POUM	Plan održive urbane mobilnosti
PPCG	Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine

Projekat 1000+	Javno-privatna inicijativa koja omogućava rješavanja stambenih potreba građana po povoljnim kreditnim uslovima
PUP	prostorno-urbanistički plan jedinice lokalne samouprave
RiE	Romi i Egipćani
RBCG	Razvojna banka Crne Gore
RSP	Regionalni stambeni program (eng. Regional Housing Programme)
SDI	Strane direktne investicije
SIZEP	Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela
TEN-T	Transevropska transportna mreža
UNCHS	Centar UN za ljudska naselja
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNDRO	Organizacija Ujedinjenih nacija za pomoć u slučaju katastrofa
UNECE	Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
USD	Američki dolar
UNHCR	Agencija UN za izbjeglice
WBIF	Investicioni okvir za Zapadni Balkan (West Balkans Investment Framework)

Datum presjeka podataka: septembar 2025.

SAŽETAK

UNECE Profil države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem izrađen je na zahtjev Vlade Crne Gore, kako bi se obezbijedila nezavisna ocjena napretka zemlje, izazova i mogućnosti u ovim ključnim sektorima, te Vladi ponudile strateške preporuke. Cilj je da se podstakne održivi razvoj osnaživanjem nacionalnih okvira javnih politika i njihovim usklađivanjem sa međunarodnim standardima.

Opšte informacije

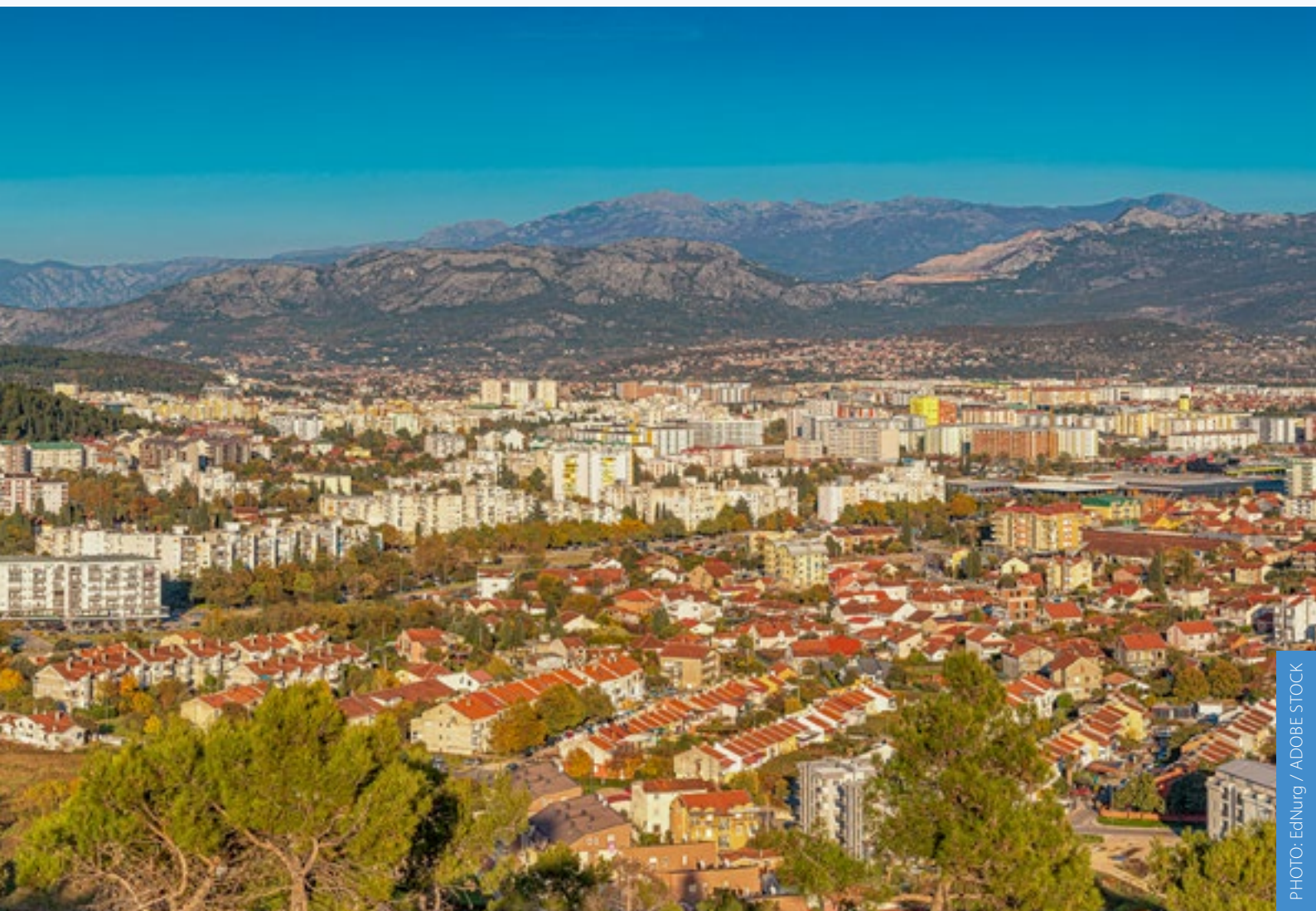
Crna Gora bilježi ubrzan ekonomski razvoj od proglašenja nezavisnosti 2006. godine. Započet je proces pristupanja Evropskoj uniji, uz sveobuhvatnu reformsku agendu usmjerenu na usklađivanje sa pravom i standardima EU. Urbani razvoj, stanovanje, upravljanje zemljištem i finansije lokalne samouprave predstavljaju centralne oblasti državne politike u nastojanju da



se izgradi inkluzivnije i održivije društvo. Istovremeno, Crna Gora se suočava sa permanentnim strukturnim izazovima, poput izraženih regionalnih razlika, rasprostranjenosti neformalnih naselja i bespravnih objekata, problema kapaciteta u javnoj upravi i nedovoljne priuštivosti stanovanja.

Priprema ovog profila države odvijala se uporedo sa intenzivnim zakonodavnim promjenama u analiziranim oblastima javnih politika. Tokom 2025. godine usvojeni su ključni novi zakoni i strateški dokumenti, uključujući Zakon o uređenju prostora, Zakon o izgradnji objekata, Zakon o legalizaciji bespravnih objekata, Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine i Strategiju stambene politike Crne Gore do 2034. godine. U završnoj fazi izrade bili su i drugi važni zakoni, uključujući Zakon o stambenoj podršci i revidirani Zakon o regionalnom razvoju.

Uvođenje novih instrumenata pokazuje opredijeljenost Vlade za „institucionalnu konsolidaciju” u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem. Takođe, to potvrđuje značaj Profila države Crne Gore, kojim se daju pravovremene preporuke za podršku daljem napretku u navedenim oblastima javnih politika.



Urbani i regionalni razvoj i planiranje

Crna Gora se ubrzano transformisala u pogledu naseljskih i teritorijalnih struktura, pod uticajem ekonomskog restrukturiranja, demografskih promjena i široko rasprostranjene bespravne gradnje. Iako je ukupan broj stanovnika približno stabilan još od 1990-ih, Crna Gora je među zemljama koje se najbrže urbanizuju u Evropi, prvenstveno zbog migracija stanovništva iz ruralnih područja u urbane centre, naročito u južnom dijelu zemlje. Dok su primorski region i Podgorica postali žarišta brzog rasta i ulaganja u nekretnine, sjeverni region i ruralna područja suočavaju se sa depopulacijom i slabijim ekonomskim učincima.

Struktura naseljenosti u Crnoj Gori i dalje je vrlo defragmentisana, uz mali broj gradova sa više od 20.000 stanovnika. Podgorica ima preko četvrtine ukupnog stanovništva, ali i dalje ne dostiže razmjere velikih urbanih aglomeracija evidentnih u drugim djelovima UNECE regiona. To ukazuje koliko je važno da se Crna Gora razvija kao „umrežena aglomeracija“, kroz policentrični razvoj, jaču međusobnu povezanost i raznovrsniju privredu, koja bi bila manje oslonjena na turizam i tržište nekretnina.

Prostornim planom Crne Gore do 2040. godine (usvojenim 2025) definisana je vizija policentričnog razvoja, unapređenje saobraćajnih koridora i ključni ciljevi stambene politike. Prateće strategije dodatno osnažuju ove ciljeve kroz mjere u oblastima regionalnog razvoja, saobraćaja, poljoprivrede, turizma i stanovanja.

Vlada je sprovela i inicijative za jačanje regionalnog razvoja i ublažavanje regionalnih dispariteta, uključujući fiskalnu podršku opštinama (preko Egalizacionog fonda) i sektorske programe usmjerene na jačanje konkurentnosti privrede, podsticanje investicija, preduzetništvo, poljoprivredu i turizam. Realizovana su značajna ulaganja u razvoj nacionalne i regionalne putne infrastrukture, što je od suštinskog značaja za poboljšanje unutrašnje povezanosti.

Ove inicijative su dale određene rezultate, ali ključni problemi koje su nastojale da riješe i dalje postoje, uključujući prostorne nejednakosti. Da bi se ostvario uravnotežen teritorijalni razvoj predviđen Prostornim planom Crne Gore i pratećim strategijama, potrebno je osmisliti integrisaniji, na lokalni kontekst usmjeren i planovima vođen pristup lokalnoj regeneraciji opština i naselja. To podrazumijeva paralelno ulaganje u društvenu i fizičku infrastrukturu, kao i sprovođenje socijalnih, fiskalnih i sektorskih programa. Kapaciteti opština su trenutno ograničeni, uz većinu lokalnih godišnjih budžeta ispod 1.000 eura po stanovniku, što ograničava ulaganja u lokalnu infrastrukturu i usluge.

Sistem planiranja prostora u Crnoj Gori pretrpio je velike promjene 2008, 2017. i 2025. godine, uz smjenjivanje centralizovanih i decentralizovanih pristupa. Reforma iz 2025. godine vratila je odgovornost za izradu prostornih planova lokalnoj samoupravi i ponovo uspostavila sistem izdavanja građevinskih dozvola. Osim toga, novi Zakon o uređenju prostora propisuje da nadležnost za javne planske dokumente pripada isključivo državi ili lokalnoj samoupravi. To nalaže ponovnu uspostavu kompetentnih javnih agencija za planiranje na nacionalnom i lokalnom nivou, uprkos evidentnom manjku relevantnih znanja i kadrova.

Među dugoročnim izazovima preovladava široko rasprostranjena bespravna gradnja i veliki udio bespravno izgrađenih objekata na koje, prema procjenama, otpada čak trećina stambenog fonda. Pojam „budvanizacija“ koristi se za opis nekontrolisane gradnje u atraktivnim područjima, kao što je primorski grad Budva, i simbolizuje rizike spekulativnog razvoja zasnovanog na tržištu nekretnina i slaboj kontroli gradnje. Vlada je pokrenula nekoliko talasa legalizacije, ali su oni, u odsustvu strožih mehanizama kontrole, podstakli novu neovlašćenu gradnju. Dodatno, stopa odobravanja zahtjeva za legalizaciju bila je niska: od početka procesa legalizacije 2017. do kraja 2024. godine legalizovano je ukupno 3.397 bespravnih objekata od 62.000 podnijetih zahtjeva. Novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata (usvojen 2025) ima za cilj smanjenje pravnih prepreka za legalizaciju, uz jasno postavljen okvir za regularizaciju i unapređenje sprovođenja propisa i odgovornosti. Zakon predviđa formiranje novog tijela nadležnog za upravljanje postupkom legalizacije na državnom nivou, dok opštine zadržavaju nadležnosti za rješavanje zahtjeva za legalizaciju na lokalnom nivou. Dodatni izazov predstavlja sistematsko ugrađivanje principa održivosti i kvaliteta života u urbano projektovanje i postojeću sredinu. Ponovno uspostavljanje institucije glavnog državnog i glavnog gradskog arhitekta djelimično odgovara na ovaj izazov, ali usvajanje potrebnih operativnih podzakonskih akata zaostaje. Uloženi napor za uvođenje mjera energetske sanacije u stanovanju, na primjer posredstvom Fonda za zaštitu životne sredine (Eko-fond), ograničenog su obima i potrebno ih je značajno intenzivirati. Upotreba privatnih automobila je brzo rasla, putna infrastruktura je znatno rekonstruisana i proširena, ali ulaganja u javni prevoz i održivu urbanu mobilnost nisu držala korak s tim razvojem, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Sve je veća zabrinutost zbog rastućih pritisaka na Kotor i druge zaštićene lokalitete kulturne baštine, kao i na ekološki značajna područja, gdje je integritet kulturnih i prirodnih vrijednosti ugrožen turističkim razvojem, velikim građevinskim poduhvatima i neadekvatnim okvirima upravljanja zemljištem.

Najznačajnije preporuke u domenu urbanog i regionalnog razvoja i planiranja:

- Revidirati i ojačati položaj Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine, te je pravno integrisati kroz rad svih organa vlasti.
- Učiniti priuštivo stanovanje instrumentom lokalne i regionalne regeneracije, naročito na sjeveru.
- Uspostaviti Fond za teritorijalni razvoj radi sprovođenja integrisanog programa regeneracije, sa ciljem stvaranja kvalitetnih uslova za život i policentričnijeg nacionalnog razvoja.
- Ubrzati reformu legalizacije i unaprijediti neformalna naselja.
- Donijeti podzakonske propise i tehničke standarde koji će osigurati primjenu principa urbane održivosti u prostornom planiranju, urbanističkom projektovanju i gradnji.
- Modernizaciju željezničkog i javnog prevoza i zelenu mobilnost postaviti kao prioritete u saobraćajnim investicijama.
- Razviti inovativne mehanizme učešća javnosti i zajedničkog kreiranja u planiranju.
- Proširiti obuhvat prikupljanja podataka na lokalnom nivou (npr. BDP, prihodi i tržišta stanovanja) radi boljeg praćenja teritorijalnih nejednakosti i oblikovanja javnih politika.

Stambena politika

Stambeni sektor Crne Gore značajno je transformisan, posebno kroz rapidnu privatizaciju javnog stambenog fonda tokom 1990-ih, što je rezultiralo dominantno privatnim vlasništvom nad stambenim prostorom, ograničenim javnim fondom stanova za zakup i rastućim izazovima priuštivosti, naročito za domaćinstva sa nižim i srednjim prihodima. Građevinski sektor ostaje aktivan, ali rast troškova i nedostatak kvalifikovane radne snage predstavljaju sve veća ograničenja, pri čemu prosječni troškovi gradnje u Podgorici dostižu oko 800 Eur/m², ne uključujući zemljište i troškove za komunalno opremanje.

Priuštivost stanovanja postaje sve veći problem. Brzi rast turizma i potražnja stranih kupaca uticali su na rast cijena nekretnina, naročito na primorju. Procjenjuje se da je odnos cijene stana i prihoda 1:8,6, što je više nego dvostruko u odnosu na referentni prag priuštivosti koji postavlja UN-Habitat. Visina prosječne mjesečne neto zarade ne omogućava priuštivo stanovanje po tržišnim uslovima bez značajnijih subvencija, posebno u Podgorici i primorskim opštinama, gdje turizam i investicije dodatno povećavaju tražnju.

Ponuda socijalnog stanovanja i priuštivog najma izuzetno je ograničena i čini svega 0,6% stambenog fonda - ukupno 2.331 stambene jedinica u 24 opštine. Većina institucionalizovanih programa stanovanja, uključujući programe koji se sprovode preko stambenih zadruga, Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju, kao i šeme stanovanja uz podršku poslodavaca, daje primat modelu vlasništva. Ovi programi se često oslanjaju na javne podsticaje (npr. besplatno zemljište i oslobađanje od plaćanja naknada za komunalno opremanje), ali se dugoročna javna korist umanjuje prodajom stanova nakon raspodjele

Stambene zadruge u Crnoj Gori pretežno opslužuju određene profesionalne grupe, za razliku od inkluzivnijih, dohodovnih modela zadrugarstva u Zapadnoj Evropi. Projektom „1000+“, javno-privatnom inicijativom subvencionisanih kredita za kupovinu stana, od 2010. godine obezbijeđeno je stambeno zbrinjavanje 1.552 porodice, ali takođe dodatno ojačan model vlasništva, umjesto rješenja zasnovanih na zakupu. Regionalni stambeni program, koji se sprovodi uz međunarodnu podršku, rezultirao je u 646 stambenih jedinica za raseljena i socijalno ugrožena lica. U pripremi je novi Zakon o stambenoj podršci sa pripadajućom Strategijom stambene politike Crne Gore do 2034. godine, koja postavlja strateške ciljeve radi unapređenja regulatornog okvira, kvaliteta stanovanja, priuštivosti i politike zakupa.

U urbanim područjima dominiraju zgrade sa više stambenih jedinica, ali su skupštine etažnih vlasnika često neaktivne ili se njima loše upravlja, što za posljedicu ima nedovoljno održavanje i bezbjednosne rizike. Stope ulaganja su niske, a podsticaji za mjere energetske efikasnosti nisu dovoljni. Unapređenje energetske svojstava stambenih zgrada donijelo bi ekološke, socijalne i ekonomske koristi, ali zahtijevalo i finansijsku podršku i organizacione reforme u upravljanju zgradama, uključujući produbljivanje mjera koje se sprovode kroz Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond).

Crna Gora treba da usvoji raznovrsniji paket stambenih politika, ojača sektor stambenog zakupa, unaprijedi standarde priuštivosti i izgradi institucionalne kapacitete na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ključne preporuke za stambenu politiku:

- Obezbijediti djelotvornu primjenu nove Strategije stambene politike Crne Gore do 2034. godine, uz mjerljive ciljeve, sisteme podataka i integrisano budžetiranje.
- Revidirati postojeći ili usvojiti novi zakon o socijalnom i priuštivom stanovanju, uz jasne definicije i kriterijume prihvatljivosti, te diferenciranje podrške u zavisnosti od različitih socijalnih potreba.
- Razviti sektor stanovanja pod zakup, uključujući socijalno stanovanje i priuštivi najam, kroz regulatorne reforme i podsticaje.
- Uspostaviti Nacionalni fond za stambenu izgradnju radi podrške ulaganjima u oblasti priuštivog stanovanja.
- Ojačati kapacitete i nadležnosti opština za izradu lokalnih stambenih planova.
- Ojačati pravni okvir za upravljanje i održavanje stambenih zgrada i modernizovati prakse upravljanja.
- Unaprijediti rodnu ravnopravnost i rodne aspekte u stambenoj politici.
- Unaprijediti prikupljanje podataka za potrebe kreiranja javnih politika zasnovanih na dokazima u oblasti socijalnog i priuštivog stanovanja.



Zemljišna administracija

Sistem upravljanja zemljištem u Crnoj Gori ostaje strukturno fragmentisan i institucionalno nedovoljno razvijen, uprkos formalnom usklađivanju sa evropskim zakonodavnim standardima. Nasljeđe socijalističkog zemljišnog režima, dodatno otežano nekompletnom restitucijom, neujednačenom legalizacijom i ograničenom katastarskom pokrivenošću, i dalje narušava pravnu sigurnost, investicionu spremnost i prostorno upravljanje.

Nepostojanje posebnog propisa kojim bi se uredilo pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine dovelo je do ad hoc praksi i dugotrajnih sporova, naročito u urbanim zonama izloženim snažnim građevinskim pritiscima. Procesi restitucije teku sporo i uz nedovoljno finansiranje; neizmirene obaveze premašuju 240 miliona eura, a institucionalni kapaciteti za transparentno upravljanje naknadama ostaju ograničeni.

Katastarska evidencija i dalje je nepotpuna u 93 katastarske opštine, a ne postoji ni poseban katastar za komunalnu infrastrukturu, što otežava planiranje, procjenu vrijednosti i upravljanje imovinom. Dodatno, fragmentacija podataka kroz više geoportala i registara smanjuje transparentnost i interoperabilnost, dok je Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka (NIGPCG) i dalje nedovoljno funkcionalna. Nepotpuni i zastarjeli podaci umanjuju pravnu sigurnost i ograničavaju efikasnost prometa nepokretnosti.

Procjena vrijednosti i oporezivanje nepokretnosti otežani su zbog nepostojanja registra kupoprodajnih cijena, neujednačene metodologije procjene i ograničenih opštinskih kapaciteta, što dovodi do fiskalne neefikasnosti i neujednačenog poreskog opterećenja. Zbog toga je porez na nepokretnosti ograničen i po obuhvatu i po pravičnosti, čime se umanjuje važan izvor opštinskih prihoda. Potrebne su transparentne i standardizovane metode procjene, kako za potrebe oporezivanja, tako i za transakcije na tržištu nepokretnosti.

Pristup građevinskom i poljoprivrednom zemljištu često je ograničen netransparentnim procedurama. Upravljanje životnom sredinom oslabljeno je zbog nedostatka integrisanog prostornog planiranja i sprovođenja propisa u zaštićenim i područjima sklonim prirodnim nepogodama, dok okviri za klimatsku politiku i rudarstvo u primjeni trpe zbog manjkavosti i ograničene međusektorske odgovornosti.

Ključne preporuke za upravljanje zemljištem:

- Donijeti poseban zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine.
- Riješiti preostale slučajeve restitucije kroz jasne procedure i mehanizme obeštećenja.
- Razviti jedinstveni pravni okvir koji obuhvata i legalizaciju zemljišta i legalizaciju objekata.
- Ubrzati upotpunjavanje katastra nepokretnosti.
- Usvojiti zakon o procjeni vrijednosti, uspostaviti nacionalni registar transakcionih (kupoprodajnih) cijena i razviti sistem redovnih masovnih procjena.

- Uspostaviti potpuno funkcionalnu i usklađenu nacionalnu infrastrukturu geoprostornih podataka.
- Integrisati reforme upravljanja zemljištem sa regularizacijom neformalnih naselja radi usklađivanja sa prostornim planiranjem.

Finansijski okvir

Na nacionalnom nivou, izdvajanja za stambeno zbrinjavanje i dalje su ograničena. Ipak, institucionalne reforme su u toku kroz uspostavljanje nacionalne agencije za stanovanje i nacionalnog stambenog fonda, što bi trebalo da postavi temelje za održive, dugoročne politike priuštivog stanovanja.

Fiskalne reforme u okviru programa „EVROPA SAD 2“ uspješno su svele ukupno opterećenje zarada porezima i doprinosima (poreski klin) na jedan od najnižih nivoa u Evropi. Na taj način jača se konkurentnost, ali uz povećano oslanjanje na PDV i akcize.

Opštine se u velikoj mjeri oslanjaju na sredstva nacionalnog budžeta, što ograničava fiskalnu autonomiju i čini lokalne budžete ranjivim na ciklična kretanja. Time se smanjuje i kapacitet za planiranje i realizaciju dugoročnih infrastrukturnih investicija. Opštinske finansije i dalje odražavaju regionalnu neujednačenost: sjeverne opštine znatno više zavise od centralnih transfera, dok primorske opštine imaju viši nivo zaduženosti. Ipak, postoje znaci poboljšanja: povećana izdvajanja kroz Egalizacioni fond i veći transferi od 2023. godine stabilizovali su lokalne budžete, pa se ukupni opštinski dug smanjuje od 2022. godine. Primorske opštine i dalje imaju jači investicioni kapacitet, dok sjeverni region dobija dodatnu podršku kroz nova pravila raspodjele i ciljne programe.

Na tržištu stanovanja rastu pritisci na priuštivost, ali bankarski sektor ostaje stabilan, dok se udio hipotekarnih kredita povećava, podstaknut rastom zarada i povoljnijim kreditnim uslovima. Ipak, za sada se samo manji dio transakcija na tržištu nekretnina finansira putem hipoteka. Zakupnine prate rast cijena nepokretnosti, pod snažnim uticajem dominantno kratkoročnog turističkog zakupa. Visok udio neformalnih ugovora o zakupu i dalje predstavlja značajan izazov. Istovremeno, inovativne inicijative poput programa „1000+“ i programa povećanja energetske efikasnosti domaćinstava - iako ograničenog obima - ukazuju na to da javno-privatna partnerstva mogu olakšati stambeno zbrinjavanje i pristup energetske efikasnom renoviranju.

Međunarodni partneri i dalje imaju ključnu ulogu u finansiranju projekata stanovanja i ulaganja u infrastrukturu. Sredstva EU, kao i inicijative EBRD i Svjetske banke, donijele su opipljive rezultate - od izgradnje hiljada novih stambenih jedinica do strateških ulaganja u mala i srednja preduzeća, energetske tranziciju i jačanje regionalne infrastrukture. Međutim, uprkos kontinuiranoj eksternoj finansijskoj podršci i dalje postoji izražena potreba za održivijim nacionalnim mehanizmima finansiranja. Takođe, apsorpcioni kapacitet je nizak, posebno na opštinskom nivou, gdje su stručna znanja ograničena. Efikasna upotreba dostupnih sredstava zahtijeva adekvatnu pripremu projekata i kontinuiranu tehničku podršku.

Takođe, finansijska pismenost u Crnoj Gori ostaje na relativno niskom nivou, što ograničava mogućnost stanovništva da adekvatno koristi proizvode kao što su hipoteka, štednja i investiranje.

Ključne preporuke za finansijski okvir:

- Reformisati Egalizacioni fond i dodatno ojačati fiskalne i administrativne kapacitete lokalne samouprave za pripremu i implementaciju projekata;
- Proširiti finansijske podsticaje za održivo i priuštivo rješavanje stambenih potreba kroz Nacionalni stambeni fond, zelene hipoteke i druge mjere;
- Osnažiti tržište stanovanja kroz bolje praćenje, dodatno oporezivanje praznih stambenih jedinica i anti-spekulativne mjere na tržištu nekretnina;
- Ojačati finansijske mehanizme izgradnje regionalne infrastrukture;
- Razviti taksonomiju zelenih finansija i podržati zelena ulaganja;



- Promovisati sistem opštinske sertifikacije kojim se potvrđuje poslovno povoljno okruženje;
- Podsticati finansijsku pismenost i odgovorno investiranje.

Poglavlje I. OPŠTE INFORMACIJE

1.1 Geografski položaj

Grafik 1.1 Karta Crne Gore



Izvor: Ujedinjene Nacije, dostupno na: <https://www.un.org/geospatial/content/montenegro>.

Crna Gora je planinska država na Balkanu, čija se obala pruža duž Jadranskog mora. Graniči se sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Kosovom¹ i Srbijom. Reljef zemlje je raznovrstan, sa mjestima sa najvećom nadmorskom visinom (preko 2.000 m) na južnom kraju Dinarskih Alpa u sjeverozapadnom dijelu zemlje. Na zapadu se pruža jadranska obala dužine 293,5 km. Između primorskog regiona i planinskog područja prostire se središnja ravnica, sa nadmorskom visinom od 40 do 500 m.

1 Svako pominjanje Kosova* u ovom dokumentu tumači se u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244 (1999)

Ukupna površina kopna iznosi 13.812 km², od čega je 61,5% pod šumama. Postoji pet nacionalnih parkova, koji obuhvataju oko 8% državne teritorije. Osim jadranske obale, Crna Gora raspolaže i brojnim slatkovodnim resursima. Najveće jezero, Skadarsko jezero, nalazi se na južnoj granici sa Albanijom, a njegova površina sezonski varira, približno od 370 km² do 530 km².

Crna Gora ima mediteransku klimu, sa toplim ljetima i umjerenim, vlažnim zimama. U periodu od 1911 do 2020. godine, godišnja prosječna srednja temperatura vazduha na površini bila je nešto ispod 10°C³. Prosječne temperature opština u centralnom i primorskom dijelu više su od onih na sjeveru. Tabela 1.1 prikazuje razliku između Kolašina na sjeveru, Podgorice u centralnom dijelu i Bara na jugu. Bar i Podgorica imaju tipičnu mediteransku klimu, sa blagim zimama i toplim ljetima. Opština Kolašin se nalazi u planinskom regionu na sjeveru, sa većim godišnjim kolebanjima temperature. Najviša zabilježena temperatura iznosila je 44,8°C, u avgustu 2007. godine, na meteorološkoj stanici Podgorica. Ista temperatura je kasnije zabilježena u Danilovgradu u avgustu 2012. godine.

Tabela 1.1 Prosječne i apsolutne temperature (2023, u °C)

	Godišnji prosjek	Mjesečni prosjek tokom najhladnijeg mjeseca (februar)	Mjesečni prosjek tokom najtoplijeg mjeseca (jul)	Najniža prosječna temperatura (u februaru)	Najviša prosječna temperatura (u julu)
Kolašin	+9.4	-0.3	+19.6	-14.0	+33.6
Podgorica	+17.6	+7.8	+29.6	-2.2	+40.9
Bar	+17.9	+9.2	+27.2	+0.1	+37.9

Izvor: Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore; vidjeti: Uprava za statistiku Crne Gore – MONSTAT (2024): Statistički godišnjak 2024, dostupno na m <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/GODISNJAK%202024%2026.12..pdf>.

2 Pešić, Vladimir; Gluer, Peter (2013). Novi rod slatkovodnih puževa (Hydrobiidae, Gastropoda) iz Crne Gore, uz raspravu o raznovrsnosti gastropoda i endemizmu u Skadarskom jezeru. ZooKeys, 281, str. 69–90. Dostupno na: <https://doi.org/10.3897/zookeys.281.4409>.

3 Grupa Svjetske banke (2021). Portal znanja o klimatskim promjenama – Crna Gora. Dostupno na: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/montenegro/climate-data-historical>.

Prosječna godišnja količina padavina u Crnoj Gori iznosi 1 10 m⁴: najveće vrijednosti zabilježene su zimi, a najmanje ljeti. Količina padavina dostiže maksimum u novembru (158 mm), dok je minimum u avgustu (62 mm). Posmatrano u cjelini, sjeverni planinski region ima više padavina nego centralna i južna područja (Tabela 1.2). Kolašin je područje sa najviše snježnih padavina, sa maksimalnom januarskom visinom snježnog pokrivača od 47 cm, a u 2023. godini zabilježeno je ukupno šest mjeseci sa snježnim padavinama u periodu od novembra do aprila.

Tabela 1.2 Mjesečne padavine (2023, u l/m²)

	Godišnje	jan	jul	nov	dec
Kolašin	2,500	511	41	641	222
Podgorica	1,938	348	34	490	100
Bar	1,300	234	40	245	98

Izvor: Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore; vidjeti: Uprava za statistiku Crne Gore – MONSTAT (2024): Statistički godišnjak 2024, dostupno na m <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/GODISNJAK%202024%2026.12..pdf>.

Crna Gora bilježi postepeni porast prosječnih temperatura još od 1930-ih, naročito u posljednjim decenijama. Trendovi padavina su promjenljiviji, ali se uočavaju sezonska odstupanja, pri čemu u pojedinim periodima dolazi do smanjenja, posebno tokom ljeta⁵.

1.2 Državno uređenje

Nakon Drugog svjetskog rata, Crna Gora je postala republika u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i taj status je zadržala do raspada Federacije 1992. godine. Potom je nastavila da bude dio Savezne Republike Jugoslavije, a od 2003. godine i Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Nakon referenduma 2006. godine, Crna Gora je uspostavila samostalnu državu.

Ustav nezavisne Crne Gore, usvojen 2007. godine i dopunjen 2013, potvrđuje njenu suverenost i građanska, demokratska i ekološka načela. Shodno Ustavu, Podgorica je glavni grad, a Cetinje prijestonica. Po uređenju, Crna Gora je parlamentarna demokratija, sa podjelom vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku.

Predsjednik Crne Gore je na čelu države i bira se na neposrednim opštim izborima, najviše na dva petogodišnja mandata. Dužnosti predsjednika su da predstavlja državu u međunarodnim

4 Grupa Svjetske banke (2021). Portal znanja o klimatskim promjenama – Crna Gora. Dostupno na: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/montenegro/climate-data-historical>.

5 Visoki politički forum o održivom razvoju (2022). Dobrovoljni nacionalni izvještaj Crne Gore 2022 (VNR 2022). Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/dobrovoljni-nacionalni-izvjestaji-voluntary-national-review>

odnosima kroz diplomatske aktivnosti, da proglašava zakone ukazom i raspisuje parlamentarne izbore. Predsjednik, takođe, imenuje predsjednika Vlade, na osnovu rezultata parlamentarnih izbora.

Predsjednik Vlade, kao šef izvršne vlasti, predstavlja glavnu izvršnu instancu u državi. Predsjednik Vlade rukovodi ministrima, usmjerava rad Vlade i odgovoran je za sprovođenje zakona i rukovođenje državnom upravom. Vlada odgovara Skupštini, koja joj može izglasati nepovjerenje prostom većinom. Jednodomna skupština Crne Gore ima zakonodavnu vlast i čini je 81 poslanik, koji se biraju svake četiri godine po proporcionalnom izbornom sistemu sa zatvorenim listama. Država funkcioniše kao jedna izborna jedinica, pri čemu se bira jedan poslanik na svakih šest hiljada upisanih birača.

Sudstvo u Crnoj Gori funkcioniše nezavisno i organizovano je kroz sistem više nivoa sudova, od kojih svaki ima određene nadležnosti. Prekršaje rješavaju prekršajni sudovi, a o žalbama na njihove odluke odlučuje Viši sud za prekršaje. Redovni građanski i krivični predmeti rješavaju se pred osnovnim sudovima, dok se žalbe na njihove odluke podnose višim sudovima. Viši sudovi su, takođe, nadležni i za suđenje u težim krivičnim predmetima na svojoj teritoriji i u okviru svoje nadležnosti. O žalbama na prvostepene odluke viših sudova odlučuje Apelacioni sud. Na vrhu sudskog sistema je Vrhovni sud sa sjedištem u Podgorici, koji obezbjeđuje ujednačenu primjenu zakona na nivou cijele države.

Sudski sistem obuhvata i specijalizovane sudove: Upravni sud, koji odlučuje u sporovima protiv organa javne uprave, i Privredni sud, koji je usmjeren na privredne i poslovne sporove. Ustavni sud ima ključnu ulogu u zaštiti Ustava, preispitujući propise i akte javnih organa kako bi se utvrdila njihova usklađenost sa ustavnim načelima.

Crna Gora je preduzela korake na sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj kroz Nacionalnu strategiju održivog razvoja do 2030. godine, usvojenu 2016 godine⁶. Ovaj krovni strateški dokument rezultat je obuhvatne javne rasprave, u kojoj su učestvovali predstavnici relevantnih institucija, civilnog društva i stručne zajednice, i u velikoj mjeri usklađen je sa ciljevima pristupanja Evropskoj uniji. Održivost se promovise kao međusektorski prioritet u oblastima kao što su obrazovanje, zaštita životne sredine i socijalna inkluzija. Strategija koristi šest kompleksnih indikatora: ekološki otisak, indeks ljudskog razvoja, indeks rodne nejednakosti, domaća potrošnja materijala, indeks društvenog progressa i potrošnja prostora. Ovi instrumenti služe za praćenje ključnih oblasti sprovođenja Strategije, poput ekonomskog razvoja, ekološkog napretka i upravljanja resursima.

6 Vlada Crne Gore (2022). Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a>.

Crna Gora je predstavila Dobrovoljne nacionalne preglede 2016⁷. i 2022⁸. godine, koji ističu ostvareni napredak, ali i kontinuirane napore u jačanju institucija i unapređenju prikupljanja podataka o Ciljevima održivog razvoja (COR). Posljednjih godina država je proširila kapacitete praćenja COR-a: sa nešto više od polovine globalnih COR indikatora u 2018, na 63% u 2024. godini, uz pomoć pokrenute nacionalne platforme podataka (<https://www.sdgmontenegro.me/>). Platforma je zasnovana na Open UN SDG platformi. U odjeljku „Status izvještavanja“ dat je pregled svakog COR-a i status izvještavanja izražen u procentima.

1.3 Proces pristupanja Evropskoj uniji

Savremeni razvoj Crne Gore u velikoj mjeri usmjeren je ambicijom da postane članica Evropske unije. Ovaj cilj podrazumijeva usklađivanje sa pravnom tekovinom i standardima EU i podstiče reformske procese u svim sektorima. Crna Gora je 2010. godine dobila status kandidata za članstvo u EU, a pristupni pregovori su formalno otvoreni 2012. godine.

Proces pristupanja zasniva se na Procesu stabilizacije i pridruživanja, okviru EU za države Zapadnog Balkana. Crna Gora je 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, koji je stupio na snagu 2010. Ovaj sporazum predstavlja pravni i politički temelj za tješnju saradnju i usklađivanje sa standardima EU. U središtu pristupnog procesa je obaveza države kandidatkinje da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom Evropske unije (*acquis communautaire*) – cjelokupnim skupom propisa, pravila i standarda EU. Do decembra 2024. godine Crna Gora je privremeno zatvorila šest od ukupno 33 pregovaračka poglavlja. Nadležni organi kontinuirano potvrđuju političku posvećenost evropskim integracijama kao jednom od ključnih strateških prioriteta.

Instrument pretpristupne pomoći III (IPA III) je program finansijske i tehničke podrške EU državama koje teže članstvu, za period 2021–2027⁹. Opšti cilj IPA III je da podrži države kandidatkinje u usvajanju i sprovođenju političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi radi usklađivanja sa vrijednostima EU, kao i u postepenom približavanju pravilima, standardima, politikama i praksama EU. Tematski prioriteti u okviru IPA III obuhvataju, između ostalog, poslovni i ekonomski razvoj, javno upravljanje, obrazovanje, promociju pametnog i održivog saobraćaja, te energetska bezbjednost i diversifikaciju. U skladu sa tim naporima, Reformska agenda Crne Gore 2024–2027 predstavlja ključni strateški dokument koji treba da ubrza približavanje ekonomskih pokazatelja prosjeku EU i sprovođenje reformi važnih za proces integracije u EU. Usmjerena je na četiri prioritete oblasti: poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora, digitalna i zelena, odnosno energetska tranzicija, razvoj ljudskog kapitala, te vladavina prava i temeljna prava.

7 Visoki politički forum o održivom razvoju (2026). Dobrovoljni nacionalni izvještaj Crne Gore 2016. Dostupno na: <https://hlpf.un.org/countries/montenegro/voluntary-national-review-2016>.

8 Visoki politički forum o održivom razvoju (2022). Dobrovoljni nacionalni izvještaj Crne Gore 2022. Dostupno na <https://www.gov.me/dokumenta/dbf5aa62-865b-40ea-845a-8f890949acfd>.

9 Eur-Lex (2021). Uredba (EU) 2021/1529. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R1529>.

Evropska komisija je 2023. godine usvojila Plan rasta za Zapadni Balkan¹⁰, kako bi dodatno podstakla ekonomsko približavanje regiona Zapadnog Balkana ka Evropskoj uniji. U pravcu izvršenja tog plana, usvojen je finansijski instrument od 6 milijardi eura – Reformska agenda Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast.

Zelena agenda za Zapadni Balkan¹¹ je regionalni okvir, usklađen sa Evropskim zelenim dogovorom, koja državama Zapadnog Balkana daje smjernice ka postizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine. Ona podstiče razdvajanje ekonomskog rasta od potrošnje resursa i obezbjeđivanje inkluzivnog napretka. Agenda počiva na pet stubova: prelazak na čiste izvore energije i zaštita klime, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja vazduha, vode i zemljišta, razvoj održive poljoprivrede i prehrambenih sistema, te očuvanje biodiverziteta i ekosistema. EU podržava sprovođenje kroz IPA III i Ekonomsko-investicioni plan (EIP), uz 9 milijardi eura bespovratnih sredstava i 20 milijardi eura garancija¹². Mehanizam sprovođenja je Akcioni plan Zelene agende za Zapadni Balkan 2021–2030, čija je potpisnica¹³ i Crna Gora.

1.4 Ključni državni organi u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem

Od 2025. godine, sljedeća ministarstva i organi uprave imaju važne uloge u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem:

- *Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine obavlja poslove u vezi sa pripremom i praćenjem propisa iz oblasti prostornog planiranja i urbanizma, gradnje, legalizacije i inspekcijskog nadzora, imovinsko-pravnih odnosa, državne imovine, premjera i katastra. U skladu sa Zakonom o uređenju prostora, izradu planskih dokumenata vrši isključivo država ili jedinice lokalne samouprave. Osnovana je Agencija za planiranje prostora, a lokalne samouprave su obavezne da uspostave lokalne agencije radi izrade lokalnih planova;*
- *Uprava za nekretnine vrši poslove koje se odnose na uređivanje svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima, izradu katastra nepokretnosti i vođenje upravnih postupaka u ovoj oblasti, kao i sprovođenje propisa koji uređuju stvarna i imovinska prava;*

10 Evropska komisija (2025). Plan rasta za Zapadni Balkan. Dostupno na: <https://europa.rs/plan-rasta-za-zapadni-balkan/>

11 Evropska komisija (2020). Smjernice za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

12 Evropska komisija (2024). Zelena tranzicija na Zapadnom Balkanu zahtijeva stavljanje snažnijeg fokusa na održive inovacije. Dostupno na: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/green-transition-western-balkans-requires-stronger-focus-sustainable-innovation-2024-12-19_en

13 Savjet za regionalnu saradnju(2025). 2023 Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana Zelene agende za Balkan za 2023. Dostupno na: <https://www.rcc.int/pubs/202/2023-report-on-the-implementation-of-the-green-agenda-for-the-western-balkans-action-plan-gari>

- *Uprava za državnu imovinu obavlja upravne poslove vođenja evidencije državne imovine i upravlja njenim korišćenjem, uključujući imovinu stečenu po osnovu zakona, kao i oduzetu imovinsku korist;*
- *Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama priprema i prati propise iz oblasti regionalnog razvoja, saraduje sa lokalnim samoupravama i drugim nosiocima politike regionalnog razvoja, te priprema propise koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija i političkih partija;*
- *Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovodi aktivnosti usmjerene na unapređenje konkurentnosti, investicionog ambijenta i saradnje sa poslovnom zajednicom;*
- *Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga priprema i sprovodi propise iz oblasti radnih odnosa, zaštite i zdravlja na radu, tržišta rada i zapošljavanja, zarada i drugih primanja iz rada. Vodi registre relevantnih sporazuma i organizacija i izdaje dozvole za rad agencijama za zapošljavanje;*
- *Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera zaduženo je za pripremu i praćenje propisa i strateško planiranje u oblastima ekologije, zaštite životne sredine i klimatskih promjena, kao i politike razvoja sjevera;*
- *Agencija za zaštitu životne sredine vrši stručne i upravne poslove u zaštiti životne sredine (monitoring, analize i izvještaji o stanju životne sredine), izdaje dozvole za uvoz, tranzit i izvoz, kao i za sakupljanje i promet određenih materija, odnosno predmeta iz oblasti zaštite životne sredine, te obavlja druge poslove utvrđene Zakonom o životnoj sredini i posebnim propisima;*
- *Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede priprema normative i modele podrške za razvoj poljoprivredne proizvodnje, te razvija i sprovodi mjere upravljanja šumama radi održivog korišćenja i očuvanja šumskih resursa;*
- *Ministarstvo finansija vodi fiskalnu politiku, prati njeno sprovođenje, priprema planove i nacрте i upravlja državnim budžetom;*
- *Ministarstvo javne uprave kreira javne politike za unapređenje sistema javne uprave i sprovodi digitalnu transformaciju radi pružanja novih i kvalitetnijih digitalnih usluga;*
- *Ministarstvo turizma nadležno je za pripremu i praćenje propisa i strateško planiranje u oblasti turizma, uključujući uslove poslovanja u turizmu i uvezivanje primorskog i kontinentalnog turizma;*
- *Ministarstvo saobraćaja upravlja državnim putevima, željezničkim i vazdušnim saobraćajem, drumskim saobraćajem, kao i kapitalnim projektima i međunarodnom saradnjom. Nadležno je za izradu propisa u oblasti saobraćaja, definisanje saobraćajne politike, sprovođenje projekata i pripremu i ocjenu razvojno-investicionih projekata;*
- *Ministarstvo javnih radova upravlja regulativom i istraživanjima u oblasti investicija i javnih radova, saraduje u kreiranju politika i upravlja projektima u oblasti javnih radova;*
- *Uprava za statistiku – MONSTAT nadležna je za sprovođenje i objavljivanje statističkih istraživanja na nacionalnom nivou.*

Osim navedenih, među relevantnim organima i institucijama (na 31.12. 2025. godine) nalaze se i:

- Uprava za zaštitu kulturnih dobara;
- JU Centar za stručno obrazovanje;
- Direktorat za plaćanja (nadležan za sprovođenje IPARD programa; planirano transformisanje u Agenciju za plaćanja);
- Ministarstvo kulture i medija;
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija;
- Ministarstvo energetike i rudarstva;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije;
- Uprava za željeznice;
- Uprava za saobraćaj;
- Poreska uprava;
- Zajednica opština Crne Gore.

1.5 Administrativno-teritorijalno uređenje

Član 113 Ustava Crne Gore propisuje da je osnovna jedinica lokalne samouprave opština, uz mogućnost uspostavljanja i drugih oblika. Crna Gora je 2003. godine usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim se uređuju organizacija, funkcionisanje i nadležnosti lokalne samouprave, definišu ovlašćenja opština, kao i njihova uloga u pružanju javnih usluga i obezbjeđivanju učešća građana.

Na kraju 2025. godine, Crna Gora je imala 25 opština, uključujući Glavni grad Podgoricu i Prijestonicu Cetinje. Više opština je osnovano tokom prethodne decenije radi unapređenja lokalne administracije i efikasnosti, podsticanja razvoja manje razvijenih područja i odgovora na zahtjeve etničkih manjina za samostalnim opštinama. Primjeri su: Petnjica (izdvojena iz opštine Berane 2013), Gusinje (do 2014. godine u sastavu opštine Plav), Tuzi (osnovana 2018) i Zeta (osnovana 2022), obje ranije u sastavu opštine Podgorica.

Glavni grad je jedina „urbana opština“ – poseban oblik lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

U okviru opština postoje teritorijalne cjeline pod nazivom mjesne zajednice, koje nemaju normativna ovlašćenja. Svaka opština uspostavlja mjesne zajednice u skladu sa veličinom i

potrebama. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, mjesne zajednice su formalne jedinice u okviru opštine, zamišljene kao najneposredniji, demokratski i najefikasniji okvir za rješavanje pitanja na nivou naselja ili sela.

Organe lokalne samouprave čine opštinska skupština i rukovodilac izvršne vlasti – gradonačelnik u slučaju Podgorice i Cetinja, a u ostalim opštinama predsjednik opštine. Opštinske skupštine se biraju po proporcionalnom sistemu sa zatvorenim listama i imaju najmanje 30 odbornika. Gradonačelnika, odnosno predsjednika opštine, bira skupština na mandat od četiri godine; potpredsjednike imenuje gradonačelnik, odnosno predsjednik, uz saglasnost skupštine.

Crna Gora primjenjuje sistem rodnih kvota radi podsticanja ravnopravnog političkog učešća. Izborne liste moraju sadržati najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, poštujući pravila raspoređivanja po mjestima na listi, čime se obezbjeđuje pravednija zastupljenost¹⁴.

Prema članu 116 Ustava, opštine raspolažu sopstvenim budžetima i finansijskim sredstvima. Budžet usvaja skupština opštine. Sopstveni prihodi opštine utvrđuju se zakonom i obuhvataju lokalne poreze, takse i novčane kazne.

Nadležnosti opština, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, obuhvataju¹⁵:

- planiranje lokalnog razvoja,
- urbanističko i prostorno planiranje na lokalnom i regionalnom nivou,
- izdavanje građevinskih dozvola,
- uređenje i upravljanje građevinskim zemljištem,
- obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda,
- zaštitu životne sredine,
- upravljanje vodnim resursima,
- korišćenje i upravljanje poljoprivrednim zemljištem,
- lokalne usluge socijalne zaštite,
- lokalni prevoz i regulisanje saobraćaja,
- promociju i razvoj turizma,
- podršku i organizaciju kulturnih i sportskih aktivnosti,
- sprovođenje investicione politike na lokalnom nivou,
- zaštitu i spašavanje stanovništva, te
- zaštitu potrošača na lokalnom nivou.

Sve jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori sarađuju kroz Zajednicu opština Crne Gore, priznato nacionalno udruženje lokalnih vlasti. Zajednica zastupa interese opština i zalaže se za njih, jača

14 UN Women (2023). Profil države za lokalnu samoupravu | Crna Gora. Dostupno na: <https://localgov.unwomen.org/country/MNE>.

15 Evropski komitet regiona (n.d.). Crna Gora. Dostupno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Montenegro.aspx>.

lokalnu samoupravu i pruža uzajamnu podršku svojim članicama. Na čelu Zajednice je generalni sekretar, a njena radna tijela su skupština, koja zastupa interese građana, Upravni odbor, koji rukovodi radom Zajednice i predstavlja je prema trećim licima, te Nadzorni odbor. Pored toga, udruženje ima stalna radna tijela (odbore) nadležna za pojedine oblasti lokalnog upravljanja. Ovi odbori se bave prostornim planiranjem, finansiranjem lokalne samouprave, društvenim djelatnostima, komunalnim djelatnostima i životnom sredinom, evropskim integracijama i međunarodnom saradnjom. Zajednica ima aktivnu ulogu u kreiranju javnih politika i izradi propisa koji se odnose na lokalnu samoupravu. Opštinama pruža savjetodavnu i edukativnu podršku i podstiče međuopštinsku saradnju. U skladu sa nacionalnim i međunarodnim razvojnim politikama, Zajednica zastupa interese manje razvijenih opština.

1.6 Stanovništvo i demografija

Prema rezultatima popisa, sprovedenog iz 2023. godine, u Crnoj Gori živi 623.633 stanovnika. Za razliku od brojnih drugih zemalja istočne i jugoistočne Evrope koje su bilježile demografsko smanjenje, broj stanovnika u Crnoj Gori ostao je primjetno stabilan od kraja socijalističkog sistema (Tabela 1.3)..

Tabela 1.3 Stanovništvo, razvrstano po polu i starosti, prema rezultatima popisa

	1991	2003	2011	2023
Muškarci	305.931	305.225	306.236	306.807
Žene	309.104	314.920	313.793	316.826
Ukupno	615.035	620.145	620.029	623.633

Izvor: Uprava za statistiku – MONSTAT; dostupno na <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/4.pdf>¹⁶

Prema Popisu iz 2023. godine, najnaseljenija opština bila je Podgorica, sa 179.505 stanovnika, što čini 28,78 % ukupnog stanovništva države. Slijede Nikšić i Bar. Zajedno, ove tri opštine obuhvataju 47 % ukupnog stanovništva države.

Najmanje naseljena opština bila je Šavnik, sa svega 1.569 stanovnika, što predstavlja 0,25 % ukupnog stanovništva.

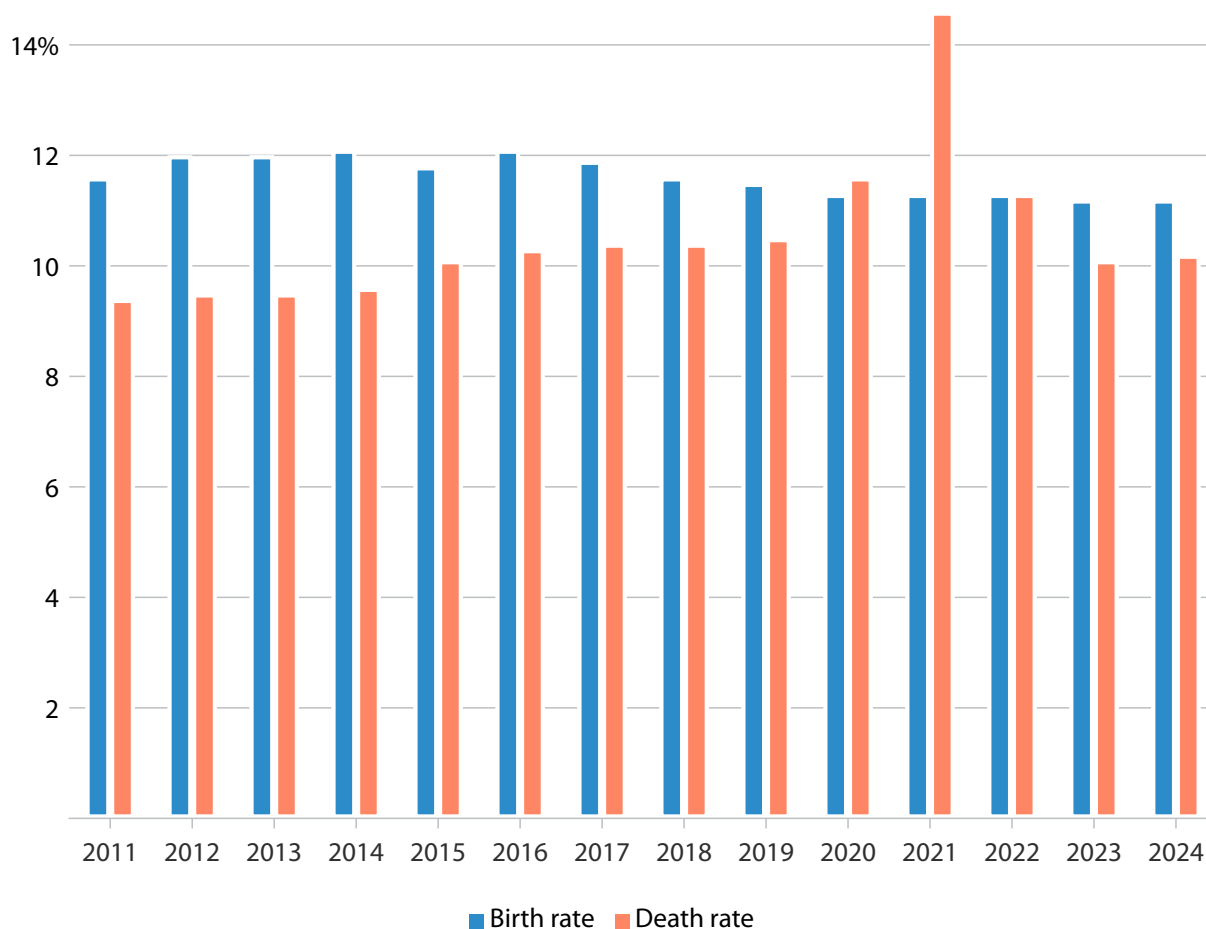
Urbano stanovništvo u zemlji je u stalnom porastu. Danas više od 400.000 ljudi - preko dvije

¹⁶ Uprava za statistiku – MONSTAT (2024). Statistički godišnjak | Poglavlje 4. Dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/4.pdf>.

trećine ukupnog stanovništva - živi u urbanim područjima¹⁷.

Zbog smrtnih slučajeva povezanih sa pandemijom KOVID-19, Crna Gora je tokom 2020, 2021. i 2022. godine zabilježila negativan prirodni priraštaj. Tokom 2023. i 2024. godine prirodni priraštaj se vratio na pretpandemijski godišnji nivo, sa najmanje 600 lica u neto pozitivnom prirodnom priraštaju (Grafik 1.2). Procjenjuje se da stopa prirodnog priraštaja za 2024. godinu iznosi jedan na 1.000 stanovnika¹⁸.

Grafik 1.2 Stopa nataliteta i mortaliteta u periodu 2011–2024



Izvor: Uprava za statistiku – MONSTAT; dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/demografija/osnovni%20demografski%20pokazatelji/2024/Population%20estimates%20and%20main%20demographic%20indicators_2024.pdf

¹⁷ Svjetska banka (2025). Urbana populacija – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL?locations=ME>.

¹⁸ Uprava za statistiku – MONSTAT (2024). Procjena broja stanovnika i osnovni demografski indikatori. Dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/demografija/osnovni%20demografski%20pokazatelji/2024/Procjene%20stanovnistva%20i%20osnovni%20demografski%20indikatori_2024.pdf

Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023, u Crnoj Gori je živjelo 122.744 doseljenika (imigranata), definisanih kao „osobe koje su prije dolaska u Crnu Goru živjele ili boravile u inostranstvu najmanje godinu dana” (Tabela 1.4). Od tog broja, 52% su žene. Najveća grupa doseljenika dolazi iz Srbije (44.303), zatim iz Bosne i Hercegovine (16.082) i Ruske Federacije (14.853). Popisom 2023 zabilježeno je 26.739 osoba koje su u Crnu Goru doselile u periodu 1990–1999 i koje su u vrijeme Popisa i dalje živjele u zemlji. Među njima je bilo 7.368 osoba iz Bosne i Hercegovine, 2.900 iz Hrvatske, 2.583 sa Kosova* i 9.569 iz Srbije¹⁹. Značajan broj dolazaka iz drugih balkanskih zemalja tokom 1990-ih posebno se dovodi u vezu sa oružanim sukobima koji su uslijedili nakon raspada Jugoslavije.

Tabela 1.4 Doseljenici: godina dolaska u Crnu Goru i država porijekla

	Nepoznato	Prije 1985	1985-1999	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020	2021	2022	2023	Ukupno
Albanija	171	z	z	612	134	120	172	197	201	32	39	34	26	1777
Bosna i Hercegovina	550	3439	965	5708	1660	714	872	770	832	138	125	147	162	16082
Hrvatska	164	1852	383	2043	857	95	82	78	135	47	35	85	108	5964
Njemačka	123	912	242	317	487	701	503	443	1607	257	290	446	679	7007
Italija	25	50	16	64	155	160	244	298	310	80	50	51	126	1629
Kosovo*	664	1114	242	281	2302	342	306	218	279	77	62	66	71	6024
Sjeverna Makedonija	68	503	128	140	60	91	158	157	129	26	23	27	40	1550
Ruska Federacija	516	44	51	133	375	224	728	955	1513	451	781	5911	3171	14853
Srbija	1770	9703	2314	2817	6752	4539	4853	4346	3757	849	758	792	1,053	44303
Slovenija	25	461	138	247	50	52	52	75	126	40	34	55	73	1428
Švajcarska	11	96	41	116	109	151	112	128	200	59	44	72	143	1282
Turska	185	15	z	z	45	56	51	64	349	131	202	361	982	2457
Ukrajina	103	z	z	21	26	27	50	250	416	100	168	1407	415	2986
SAD	109	96	47	52	100	176	372	373	675	229	224	306	523	3282
Francuska	39	235	60	44	32	63	108	122	264	45	60	63	119	1254

Izvor: Podaci Uprave za statistiku– MONSTAT; dostupno na : https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%20%20migration%20ENG.pdf

Napomena: „z” označava zaštićene (male) brojeve ²⁰

19 Uprava za statistiku – MONSTAT (2025). Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2023. godini. Dostupno na: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1992&pageid=1992>

20 Zaštićeni podaci – U skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, članovi 54–61 („Službeni list Crne Gore”, br. 018/12 od 30.03.2012. i 047/19 od 12.08.2019), kao i internim pravilima Uprave za statistiku Crne Gore – MONSTAT, podaci čija je učestalost pojavljivanja manja od 10 zaštićuju se (primarna zaštita) i označavaju simbolom „z”. Pored toga, i drugi podaci se označavaju istim simbolom i štite, kako bi se spriječilo indirektno prepoznavanje popisnih jedinica (sekundarna zaštita).

Crna Gora bilježi nagli porast broja izbjeglica od 2022. godine, prvenstveno iz Ukrajine. Po dolasku prvih izbjeglica, Ministarstvo unutrašnjih poslova uputilo je predlog Vladi Crne Gore, koji je usvojen kao Odluka o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine u martu 2022. godine, nakon čega je oformljeno Koordinaciono tijelo za vršenje nadzora nad sprovođenjem Odluke. To tijelo je izradilo plan odgovora za prijem, koji uključuje moguće scenarije i standardne operativne procedure u vezi sa pravima stranaca pod privremenom zaštitom, u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Koordinaciono tijelo najmanje tromjesečno informiše Vladu o ostvarivanju prava lica pod privremenom zaštitom iz Ukrajine, putem izvještaja o radu.

Na primjer, u periodu od 1. januara do 3. septembra 2025. godine, lica iz Ukrajine podnijela su 1.511 zahtjeva za odobravanje privremene zaštite i stekla status stranca pod privremenom zaštitom u Crnoj Gori. U istom periodu, 5.381 lice iz Ukrajine produžilo je privremenu zaštitu koju je već imalo. Nasuprot tome, u periodu 2014–2021. godine, na Zapadnom Balkanu je svega šest državljana Ukrajine dobilo status izbjeglice²¹.

Oko 85% Ukrajinaca pod privremenom zaštitom živi u primorskim opštinama. Na dan 30. juna 2025. godine, broj evidentiranih lica iznosio je 1.890 u Baru, 1.664 u Budvi, 729 u Podgorici i 653 u Tivtu. Lica bez privremene zaštite borave u Crnoj Gori na osnovu kratkoročnih viza do 90 dana ili na osnovu dozvola boravka na duži period, koje mogu biti privremene ili stalne.

Privremena zaštita omogućava pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, te, u koordinaciji sa UNHCR-om i partnerima, osigurava besplatnu pravnu pomoć, informativne usluge i podršku zajednice. Za lica bez privatnog smještaja, Vlada je u početku obezbijevala besplatan smještaj u hotelu „Sato” u Sutormoru, ali je taj aranžman obustavljen 2025. godine. UNHCR pruža podršku nadležnim organima kroz jačanje kapaciteta sistema privremene zaštite, prikupljanje podataka i upućivanje ranjivih izbjeglica²² na alternativna smještajna rješenja.

Kada je riječ o unutrašnjim migracijama, trendovi pokazuju da je stopa preseljenja izraženija kod stanovnika sjevernog regiona u odnosu na rezidente središnjeg i primorskog dijela zemlje. U 2024. godini ukupno 3.258 lica promijenilo je mjesto prebivališta unutar Crne Gore, uglavnom sa sjevera prema primorju i centralnom regionu²³. Mladi su, takođe, skloni da prilike traže u inostranstvu. Glavni razlozi iseljavanja su bolje mogućnosti za zapošljavanje, bolji uslovi života i već formirana zajednica iseljenika²⁴.

21 UNHCR (2021): Zapadni Balkan – Izbjeglice, tražioci azila i ostala mješovita kretanja. Dostupno na <https://data.unhcr.org/en/documents/details/86583>

22 Pisana komunikacija sa predstavnikom UNHCR-a u Crnoj Gori.

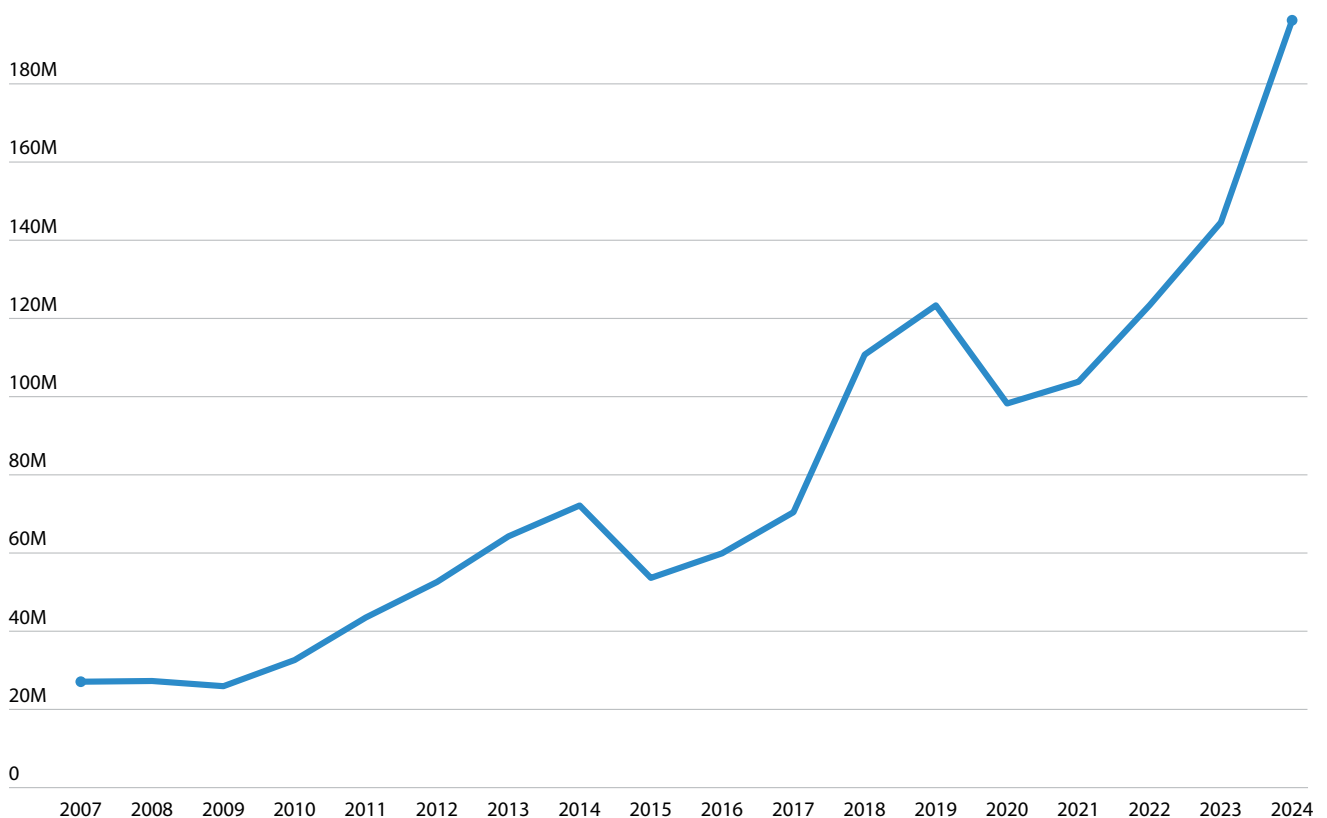
23 Uprava za statistiku – MONSTAT (2025). Unutrašnje migracije u Crnoj Gori. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/migracije/2024/Internal%20migration%20in%20Montenegro%20in%202024.pdf>.

24 Evropska trening fondacija (2021). Na koji način migracija, ljudski resursi i tržište rada međusobno djeluju u Crnoj Gori. Dostupno na: <https://issp.me/uploads/wysiwyg/Migration-human-capital-and-labour-market-in-Montenegro-Montenegro-version-0-6576539da5dc9.pdf>.

Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023, više od 44.000 crnogorskih državljana radilo je, studiralo ili boravilo u inostranstvu, od čega je 58% muškaraca. Više od četvrtine crnogorskih državljana koji žive van zemlje nalazi se u Njemačkoj; druge česte destinacije uključuju Srbiju, Sjedinjene Američke Države, Bosnu i Hercegovinu i evropske države sa višim nivoom dohotka.

Nerezidenti doprinose BDP-u zemlje slanjem ličnih doznaka stanovnicima. Prema procjenama Svjetske banke, od 2010. godine lične doznake čine najmanje 10% BDP-a Crne Gore. Prvi maksimum zabilježen je 2012. godine, kada su doznake dostigle 12,4% BDP-a, nakon čega je uslijedio postepeni pad do 2019, kada su se vratile na nivo od 10% BDP-a. Drugi vrhunac zabilježen je 2021. godine: 13,5% BDP-a, što je najviši nivo od 2006. godine. Ovo povećanje se podudara sa usporavanjem privredne djelatnosti tokom pandemije KOVID-19, što ukazuje da su doznake imale važnu ulogu u ublažavanju posljedica smanjene ekonomske aktivnosti (Grafik 1.3)²⁵.

Grafik 1.3 Lične doznake primljene u Crnoj Gori (u milionima američkih dolara)

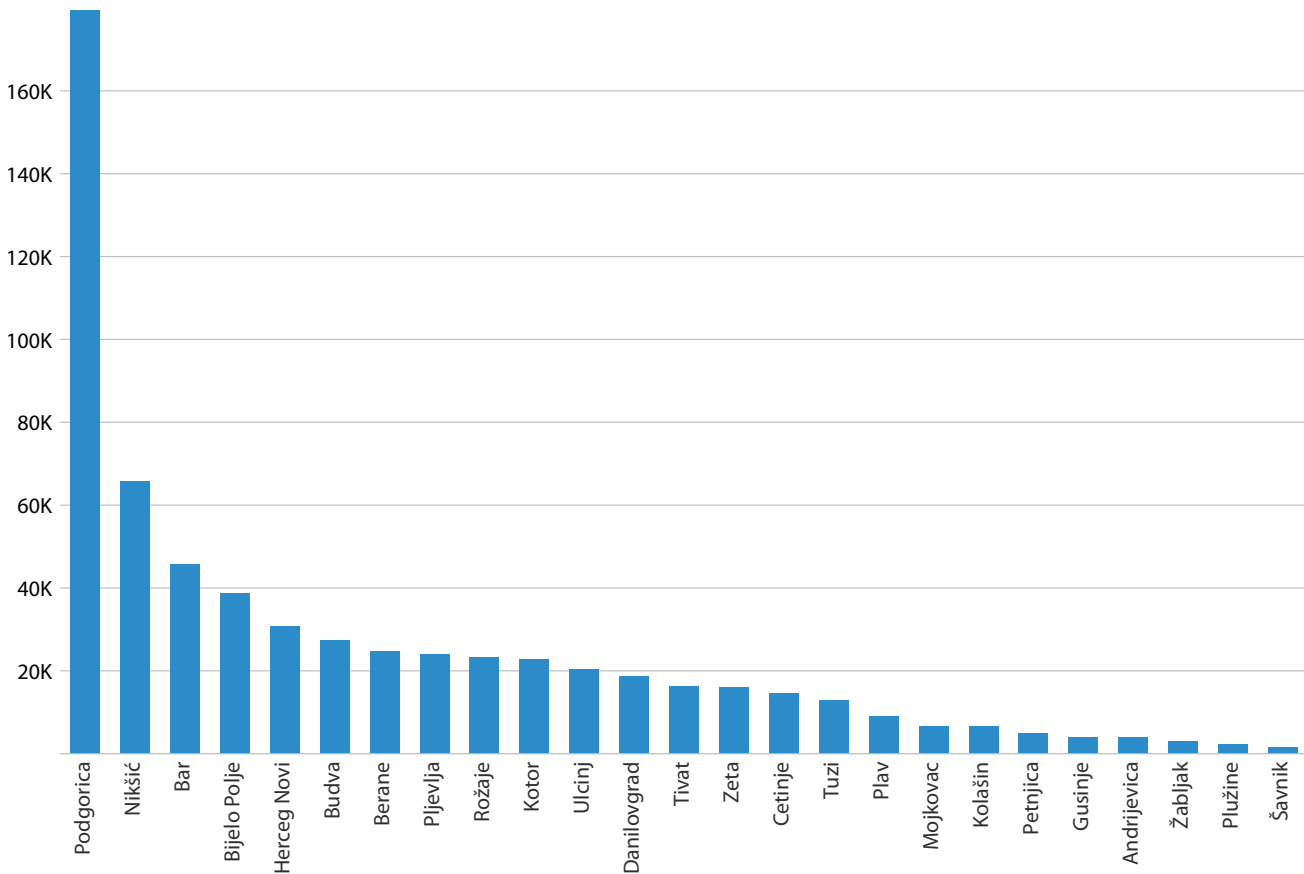


Izvor: World Bank Group (2025); see: <https://data.worldbank.org/indicator/BM.TRF.PWKR.CD.DT?locations=ME>.

²⁵ Svjetska banka (2025). Lične doznake, primljene (u procentima BDP) – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?end=2024&locations=P&start=2024&view=bar&year=2024>

Najveća opština u Crnoj Gori je Glavni grad Podgorica, sa 179.505 stanovnika. Nakon Podgorice slijede Nikšić sa 65.705 stanovnika i Bar sa 45.812. Na drugom kraju ljestvice, opštine sa najmanjim brojem stanovnika su Šavnik (1.569), Plužine (2.177) i Žabljak (2.941) (Grafik 1.4)²⁶.

Grafik 1.4 Stanovništvo Crne Gore po opštinama, 2023. godina



Izvor: Uprava za statistiku – MONSTAT; dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_ENG.pdf.

Opštine u Crnoj Gori oslikavaju bogat mozaik etničkih zajednica (Tabela 1.5). U mnogim sredinama Crnogorci čine najveći udio u stanovništvu, dok su u drugim, naročito na sjeveru i u centralnom dijelu zemlje, brojniji Srbi. Bošnjaci i Albanci su posebno zastupljeni u opštinama kao što su Rožaje, Plav, Ulcinj i Tuzi, što je uslovljeno istorijskim obrascima naseljavanja i migracijama. U primorskim gradovima, poput Budve, Herceg Novog i Tivta, uočljivo je prisustvo državljana Ruske Federacije i Republike Hrvatske, vjerovatno pod uticajem kako istorijskih veza, tako i novijih migratornih kretanja.

²⁶ Uprava za statistiku – MONSTAT (2024). Stanovništvo Crne Gore prema polu i starosti. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_cg.pdf

Tabela 1.5 Stanovništvo (fizička lica) i etnička pripadnost (u procentima), po opštinama

	Ukupno, lica = 100 procenata	Crnogorci	Srbi	Bošnjaci	Albanci	Rusi	Hrvati	Ostale nacionalnosti / neopredijeljeni
Podgorica	179,505	54.5	30.8	2.6	1.0	1.5	0.4	9.2
Nikšić	65,705	59.5	33.9	0.2	0.1	0.1	0.2	6.1
Bar	45,812	42.3	26.1	8.5	4.2	6.0	0.6	12.4
Bijelo Polje	38,662	14.9	43.1	31.9	0.1	0.1	0.1	9.8
Herceg Novi	30,824	29.8	48.3	0.3	0.2	6.3	1.7	14.5
Budva	27,445	35.6	35.8	0.5	0.4	13.6	0.5	13.6
Berane	24,645	26.6	59.8	4.5	0.1	z	0.1	8.8
Pljevlja	24,134	18.1	66.4	7.3	z	z	0.1	8.0
Rožaje	23,184	3.7	2.6	84.7	5.1	z	z	3.8
Kotor	22,746	46.4	35.1	0.3	0.3	2.1	5.7	11.0
Ulcinj	20,507	11.9	5.0	3.9	73.5	0.3	0.2	5.0
Danilovgrad	18,617	57.3	35.4	0.1	0.3	0.5	0.2	6.1
Tivat	16,338	32.8	34.5	1.2	1.0	5.4	12.0	13.7
Zeta	16,071	49.8	43.2	0.1	0.5	0.2		5.9
Cetinje	14,494	91.1	4.8	z	0.2	0.8	0.3	2.5
Tuzi	12,979	15.1	2.0	13.7	62.6	-	z	6.4
Plav	9,050	4.1	17.1	65.6	9.4	-	z	3.3
Mojkovac	6,728	54.0	41.7	0.2	z	z	z	3.6
Kolašin	6,700	52.1	42.1	-	z	0.4	z	4.7
Petnjica	4,957	4.7	1.0	84.0	z	z	-	9.6
Gusinje	3,933	1.6	2.8	57.1	34.4	-	-	4.0
Andrijevica	3,910	28.6	67.5	z	z	z	z	3.0
Žabljak	2,941	42.4	52.6	-	-	z	z	3.3
Plužine	2,177	22.1	74.5	z	z	z	-	2.3
Šavnik	1,569	50.5	46.9	-	z	z	-	1.1
Crna Gora ukupno	623,633	41.1	32.9	9.5	5.0	2.1	0.8	8.7

Izvor: Podaci prikupljeni tokom popisa 2023: dostupno na:

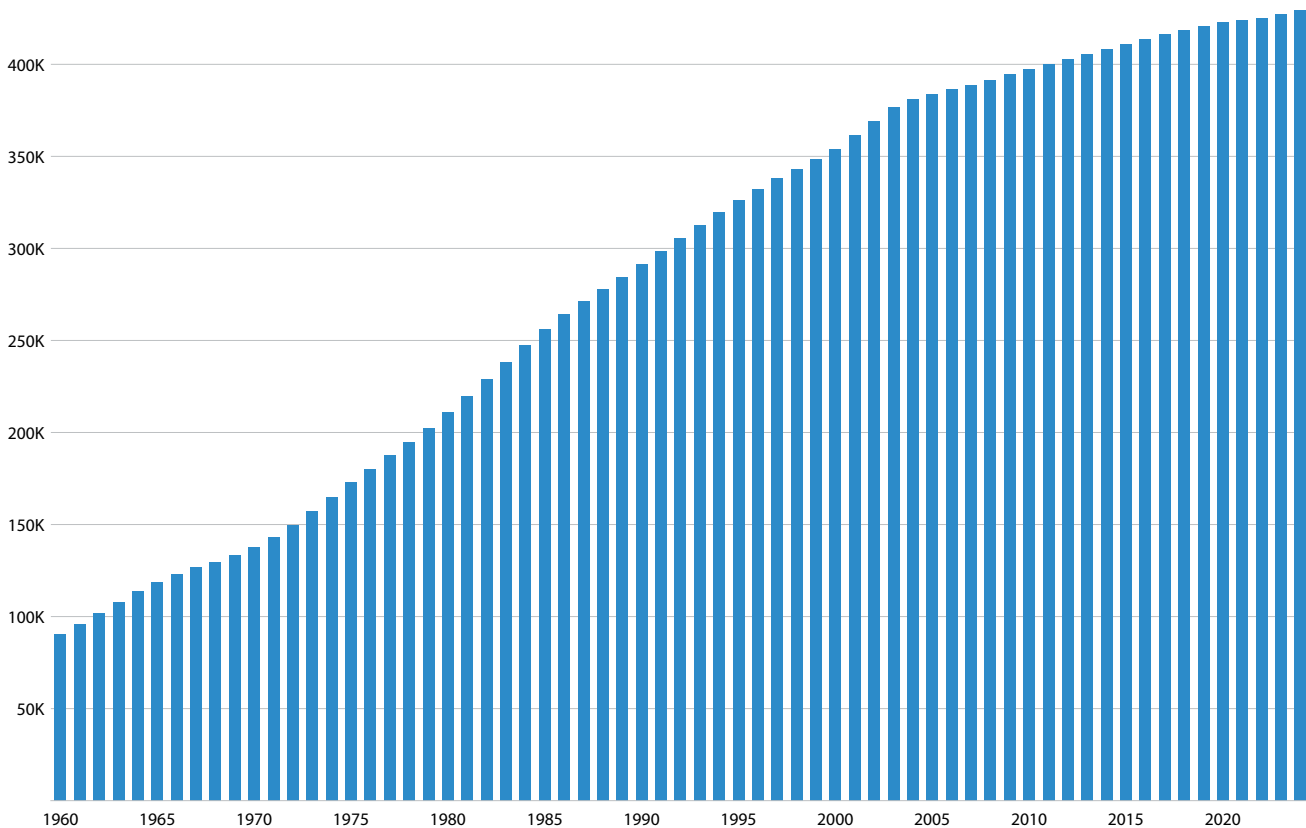
https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_ENG.pdf.

Napomene: (a) navedene su samo etničke grupe koje u pojedinoj opštini čine više od 10% stanovništva; (b) oznaka „z” označava zaštićene (male) brojeve²⁷; (c) opštine su rangirane prema ukupnom broju stanovnika

27 Zaštićeni podaci – U skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, član 54–61 („Službeni list Crne Gore”, br. 018/12 od 30.03.2012. i 047/19 od 12.08.2019), kao i internim pravilima Uprave za statistiku Crne Gore – MONSTAT, podaci čija je učestalost pojavljivanja manja od 10 zaštićuju se (primarna zaštita) i označavaju simbolom „z”. Pored toga, i drugi podaci se označavaju istim simbolom i štite, kako bi se spriječilo indirektno prepoznavanje popisnih jedinica (sekundarna zaštita).

Zaključno sa 31.12.2024. godine, urbano stanovništvo Crne Gore procjenjuje se na oko 429.000 ljudi, što čini približno 69% ukupnog stanovništva. To predstavlja stabilan rast u odnosu na prethodne decenije i ukazuje na postepen, ali kontinuiran trend urbanizacije u zemlji (Grafik 1.5).²⁸

Grafik 1.5 Urbana populacija Crne Gore, po godinama (1960–2023)



Izvor: Svjetska banka; dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL?locations=ME>

U 2023. godini, očekivano trajanje života pri rođenju iznosilo je u prosjeku 78 godina²⁹; 80 za žene³⁰ i 75³¹ za muškarce. Prosječna starost stanovništva bila je 39,7 godina (Grafik 1.6). Sve opštine u zemlji su iznad praga demografske starosti, što znači da značajan udio stanovništva

²⁸ World Bank Group (2025). Urban population – Montenegro. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL?locations=ME>.

²⁹ Svjetska banka (2025): Očekivani životni vijek na rođenju, ukupno (izraženo u godinama) – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=ME>.

³⁰ Svjetska banka (2025). Očekivani životni vijek na rođenju, žene (izraženo u godinama) - Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.FE.IN?end=2023&locations=ME&start=1960&view=chart>.

³¹ Svjetska banka (2025). Očekivani životni vijek na rođenju, muškarci (izraženo u godinama) - Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?end=2023&locations=ME&start=1960&view=chart>.

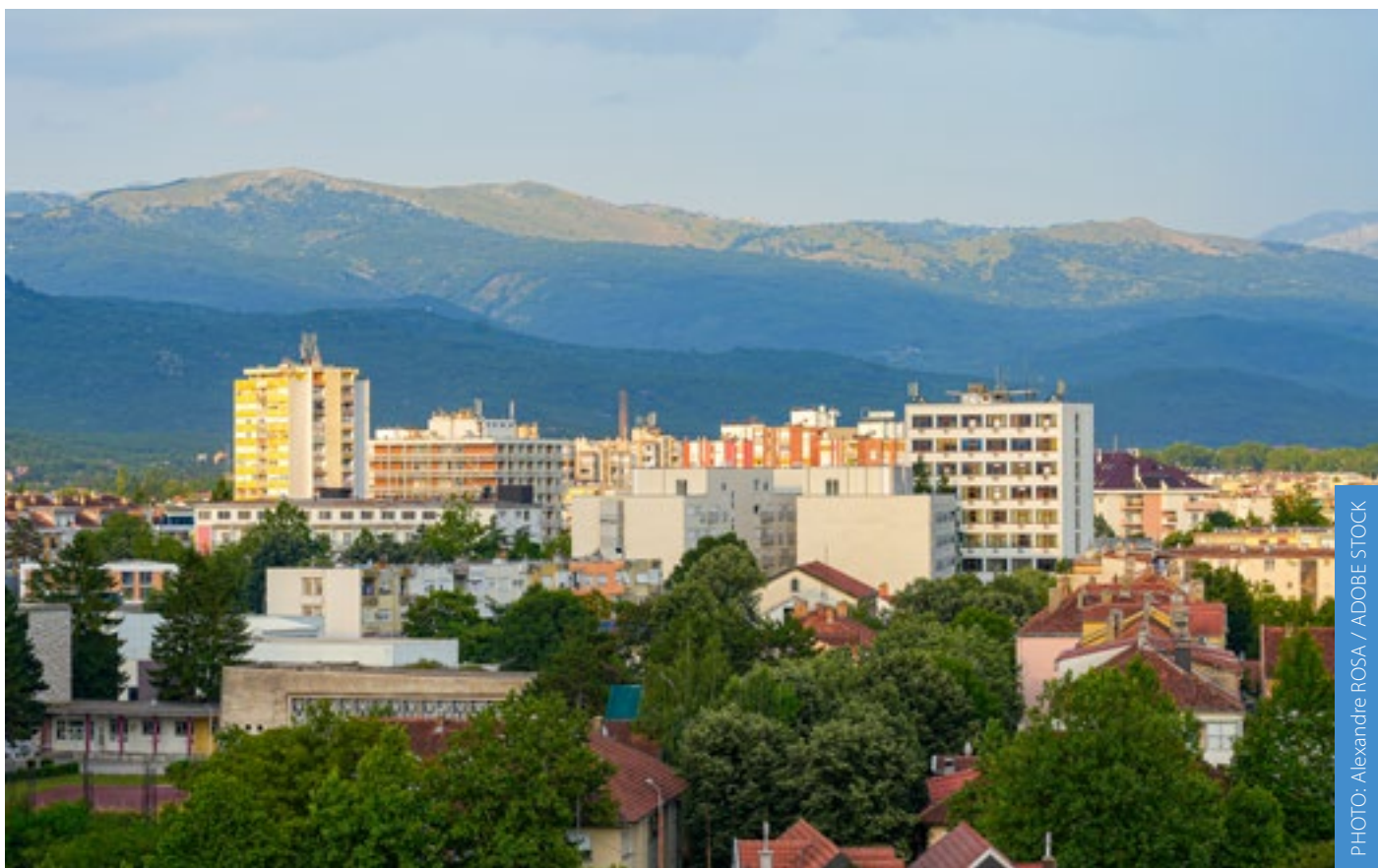


PHOTO: Alexandre ROSA / ADOBE STOCK

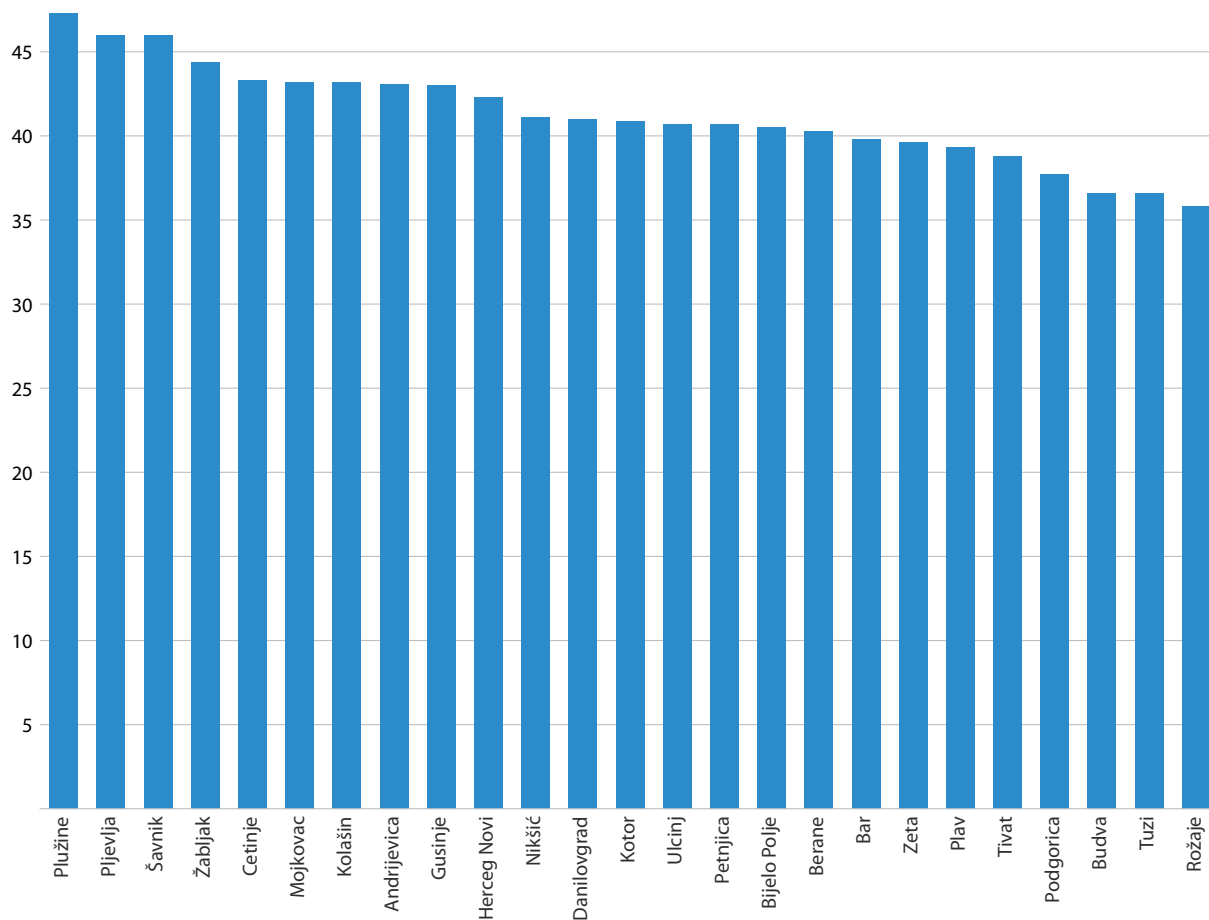
čine lica starija od 65 godina. Andrijevica, Cetinje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Pljevlja, Plužine, Šavnik i Žabljak su devet opština u poodmakloj fazi demografskog starenja. Većina ovih opština nalazi se u sjevernom regionu, osim Cetinja, koje je u centralnom dijelu zemlje.

U svim opštinama prosječna starost žena viša je od prosječne starosti muškaraca. Na nacionalnom nivou, prosječna starost iznosi 38,52 godine za muškarce i 40,90 godina za žene. I kod žena i kod muškaraca, najveće prosječne starosti zabilježene su u opštini Plužine (47,18 i 47,48 godina), a najniže u Rožajama (35,19 i 36,49 godina). Četiri su opštine u kojima je razlika u prosječnoj starosti između žena i muškaraca manja od šest mjeseci: Gusinje (0,37 godina), Plužine (0,30 godina), Tuzi (0,26 godina) i Žabljak (0,27 godina). Opština sa najvećom razlikom između muškaraca i žena je Cetinje, sa prosječnom razlikom od 3,38 godina; razlika je veća od tri godine i u opštinama Herceg Novi i Kotor (Grafik 1.7).

Pored globalno prisutne razlike u starosti po polu, u slučaju Crne Gore obrasci unutrašnjih migracija pokazuju da se žene u starosnim grupama 20–44, 55–59, kao i 65 i više godina, sele više nego muškarci u istim starosnim grupama³². Ovaj obrazac migracija u kojima među radno sposobnim stanovništvom dominiraju žene uočava se već nekoliko godina.

³² Uprava za statistiku – MONSTAT (2025). Migracije unutar Crne Gore. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/migracije/2024/Migracije%20unutar%20Crne%20Gore%20u%202024.%20godini.pdf>

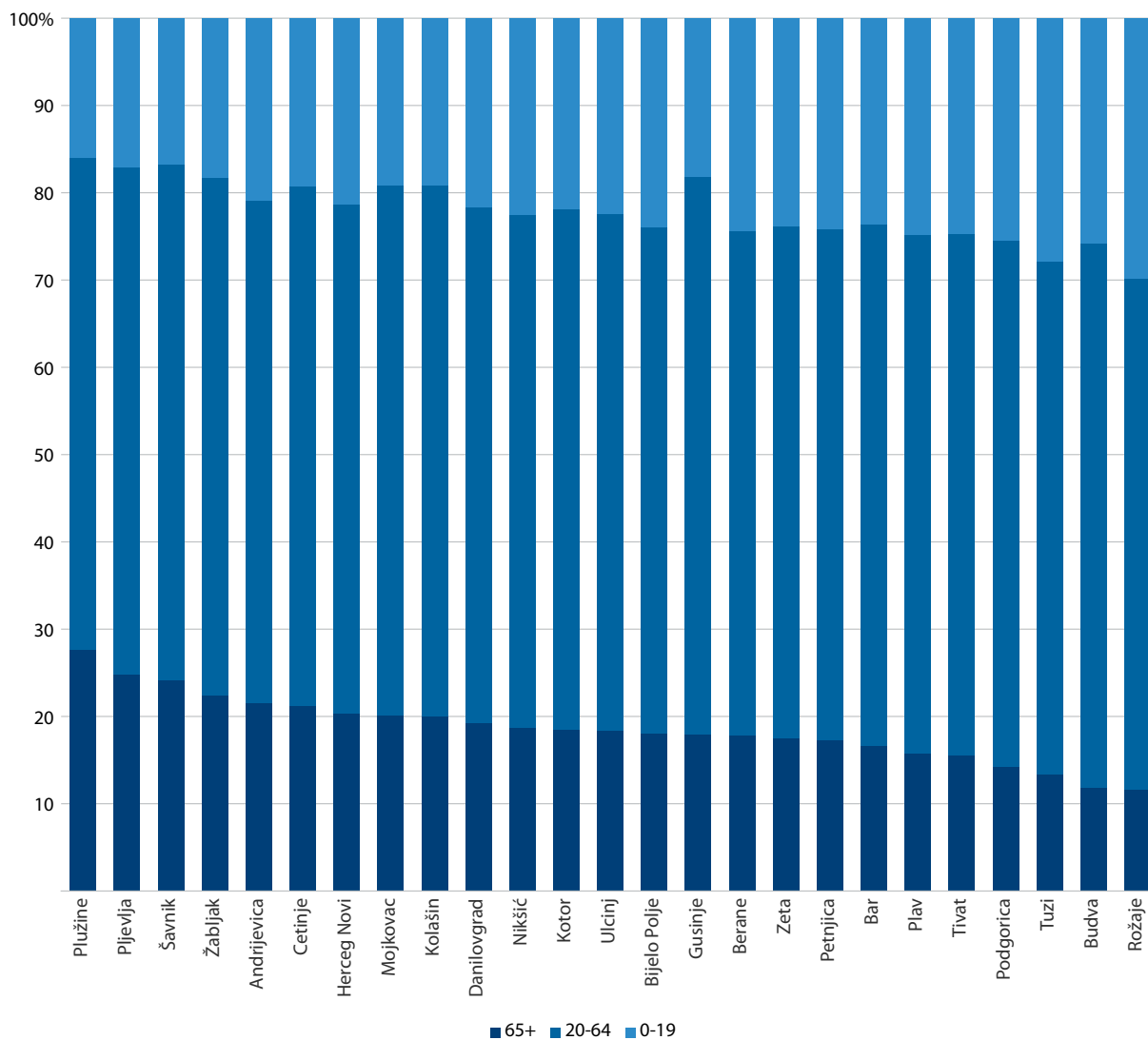
Grafik 1.6 Prosječna starost stanovništva, po opštinama, 2023. godina



Izvor: Uprava za statistiku- MONSTAT; dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis_2021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis_stanovnistva_2023_I_ENG.pdf.



PHOTO: GISTEL / ADOBE STOCK

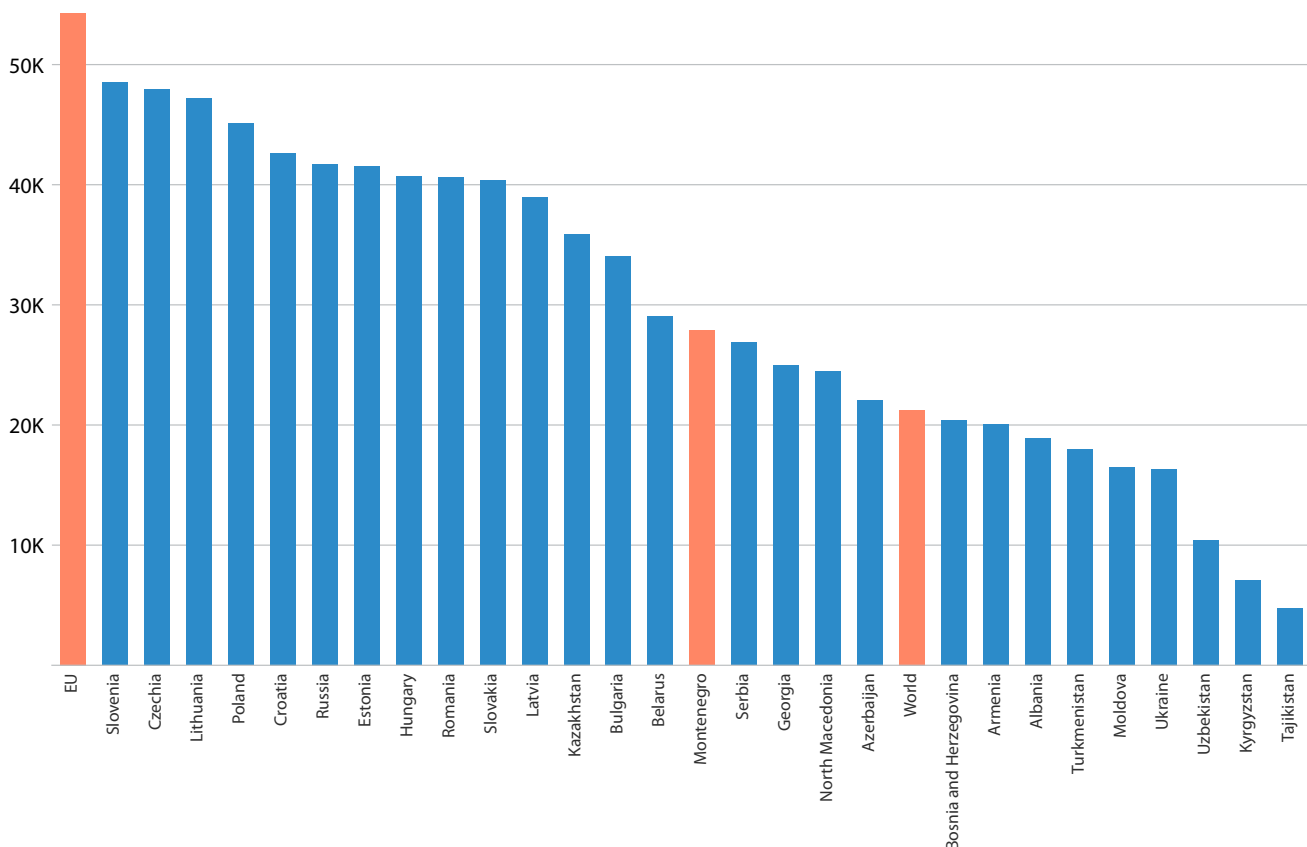
Grafik 1.7 Starosne grupe po opštinama, 2023. godina (u procentima)

Izvor: Podaci Uprave za statistiku - MONSTAT; ; https://www.monstat.org/uploads/files/popis_2021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis_stanovnistva_2023_I_ENG.pdf.

1.7 Ekonomski razvoj

Prema podacima Svjetske banke, Crna Gora je u globalnom kontekstu svrstana u grupu zemalja sa višim srednjim dohotkom, uz vrijednost Indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI) od 0,862 u 2025. godini³³. U poređenju sa svojim susjedima, Crna Gora je 2024. godine imala viši BDP po stanovniku (po paritetu kupovne moći-PKM) nego Albanija, Bosna i Hercegovina i Srbija; međutim, Slovenija i Hrvatska imale su viši BDP po stanovniku prema PKM. U poređenju sa državama članicama UNECE-a u Istočnoj i Jugoistočnoj Evropi, na Kavkazu i u Centralnoj Aziji, Crna Gora ima srednji nivo BDP-a po stanovniku (Grafik 8).

Grafik 1.8 BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći (PKM) u odabranim postsocijalističkim zemljama, Evropskoj uniji i svijetu u 2024. godini (međunarodni dolar – stalne cijene, 2021)

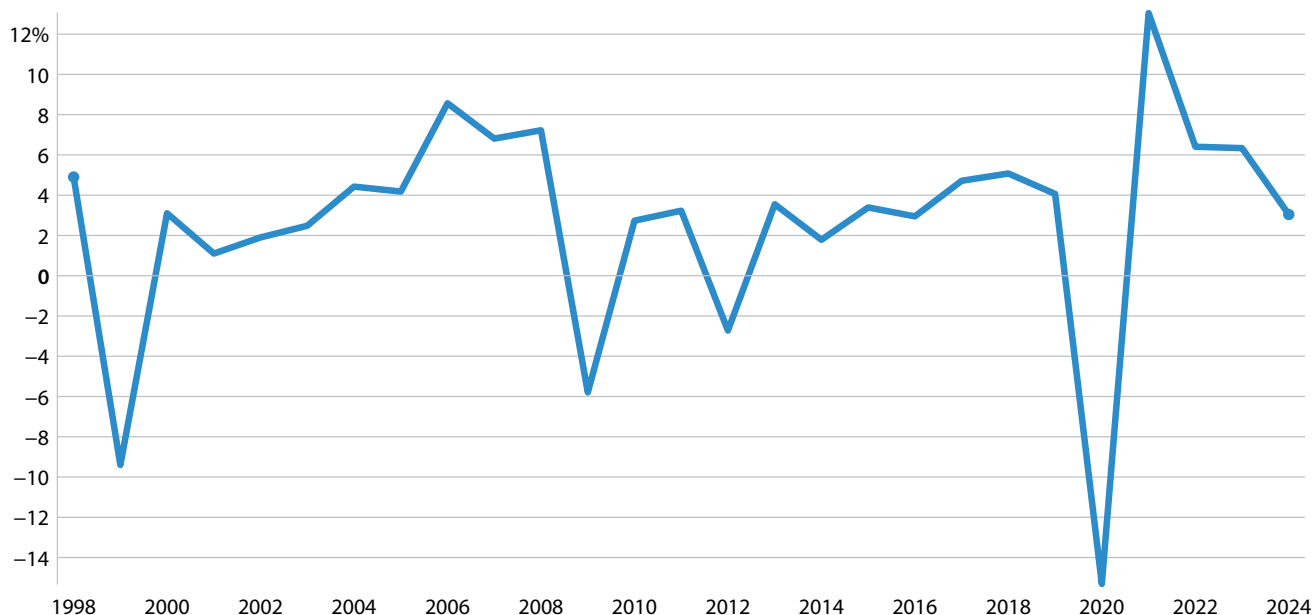


Izvor: Podaci Svjetske banke – dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>

33 UNDP (2025). Održiv napredak: Crna Gora među zemljama sa veoma visokim razvojem. Dostupno na: <https://www.undp.org/cnr/montenegro/press-releases/odrziv-napredak-crna-gora-medu-zemljama-sa-veoma-visokim-razvojem>.

Nakon ekonomskog pada od preko 15% u 2020. godini, izazvanog pandemijom KOVID-19 i naglim padom turističke aktivnosti uslijed globalnih ograničenja putovanja, Crna Gora je ostvarila snažan oporavak 2021. godine. Tada je BDP porastao za 13% (Grafik 1,9), što je bio najviši rast u zemljama Zapadnog Balkana³⁴. Oporavak je, prije svega, potekao od ponovnog jačanja turizma, rasta domaće potrošnje i fiskalne podrške države. Rast je nastavljen i u 2022. i 2023. godini, sa godišnjim stopama rasta BDP-a od 6,4% i 6,3%³⁵. Ostvarene rezultate je pratio rast zarada, priliv migranata i mjere kontrole inflacije..

Grafik 1.9 Rast BDP-a (godišnje, u procentima)



Izvor: Podaci Svjetske banke; dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPMKTP.KD.ZG?end=2023&locations=ME&start=1998&view=chart>.

Tokom 2023. godine, BDP zemlje dostigao je 6,96 milijardi eura, u odnosu na 5,92 milijarde eura u 2022. To predstavlja realnu stopu rasta od 6,3% i nominalni rast od 17,5%. Crnogorska privrda zasnovana je na uslugama; u 2024. godini uslužni sektor je učestvovao sa 62,1%³⁶ u bruto dodatoj vrijednosti BDP-a. Industrija, uključujući građevinarstvo, doprinijela je sa 11,6%³⁷, dok su poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo činili 5,2%³⁸. Južni i primorski dio zemlje pretežno

34 https://monstat.org/uploads/files/BDP/2021/Godisnji%20BDP%202021_crn.pdf.

35 https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Godisnji%20BDP%202023_crn.pdf.

36 Svjetska banka (2025). Usluge, dodata vrijednost (u procentima od BDP) – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS?locations=ME>.

37 Svjetska banka (2025). Industrija (uključujući građevinarstvo), dodata vrijednost (u procentima od BDP) – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS?locations=ME>.

38 Svjetska banka (2025). Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, dodata vrijednost (u procentima od BDP) – Crna Gora. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=ME>.

su orijentisani na usluge, dok je poljoprivredna djelatnost više koncentrisana u sjevernom regionu. Iako se većina privredne djelatnosti odvija u privatnom sektoru, više strateških oblasti - uključujući energetiku, saobraćaj, javno informisanje i zdravstvenu zaštitu - i dalje je pod značajnom državnom ili javnom kontrolom³⁹.

BDP po stanovniku je u 2023. godini porastao na 10.998 eura, sa 9.598 eura u 2022. godini, što ukazuje na kombinovani efekat privrednog rasta i povećanja broja stanovnika sa 617.200 na 633.200. Ovaj rast potvrđuje stabilan uzlazni trend BDP-a po stanovniku prisutan od 2006. godine, koji je naročito intenziviran nakon 2021. godine.

Turizam u Crnoj Gori bilježi stabilan rast posljednjih godina. U 2024. godini, oko 96,1% noćenja ostvarili su strani turisti, uglavnom iz susjednih zemalja, naročito Bosne i Hercegovine i Srbije, kao i iz Ruske Federacije i drugih evropskih zemalja. Najposjećenija područja su primorske opštine Bar, Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj, kao i Glavni grad Podgorica. Opštine iz unutrašnjosti - Kolašin i Žabljak - takođe su atraktivne destinacije, zahvaljujući nacionalnim parkovima i ski-centrima.

Prema navodima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, poljoprivreda je „karakterisana malim obimom, često fragmentisanom proizvodnjom i tipično je locirana u planinskim područjima sa otežanim pristupom tržištu i slabom infrastrukturom“⁴⁰. Zaposlenost u poljoprivredi opala je sa 8% u 2018. na 6% u 2023⁴¹. U 2023. godini navedeni sektor je zapošljavao 2.275 lica, od čega su 33,8% bile žene⁴² (768).

Žene čine 45,1% ukupne radne snage i 44,7% zaposlenih. Prema podacima Međunarodne organizacije rada (MOR/ILO⁴³), u 2021. godini razlika u zaradama između žena i muškaraca iznosila je 21,6%. Nezaposlenost u Crnoj Gori takođe pokazuje izražene regionalne i rodne razlike, pri čemu sjeverni region bilježi najviše stope: 36,1% za žene i 29,0% za muškarce. Primorski region ima najniže stope: 2,7% za žene i 3,3% za muškarce. Ukupna stopa nezaposlenosti na nivou države iznosi 13,1%, pri čemu je u svim regionima veću nezaposlenost žena nego muškaraca. Podaci ukazuju na jasnu regionalnu podjelu, sa posebno visokom nezaposlenošću na sjeveru u poređenju sa znatno nižim nivoima u primorskom regionu (Tabela 1.6).

39 Montenegro Business (2023). U Crnoj Gori posluje više od 50 strateški važnih privrednih društava u vlasništvu države. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/montenegro-now-has-more-than-50-strategically-important-state-owned-companies/>.

40 Studija slučaja predstavljena na okruglom stolu o Cilju održivog razvoja 12 (SDG 12): Ka cirkularnoj ekonomiji – inovacije za cirkularni lanac vrijednosti. Crna Gora na Regionalnom forumu UNECE o održivom razvoju (2018). Dostupno na: https://unece.org/DAM/RCM_Website/Case_Study_SDG12_2_Montenegro.pdf.

41 Svjetska banka (2025). Zaposlenost u poljoprivredi (u ukupnoj zaposlenosti, u procentima) (na osnovu modela za procjenu MOR/ILO). Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGEMPL.ZS?locations=ME>

42 Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Statistički godišnjak 2024 – Zaposlenost i zarade. Dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/5.pdf>

43 Međunarodna organizacija rada (2023). Rodni jaz u zaradama u Crnoj Gori. Dostupno na: file:///C:/Users/user/Downloads/wcms_909173.pdf

Tabela 1.6 Nezaposlenost, po regionima i po polu (u procentima)

	Crna Gora	Primorski region	Središnji region	Sjeverni region
Ukupno	13.1	3.1	10.1	31.9
Žene	14.0	2.7	12.5	36.1
Muškarci	12.2	3.3	8.3	29.0

Izvor: Podaci Uprave za statistiku – MONSTAT; dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/5.pdf>; https://monstat.org/uploads/files/publikacije/MONSTAT_ENG_2024.pdf

Ukupan udio stanovništva u riziku od siromaštva ostao je uglavnom stabilan, na oko 20%. Pokazatelji nejednakosti dohotka su se poboljšali između 2020. i 2023. godine, jer su i Gini koeficijent i odnos S80/S20 opali, ali su se u 2024. ponovo povećali na 31,6 odnosno 5,8, što ukazuje na djelimično poništavanje tog napretka. Ovi trendovi sugerišu da su strukturna poboljšanja u raspodjeli dohotka i dalje nestabilna i da nejednakosti i dalje postoje⁴⁴. Izražene teritorijalne razlike i dalje su prisutne. U 2023. godini rizik od siromaštva u sjevernom regionu ostao je kritično visok – 34,2%, u poređenju sa svega 11,6% u južnom regionu, koji je imao najnižu stopu siromaštva. Sličan obrazac se uočava i prema tipu naselja: ruralna područja imaju znatno veći rizik od siromaštva (27,5%) nego urbana (15,9%), što naglašava potrebu za ciljanim regionalnim i ruralnim razvojnim politikama (Tabela 1.7)⁴⁵. Dodatno, pristup adekvatnom i priuštivom stanovanju postaje sve teži zbog nesklada između prihoda domaćinstava i cijena stanovanja.

Tabela 1.7 Stopa stanovništva u riziku od siromaštva (u procentima)

	2018	2019	2020	2021	2022
Po vrsti naselja					
Urbana	17.3	17.9	16.9	16.6	16.4
Ruralna	35.6	36.3	32.9	29.6	27.3
Po regionu					
Središnji region	14.4	16.6	14.8	14.7	14.8
Jug	23.2	19.9	11.6	10.5	9.8
Sjever	40.0	41.2	44.5	40.8	37.6

Izvor: Uprava za statistiku – MONSTAT; dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/GODISNJAK%202024_30.12..pdf

44 Uprava za statistiku – MONSTAT (2024). Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC). Dostupno na: <https://monstat.org/cg/page.php?id=1727&pageid=1673>.

45 Uprava za statistiku – MONSTAT (2024). Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC) Dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/SILC/2023/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_dohotku_i_uslovima_%C5%BEivota_EU-SILC_2023.pdf

1.8 Ekološki rizici i klimatske promjene

Inicijativa za globalno prilagođavanje Univerziteta Notr Dam (ND-GAIN) svrstava Crnu Goru na 57. mjesto od 185 zemalja u svijetu prema izloženosti klimatskim promjenama i spremnosti da jača otpornost. Ipak, prema istom istraživanju, Crna Gora je na 84. mjestu kada je riječ o tome koliko je stambena infrastruktura izložena klimatskim uticajima⁴⁶.

Raznovrsna topografija čini Crnu Goru osjetljivom na različite ekološke rizike. Izvještaj Svjetske banke iz 2024. godine upozorava da bi katastrofe povezane sa klimom mogle do 2050⁴⁷ . dovesti do ekonomskih gubitaka ekvivalentnih 7,9% BDP-a. Postoji više klimatskih rizika koji mogu uticati na Crnu Goru, u zavisnosti od regiona (Raičević, 2022)⁴⁸ :

Prognoze ukazuju na suše u svim regionima.

Očekuje se da će oluje i poplave najizraženije pogađati južni, centralni i primorski region.

U sjevernom planinskom regionu očekuju se hladni talasi i obilnije snježne padavine, što predstavlja značajan rizik.

Postoji velika vjerovatnoća da će šumski požari pogađati pojedine djelove sjevernog planinskog regiona.

Očekuje se da će predviđeni rast temperature dodatno pojačati ekstremne toplotne talase, povećati opasnost od šumskih požara i proširiti rizik od suše širom zemlje. Dugotrajne i intenzivne suše smanjuju raspoloživost vode i mogu značajno ugroziti djelatnosti koje se oslanjaju na poljoprivredu.

Nedovoljna količina zimskih padavina može dodatno pogoršati nestašicu vode, što predstavlja značajnu prijetnju poljoprivrednom sektoru, posebno u sjevernom regionu. Ipak, i pored sve izraženijih briga u vezi sa porastom srednje godišnje temperature vazduha (Grafik 1.10), sušama i oskudicom vode, poplave ostaju najznačajnija opasnost povezana sa vodama u Crnoj Gori, naročito u područjima uz rijeke. Poplave i dalje predstavljaju najveću opasnost povezanu sa vodama u zemlji i pogađaju približno 10.000 ljudi godišnje. Prema podacima Centra za praćenje internog raseljenja (IDMC⁴⁹), između 2010. i 2020. godine 2.600 ljudi bilo je interno raseljeno zbog poplava. Porast nivoa mora je sve veći razlog za zabrinutost i mogao bi značajno uticati na infrastrukturu i privredu zasnovanu na turizmu.

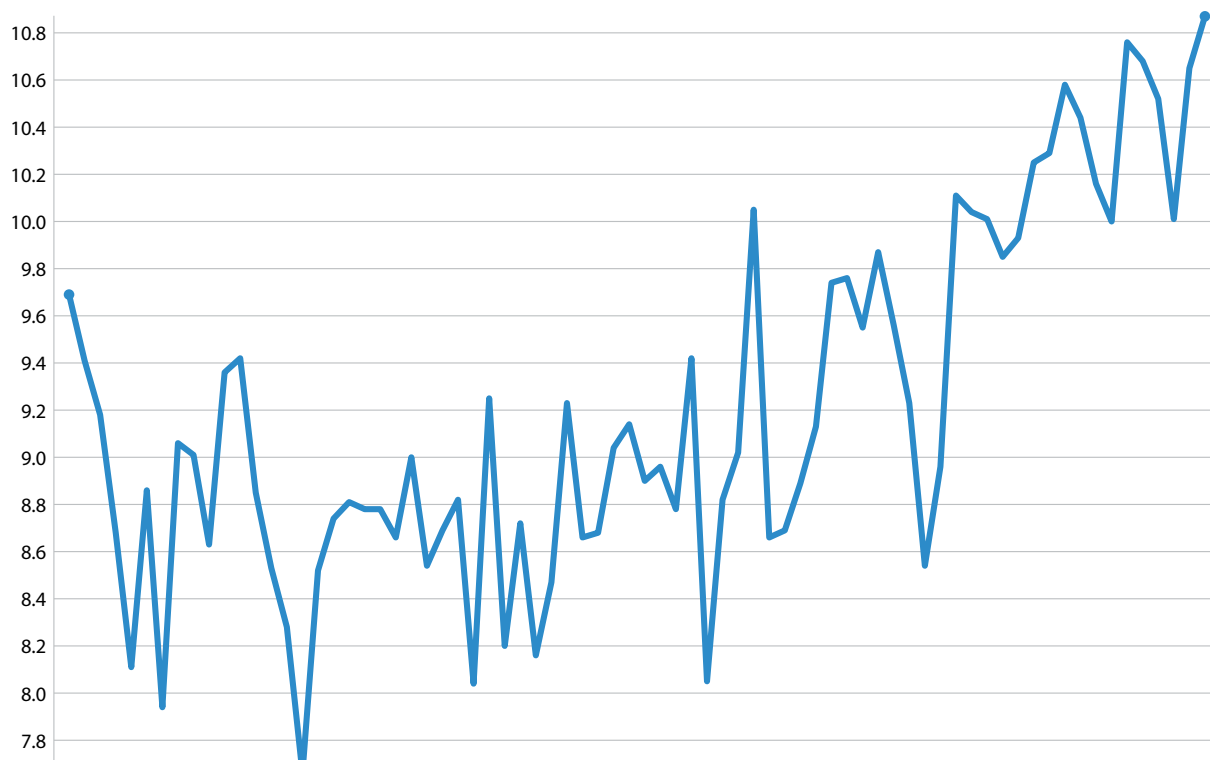
⁴⁶ Inicijativa za globalno prilagođavanje Univerziteta Notr Dam (ND-GAIN) (2025). Indeks zemlje | Rangiranje. Dostupno na: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>

⁴⁷ Svjetska banka (2024). Crna Gora – Izvještaj o klimi i razvoju za zemlju, Dostupno na: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099112224141040388>

⁴⁸ Raičević P, Đurović H, Mirjana Ivanov M, Biljana Gligorić B. (2022). Rodno-osjetljiva procjena klimatskog rizika Bokokotorskog zaliva, Crna Gora. Dostupno na: https://planbleu.org/wp-content/uploads/2023/02/MedP-SCCF-Kotor-Bay-Climate-Risk-Assessment-Plan-Bleu_FINAL.pdf

⁴⁹ Centar za praćenje internog raseljavanja (2025). Profil države – Crna Gora. Dostupno na: <https://www.internal-displacement.org/countries/montenegro/>

Grafik 1.10 Evidentirana godišnja prosječna srednja temperatura vazduha na površini u Crnoj Gori (u °C, 1950–2023)⁵⁰



Izvor: Portal znanja o klimatskim promjenama i zdravlju; dostupno na: https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/montenegro/era5-historical?_cf_chl_tk=HHC5rmrhCI8s_LKMwdQIV6r9G_ryXtbDnhhi958GYoc-1750749799-1.0.1.1-lh_UrfmdXdeZWgVmBPmUGXEnFAZInprnnEHfmi5ijU...

Pored toga, Crna Gora je izložena seizmičkoj aktivnosti, posebno u južnim područjima i duž obale (Grafik 1.11). Procjenjuje se da posljedice zemljotresa godišnje pogađaju oko 9.000 ljudi u Crnoj Gori.⁵¹

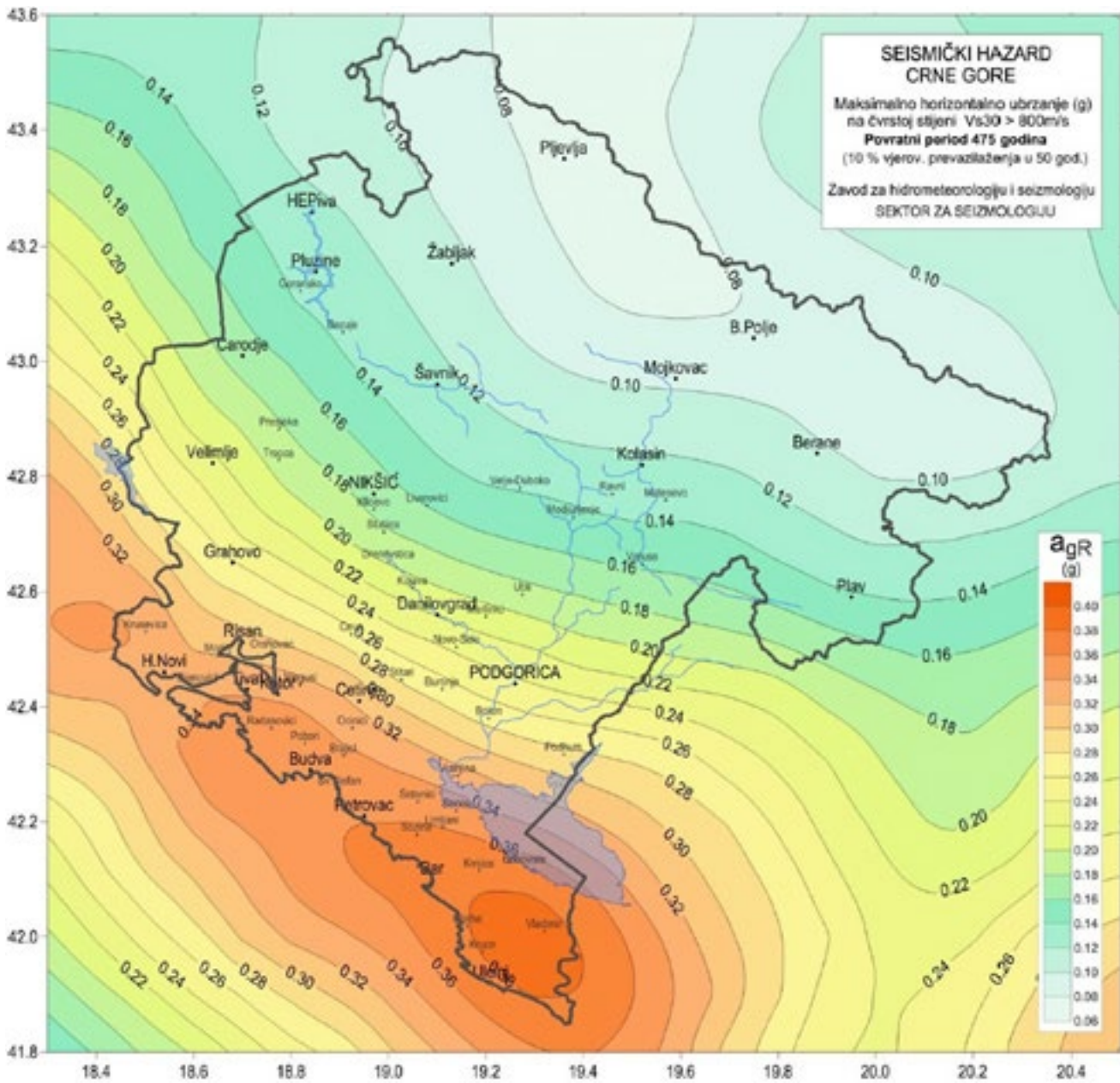
Najrazorniji i najsmrtonosniji zemljotres zabilježen u zemlji dogodio se u aprilu 1979. godine. Zemljotres je imao magnitudu 6,9, a epicentar se nalazio 15 km od obale, u Jadranskom moru. To je dovelo do više od 100 smrtnih slučajeva u Crnoj Gori i u mnogim drugim gradovima na jugu, a neka naselja su bila uništena.⁵²

⁵⁰ Portal znanja o klimatskim promjenama i zdravlju (2023). Crna Gora. Dostupno na https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/montenegro/era5-historical?_cf_chl_tk=HHC5rmrhCI8s_LKMwdQIV6r9G_ryXtbDnhhi958GYoc-1750749799-1.0.1.1-lh_UrfmdXdeZWgVmBPmUGXEnFAZInprnnEHfmi5ijU...

⁵¹ Svjetska banka (2024). Crna Gora – Izveštaj o klimatskim promjenama i razvoju, Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/country/montenegro/publication/montenegro-country-climate-and-development-report>.

⁵² Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju (2020). Seizmički hazard Crne Gore – Jaki zemljotresi u CG. Dostupno na: <https://www.meteo.co.me/page.php?id=174>.

Grafik 1.11 Karta seizmičkog hazarda



Izvor: Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju; dostupno na: <https://www.meteo.co.me/page.php?id=174>

Poglavlje II. URBANI I REGIONALNI RAZVOJ I PLANIRANJE

2.1 Uvod

Crna Gora je u kratkom periodu prošla kroz rapidne promjene u rasporedu naselja i organizaciji prostora, pod uticajem više povezanih procesa. Najprije, ekonomsko restrukturiranje - privatizacija i raspad socijalističkih proizvodnih i snabdjevačkih lanaca - doveli su do deindustrijalizacije i ponovnog uključivanja u međunarodno tržište, uglavnom kroz razvoj turizma. Zatim, demografska kretanja, naročito odliv stanovništva iz ruralnih oblasti, izmijenila su odnose i uloge naselja u sistemu. Treće, ubrzana izgradnja nekretnina, uključujući bespravnu gradnju, značajno je preoblikovala urbanu mapu zemlje. Četvrto, restrukturiranje saobraćajne infrastrukture, obilježeno unapređenjem putne infrastrukture i hiperprodukcijom motornih vozila, uz istovremeno starenje željezničke infrastrukture i nedovoljna ulaganja u javni prevoz, preoblikovalo je obrasce mobilnosti i tokove robe i ljudi.

Crna Gora je usvojila strategije i javne politike u oblasti urbanog i regionalnog razvoja i planiranja, usmjerene na održivi i inkluzivni lokalni i regionalni razvoj, ali izazovi su i dalje prisutni. Bespravna gradnja je i dalje rasprostranjena, a tokom izrade ovog profila države, postupak donošenja novih zakona za rješavanje ovog problema putem legalizacije još nije bio započet. Dok se depopulacija sjevera nastavlja, primorje i Podgorica suočavaju se s intenzivnim rastom stanovništva i građevinske aktivnosti. U Crnoj Gori je evidentna snažna međuzavisnost lokalne gradnje, turizma i ulaganja u nekretnine, ali se najveći dio aktivnosti odvija u primorskim područjima, sa značajnim udjelom bespravno izgrađenih objekata. Stoga je očigledno da postoji potencijal za produktivnije korišćenje ovih resursa u pravcu uravnoteženijeg nacionalnog razvoja.

Ključ uravnotežene prostorne ekonomije leži u planskom teritorijalnom razvoju, usmjerenom ka ekološki održivoj i efikasnoj upotrebi resursa te društveno pravednim ishodima, uz integrisanje dugoročnih ekonomskih, ekoloških i društvenih potreba zajednica. Fokus treba da bude na kvalitetnom, kvalitetnom i održivom stanovanju. Međutim, crnogorski sistem planiranja već dugo je u stalnim promjenama, sa najmanje tri značajne reforme nakon obnove nezavisnosti - 2008, 2017. i 2025. godine. Nakon 2008. planiranje je više centralizovano na državnom nivou, dok je izrada planova u velikoj mjeri povjeravana privatnim konsultantskim kućama. Takođe se prešlo sa sistema zasnovanog na građevinskoj dozvoli na sistem baziran na prijavi gradnje. Reforma iz 2025. godine u velikoj mjeri vratila sistem na stanje prije 2008, podijelivši izradu prostornih planova između lokalnog i nacionalnog nivoa, ponovo uspostavljajući hijerarhiju nadležnih organa za prostorno planiranje zaduženih za izradu planova i uvodeći „tradicionalniji“ sistem izdavanja građevinskih dozvola. Istovremeno, priprema značajnih reformi u oblastima socijalnog stanovanja, regionalnog i teritorijalnog razvoja i legalizacije neformalnih naselja i

objekata je u toku. Paralelno s ovim regulatornim promjenama, organizacija državne uprave se često mijenjala, što je uticalo na rukovođenje, strukturu i nadležnosti ministarstava.

Čini se da je Crna Gora i dalje u potrazi za svojom „optimalnom“ institucionalnom konfiguracijom. Većina drugih postsocijalističkih zemalja, uključujući susjedne zemlje na Balkanu, već je prošla kroz ovaj ciklus „institucionalne konsolidacije“, što potvrđuje njihov odlučan pristup suzbijanju bespravne gradnje i isticanje važnosti planskog urbanog razvoja.

Uprkos navedenim izazovima, ostvaren je napredak u više relevantnih oblasti. Usvajanje novog Prostornog plana Crne Gore do 2040. godine, koje je predviđeno za 2025. godinu, trebalo bi da djeluje kao institucionalni stabilizator, a mnoge važne institucije obnavljaju se nakon njihove marginalizacije 1990-ih. Jedna od njih je i sistem glavnih arhitekata, ponovo uveden 2017. godine nakon što je bio ukinut u postsocijalističkom periodu, kao i novi sistem organa nadležnih za prostorno planiranje, ponovo uspostavljen 2025. godine radi izrade i koordinacije prostornih planova. Vlada je 2025. godine uvela i novi zakon radi uređivanja postojeće i buduće bespravne gradnje. Proces pristupanja Evropskoj uniji takođe je predstavljao važan institucionalni podsticaj, naročito u jačanju poštovanja ljudskih prava, razvoju zelenih standarda i standarda energetske efikasnosti, te prepoznavanju socijalne i prostorne kohezije u lokalnom i regionalnom razvoju.

2.2 Sistem naselja i gradova

Prema podacima Svjetske banke, urbano stanovništvo u Crnoj Gori činilo je 69% ukupne populacije 2023. godine, u poređenju sa 49% u 1991⁵³. Urbanizacija u Crnoj Gori je, prema tome, ispod prosjeka Evropske unije (76% u 2023), ali na višem nivou nego u drugim zemljama Zapadnog Balkana i u državama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije. U posljednjih trideset godina Crna Gora je bila među zemljama koje se najbrže urbanizuju u Evropi. Kako je ukupna populacija Crne Gore relativno stabilna, rastući trend urbanizacije je u velikoj mjeri posljedica neto migracija iz ruralnih u urbana područja.

Tradicionalna odlika naseljskog sistema Crne Gore je prostorna disperzivnost, sa manjim brojem relativno malih urbanih centara. To je jednim dijelom posljedica malog broja stanovnika, a djelimično i činjenice da složen fizičko-geografski reljef ograničava prostor pogodan za život. Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023, u Podgorici, kao najvećem gradu, živi 173.024 stanovnika⁵⁴, odnosno oko 28% stanovništva države. Sljedeći po veličini je Nikšić, sa 32.846 stanovnika u okviru svoje administrativne jedinice. Međutim, mnoga urbana područja, uključujući Nikšić, administrativno su podijeljena na naselja, zbog čega je stvarna veličina urbanih cjelina statistički potcijenjena. U vrijeme pripreme ovog profila države, MONSTAT je radio na izradi metodologije za utvrđivanje stepena urbanizacije⁵⁵.

53 Tokom izrade ovog profila države očekivalo se objavljivanje podataka Popisa iz 2023. godine po urbanim i ruralnim područjima, prema nacionalnoj metodologiji i DEGURBA klasifikaciji; međutim, navedeni podaci nisu objavljeni do finalizacije Profila.

54 <https://monstat.org/cg/page.php?id=2202&pageid=1576>

55 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/methodology?ettrans=hr>.

U statističke svrhe, teritorija Crne Gore, pored opština, podijeljena je na tri regiona, od kojih se svaki sastoji od više opština. Navedeni regiona nemaju administrativni status i koriste se isključivo za teritorijalnu analizu i donošenje odluka (Okvir 2.1). U Tabeli 2.1 data je procjena broja stanovnika najvećih gradova, računajući i pripadajuća naselja. I po tom kriterijumu, većina crnogorskih gradova ima manje od 10.000 stanovnika. To dodatno naglašava dominantnu ulogu Podgorice, iako atraktivnost primorja djelimično ublažava taj trend.

Uprkos značajnoj demografskoj specifičnoj težini, Podgorica u međunarodnim razmjerama nije naročito veliki grad; Crna Gora je, zapravo, među rijetkim državama koje nemaju gradove sa više od 200.000 stanovnika. Odsustvo velikih aglomeracionih ekonomskih centara predstavlja izazov za nacionalnu privredu, budući da su takvi centri čvorišta inovacija, potrošačke tražnje i domaćih tržišta. Zbog toga Crna Gora treba da usvoji djelotvornu strategiju sa više pravaca djelovanja radi povećanja nacionalne konkurentnosti. To se može postići bojim povezivanjem unutar zemlje i korišćenjem prednosti kompaktne geografije, tako da cjelokupna teritorija države funkcioniše kao „umrežena aglomeracija“. Turizam već djelimično ostvaruje taj potencijal, ali je moguće razvijati i kapacitete za izvoz drugih proizvoda i usluga. Konačno, Crna Gora treba da diversifikuje privredu kako bi smanjila zavisnost od turizma i povećala njenu otpornost.

Opštine su osnovna teritorijalna podjela Crne Gore, čija veličina odražava obrazac malih i brojnih naselja, dok veće opštine uglavnom obuhvataju i najveće gradove (Grafik 1.4, Poglavlje I). Kako 14 od 25 opština ima manje od 20.000 stanovnika, upravljanje planiranjem i razvojnim inicijativama na lokalnom nivou može biti zahtjevno..

Okvir 2.1 Grupisanje opština u statističke regione

- Primorski (južni) region: Bar, Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj
- Središnji region : Podgorica, Cetinje, Danilovgrad, Nikšić, Tuzi i Zeta
- Sjeverni region : Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak

Tabela 2.1 Najveći gradovi u Crnoj Gori u 2023. godini (po broju stanovnika)

Podgorica	173,024
Nikšić	54,394
Budva	20,168
Pljevlja	16,419
Bar	15,868
Cetinje	12,460
Bijelo Polje	11,635
Ulcinj	11,488
Tivat	10,894
Rožaje	10,581
Herceg Novi	10,259
Berane	9,923
Dobrota	7,345
Igalo	5,897
Tuzi	5,735
Danilovgrad	5,162

Izvor: <https://www.citypopulation.de/en/montenegro/cities/>.

Napomena: Opštine Nikšić, Budva, Bijelo Polje, Rožaje, Herceg Novi, Tuzi i Danilovgrad, prema granicama iz 2023. godine, sastoje se od više naselja.

2.3 Regionalne i međuopštinske razlike

Prelazak na tržišnu ekonomiju od početka 1990-ih doveo je do različitih razvojnih putanja među regionima. Kao jedna od republika bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Crna Gora se industrijalizovala kroz plansku privredu, u skladu sa komunističkim principima razvoja zasnovanim na ubrzanoj industrijalizaciji, sveobuhvatnom centralizovanom ekonomskom planiranju i integrisanom, policentričnom, disperznom prostornom razvoju⁵⁶.

Industrijalizacija je usloвила koncentraciju stanovništva u urbanim područjima i podstakla unutrašnje migracije, često usmjeravajući stanovništvo iz ruralnih, planinskih predjela ka novim industrijskim centrima u razvoju. Ovo širenje je u velikoj mjeri bilo plansko, s naglaskom na obezbjeđivanje stanovanja i osnovne infrastrukture za sve brojniju radnu snagu. Uključivalo je i projekte kolektivnog stanovanja, koji su preoblikovali urbanu sliku da bi odgovorili na potrebe

⁵⁶ <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003367246-3/soviet-sputnik-towns-past-sustainable-urban-future-remaking-periphery-distributing-centrality-oleg-Golubčikov-irina-ilina>.

tadašnjeg, snažno centralizovanog razvoja.

U ovom periodu došlo je i do veće regionalne specijalizacije. Fokus u središnjem i sjevernom regionu bio je na teškoj industriji, rudarstvu - uglj u Pljevljima, boksit u Nikšiću - i proizvodnji hidroelektrične energije. U primorskom regionu ulagalo se u luke i turističku infrastrukturu - ali je taj razvoj bio pažljivo planiran i neuporedivo manjeg obima u odnosu na noviji talas masovnog razvoja obale. Tokom 1980-ih, u sjevernom regionu građeni su ski-centri, uključujući Kolašin i Žabljak, kao i ski-centar Savin Kuk u okviru Nacionalnog parka Durmitor. Izgradnja željezničke pruge Beograd-Bar, okosnice željezničkog sistema zemlje, započeta je 1950-ih, a pruga je u potpunosti operativna od 1976. godine. Uopšteno uzev, iako je ekonomski razvoj bio teritorijalno policentričan, prioritet javne investicione politike uglavnom su bila urbana područja.

Postsocijalistički period, oblikovan neoliberalnom ideologijom, doveo je do značajne fragmentacije i regionalnih nejednakosti širom Istočne Evrope⁵⁷. U Crnoj Gori, Podgorica i okolna središnja ravnic postale su glavno ekonomsko i administrativno čvorište, privlačeći unutrašnje migrante u potrazi za poslovnim i obrazovnim prilikama. Jadranska obala, zahvaljujući prirodnim ljepotama, takođe je privukla investicije - uključujući i strane - koje su podstakle ubrzan razvoj hotela, rizorta i prateće turističke infrastrukture. To je dovelo do bespravne gradnje i stvorilo ogroman pritisak na infrastrukturu u primorskim područjima i Podgorici. Nasuprot tome, sjeverni region se suočio sa padom ekonomske aktivnosti. Njegova industrijska baza, koja je bila centralna u socijalističkom periodu, erodirala je tokom tranzicije (Okvir 2.2 o Nikšiću).

Ove prostorne nejednakosti ogledaju se u demografskim promjenama: u većini sjevernih opština evidentan je pad broja stanovnika, dok većina primorskih opština bilježi rast (Tabela 2.2). Ulcinj na jugu i Rožaje na sjeveru predstavljaju izuzetke, pokazujući trendove suprotne dominantnim kretanjima u svojim regionima. U središnjem regionu slika je podijeljena: Podgorica i Danilovgrad rastu, dok Cetinje i Nikšić bilježe pad.

Za razliku od mnogih drugih postsocijalističkih zemalja, lokalni demografski trendovi u Crnoj Gori stabilni su u dugom roku. Već u socijalističkom periodu primorske opštine i Podgorica rastle su brže od ostatka zemlje, dok su sjeverne opštine Kolašin, Žabljak, Andrijevica, Šavnik i Plužine bilježile pad broja stanovnika još od 1953. godine, uprkos ukupnom porastu stanovništva na državnom nivou (Tabela 2.2). Ovakva kretanja objašnjavana su udaljenošću naselja, slabijom dostupnošću i izraženim ruralnim karakterom, što je stanovništvo usmjeravalo prema razvijenijim i bolje infrastrukturno opremljenim centrima. Izuzetak je Danilovgrad, koji je uspio da preokrene trend, dok su Ulcinj, Nikšić, Rožaje, Berane, Bijelo Polje i Mojkovac ili bilježili pad ili su ostali na približno stabilnom nivou.

Stanovništvo u sjevernim i nerazvijenim područjima znatno je više izloženo riziku od siromaštva, dok je na jugu taj rizik opadao između 2018. i 2020. godine (Tabela 1.7, Poglavlje I). Žene u udaljenijim područjima suočavaju se sa višestrukim preprekama, uz izraženije nepovoljne uslove u pogledu pristupa infrastrukturi i osnovnim uslugama, te potencijalnom učešću u lokalnim

57 <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00420980251322410>.



PHOTO: sinandogan / ADOBE STOCK

procesima planiranja. Tabela 2.3 prikazuje niz ekonomskih pokazatelja dostupnih na nivou opština.

Nije iznenađujuće što mnoge opštine s najbržim padom broja stanovnika imaju i visok udio praznih stanova i kuća, među kojima su Šavnik, Plužine, Andrijevića, Ulcinj, Žabljak i Plav. Međutim, postoje i opštine koje rastu, a ipak bilježe visok nivo praznih stambenih jedinica - naročito je to slučaj sa primorskim opštinama Budva, Tivat, Bar, Herceg Novi i Kotor. Ovoj slici doprinosi i obiman stambeni fond za sezonsko korišćenje, koji se ne računa u stalno stanovanje (Grafik 3.6).

Ovaj trend ukazuje na znatan spekulativni rast, posebno tamo gdje je u posljednje dvije decenije izgrađeno mnogo stambenih jedinica. Dodatna analiza matrice praznih stanova u odnosu na novogradnju (Tabela 2.4) pokazuje grupu opština sa potencijalno preoterećenim tržištima stanovanja (Budva, Tuzi, Gusinje, Tivat, Bar, Petnjica) i grupu opština sa niskim nivoom nove gradnje uprkos manjem broju praznih stambenih jedinica u odnosu na nacionalni prosjek (Zeta, Nikšić, Danilovgrad, Cetinje, Mojkovac).

Neujednačen stepen razvoja među opštinama ogleda se u prihodima lokalnih budžeta (Grafik 2.1). Podgorica je 2024. godine imala najveći udio, sa 21,7% ukupnih prihoda lokalne samouprave, a zatim slijede Bar, Budva, Nikšić, Kotor, Pljevlja, Tivat, Herceg Novi i Bijelo Polje. Ovo se djelimično objašnjava veličinom stanovništva, ali i kapacitetom opština da generišu prihode. Grafik takođe pokazuje značajan udio transfera iz državnog budžeta, uključujući sredstva iz Egalizacionog fonda i namjenske, odnosno uslovljene donacije.

Međutim, kada se prihodi preračunaju po stanovniku, raspodjela prihoda lokalne samouprave pokazuje da nekoliko opština koje se u velikoj mjeri oslanjaju na transfere i državna bespovratna davanja nadmašuje veće opštine (Grafik 2.2). Opštine koje su bile slabije rangirane po oba osnova su Danilovgrad, Zeta, Tuzi, Plav, Petnjica i Gusinje.

Table 2.2 Stanovništvo opština prema rezultatima popisa 1948–2023 (fizička lica) i promjena broja stanovnika (u procentima)

	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2003	2011	2023	1953 do 1991, u procentima	1991 do 2023, u procentima
Crna Gora	377189	419873	471894	529604	584310	615035	620145	620029	623633	146	101
Južni Region											
Budva	3822	4364	4834	6106	8632	11717	15909	19218	27445	268	234
Tivat	5030	5432	5974	6925	9315	11429	13630	14031	16338	210	143
Bar	21487	23007	24587	27580	32535	37321	40037	42048	45812	162	123
Herceg Novi	12482	13759	15157	18368	23258	27593	33034	30864	30824	201	112
Kotor	14124	15436	16642	18917	20455	22410	22947	22601	22746	145	101
Ulcinj	12861	14080	16213	18955	21576	24217	20290	19921	20507	172	85
Centralni Region											
*Podgorica (uklj. Zetu, Tuzi)	48417	55539	72219	98796	132290	152025	169132	185937	208555	274	137
Danilovgrad	16800	17394	17378	15073	14769	14718	16523	18472	18617	85	126
Nikšić	38359	46589	57399	66815	72299	74706	75282	72443	65705	160	88
Cetinje	25183	25604	23503	22024	20213	20307	18482	16657	14494	79	71
Sjeverni Region											
Rožaje	11047	12668	14700	16018	20227	22976	22693	22964	23184	181	101
*Berane (uklj. Petnjicu)	27655	30376	34280	40085	42285	38953	35068	33970	29602	128	76
Bijelo Polje	36795	41432	46651	52598	55634	55268	50284	46051	38662	133	70
*Plav (incl. Gusinje)	15764	17330	18913	19542	19560	19305	13805	13108	12983	111	67
Mojkovac	5856	7252	8832	9833	10753	10830	10066	8622	6728	149	62
Pljevlja	35926	40876	46677	46843	43316	39593	39806	30786	24134	97	61
Kolašin	14074	14896	14882	13799	12656	11120	9949	8380	6700	75	60
Žabljak	5907	6773	6564	6141	5227	4914	4204	3569	2941	73	60
Andrijevica	10058	10267	9792	9266	7487	6696	5785	5071	3910	65	58
Šavnik	7512	7847	7533	6842	5569	3690	2947	2070	1569	47	43
Plužine	8030	8952	9164	9078	6254	5247	4272	3246	2177	59	41

Izvor: Statistički godišnjak 2024, MONSTAT. T.⁵⁸

Napomena: (a) *Opštine formirane nakon 2011. objedinjene su radi prikaza podataka za 2023. godinu; (b) unutar regiona, opštine su poređane prema promjeni broja stanovnika u periodu 1991–20231

Tabela 2.3 Odabrani pokazatelji za 25 opština

	Broj stanovnika 2023. godine	Broj stanovnika 2023. godine u odnosu na ukupan broj (u %)	Aktivna privredna društva 2024. godine, u odnosu na ukupan broj (u %)	Stopa aktivnosti, u %, 2023. godina	Nezap., 2023. godina	% novih stambenih jedinica u ukupnom broju jedinica za stalno stanovanje, 2023. godina	% praznih/napuštenih stambenih jedinica u ukupnom broju jedinica za stalno stanovanje, 2023. godina	Zarada I-XI 2024. godine u % od nacionalnog prosjeka
Montenegro	623633	100.0	100.0	56.0	13.3	33	25	100
Južni Region								
Bar	45812	7.3	9.8	55.3	11.9	35	37	95
Herceg Novi	30824	4.9	7.4	55.8	7.9	29	30	92
Budva	27445	4.4	19.9	65.1	6.8	58	27	97
Kotor	22746	3.6	3.3	56.5	7.2	30	27	101
Ulcinj	20507	3.3	2.7	50.2	16.5	32	38	88
Tivat	16338	2.6	4.8	60.5	6.4	36	32	122
Centralni Region								
Podgorica	179505	28.8	35.5	64.0	9.3	42	19	104
Nikšić	65705	10.5	4.2	54.0	16.5	22	17	97
Danilovgrad	18617	3.0	1.4	53.2	10.0	30	20	87
Zeta	16071	2.6	0.3	56.8	10.8	28	13	113
Cetinje	14494	2.3	1.8	53.6	12.5	15	23	102
Tuzi	12979	2.1	0.5	48.9	18.0	44	26	81
Sjeverni Region								
Bijelo Polje	38662	6.2	2.8	51.6	17.6	21	25	87
Berane	24645	4.0	1.3	50.1	25.8	22	26	94
Pljevlja	24134	3.9	1.1	50.5	16.8	13	27	103
Rožaje	23184	3.7	1.4	42.2	36.9	34	18	88
Plav	9050	1.5	0.3	39.7	42.1	30	34	92
Mojkovac	6728	1.1	0.3	49.4	17.8	15	24	88
Kolašin	6700	1.1	0.5	52.0	11.7	21	26	91
Petnjica	4957	0.8	0.1	34.0	47.5	33	28	84
Gusinje	3933	0.6	0.1	35.6	43.0	40	32	88
Andrijevica	3910	0.6	0.2	44.8	26.9	19	39	85
Žabljak	2941	0.5	0.3	53.1	12.0	26	37	98
Plužine	2177	0.3	0.1	46.9	17.6	12	43	95
Šavnik	1569	0.3	0.1	53.3	7.9	12	58	90

Izvor: Izvedeno ili izračunato na osnovu podataka MONSTAT-a i popisnih podataka.

Napomena: Opštine su sortirane prema broju stanovnika; novi stanovi označavaju stanove izgrađene u periodu 2001–2023. godine.

Tabela 2.4 Grupisanje opština prema novogradnji i broju praznih stanova

	Udio neuseljenih stambenih jedinica iznad državnog prosjeka		Udio neuseljenih stambenih jedinica ispod državnog prosjeka
Udio novizgrađenih stambenih jedinica iznad državnog prosjeka	Budva Tuzi Gusinje	Tivat Bar Petnjica*	Podgorica Rozaje*
Udio novizgrađenih stambenih jedinica ispod državnog prosjeka	Bijelo Polje* Berane* Kolašin* Pljevlja* Kotor Herceg Novi	Plav* Žabljak* Ulcinj Andrijevica* Plužine* Šavnik*	Zeta Nikšić Danilovgrad Cetinje Mojkovac*

Izvor: izračunato na osnovu podataka MONSTAT-a.⁵⁹

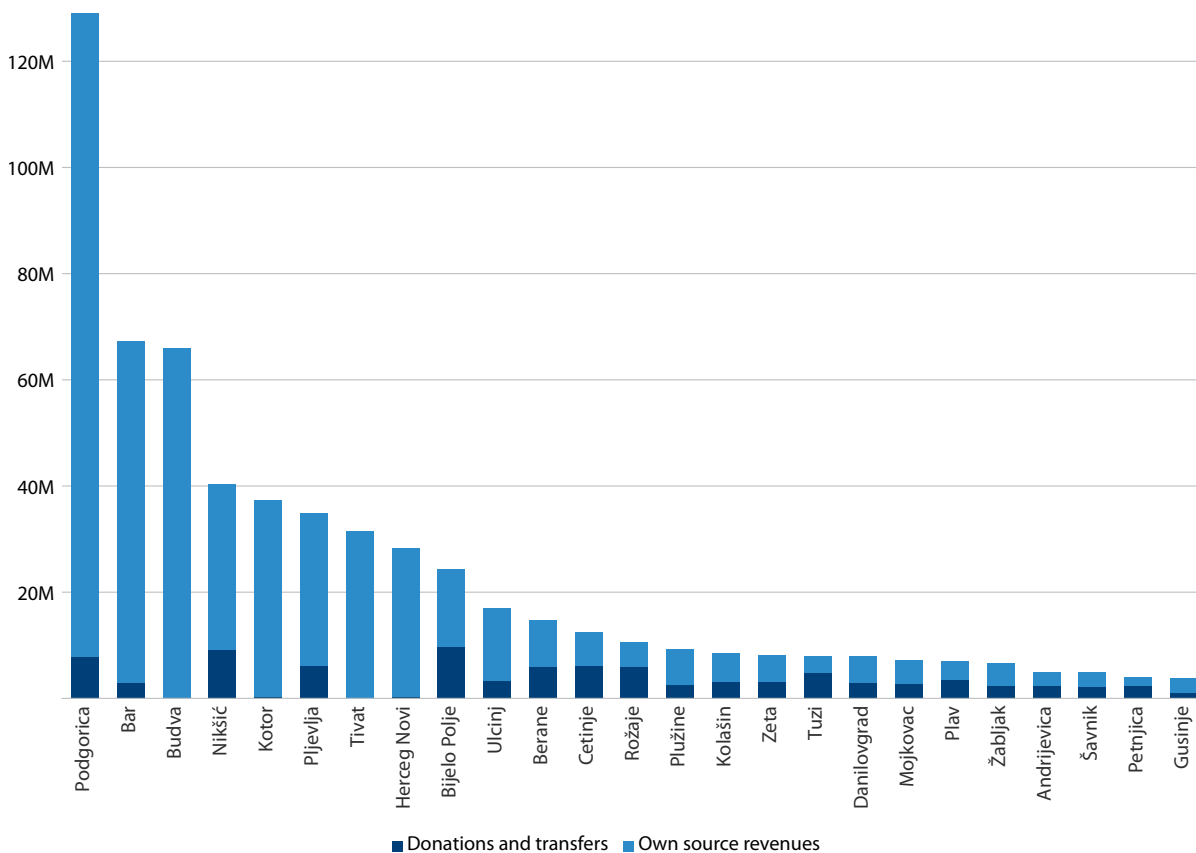
Napomene: znak * označava opštine sjevernog regiona. Grupisanje je zasnovano na sljedećim podacima: udio privremeno praznih i napuštenih stambenih jedinica u ukupnom broju stambenih jedinica namijenjenih stalnom stanovanju u 2023. godini, te udio stambenih jedinica izgrađenih u periodu 2001–2023 u odnosu na ukupan broj stambenih jedinica namijenjenih stalnom stanovanju u 2023. godini.



59 https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/TABLE_Dwellings%202023%20I.xlsx;
https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/TABLE_Dwellings%202023%20IV.xlsx.

Grafik 2.1

Prihodi jedinica lokalne samouprave preračunati po stanovniku u 2024. godini (Eur)



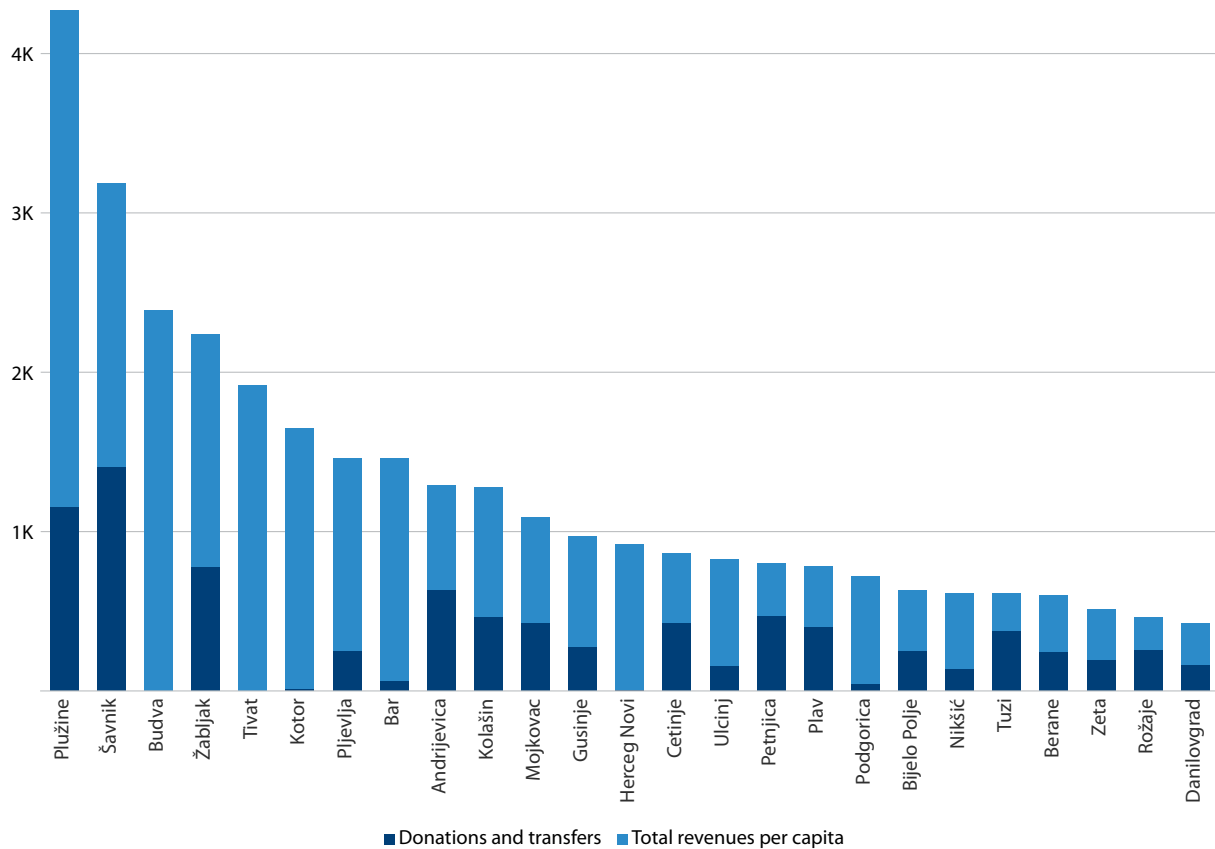
Izvor: Ministarstvo finansija.⁶⁰

Napomena: Prihodi uključuju prilive po osnovu otplate zajmova i sredstva prenijeta iz prethodne godine.

60 <https://www.gov.me/clanak/prihodi-rashodi-i-neizmirene-obaveze-lokalnih-samouprava-na-31122024-godine>.

Grafik 2.2

Prihodi jedinica lokalne samouprave preračunati po stanovniku u 2024. godini (Eur)



Izvor: Na osnovu podataka Ministarstva finansija ; izračunato na osnovu procjena broja stanovnika sredinom godine za 2024. godinu koje je objavio MONSTAT.

Izvor: Na osnovu podataka Ministarstva finansija ; izračunato⁶¹ na osnovu procjena broja stanovnika sredinom godine za 2024. godinu koje je objavio MONSTAT.

61 <https://www.gov.me/clanak/prihodi-rashodi-i-neizmirene-obaveze-lokalnih-samouprava-na-31122024-godine>

Okvir 2.2 Nikšić, drugi po veličini grad u Crnoj Gori

Nikšić se tokom socijalističkog perioda razvio kao industrijsko središte. Porastao je sa manje od 10.000 na gotovo 60.000 stanovnika, sa doseljavanjem ruralnih migranata radi zaposlenja u željezari, rudnicima boksita, mašinskoj industriji i pogonima prehrambene industrije. To je modernizovalo grad, ali je istovremeno stvorilo zavisnost od uske industrijske baze. Devedesete godine donijele su ozbiljne poremećaje: vojni sukobi i ekonomski kolaps ugušili su industriju. Broj zaposlenih u željezari pao je sa 9.000 na 500, dok je većina fabrika zatvorena. Preživjela je samo pivara i nekoliko manjih firmi, pa su nezaposlenost i socijalni pritisci postali hroničan problem. Kolaps velikih industrijskih firmi tokom tranzicionog perioda doveo je i do nestanka čitavog lanca lokalnih dobavljača, uključujući mala i srednja preduzeća i male preduzetničke djelatnosti koje su ranije direktno zavisile od velikih preduzeća.

Danas opština nastoji da obnovi ekonomsku vitalnost. Željezara je i dalje u državnom vlasništvu i traži strateškog partnera. Mala i srednja preduzeća, podsticaji za samozapošljavanje i nove poslovne zone na rekultivisanom zemljištu daju tek skroman doprinos ekonomskom razvoju. Strateški prioriteti uključuju obnovljive izvore energije, seoski i ruralni turizam i zelena ulaganja, ali infrastruktura ostaje jedna od ključnih prepreka ekonomskom razvoju.

Urbani razvoj je, međutim, napredovao snažnije. Uprkos reformama centralizacije koje su ograničile planska ovlašćenja opština, grad je održao svoju lokalnu agenciju za planiranje. To je omogućilo rad na prostornim planovima i koordinaciju sa nadležnim državnim ministarstvima u vezi ključnih objekata, poput vrtića i bolnica. Tokom posljednje decenije, Nikšić je realizovao brojne važne projekte: postrojenje za prečišćavanje voda, obilaznicu, rekonstrukciju centralnog trga i obnovu stambenih blokova kroz sufinansirane šeme energetske efikasnosti. Takođe je učestvovao u izgradnji novih jedinica socijalnog stanovanja uz podršku Regionalnog stambenog programa (Poglavlje III i Okvir 3.8). Novi sadržaji uključuju i multifunkcionalni poslovno-sportski centar, vrtić, kulturne i sportske objekte, kao i obnovljene objekte kulturne baštine, poput Dvorca kralja Nikole.

Grad ima više stambenih jedinica nego domaćinstava, ali je mnogo stanova prazno ili rezultat spekulativnog ulaganja, dok potreba za priuštivim stanovanjem i dalje postoji. Socio-ekonomski pritisci dodatno se pojačavaju time što se u širem području opštine nastavlja ruralna depopulacija, uz usitnjavanje zemljišta, slabu poljoprivrednu proizvodnju i visoku nezaposlenost. Fiskalni resursi opštine su ograničeni i u značajnoj se mjeri oslanjaju na sredstva Egalizacionog fonda.

Izvor: Diskusuje sa predstavnicima lokalne samouprave

Fotografija 2.1 Ulaz u željezaru u Nikšiću

PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

2.4 Politike teritorijalnog razvoja

Ključni nosioci kreiranja politika

Teritorijalni razvoj je po svojoj prirodi međusektorski i uključuje više ministarstava na državnom nivou, kako je opisano u Poglavlju I. Za poslove prostornog planiranja i regionalnog razvoja direktno su zaduženi Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama i Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera.

U cjelini, struktura ministarstava i organa uprave u Crnoj Gori je fragmentisana, uz nedovoljno

jasne granice nadležnosti među resorima. Iako je status kandidata za članstvo u EU (dobijen 2010. godine) imao ulogu institucionalnog stabilizatora, česte promjene vlada i česte reorganizacije oslabile su i "institucionalno pamćenje" i sprovođenje ključnih politika.

Resorno ministarstvo nadležno za stanovanje i prostorno planiranje više puta je reorganizovano od 2020. godine. Ministarstvo održivog razvoja i turizma je 2020. godine zamijenjeno Ministarstvom ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, koje je potom 2023. godine zamijenjeno Ministarstvom prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine. Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama formirano je 2024. godine, preuzimanjem funkcija regionalnog razvoja od Ministarstva ekonomskog razvoja.

Nadležnosti, sastav i rukovodstvo ministarstava takođe su često mijenjani, a svaka promjena zahtijevala je period prilagođavanja. To je, skupa sa zakonodavnim izmjenama i hronično nedovoljnim brojem zaposlenih u resornim odjeljenjima, negativno uticalo na usvajanje i sprovođenje ključnih odluka. Na primjer, Prostorni plan Crne Gore godinama je bio u fazi izrade, a nedavno je morao biti revidiran kako bi se uskladio sa novim propisima usvojenim 2025. godine.

Jedno od ključnih rješenja nove politike prostornog planiranja, predviđeno novim Zakonom o uređenju prostora, nalaže da izrada planskih dokumenata isključivo bude u nadležnosti države ili lokalne samouprave, a ne da se povjerava trećim licima. Zbog toga je osnovana Agencija za planiranje prostora Crne Gore, a sve jedinice lokalne samouprave obavezne su da osnuju agencije za izradu lokalnih planova.

Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine

Prostorni plan Crne Gore do 2040.⁶² godine usvojen 2025. godine, predstavlja najznačajniji dokument prostornog planiranja u državi. Njegovo usvajanje uslijedilo je nakon donošenja novog Zakona o uređenju prostora (vidjeti odjeljak o planiranju u ovom poglavlju). Prostorni plan utvrđuje osnove prostorne organizacije, uključujući ciljeve prostornog, ekonomskog, društvenog, ekološkog, infrastrukturnog i kulturno-istorijskog razvoja.

Jedan od glavnih ciljeva Prostornog plana je ublažavanje regionalnih nejednakosti: plan teži uravnoteženom regionalnom razvoju, uz podršku razvoju lokalnih zajednica na čitavoj teritoriji države. Prateći cilj je obezbjeđivanje kvaliteta života u svim djelovima Crne Gore kroz razvoj ekonomskih i društvenih aktivnosti i infrastrukture, posebno u područjima gdje je to do sada bilo slabije. Važan element je identifikovanje širih zona ekonomske specijalizacije - razvojnih zona - kako bi se aktivirao potencijal svih regiona i opština.

Plan zagovara policentrični sistem naselja radi racionalnog širenja i skladnog razvoja među regionima, sa ciljem decentralizacije aktivnosti i smanjenja pritiska na glavni grad i primorska područja. Mreža urbanih i ruralnih naselja predstavlja okosnicu razvoja, a bolja saobraćajna povezanost je osnovni uslov za funkcionalan policentrični sistem.

62 <https://www.gov.me/clanak/prostorni-plan-crne-gore>

Prostorni plan Crne Gore predviđa razvoj saobraćajnih koridora radi bolje prostorne integracije i jačanja privrednog razvoja. Planom je predložena izgradnja 270 km auto-puteva, 353 km brzih saobraćajnica i devet aerodroma, kao i proširenje željezničke mreže prugama prema Pljevljima, Beranama i ka granici sa Kosovom*. Plan obuhvata sedam glavnih saobraćajnih koridora, među kojima su auto-put Bar–Boljare (A1) i Jadransko-jonski auto-put (A2), koji će međusobno povezati ključne tačke unutar države sa susjednim zemljama.

Pored toga, Prostorni plan Crne Gore prepoznaje potrebu da se svim naseljima obezbijede uslužne funkcije i aktivnosti u skladu s njihovim rangom i demografskim profilom, kroz ciljne mjere prilagođene potrebama naselja na svim hijerarhijskim nivoima. U zavisnosti od mjesta u toj hijerarhiji, različiti centri imaju različite uloge, ali najčešće centri višeg ranga obično imaju ulogu uvezivanja naselja nižeg ranga.

Prostorni plan Crne Gore predviđa sljedeću hijerarhiju naselja:

- centar državnog značaja – Podgorica,
- državni centar posebnog značaja – Cetinje,
- centri regionalnog značaja – Bar, Ulcinj, Bijelo Polje, Berane, Herceg Novi, Kotor, Tivat, Nikšić, Pljevlja i Budva,
- centri opštinskog značaja i
- značajni lokalni centri.

Prostorni plan Crne Gore naglašava i značaj stambene politike koja odgovara na potrebe cjelokupnog stanovništva kroz razvoj instrumenata stambenog zakupa i priuštivog stanovanja, povećanje javnog stambenog fonda, unapređenje sistema upravljanja i održavanja, te sprovođenje procesa legalizacije bespravni objekata.

Iako je Prostorni plan Crne Gore u više navrata pozitivno ocijenjen kao savremen i sveobuhvatan planski dokument, tokom njegove finalizacije u javnosti su se pojavile kritike, navodeći nedovoljnu zaštitu prirode, ograničeno sagledavanje prirodnih resursa i slabiju integraciju mjera zaštite kulturne baštine. Takođe je ukazivano da pojedina pitanja od značaja nisu blagovremeno prijavljena UNESCO-u, uprkos obavezama predviđenim Operativnim smjernicama Konvencije o svjetskoj baštini.

Strategija regionalnog razvoja

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2023–2027⁶³ predstavlja osnovni dokument koji usmjerava regionalni razvoj u skladu s nacionalnim prioritetima. Među njenim ključnim ciljevima su

- smanjenje siromaštva i unutrašnjih migracija kroz veću dostupnost usluga i infrastrukture;
- unapređenje kvaliteta života kroz bolje stambene uslove, jačanje konkurentnosti i povećanje funkcionalnosti stambenog tržišta;
- socijalna inkluzija i smanjenje regionalnih razlika u životnom standardu;
- jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u sprovođenju javnih politika;
- unapređenje zakonodavnog i planskog okvira za održivi prostorni razvoj;
- podrška zelenoj tranziciji i dekarbonizaciji kroz efikasno korišćenje resursa;
- ublažavanje regionalnih razlika;
- smanjenje migracija;
- jačanje institucionalnih i zakonodavnih kapaciteta na lokalnom nivou.

Razvoj infrastrukture ističe se kao jedno od najvećih postignuća regionalnog razvoja posljednjih godina.

Uvažavajući značaj politike regionalnog razvoja, 2024. godine osnovano je Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, radi jačanja teritorijalne kohezije i smanjenja regionalnih dispariteta. Ciljevi Ministarstva usklađeni su sa Strategijom regionalnog razvoja 2023–2027 i usmjereni su na jačanje regionalne konkurentnosti i razvoj prioritetnih sektora sa potencijalom rasta, kao što su održivi turizam, prerađivačka industrija i organska poljoprivreda. Ministarstvo takođe teži unapređenju saobraćajne infrastrukture i jačanju otpornosti na klimatske promjene i zaštiti životne sredine. To će ostvarivati objedinjavanjem i koordinacijom aktivnosti koje su ranije bile raspoređene na više organa, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja, Agenciju za investicije Crne Gore i nekadašnji Investiciono-razvojni fond (danas Razvojna banka Crne Gore).

Tokom 2025. godine započet je rad na reviziji Strategije regionalnog razvoja, uz paralelnu izradu nacrtu novog Zakona o regionalnom razvoju, koji će zamijeniti zakon iz 2011. godine. Nacrt uređuje regionalni razvoj i, za statističke potrebe, dijeli državu na primorski, središnji i sjeverni region, pri čemu regioni nemaju normativna ovlašćenja niti izvršne nadležnosti.

Nacrt zakona uvodi nekoliko važnih novina. Operativni kapacitet opština biće jačan kroz Program podsticanja razvoja nerazvijenih jedinica lokalne samouprave, za koji se projektuje posebno

63 <https://www.gov.me/dokumenta/4b0f63fd-e49d-4f0c-9f09-99426dc8d51b>

budžetsko izdvajanje od najmanje 2% državnog budžeta počev od 2026. godine. Paralelno, osnivanje Partnerskog savjeta za regionalni razvoj omogućit će stratešku koordinaciju među ministarstvima u oblasti regionalnog razvoja.

Crna Gora je bila prva država van EU koja je 2019. godine usvojila Strategiju pametne specijalizacije (S3), što je uslov za pristup pojedinim instrumentima finansiranja EU. Prvi ciklus S3 u Crnoj Gori obuhvatio je period 2019–2024 i identifikovao četiri prioritete oblasti: poljoprivreda zasnovana na znanju i inovacijama, energija i održiva životna sredina, održivi zdravstveni turizam i informacione i komunikacione tehnologije (Digitalna Crna Gora). Strategije pametne specijalizacije su zamišljene kao teritorijalno utemeljene agende transformacije, vođene inovacijama i usmjerene ka održivosti. Međutim, strategija je postavljena prilično široko i zadržala je istraživački karakter, zbog čega je potrebno dalje je razraditi i čvršće povezati sa ciljevima urbanog i regionalnog razvoja. Procesom rukovodi Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija.

Egalizacioni fond

Zakon o finansiranju lokalne samouprave uređuje izvore sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranje lokalne samouprave. U skladu sa ovim zakonom, opštine se finansiraju iz sopstvenih prihoda, prihoda utvrđenih zakonom, sredstava Egalizacionog fonda i državnog budžeta. Zakon propisuje i raspodjelu dijela prihoda od pojedinih poreza između državnog i lokalnih budžeta. Na primjer, opštine sjevernog regiona, kao i opštine Zeta i Tuzi (posljednje formirane opštine), ostvaruju veće učešće u pojedinim porezima u odnosu na opštine primorskog i centralnog regiona.

Egalizacioni fond (EF), kojim upravlja Ministarstvo finansija, predstavlja fiskalni mehanizam podrške manje razvijenim opštinama, kroz preraspodjelu prihoda na osnovu razlika u fiskalnom kapacitetu i rashodnim potrebama lokalnih samouprava. Fond se finansira iz poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na promet nepokretnosti, naknada za upotrebu motornih vozila i vazduhoplova, kao i koncesionih naknada od igara na sreću. Pravo na sredstva imaju opštine čiji je nivo razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti. Način obračuna indeksa opisan je u Uredbi o načinu izračunavanja indeksa razvijenosti jedinice lokalne samouprave (Okvir 5.1).

U 2024. godini 18 opština je iz Egalizacionog fonda dobilo više od 50,6 miliona eura. Transferi iz Fonda činili su više od petine budžetskih prihoda u 11 opština. UNDP trenutno pruža podršku Ministarstvu finansija u preispitivanju i unapređenju postojećeg modela.

Nacionalna stambena strategija Crne Gore

Nacionalna stambena strategija Crne Gore za period 2010–2020 i Strategija stambene politike Crne Gore do 2034. godine (usvojena 2025. godine⁶⁴) razmatraju se u Poglavlju III. Važno je istaći da je nova strategija do 2034. godine usklađena s ciljevima drugih strategija navedenih u ovom odjeljku i da uvažava teritorijalnu dimenziju, fokusirajući se na potrebe za priuštivim i održivim stanovanjem na nivou cijele države. Takođe se oslanja na najbolje prakse EU i UN, posebno kroz ugradnju smjernica UNECE-a u oblasti stanovanja.

Strategija razvoja saobraćaja

Strategija razvoja saobraćaja 2019–2035 definiše infrastrukturne, organizacione i operative ciljeve razvoja saobraćajnog sistema. Obuhvata državne puteve, uključujući auto-puteve, brze saobraćajnice, magistralne i regionalne puteve (Grafik 2.3). Nacionalna strategija razvoja lokalnih saobraćajnica ne postoji, jer je to u nadležnosti lokalne samouprave, pa svaka opština zasebno planira i sprovodi projekte u toj oblasti.

Glavna komponenta unapređenja saobraćajne konektivnosti bila je izgradnja primarne putne mreže: auto-puteva i brzih saobraćajnica. Auto-put Bar – Boljare dio je međunarodnog evropskog koridora Zapadni Balkan - Istočni Mediteran, izgrađen sa ciljem unapređenja unutrašnje i regionalne saobraćajne povezanosti. Završena dionica povezuje Podgoricu sa Mateševom, u blizini Kolašina. Ta dionica, duga 42 km, finansirana je kreditom Izvozno-uvozne banke Kine a izvođač radova je kompanija China Road and Bridge Corporation (CRBC), u vrijednosti od 850 miliona eura. Planovi za drugu fazu, koja bi auto-put produžila od Mateševa do Andrijevice, trenutno su u pripremi. Sa EBRD-om je potpisan ugovor o kreditu od 200 miliona eura, dok je Evropska komisija obezbijedila grant od 150 miliona eura. Ova saobraćajnica će doprinijeti bržoj i kvalitetnijoj povezanosti sjevera sa središnjim i južnim regionom, unaprijediti bezbjednost i efikasnost saobraćaja i otvoriti razvojne mogućnosti kroz bolje korišćenje prirodnih i ekonomskih potencijala.

64 <https://wapi.gov.me/download/8fa23bc2-b72d-4325-9395-09ca132f5d28?version=1.0>

Fotografija 2.2 Bar-Boljare autoput



Jedan od efekata završene dionice auto-puta jeste ubrzan razvoj turističkih usluga i tržišta nekretnina u Kolašinu, skijaškom centru izgrađenom u jugoslovensko doba. Novi auto-put je dodatno podržao napore za razvoj Kolašina, koji su već bili u toku kroz Program ekonomskog državljanstva Crne Gore. Ovaj program je osmišljen da privuče strane investicije, pri čemu je značajan dio bio usmjeren upravo na razvoj hotela i skijališta⁶⁵. Kolašin se transformisao uz niz koristi, ali i negativnih strana. Iako ekonomski uspješan, njegov rast je bio spekulativan i suočio se sa sličnim problemima kao i opštine primorskog područja, poput Budve, Kotora ili Tivta⁶⁶.

Drugi mega-projekat je brza saobraćajnica duž crnogorskog primorja. U toku je izrada tehničke dokumentacije za cijelu trasu, a početak izgradnje obilaznice oko Budve planiran je do kraja 2025. godine, uz rok završetka 2029. godine.

Određeni nacionalni prioriteti i strateška ulaganja usmjereni na povećanje brzine vozova, njihove pouzdanosti i kapaciteta za prevoz tereta. Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) trenutno obezbjeđuje finansijska sredstva za rekonstrukciju željezničke pruge Podgorica–Bar u vrijednosti od 330 miliona eura, od čega je dio u vidu donacija.

Projekti rekonstrukcije međugradskih i regionalnih puteva, koji su prepoznati kao ključni za poljoprivredu i razvoj regiona kao cjeline, realizuju se na godišnjem nivou. Ovi projekti se finansiraju iz državnog kapitalnog budžeta, kao i sredstvima kredita EBRD i Evropske investicione banke (EIB).

65 <https://www.gov.me/dokumenta/eb4ca89d-4665-4146-884c-f27d56b3390e>

66 <https://www.cin-cg.me/wp-content/uploads/2023/11/CIN-KANA-Kola%C5%A1in-FINAL.pdf>

Grafik 2.3 Mreža planiranih auto-puteva i brzih saobraćajnica u Crnoj Gori



Izvor: interna dokumentacija Ministarstva saobraćaja i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja

Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2023–2028⁶⁷ determiniše pravac razvoja poljoprivrede i ruralnih oblasti, uključujući povećanje životnog standarda ruralnog stanovništva, ukupni ruralni razvoj i jačanje konkurentnosti proizvodnje hrane. Strategija definiše pet strateških ciljeva:

- *povećanje otpornosti i konkurentnosti proizvodnje i prerade bezbjedne hrane;*
- *obezbjeđivanje efikasnog upravljanja prirodnim resursima Crne Gore i ostvarivanje ciljeva Zelene agende;*
- *podizanje kvaliteta života i obima ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;*
- *izgradnja mreže transfera znanja i primjene novih tehnologija u cilju povećanja bezbjednosti hrane, povećanja konkurentnosti i zaštite životne sredine;*
- *efikasno i transparentno upravljanje poljoprivrednim i ruralnim razvojnim politikama.*

Crna Gora učestvuje u programima ruralnog razvoja u okviru Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPARD). Održiva poljoprivreda i proizvodnja hrane čine centralni dio IPARD-a. IPARD podržava programe kroz skup od 11 mogućih mjera, od kojih se za sprovođenje biraju one koje partneri odrede kao prioritete. U okviru svake mjere, korisnici mogu utvrditi prioritete i odabrati sektore kojima treba pružiti podršku. IPARD III trenutno obuhvata period 2021–2027.

67 <https://www.gov.me/dokumenta/1e9c16c3-8814-49ab-ba89-de4f60f796af>

Tokom 2024. godine, prema internom saopštenju MONSTAT-a, Crna Gora je uvezla značajne količine poljoprivrednih proizvoda, kao što su meso i mesni proizvodi (184 miliona eura), voće i povrće (119 miliona eura), žitarice i proizvodi od žitarica (101 milion eura), kao i jaja i mliječni proizvodi (93 miliona eura). Neki od ovih proizvoda mogli bi se proizvoditi lokalno. Za Crnu Goru je važno da razvija lance proizvodnje s visokom dodatkom vrijednošću; na primjer, Vlada je kao jednu od perspektivnih oblasti prepoznala proizvode namijenjene zdravlju.

Strategija razvoja turizma

U 2024. godini Crna Gora je zabilježila 2,6 miliona turista i 15,6 miliona noćenja, što odražava blag pad u odnosu na 2023. godinu, ali i rast broja noćenja u odnosu na 2019. godinu. Turistički sektor pretežno čine strani posjetioci (96 %), a najveći broj dolazi iz Srbije, Ruske Federacije, Bosne i Hercegovine, Turske i Njemačke. Ipak, i dalje postoje značajni izazovi, uglavnom povezani sa visokim nivoom neformalnog poslovanja u sektoru turizma. Neregistrovani pružaoci usluga smještaja, neprijavljeni sezonski radnici i neprijavljene usluge uskraćuju državi i lokalnim samoupravama značajne poreske prihode. Siva ekonomija u turizmu podstaknuta je ograničenim kapacitetima inspekcijских službi, sve izraženijim poslovanjem u gotovini u sektoru iznajmljivanja nekretnina i nedovoljno efikasnim sprovođenjem propisa.

Regionalni jaz u turizmu jedan je od problema koje prepoznaje Strategija razvoja turizma Crne Gore 2022–2025, budući da se 95 % turističkog prometa ostvaruje u primorskoj regiji, od čega se čak 40 % smještajnih kapaciteta nalazi samo u opštini Budva. Ovakvo oslanjanje na primorski turizam narušava dugoročnu održivost i istovremeno potencijal sjevernih regiona ostavlja neiskorišćenim. Regionalni razvojni aspekti Strategije uključuju definisanje različitih „turističkih regija“. Na sjeveru, to obuhvata područja Durmitora i Sinjajevine sa rijekama Tarom i Pivom, kao i Bjelasicu, Komove i Prokletije. Glavni turistički proizvodi ovih područja povezani su sa zaštićenim područjima, kao što su nacionalni parkovi i parkovi prirode, ali i sa zimskim turizmom, turizmom zasnovanim na prirodi, kongresnim turizmom, podsticajnim putovanjima, konferencijama i izložbama, ruralnim, gastronomskim, kulturnim i porodičnim turizmom. Cilj razvoja turizma na sjeveru je povećanje hotelskih kapaciteta za najmanje 15 %.

Preko 350 ruralnih domaćinstava trenutno je uključeno u turističku ponudu, uz podršku ciljnih programa i akcionih planova (2023–2025). Prateće inicijative usmjerene su, prije svega, na unapređenje infrastrukture - rekonstrukciju puteva i komunalnih sistema - kao i na uvođenje vještačkog osnježavanja na skijalištima, poput Savinog kuka i Kolašina, s ciljem podsticanja cjelogodišnjeg turizma. Tokom 2024. godine započeta je priprema za ugradnju prvih sistema za vještačko osnježavanje na državnim skijalištima u Crnoj Gori. Za Savin kuk već su obezbijedena sredstva za osnovnu infrastrukturu i nabavku prvih sniježnih topova, dok je završetak radova u Kolašinu planiran za 2026. godinu, u sklopu nastojanja da se omogući cjelogodišnje skijanje.

Međutim, dio ovih mjera otvara složena pitanja usklađivanja sa ciljevima zaštite životne sredine i kulturne baštine. Tako su, na primjer, sniježni topovi zabranjeni u Nacionalnom parku Durmitor, što je navedeno u Izvještaju misije UNESCO-a iz 2019. godine i potvrđeno odlukom Komiteta za svjetsku baštinu. Takođe, postojeća žičara može se samo rekonstruisati, bez mogućnosti proširenja, a izgradnja nove infrastrukture - uključujući i nove elektroenergetske

objekte - nije dozvoljena. Istovremeno, Ministarstvo turizma aktivno promovira gastronomsku i kulturnu baštinu sjevera, u saradnji sa Nacionalnom turističkom organizacijom Crne Gore, kroz unapređenje avio-povezanosti i saradnju sa međunarodnim turoperatorima

Fotografija 2.3 Ruralni turizam u okolini Kolašina



Poslovna konkurentnost i jačanje investicija

Mnogi drugi državni organi sprovode strategije i raspolažu sredstvima koja utiču na lokalni i regionalni ekonomski razvoj. Na primjer, u 2024. godini Investiciono-razvojni fond (IRF) je reformisan u Razvojnu banku Crne Gore (Okvir 5.3). Misija Banke je stvaranje nove vrijednosti kroz strateške investicije usklađene sa nacionalnim prioritetima i nacionalnim ekonomskim razvojem, na primjer, u poljoprivredi i proizvodnji hrane, industriji, turizmu i ugostiteljstvu. Za razliku od tradicionalnih banaka, Razvojna banka može preuzimati veći nivo rizika i imati ulogu stabilizatora u periodima krize. Ipak, ona funkcioniše po principu finansijske samoodrživosti i nema poseban portfelj namijenjen javnim infrastrukturnim projektima koji su neophodni za obnovu i revitalizaciju lokalnih naselja.

U Odjeljku 7 u Poglavlju V predstavljene su i drugi programi relevantni za teritorijalni razvoj, među kojima su:

- *Program unapređenja konkurentnosti privrede, kojim koordinira Ministarstvo ekonomskog razvoja;*

- Program podrške investicijama za 2025. godinu, kojim koordinira Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama;
- Fond za inovacije Crne Gore.

Navedenim programima predviđena je dodatna podrška za preduzeća koja su registrovana i posluju u manje razvijenim opštinama; i zaista, većina prijava na ove programe potiče iz sjevernog i središnjeg regiona.

Takođe postoji nekoliko poslovnih zona koje su razvile opštine. Na primjer, Bijelo Polje je uspostavilo šest poslovnih zona sa pogodnostima kao što su oslobađanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, iako u njima trenutno posluju samo domaće kompanije.

Fotografija 2.4 Projekti solarnih fotonaponskih elektrana u Bijelom Polju



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

Programi stručnog usavršavanja

Programi prekvalifikacije i dokvalifikacije u Crnoj Gori prvenstveno su usmjereni na dugoročno nezaposlena lica registrovana kod Zavoda za zapošljavanje, kako bi stekla nove kvalifikacije i pronašla posao. Pored toga, obrazovanje odraslih uključuje dodatne obuke, stručno usavršavanje zaposlenih i podršku najranjivijim grupama radi integracije na tržište rada. Programi su prilagođeni potrebama tržišta, uključujući najtraženije oblasti kao što su zanati, IT sektor (posebno programiranje) i rukovanje mašinama. Jedna od zapaženih novijih inicijativa je ISKRA, nacionalni program usmjeren na podizanje nivoa digitalne pismenosti širom Crne Gore ⁶⁸. Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije nadzire državne programe u ovoj oblasti, ali su najnovije strategije istekle, na primjer: Strategija obrazovanja odraslih u Crnoj Gori 2015–2025, Strategija cjeloživotnog učenja preduzetništva 2015–2019 i Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016–2020.

Sjedišta organa državne uprave u Cetinju

Zakon o Prijestonici („Službeni list Crne Gore“, br. 51/17) propisuje da je Prijestonica rezidencija predsjednika, kao i sjedište Ustavnog suda, ministarstva nadležnog za vanjske poslove i ministarstva nadležnog za poslove kulture. Takođe, Zakonom je propisano da Vlada Crne Gore može odrediti da sjedište pojedinih organa državne uprave i javnih ustanova koje ona osniva može biti u Prijestonici. Sjedišta fakulteta Univerziteta Crne Gore iz oblasti umjetnosti (Muzička akademija, Fakultet likovnih umjetnosti i Fakultet dramskih umjetnosti), Istorijskog instituta Crne Gore i Fakulteta za crnogorski jezik i književnost takođe treba da budu u Prijestonici. Pored toga, prva sjednica redovnog zasijedanja parlamenta održava se u Prijestonici.

Shodno tome, brojne državne institucije iz oblasti kulture smještene su na Cetinju, na primjer: Ministarstvo kulture i medija, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Narodni muzej Crne Gore, Nacionalna biblioteka „Đurđe Crnojević“, Državni arhiv, Centar za konzervaciju i arheologiju, te likovna i muzička akademija.

Iako je do sada ovaj pristup imao ograničen uticaj na razvoj u Crnoj Gori, raspodjela pojedinih državnih funkcija u gradove izvan Glavnog grada mogla bi, potencijalno, podstaći lokalnu tražnju i ekonomske aktivnosti.

68 <https://www.gov.me/clanak/spajic-najavio-drzavnu-akademiju-iskra-ponudicemo-gradanima-znanja-i-vjestine-za-21-vijek>.

Fotografija 2.5

Ministarstvo kulture i medija na Cetinju



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

2.5 Integrisana lokalna regeneracija

Prethodno razmotreni, kao i drugi programi kojima upravlja i koje finansira centralna vlast, pretežno su usmjereni na sektorske politike. Ipak, oni nude mogućnosti za regionalni razvoj u turizmu, saobraćajnoj infrastrukturi, energetici, zaštiti životne sredine, zdravstvu i socijalnoj zaštiti, obrazovnoj i sportskoj infrastrukturi, stanovanju, te razvoju biznisa i vještina.

S druge strane, opštine su nadležne za veliki dio lokalne infrastrukture, kao što su lokalni putevi, otpad i vodosnabdijevanje. Ova lokalna fizička infrastruktura, u kombinaciji sa socijalnom infrastrukturom, određuje kvalitet života na lokalnom nivou. Zaista, kao odgovor na pitanje o ključnim postignućima i izazovima lokalne samouprave često navode infrastrukturu: kanalizacione sisteme, vodovodnu infrastrukturu, gradske saobraćajnice, komunalnu infrastrukturu, unapređenje zelenih površina, obnovu zgrada, unapređenje socijalne i sportske infrastrukture i poboljšanje saobraćajnih veza sa susjednim opštinama. Lokalni putevi, na primjer, obezbjeđuju kapilarni sistem konektivnosti koji je od suštinskog značaja za hijerarhijsku mrežu naselja opisanu u Prostornom planu. Međutim, mnoge opštine imaju ograničene kapacitete u pogledu fiskalnih i ljudskih resursa. Međunarodna iskustva ukazuju na posebno važnu ulogu nacionalnog finansiranja u izgradnji i unapređenju lokalne infrastrukture, kao što pokazuje, na primjer, program subvencija u Jermeniji (Okvir 2.3). Da bi se postigao uravnotežen prostorno-ekonomski razvoj, potrebno je osmisliti integralne, teritorijalno utemeljene ponude, u okviru kojih različite organizacije sarađuju na stvaranju lokalnog resursa za opštine i naselja. One bi sveobuhvatno povezale ulaganja u socijalnu i fizičku infrastrukturu, kao i socijalne, fiskalne i sektorske programe (Grafik 2.4).

Projekti lokalne regeneracije mogli bi da predstavljaju osnovu za ovakve teritorijalno utemeljene ponude. Crna Gora ima zanimljivo iskustvo u sprovođenju regeneracionih inicijativa, međutim, one su se uglavnom odnosile na jedinstvene spomenike kulture, poput starih gradova Kotora i Herceg Novog. Dio investicionih prilika iniciranih od strane privatnog sektora usmjeren je na najatraktivnije lokacije na tržištu nekretnina, kao što su Porto Montenegro (Okvir 2.4) i Luštica Bay u opštini Tivat, kao i podgorički City Kvart. Nasuprot tome, inicijative regeneracije u „problematičnim“ područjima bile su znatno skromnijeg obima.

Fotografija 2.6 Nova stambena izgradnja u Podgorici



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

Jedna od najistaknutijih, sveobuhvatnih inicijativa lokalnog razvoja Vlade Crne Gore jeste projekat Velje brdo. Riječ je o grinfield području na periferiji Podgorice, planiranom za razvoj novog satelitskog grada sa više od 10.000 stanova, koji bi potencijalno mogao da primi preko 40.000 stanovnika. Ukupna vrijednost projekta procjenjuje se na 3,5 milijardi eura ⁶⁹, odnosno na polovinu BDP-a Crne Gore iz 2023. godine. Projekat predstavlja inovativnu socijalno-urbanu intervenciju, usmjerenu na ublažavanje stambenog deficita Podgorice, nudeći mogućnost priuštivog sticanja vlasništva i socijalnog stanovanja pod zakup, te stvaranje održivog i samoodrživog, dobro povezanog novog gradskog dijela. Međutim, realizacija projekta u punom obimu mogla bi dodatno pojačati koncentraciju stanovništva i razvojnih prilika u Podgorici, uz rizik da se javna podrška manje ekonomski razvijenim opštinama relativno smanji. Stoga je važno postići odgovarajući odnos između podrške unapređenju i regeneraciji u manje razvijenim područjima s jedne, i odgovora na razvojne pritiske u ekonomski naprednijim područjima sa druge strane.

⁶⁹ <https://www.gov.me/clanak/aktivan-portal-za-prijavu-interesovanja-za-velje-brdo>

Jedna od mjera bila bi sprovođenje integralnog, programa urbane regeneracije koji obuhvata i ekonomsku i fizičku regeneraciju. Lokalna i regionalna regeneracija treba istovremeno da bude usmjerena na više aspekata teritorijalnog kapitala. To bi obuhvatalo obimnu fizičku obnovu izgrađenog prostora, unapređenje komunalne i društvene infrastrukture, zajedno s javnim prostorima i uslugama, kao i podršku poslovanju, obuke za sticanje vještina i privlačenje novih ekonomskih aktivnosti. Ovakvi programi stvaraju pozitivne efekte i van svog neposrednog okvira, odnosno multiplikativne učinke u široj nacionalnoj ekonomiji.

Ključni pristup urbanoj modernizaciji mogla bi biti vizija urbane ekonomije iz Nove urbane agende⁷⁰: „Obavezujemo se da gradimo dinamične, održive i inkluzivne urbane ekonomije, zasnovane na endogenom potencijalu, konkurentskim prednostima, kulturnom nasljeđu i lokalnim resursima. U tom cilju, jačaćemo resursno efikasnu i otpornu infrastrukturu, promovisati održiv i inkluzivan industrijski razvoj i modele održive potrošnje i proizvodnje, te stvarati okruženje koje podstiče poslovanje i inovacije, i osigurava stabilne izvore prihoda i egzistenciju stanovništva.“

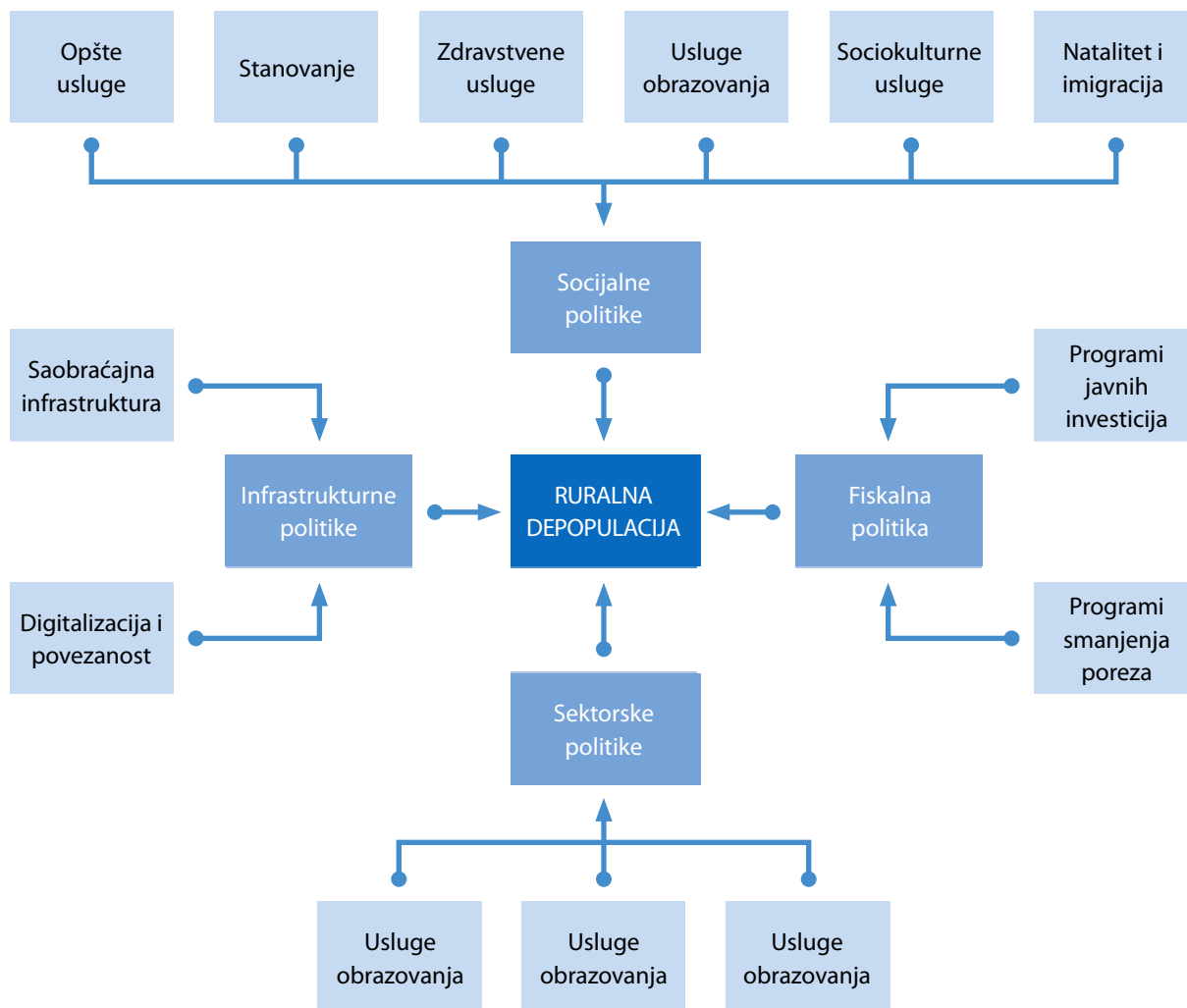
Zato je prostorno planiranje ključno za povezivanje sektorskih politika, jer omogućava da se prepoznaju i usklade njihove prostorne projekcije i uticaji. Uz to, prostorno planiranje treba da obuhvati više geografskih nivoa istovremeno: da se bavi i širim područjima i konkretnim mjestima, te da sagleda odnose svakog lokaliteta s drugim lokalitetima i sa regionom u cjelini.

70 <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Serbian.pdf>

Box 2.3 Subvencije i razvoj komunalne infrastrukture u Jermenija

Jermenija se suočava sa velikim regionalnim nejednakostima, pri čemu mnoga područja van glavnog grada Jerevana bilježe brzo smanjenje broja stanovnika i propadanje infrastrukture. Vlada je 2018. godine pokrenula ciljane programe za finansiranje izgradnje, rekonstrukcije i popravke društvene i fizičke infrastrukture u lokalnim zajednicama, koristeći mehanizam subvencija iz državnog budžeta. Subvencije se dodjeljuju na osnovu sufinansiranja sa lokalnim samoupravama, koje mogu konkurisati za ova sredstva projektima u unaprijed definisanim oblastima. Državni budžet subvencionira 30–70 % troškova projekata; stopa subvencije zavisi od vrste projekta, udaljenosti zajednice od Jerevana, kao i od toga da li se radi o pograničnom ili planinskom području. Vlada svake godine određuje prioritetne sektore. Program obuhvata sljedeće oblasti::

- Snabdijevanje pijaćom vodom ili sistemi odvodnje
 - Sistem navodnjavanja
 - Stambene ulice sa popločavanjem
 - Sistem ulične rasvjete
 - Obnovljivi izvori energije, uključujući instalaciju solarnih fotonaponskih sistema
 - Gasifikacija naselja
 - Vrtići
 - Nabavka mašina, opreme i imovine
 - Sanacija ili zatvaranje deponija
 - Izrada opšteg plana razvoja zajednice
 - Javne zgrade (npr. kulturni i društveni centri)
 - Stambene ulice sa asfaltiranjem
 - Parkovi i zelene površine
 - Zajednička imovina u višestambenim zgradama, uključujući mjere energetske efikasnosti
- Iako su ove inicijative doprinijele povećanju atraktivnosti i kvaliteta života u udaljenim zajednicama i razvoju njihove osnove za ekonomske i društvene aktivnosti, aktivnosti su i dalje dominantno sektorskog karaktera. Potrebna je dugoročna, sveobuhvatna, integrisana i kontinuirana urbana regeneracija odnosno obnova.

Grafik 2.4 Kategorije politika za suzbijanje depopulacije ruralnih područja

Izvor: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S175778022500006X>

Okvir 2.4 Porto Montenegro (Tivat)

Porto Montenegro je luksuzna marina i projekat urbane regeneracije u Tivtu, koji je nekadašnji raniji zapušteni mornaričko tehnički remontni zavod, poznat kao "Admiral" preobrazio u jednu od prepoznatljivijih nautičkih destinacija na Mediteranu. Projekat je pokrenut 2007. godine uz međunarodna ulaganja i doprinio je razvoju turizma, stvaranju lokalnih radnih mjesta i privlačenju stranog kapitala. Istovremeno je doprinio rastu vrijednosti nekretnina i unapređenju infrastrukture u Tivtu, u skladu sa širim strategijama diversifikacije ekonomskog rasta kroz nautički turizam. Novi sadržaji - uključujući vezove visoke kategorije, stambene jedinice, maloprodaju, kulturne prostore i javne površine - revitalizovali su obalu, unaprijedili izgled grada i povećali pristup obalnom pojasu za lokalnu zajednicu. Sanacija životne sredine, poput uklanjanja kontaminiranog zemljišta, dodatno potvrđuje pozitivan uticaj projekta.

Projekat je imao i određene negativne posljedice. Prelazak sa industrijske proizvodnje na luksuzni turizam izmijenio je identitet Tivta, potisnuo dio kvalifikovane radne snage i preoblikovao lokalnu društvenu strukturu. Rast cijena nekretnina povećao je troškove života i doprinio tome da se Porto Montenegro percipira kao izrazito ekskluzivna, cjenovno nedostupna zona. To naglašava potrebu za boljim usklađivanjem ekonomskog razvoja i socijalne pravičnosti, uključujući obezbjeđivanje priuštivog stanovanja za radnike u ključnim djelatnostima i ranjive društvene grupe.

Izvori: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/15/8549>; <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0350-3593/2024/0350-35932402405M.pdf>; <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0350-3593/2024/0350-35932402405M.pdf>.

Fotografija 2.7 Porto Montenegro



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

2.6 Sistem uređenja prostora i kontrole gradnje

Prvi Prostorni plan Socijalističke Republike Crne Gore koji je obuhvatao čitavu teritoriju zemlje usvojen je 1986. godine. Izrađen je nakon zemljotresa iz 1979. godine, a pripremili su ga Republički zavod za urbanizam Crne Gore, Centar Ujedinjenih nacija za ljudska naselja (UNCHS) i Organizacija Ujedinjenih nacija za pomoć u slučaju katastrofa (UNDRO)⁷¹. Plan je revidiran 1991. i 1997. godine i poslužio kao osnov za kasnije nacionalne prostorne planove. Zamijenjen je tek usvajanjem novog Prostornog plana Crne Gore 2008. godine - prvog nakon obnove nezavisnosti 2006. godine - kojim je trebalo obuhvatiti period do 2020. godine.

Međutim, nakon sloma socijalističkog sistema i uz jačanje uticaja neoliberalne ideologije, Crna Gora je razvila nestabilan sistem prostornog planiranja i upravljanja zemljištem, uz izraženu bespravnu gradnju, koja je u suprotnosti s formalnim planiranjem i mehanizmima građevinske kontrole. Republički zavod za urbanizam ukinut je tokom 1990-ih, čime je izgubljen značajan dio javnih stručnih kapaciteta za planiranje, a istovremeno je uslijedila svojevrsna „privatizacija“ kroz osnivanje privatnih arhitektonskih firmi.. Zakon o prostornom planiranju i izgradnji objekata iz 2008. godine omogućio je komercijalnim planskim biroima da preuzmu izradu prostornih planova od organa zaduženih za planiranje na lokalnom nivou⁷².

Zakonodavstvo u oblasti planiranja ažurirano je 2025. godine. Prema mišljenju mnogih, ovom reformom modela prostornog planiranja i kontrole izgradnje objekata u velikoj mjeri je obnovljen sistem koji je postojao prije 2008. godine. Te godine uveden je jedinstveni propis - Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata - kojim su zamijenjeni i objedinjeni ranije odvojeni propisi u ovoj oblasti. Zakon iz 2008. godine je pretrpio osam izmjena prije nego što je 2017. godine zamijenjen novim, koji je pak mijenjan šest puta („Službeni list CG“ b⁷³r. 64/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22 i 4/23). Po usvajanju zakona iz 2008. godine, opštinama su, kroz niz reformi i inicijativa, oduzete nadležnosti u planiranju, a nacionalno i lokalno planiranje prenijeto je na Ministarstvo održivog razvoja i turizma. Centralizacija planiranja konačno je upotpunjena zakonom iz 2017⁷⁴. godine, radi prevazilaženja nedostatka u kapacitetima brojnih opština, koje su se dugo suočavale s teškoćama u pripremi i sprovođenju sopstvenih planskih instrumenata.

Pored centralizacije planskih funkcija, reformom su uvedene i promjene u kontroli razvoja. Umjesto sistema odobrenja prije početka gradnje, pravo na izgradnju sticalo se prijavom gradnje na osnovu idejnog rješenja koje odobrava glavni državni arhitekta ili glavni gradski arhitekta. To je pojednostavilo postupak gradnje, ali je, uz nedovoljno efikasan nadzor građevinske inspekcije u otkrivanju i prijavljivanju bespravne gradnje, doprinijelo njenom širenju. Obje navedene reforme su suštinski anulirane zakonodavnim izmjenama 2025. godine i usvajanjem Zakona o

71 <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/montenegro/rev/4552>.

72 <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/montenegro/rev/4552>.

73 <https://ceelegalmatters.com/briefings/28670-montenegro-new-legal-framework-in-the-field-of-construction-and-spacial-planning>.

74 Dragović, S. (2021): Promjenjiv okvir javnih politika planiranja prostora u Crnoj Gori: Hoće li središte izdržati? In: Beriša, E. et al. (eds.): Upravljanje teritorijalnim razvojem na Zapadnom Balkanu: Izazovi i mogućnosti Regionalne saradnje, 131-151.

uređenju prostora i Zakona o izgradnji objekata. Nadležnosti za lokalno planiranje vraćene su na nivo lokalne samouprave, dok je sistem građevinske dozvole ponovo uveden. Pitanje legalizacije bespravne gradnje uređuje se posebnim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata.

Zakon o uređenju prostora i planski sistem

Zakon o uređenju prostora⁷⁵, usvojen 2025. godine, vraća nadležnosti lokalne samouprave u oblasti prostornog planiranja i razvoja, te raspodjeljuje planske nadležnosti i odgovornosti između države i lokalnog nivoa. Zakon naglašava važnost usklađivanja prostornog razvoja sa ekonomskim, ekološkim i kulturnim prioritetima, uz poštovanje međunarodnih obaveza. Učešće javnosti je zakonom zaštićeno pravo: građani imaju pravo da budu informisani, da podnose inicijative i komentare i da učestvuju u javnim raspravama i konsultacijama tokom cijelog planskog procesa. Očekuje se da se sve planske aktivnosti, uključujući međuinstitucionalnu komunikaciju, sprovode elektronski, uz korišćenje sistema poput državnog prostornog informacionog sistema i Geoportala.

Na državnom nivou, Zakon predviđa nekoliko državnih planskih dokumenata:

- *Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine – strateški dokument koji definiše nacionalne ciljeve prostornog razvoja, mrežu naselja i infrastrukturu, korišćenje morskog prostora, ublažavanje klimatskih promjena, zaštitu životne sredine i pripravnost za katastrofe;*
- *Prostorni planovi područja posebne namjene odnose se na područja od posebnog državnog značaja, kao što su primorska zona, nacionalni parkovi i istorijska područja. Ovi planovi uspostavljaju posebne režime korišćenja, zaštite i razvoja zemljišta;*
- *Detaljni urbanistički planovi se odnose na područja strateškog ili regionalnog značaja, kao što su zone infrastrukture, proizvodnje energije ili veliki investicioni projekti. Njima se šire politike prevode u detaljne planske parametre.*

Kao što je već navedeno, Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine usvojen je 2025. godine, već prilagođen novom Zakonu. Na snazi su i tri Prostorna plana područja posebne namjene koja je potrebno uskladiti s novim zakonodavstvom, uključujući: Prostorni plan područja posebne namjene za obalno područje⁷⁶; Prostorni plan područja posebne namjene za Nacionalni park Lovćen⁷⁷; i Prostorni plan područja posebne namjene za Nacionalni park Durmitor⁷⁸. U skladu sa Konvencijom o svjetskoj baštini i njenim Operativnim smjernicama, nacrti će prije usvajanja biti dostavljeni UNESCO-u. U novom zakonu, Državni plan detaljne regulacije praktično je zamijenio raniji zahtjev za Planom generalne regulacije Crne Gore, koji je trebalo da bude detaljan planski dokument za čitavu državu, izrađen na osnovu lokalne planske dokumentacije. On nikada nije u potpunosti realizovan u praksi i od njega se odustalo oko 2020. godine.

75 <https://me.propisi.net/zakon-o-uredjenju-prostora/>.

76 <https://lamp.gov.me/PlanningDocument?m=BR>.

77 <https://lamp.gov.me/PlanningDocument?m=CT>.

78 [https://lamp.gov.me/PlanningDocument?m= per centC5 per centBDB](https://lamp.gov.me/PlanningDocument?m=per centC5 per centBDB).

Lokalni planski dokumenti uključuju:

- *Prostorno-urbanistički plan jedinice lokalne samouprave (PUP), koji je obavezan za svaku opštinu. Definiše razvojne ciljeve, namjenu površina, infrastrukturne mreže, zoniranje i smjernice za druge lokalne dokumente;*
- *Lokalni detaljni urbanistički plan (DUP), koji daje smjernice na nivou građevinske parcele, naročito u urbanim područjima. Utvrđuje građevinske i regulacione linije, tipove objekata, indekse izgrađenosti i zauzetosti, trase infrastrukture i uslove zaštite životne sredine;*
- *Urbanističko-tehnički uslovi (projekat) za specifična ili kompleksna područja, često u kulturno-istorijskim zonama ili kada su potrebni viši standardi projektovanja. Uključuje idejna rješenja i detaljna arhitektonska rješenja.*

Usvajanju bilo kog planskog dokumenta prethode konsultacije o nacrtima sa različitim organima, uključujući one nadležne za zaštitu životne sredine, infrastrukturu, kulturnu baštinu i lokalni razvoj. Slijedi javna rasprava u trajanju od najmanje 30 dana. Nakon nje se izrađuje izvještaj, a nezavisno revizorsko tijelo ga ocjenjuje i daje mišljenje, koje je obavezujuće.

Jedan od novih mehanizama koje je Zakon iz 2025. godine ponovo uveo jeste da izradu planskog dokumenta sprovode specijalizovana preduzeća koja osniva Vlada (za državne planove) ili skupštine opština (za opštinske planove). Društva zapošljavaju licencirane planere, podliježu stručnom nadzoru i zadužena su za izradu nacrtu plana, koordinaciju sa institucijama i organizovanje javnih konsultacija. Zakon propisuje i da licencirani planer mora imati najmanje VIII nivo kvalifikacije obrazovanja, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima prostornog, odnosno urbanističkog planiranja, položen stručni ispit i biti upisan u registar Inženjerske komore. Zakon omogućava i osnivanje zajedničke agencije od strane više opština.

Ovo je značajan korak, jer se uspostavlja posebna institucija koja će razvijati potrebne kompetencije i znatno unaprijediti kvalitet i uticaj planskih dokumenata. Međutim, ponovno uspostavljanje ovakve javne institucije predstavlja veliki izazov, koji zahtijeva sveobuhvatne mjere jačanja obrazovne i profesionalne sfere.

Svi lokalni planski dokumenti objavljuju se na državnom portalu: <https://lamp.gov.me/>. Prostorni plan Crne Gore objavljuje se na posebnom portalu: <https://www.gov.me/clanak/prostorni-plan-crne-gore>.

Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine (2025. godina) predviđa usklađivanje lokalnih planova sa nacionalnim prostornim planovima, uz jačanje kapaciteta opština kroz odgovarajuće resurse i ovlašćenja. Izostanak novog Prostornog plana godinama je kočio izradu i izmjene lokalnih urbanističkih i prostornih planova. Zbog toga nisu sva područja opština planski pokrivena na odgovarajući način. Prema stanju iz 2025. godine, nove ili ažurirane prostorno-urbanističke planove imalo je samo 7 od 25 opština, dok je u većini slučajeva planska dokumentacija zastarjela (Okvir 2.5).

Nakon donošenja novog Zakona o uređenju prostora, Vlada je radila na usvajanju niza podzakonskih akata, kao što su odluke, pravilnici i uredbe, kojima će se dodatno precizirati zahtjevi Zakona. To uključuje odluku o nacionalnoj agenciji za planiranje, proceduralna pitanja za donošenje i ažuriranje planskih dokumenata, propise o sadržaju i formi planskih dokumenata, propise o stručnim kvalifikacijama i licencama u oblasti planiranja.

Novi Zakon o uređenju prostora uvodi i dvije vrste naknada u vezi sa izgradnjom objekata: naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i gradsku rentu. Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta plaća se za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, što podrazumijeva dovođenje pristupnog puta, rasvjete, vodovodne mreže i otpadne infrastrukture do granice parcele. Obračunava se po kvadratnom metru neto površine objekta i pripadajućih otvorenih prostora, na osnovu kriterijuma kao što su zoniranje zemljišta, nivo infrastrukturne opremljenosti, vrsta objekta i uloga investitora. Izuzeća od ove naknade obuhvataju objekte od opšteg interesa, hotele sa pet zvjezdica (izuzev kondohotela), objekte priuštivog stanovanja za osobe sa invaliditetom, određene rekonstrukcije i objekte koje grade organi lokalnih vlasti. U takvim slučajevima, opština nije dužna da obezbijedi komunalno opremanje, a opremanje zemljišta se može realizovati od strane investitora na osnovu ugovora. Lokalne samouprave mogu odobriti djelimična ili potpuna umanjenja naknade za određene vrste objekata ili načine plaćanja, dok se za objekte u zoni morskog dobra i nacionalnim parkovima primjenjuje uvećanje od 20 %.

Neovisno od toga, gradsku rentu plaća vlasnik uređenog građevinskog zemljišta koje je planskim dokumentom namijenjeno za građenje zgrade. Renta se utvrđje godišnje, plaća mjesečno i obračunava na sličan način kao i naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Lokalne samouprave mogu odobriti umanjenja do 20 %, dok je zemljište u državnom ili opštinskom vlasništvu oslobođeno plaćanja gradske rente. Obje naknade propisuje skupština jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost državnog organa.

Okvir 2.5 Pokrivenost lokalnim prostornim i urbanističkim planovima, stanje iz 2025. godine

Prije 2025. godine, dok je izrada lokalnih planskih dokumenata bila u nadležnosti resornog državnog ministarstva, usvojeno je ukupno sedam prostornih i urbanističkih planova za teritorije opština: tri u formi izmjena i dopuna postojećih planova, te četiri nova prostorno-urbanistička plana. U nastavku su navedene opštine i akti kojima su planovi donešeni:

Kolašin: Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kolašin („Službeni list Crne Gore“, br. 22/25);

Nikšić: Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Opštine Nikšić („Službeni list Crne Gore“, br. 72/24);

Bijelo Polje: Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Opštine Bijelo Polje („Službeni list Crne Gore“, br. 96/22);

Andrijevica: Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Opštine Andrijevica („Službeni list Crne Gore“, br. 89/22);

Gusinje: Odluka o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Gusinje („Službeni list Crne Gore“, br. 124/21);

Plav: Odluka o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Plav („Službeni list Crne Gore“, br. 52/21);

Kotor: Odluka o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list Crne Gore“, br. 95/20).

Ministarstvo je iniciralo izradu prostorno-urbanističkih planova za sljedeće opštine: Podgorica, Herceg Novi, Tivat, Rožaje, Pljevlja, Bar, Budva, Ulcinj, Berane, Žabljak, Plužine, Danilovgrad i Šavnik. Od navedenih, novi planski dokument je trebalo da dobije opština Budva, dok ostali predstavljaju izmjene i dopune ranijih planova.

Zakon o izgradnji objekata i sistem građevinske dozvole

Zakon o izgradnji objekata⁷⁹ iz 2025. godine osnovni je zakon kojim se uređuje izgradnja i kontrola objekata. Zakonom se naročito uređuju:

- vrste tehničke dokumentacije: idejno rješenje, idejni projekat, glavni projekat, projekat izvedenog stanja i projekat održavanja objekta,
- sadržaj tehničke dokumentacije: arhitektura, građevinska konstrukcija, infrastruktura, energetska efikasnost i uticaj na životnu sredinu,
- revizija tehničke dokumentacije,
- uloga glavnog državnog i glavnog gradskog arhitekta,
- građevinska dozvola, nadzor, upotrebna dozvola, licenciranje i inspeksijske mjere.

Među ključnim novinama Zakona su obavezna građevinska dozvola i decentralizacija postupka izdavanja dozvola, kroz podjelu nadležnosti između Ministarstva i lokalne samouprave.

Prema Zakonu, građevinske dozvole za objekte izdaju organi lokalne samouprave, osim u slučajevima koji se odnose na objekte od državnog značaja, objekte bruto građevinske površine od 3.000 m² ili više, kao i hotele i turistička naselja, odnosno rizorte sa četiri ili pet zvjezdica. Oslobođanje od obaveze pribavljanja građevinske dozvole odnosi se na privremene i pomoćne objekte.

Građevinska dozvola se dobija nakon izrade i ovjere glavnog projekta. Investitor podnosi zahtjev za urbanističko-tehničke uslove, koje utvrđuje nadležni organ - jedinica lokalne samouprave ili Ministarstvo - na osnovu važećeg planskog dokumenta. Ti uslovi predstavljaju osnov za izradu glavnog projekta.

Dozvolu izdaje organ lokalne samouprave, osim za državne objekte od opšteg interesa, objekte bruto građevinske površine od 3.000 m² ili više, kao i za hotele sa četiri i pet zvjezdica, turistička naselja sa četiri i pet zvjezdica i turističke rizorte, za koje dozvolu izdaje Ministarstvo. Dozvola se izdaje u formi rješenja, na osnovu propisane dokumentacije: glavnog projekta, izvještaja o pozitivnoj reviziji glavnog projekta, saglasnosti glavnog državnog ili glavnog gradskog arhitekta (u zavisnosti od obuhvata projekta), te dokaza o pravnom osnovu investitora za građenje na zemljištu. Dodatna dokumentacija obuhvata dokaz o utvrđivanju i plaćanju obaveza po osnovu naknade za građenje i investicione naknade, mišljenja i saglasnosti utvrđene posebnim propisima, kao i dokaz o obaveznom osiguranju od odgovornosti projektanta i revidenta glavnog projekta.

Za porodične stambene zgrade, definisane kao objekti neto površine do 300 m² namijenjeni stanovanju investitora i članova njegove uže porodice, zahtjevi u pogledu dokumentacije su pojednostavljeni. Ona obuhvata glavni projekat, idejno rješenje uz saglasnost glavnog gradskog

⁷⁹ <https://me.propisi.net/zakon-o-izgradnji-objekata/>.

arhitekta, izjavu projektanta o usklađenosti sa propisima i pravilima struke, dokaz o svojini ili pravu gradnje, dokaz o izmirenim obavezama po osnovu naknada za građenje i investicionih naknada i dokumentaciju o osiguranju od odgovornosti. Za razliku od drugih vrsta objekata, tehnički pregled za porodične kuće nije potreban.

Građevinska dozvola se izdaje u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno 60 dana za objekat za koji je potrebna studija procjene uticaja na životnu sredinu, ili u području pod zaštitom UNESCO-a. Nakon izdavanja dozvole, investitor je dužan da prijavi početak radova nadležnom građevinskom inspektoratu i postavi tablu na gradilištu. Gradnju mora završiti u roku od pet godina od dana izdavanja dozvole; u suprotnom, dužan je da plaća godišnju naknadu sve do pribavljanja upotrebne dozvole.

Zakon propisuje i obavezan tehnički pregled radi izdavanja upotrebne dozvole za sve objekte, osim porodičnih stambenih kuća, a investitor je dužan da po završetku radova podnese zahtjev za upotrebnu dozvolu. Za većinu objekata to podrazumijeva dostavljanje završnog izvještaja stručnog nadzora, dokaza o izmirenim obavezama, eventualne dokumentacije projekta izvedenog stanja ukoliko je bilo izmjena, i plana održavanja objekta. Za porodične kuće, umjesto toga, dostavlja se izjava izvođača da je objekat izveden u skladu sa dozvolom i projektnom dokumentacijom.

Nadležni organ je dužan da odredi licenciranog vršioca tehničkog pregleda, osim za porodične kuće, pri čemu pregled treba da bude završen u roku od 30 dana za standardne objekte, odnosno 90 dana za inženjerske objekte. Po pozitivnom izvještaju, upotrebna dozvola se izdaje rješenjem u roku od sedam dana. Objekat se ne može koristiti prije toga, osim u slučajevima probnog rada ili ispitivanja opreme. Konačno, investitor je dužan da u roku od sedam dana od dobijanja upotrebne dozvole podnese zahtjev za upis u katastar nepokretnosti.

Zakon propisuje izmijenjene uslove za licenciranje privrednih društava koja izrađuju tehničku dokumentaciju, uključujući projektovanje, reviziju tehničke dokumentacije, stručni nadzor, tehnički pregled i projektantski nadzor, kao i druge licence koje se odnose na djelatnosti propisane Zakonom.

Nakon usvajanja Zakona, Vlada planira donošenje oko 30 podzakonskih akata, kojima će se urediti sadržaj i način izrade i revizije tehničke dokumentacije, uslovi za sprovođenje javnih konkursa za idejno arhitektonsko rješenje, uslovi pristupa za osobe smanjene pokretljivosti, obaveze i odgovornosti investitora, obaveze izvještavanja tokom izvođenja radova, tehnički pregled objekata i odgovornosti nadzora, centralni registar gradnje, kao i stručne kvalifikacije i licence.

Glavni arhitekti i građevinski inspektori

Zakon o uređenju prostora iz 2025. godine predviđa osnivanje Komore arhitekata i planera Crne Gore, kao i inspeksijski nadzor putem urbanističkog inspektora. Ovaj sistem glavnih arhitekata i građevinskih inspektora je, u teoriji, snažan instrument za obezbjeđivanje javnog interesa u

urbanističkom projektovanju i razvoju. Uveden je 2017. godine, donošenjem novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Kako je bilo potrebno nekoliko godina da se institucija formira, ona je u punom kapacitetu uspostavljena tek oko 2020. godine.

U okviru Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine djeluje Direktorat glavnog državnog arhitekta. Direktor je odgovoran za širok spektar aktivnosti koje su, uopšteno, usmjerene na unapređenje kvaliteta prostornog i arhitektonskog projektovanja i stvaranje visokokvalitetnog izgrađenog okruženja i zadužen, na primjer, za izradu Državnih smjernica razvoja arhitekture, sa ciljem očuvanja i postizanja autentičnosti prostora i prepoznatljivog identiteta naselja, te obezbjeđivanja kvaliteta arhitektonskih rješenja. Glavni državni arhitekta daje saglasnost na urbanističko rješenje i idejno rješenje objekata, javnih prostora i gradskih parkova, te izrađuje smjernice za usklađivanje spoljnog izgleda bespravnih objekata. Takođe, kontroliše rad glavnih gradskih arhitekata, sprovodi javne konkurse za izgradnju javnih objekata, predlaže i podnosi inicijative za zaštitu vrijednog arhitektonskog nasljeđa i priprema tužbe i odgovore na tužbe. Pored navedenog, Direktorat obavlja poslove koji se odnose na predlaganje, izradu i praćenje primjene propisa u oblasti arhitekture, nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave i drugih subjekata, te koordinaciju i realizaciju projekata finansiranih iz međunarodnih fondova u oblasti urbanizma i arhitekture.

Razgraničenje nadležnosti između glavnog državnog arhitekta i glavnog gradskog arhitekta uređeno je Zakonom o izgradnji objekata. Glavni državni arhitekta daje saglasnost na idejno rješenje za objekte bruto građevinske površine od 3.000 m² ili više, hotele i turistička naselja odnosno rizorte sa četiri ili pet zvjezdica, trgove, šetališta, gradske parkove i javne objekte. To čini u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima, projektantskim rješenjem i materijalima, te osnovnim urbanističkim parametrima, kao što su indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, broj etaža ili visina objekta, i odnos prema građevinskoj liniji. Ostali urbanistički parametri uključuju parkiranje i smještaj vozila, stepen ozelenjavanja i namjenu objekta. Glavni državni arhitekta daje saglasnost i na arhitektonske projekte privremenih objekata za koje se izrađuje glavni projekat. Glavni gradski arhitekta daje saglasnost na sve ostale projekte, uključujući idejna rješenja za objekte bruto građevinske površine do 3.000 m², izuzev hotela ili turističkih naselja sa četiri ili pet zvjezdica i turističkih rizorta.

Nadležnosti glavnih arhitekata su široko postavljene, a značajan stepen odlučivanja koncentrisan je u njihovim pojedinačnim odlukama. Na primjer, procjenu estetskih rješenja predloženih objekata donosi glavni arhitekta, umjesto kolegijalnog tijela kao što je komisija ili odbor.

Uporedo sa sistemom glavnih arhitekata, postoje i građevinski inspektori na državnom i lokalnom nivou koji nadziru izgradnju. Na državnom nivou, Ministarstvo vrši inspekcijski nadzor nad objektima za koje izdaje građevinsku dozvolu (član 32 Zakona o izgradnji). To uključuje:

- državne objekte od opšteg interesa;
- objekte bruto građevinske površine od 3.000 m² ili više;
- hotele, odnosno turistička naselja sa četiri ili pet zvjezdica i turističke rizorte.

Za sve ostale objekte, inspekcijski nadzor sprovodi lokalna samouprava putem građevinske inspekcije, u skladu sa odredbama novog Zakona.

Procjena uticaja na životnu sredinu

Crna Gora je ugovorna strana Konvencije UNECE o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espoo konvencija) i Protokola o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Domaći pravni okvir Crne Gore usklađen je sa Espoo konvencijom, Protokolom i relevantnim direktivama EU kroz Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Na državnom nivou, Agencija za zaštitu životne sredine je nadležni organ za sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu. Uloga Agencije za životnu sredinu obuhvata utvrđivanje da li je za određeni projekat potrebna procjena uticaja na životnu sredinu, određivanje obuhvata procjene, ocjenu studije uticaja i donošenje konačne odluke o odobravanju ili odbijanju. Ova nadležnost uključuje i nadzor nad značajnim nacionalnim projektima. Za projekte na opštinskom nivou, za postupke procjene uticaja na životnu sredinu nadležni su lokalni organi. Inspekcija za zaštitu životne sredine je glavni organ za inspekcijski nadzor u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine, uključujući one koji proizilaze iz studija procjene. U skladu sa Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu, vodi se javna knjiga svih postupaka procjene uticaja na životnu sredinu (Javna knjiga EIA). Za projekte na državnom nivou, Agencija vodi javnu knjigu, koja je javno dostupna na veb-sajtu Agencije (<https://epa.org.me/javna-knjiga-eia/>).

Planirani projekat hidroelektrane na rijeci Komarnici predstavlja dobar primjer ovog procesa. Projekat, koji sprovodi Elektroprivreda Crne Gore (EPCG), naišao je na značajno preispitivanje zbog izuzetnog biodiverziteta i visoke ekološke vrijednosti kanjona Komarnice. Strateška procjena uticaja na životnu sredinu za detaljni prostorni plan višenamjenske akumulacije na rijeci Komarnici identifikovala je potencijalne negativne uticaje projekta. Projekat je vraćen na dodatnu razradu prije konačnog odobrenja, uz posebne zahtjeve i rok za završetak. Stoga, procjena uticaja podrazumijeva procjenu mogućih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi⁸⁰. Iako je planirano da se projekat nastavi, pribavljanje dozvola za njegovu realizaciju zahtijeva prethodno odobrenje nalaza procjene uticaja. Crna Gora je potpisnica i Konvencije o svjetskoj baštini (World Heritage Convention), prema kojoj procjena uticaja na životnu sredinu koja se tiče prirodnih dobara svjetske baštine, kao što je Nacionalni park Durmitor, podrazumijeva konsultacije sa relevantnim savjetodavnim tijelima, kao što je Međunarodna unija za zaštitu prirode (International Union for Conservation of Nature - IUCN).

80 <https://rm.coe.int/files-2022-4-montenegro-hydropower-plant-development-on-emerald-networ/1680b4b78e>.

2.7 Neformalna naselja i legalizacija

Udio neformalnih naselja i bespravne gradnje i dalje je visok. Bespravno izgrađeni objekti obuhvataju širok spektar struktura - od dogradnje postojećih objekata na privatnim parcelama do neovlašćene gradnje na javnom zemljištu, od izolovanih manjih objekata do višespratnica i grupa objekata u okviru neformalnih naselja. Iako kvalitet nije uvijek ujednačen, objekti se najčešće izvode prema razumno prihvatljivim standardima, a ponekad uključuju i luksuzne stambene komplekse.

Fotografija 2.8 Razgranata mreža neformalnih naselja u blizini Podgorice



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

Stanovnici neformalnih naselja često nemaju formalna prava svojine ili zakupa, zbog čega su izloženi riziku od iseljenja. U velikom broju slučajeva nemaju pristup centralizovanoj javnoj infrastrukturi, kao što su vodosnabdijevanje, kanalizacija, električna energija i odvoz otpada. Građevinski materijali i metode gradnje često nisu u skladu sa standardima bezbjednosti, zbog čega su njihovi stanari izloženi opasnim uslovima stanovanja, što povećava ranjivost na zemljotrese i požare.

Prema nekim procjenama, broj bespravno izgrađenih objekata mogao bi biti i do 100.000⁸¹; tu procjenu su tokom misije izrade profila države navodili i lokalni eksperti, što bi značilo oko

81 <https://hatamatata.com/b/kak-legalizacija-samostroia-meniaet-rynok-nedvizimosti-cernogorii/>.

30% ukupnog stambenog fonda. Čak i ako je stvarni broj niži, razmjere problema su takve da ga je potrebno razmatrati iz više perspektiva - urbanističke, administrativne i pravne - uključujući planiranje, procedure, sprovođenje propisa, evidenciju nepokretnosti, upravljanje zemljištem i pristup socijalnom i priuštivom stanovanju.

Iako su brza urbanizacija i nedostatak priuštivog stanovanja doprinijeli ovoj pojavi, čini se da je presudan dublji faktor: sistem podsticaja oblikovan kulturnim i institucionalnim okolnostima. Bespravna gradnja dugo je bila društveno tolerisana, a sankcije za gradnju na državnom zemljištu rijetko su se primjenjivale. Umjesto toga, ranije vlade su pokretale talase legalizacije. Kako pritom nije bio jasno određen krajnji rok za legalizaciju, takve procedure su često dodatno ohrabrivale novu bespravnu gradnju, nudeći jeftiniju alternativu formalnim postupcima. Usvajanjem novog zakona o legalizaciji 2025. godine izražena je namjera da se uvede „datum presjeka“ nakon kojeg će se mjere protiv bespravne gradnje dosljednije sprovoditi.

Značajna prednost je to što su bespravni objekti uvedeni u katastarski sistem. Katastarski upis bespravnih objekata donosi jasne koristi u kratkom roku, uključujući bolju dostupnost podataka, veće prihode od poreza na imovinu i veću sigurnost prava stanovanja za stanovnike. Međutim, upis bez mehanizama za usklađivanje sa planskim, bezbjednosnim i ekološkim standardima, uz slabo sprovođenje propisa, nosi dodatne rizike. To može podstaći dalju bespravnu gradnju i stvoriti pogrešno uvjerenje da je upis u katastar isto što i potpuna legalizacija.

Cilj održivog razvoja 11.1 poziva države da do 2030. godine obezbijede pristup adekvatnom, bezbjednom i priuštivom stanovanju i osnovnim uslugama, te da unaprijede neformalna i naselja neadekvatnog stanovanja. Slično tome, Nova urbana agenda (2016. godina) poziva na inkluzivnu urbanizaciju, naglašavajući pravo na adekvatno stanovanje i unapređenje neformalnih naselja kroz participativne i integrisane pristupe. U praksi postoji više modela legalizacije - od pristupa „prvo unapređenje, pa legalizacija“ do pristupa „prvo legalizacija, pa unapređenje“. Svaki od njih ima svoje prednosti, ali iskustva i dostupni dokazi ukazuju da drugi pristup daje bolje rezultate u praksi, naročito kada se kombinuje sa većom sigurnošću stanarskih i imovinskih prava, ulaganjima u infrastrukturu i programima podrške.

Postupci legalizacije prije 2025. godine

Novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata stupio je na snagu 2025. godine. Prije toga, postupak je bio uređen Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine.

Postupak legalizacije sprovodi lokalna samouprava, na osnovu zahtjeva koji vlasnik podnosi nadležnom organu. Potrebni dokazi uključuju geodetski snimak postojećeg objekta, fotografije svih fasada, izvještaj kojim se potvrđuje prisustvo objekta na ortofoto snimku iz 2018. godine, dokaz o usklađenosti sa osnovnim urbanističkim parametrima i dokaz o upisu objekta u katastar nepokretnosti. Legalizacija je bila moguća samo za bespravne objekte koji su vidljivi na ortofoto snimku iz 2018; shodno novom zakonu, novi snimak je načinjen u julu 2025. godine. Ako je objekat bio vidljiv na snimku, ali nije bio prepoznat važećim planskim dokumentima - što je bio slučaj za većinu objekata - postupak legalizacije je obustavljan do izmjene Plana generalne regulacije Crne Gore, koji je trebalo da obuhvati detaljan plan čitave države, izrađen na nacionalnom nivou. Međutim, izrada Plana obustavljena je oko 2020. godine, dok je pravni okvir ostao nepromijenjen. Time je stvoren pravni vakuum, što je spriječilo rješavanje mnogih zahtjeva. U periodu od početka primjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine do decembra 2024. godine, legalizovano je 3.397 bespravnih objekata od približno 62.000 podnijetih zahtjeva.

Vlasnici bespravnih objekata često su odustajali od postupka legalizacije kada je trebalo da plate naknadu za urbanu sanaciju. Naknada je zamišljena kao nadoknada za neovlašćeno korišćenje urbanog prostora i infrastrukture, ali predstavlja značajno finansijsko opterećenje za podnosioca zahtjeva.

Zakon je, takođe, obavezivao lokalne organe da izrade spisak bespravnih objekata za koje nije podnjet zahtjev za legalizaciju. U praksi, samo mali broj opština je ispunio ovu obavezu. Radi podsticanja legalizacije, od lokalnih samouprava se očekivalo i da uvedu godišnju naknadu za korišćenje prostora za bespravne objekte. Ova godišnja naknada trebalo je da motiviše vlasnike da legalizuju objekte tako što bi bilo finansijski povoljnije platiti jednokratnu naknadu za urbanu sanaciju nego trpjeti godišnja plaćanja. Međutim, mnoge lokalne samouprave su pokazale nespремnost da sprovode ovu odredbu, čime je umanjen njen odvrćajući efekat.

U periodu od 2020 - 2024. godine, organi vlasti su, kako se navodi, donijeli ukupno 261 rješenje o rušenju bespravno izgrađenih objekata, od kojih su samo 22 zaista srušena⁸². Rušenje nailazi na snažno protivljenje lokalnih zajednica, što ga često čini neizvodljivim

82 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/755517/crna-gora-kao-raj-za-divlju-gradnju>

Zakon o legalizaciji bespravnih objekata iz 2025. godine

Zbog niske uspješnosti postupaka legalizacije, ali i radi obuhvatanja novoizgrađenih bespravnih objekata, Vlada je 2025. godine donijela novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 091/25 od 06.08.2025). Član 3 Zakona prepoznaje legalizaciju kao pitanje od javnog interesa - što je važno imajući u vidu očekivane pozitivne efekte po ekonomsku produktivnost, ekološku održivost i socijalnu inkluziju. Član 2 novog zakona daje novu definiciju bespravnog objekta: „objekat ili dio objekta koji je izgrađen, rekonstruisan, dograđen, nadograđen bez građevinske dozvole, odnosno drugog akta kojim se odobrava građenje, ili suprotno tom aktu“. Kao i u prethodnom sistemu, bespravni objekat treba da bude vidljiv na ortofoto snimku. Vlada je u julu 2025. godine obezbijedila novi satelitski i aero-fotogrametrijski snimak radi utvrđivanja nove osnove za legalizaciju.

Novim zakonom uspostavlja se poseban državni organ za legalizaciju, nadležan za objekte veće od 500 m² i objekte u zaštićenim zonama. Većinu bespravnih objekata manjih od 500 m² legalizuje lokalna samouprava i oni više ne moraju biti usklađeni sa planskim dokumentima da bi bili legalizovani. Ključna novina u zakonu je da bespravni objekti i postrojenja koji nisu upisani u katastar nepokretnosti, ili za koje se ne donese rješenje o legalizaciji u skladu sa ovim zakonom, ne mogu promijeniti vlasnika i iz njih se ne može obavljati nikakva ekonomska ili druga djelatnost. To stvara snažan podsticaj za legalizaciju, iako je izazvalo i snažan politički otpor. Uslovi za legalizaciju uključuju obezbjeđivanje jasnog vlasništva nad objektom i zemljištem na kojem se nalazi. Kako većina bespravnih objekata zahvata državno zemljište, po novom zakonu vlasnik bespravnog objekta na takvom zemljištu mora podnijeti zahtjev za kupovinu zemljišta, o čemu odlučuje lokalna samouprava koja pregovara o cijeni.

Prema novom Zakonu, vlasnik bespravnog objekta i dalje je dužan da plati naknadu za urbanu sanaciju. Osamdeset % ove naknade pripada opštinskom, a 20 % državnom budžetu, osim u slučaju sjevernog regiona, kada 100 % naplaćene naknade pripada lokalnom budžetu. Naknade koje pripadaju lokalnom budžetu utvrđuju se na lokalnom nivou i moraju se koristiti za unapređenje područja u kojima je izvršena legalizacija, u skladu sa programom urbane sanacije. Visina naknade zavisi od nivoa lokalnog razvoja, troškova sprovođenja mjera sanacije i vrste i namjene objekta. Obračunava se po kvadratnom metru neto površine bespravne gradnje. Zakon propisuje i oslobađanja od plaćanja naknade za objekte za obrazovanje, nauku, zdravstvo, sport, socijalnu zaštitu, socijalno stanovanje, objekte kulturnog nasljeđa i niz drugih javnih infrastrukturnih objekata.

Dodatno, Zakon predviđa umanjenje naknade za urbanu sanaciju za određene socijalne kategorije, u iznosu od 50 % ili više za objekte primarnog stanovanja i do 90 % za samohrane roditelje ili staratelje, osobe sa invaliditetom, mlade koji su ranije bili bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju i pripadnike romske i egipćanske populacije⁸³.

⁸³ Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023. godine, u Crnoj Gori je živjelo 5.629 Roma i 1.655 Egipćana. Međutim, stvarni broj pripadnika ovih grupa može biti znatno veći, jer u Popisu mogu biti evidentirani kao pripadnici drugih etničkih grupa.

Za primarno stanovanje, naknada se može plaćati u najviše 360 mjesečnih rata. Za druge bespravne objekte, plaćanje se može izvršiti u najviše 120 mjesečnih rata. Jednokratno plaćanje donosi umanjenje od 20 %. Hoteli i turistička naselja, odnosno rizorti sa četiri ili pet zvjezdica, moraju platiti jednokratno ili u najviše 60 mjesečnih rata, u iznosu od 400 do 800 eura po kvadratnom metru izgrađene površine.

Zakon propisuje da vlasnik bespravnog objekta mora plaćati godišnju naknadu za korišćenje zemljišta ako nije podnio zahtjev za legalizaciju, ili je donijeto rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju, ili nije pokrenut postupak upisa objekta u katastar nepokretnosti, ili je donijeto rješenje o uklanjanju objekta. Naknada se plaća za svaki kvadratni metar korišćenog prostora i može dostići 3 % prosječne cijene gradnje po kvadratnom metru novoizgrađene stambene zgrade u Crnoj Gori. Nadležni organ lokalne samouprave dužan je da vodi evidenciju bespravnih objekata čiji su vlasnici obveznici plaćanja naknade.

Vlasnik bespravnog objekta čiji objekat nije upisan u katastar nepokretnosti dužan je da, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, upiše objekat u katastarsku evidenciju, u suprotnom inspektor za zaštitu prostora treba da donese rješenje o uklanjanju. Bespravnim objektima koji nisu evidentirani na satelitskom i aero-fotogrametrijskom snimku iz jula 2025. godine zabranjen je upis u katastar.

Ako se ukloni bespravni objekat primarnog stanovanja, jedinica lokalne samouprave mora obezbijediti alternativni smještaj vlasniku i porodici. Zakon propisuje različite nivoe kaznenih odredbi za vlasnike i javne službenike zbog nepoštovanja propisa i prekršaja.

Kao i kod drugih zakonskih rješenja u Crnoj Gori, sprovođenje predstavlja ključni izazov i zavisi od kontinuirane političke volje i administrativnih kapaciteta. Ukoliko se ovaj zakon dosljedno sprovede, umjesto da ponovo postane predmet političkih nadmetanja i bude potkopan kulturnim otporom, mogao bi donijeti istorijsku promjenu u stanju neformalnih naselja i kolektivnoj svijesti.

2.8 Održivi i prilagodljivi urbani razvoj

Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine usklađen je sa Novom urbanom agendom, Ciljevima održivog razvoja (COR) i standardima EU, te naglašava integrisani pristup urbanističkom planiranju i razvoju: „Racionalno planiranje gradova koje će obezbijediti osnovne potrebe stanovništva u pogledu stanovanja, saobraćaja, neophodne komunalne i tehničke infrastrukture, zaštite životne sredine, postizanja uspjeha u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, socijalnog i ekonomskog razvoja“. Plan je usklađen sa održivim urbanim razvojem i obuhvata sljedeće:

- stvaranje gradova pogodnih za život i njihovog neposrednog okruženja, sa prepoznatljivim urbanim obrascima;
- afirmaciju zelene infrastrukture kao polazne osnove zelenog razvoja, uključujući slobodne površine, prirodna područja, očuvanje parkovskih površina, trgova i javnih prostora, obezbjeđivanje sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, očuvanje vodotokova u naseljima i formiranje biciklističkih i pješačkih staza u urbanom okruženju;
- formiranje kvalitetnih javnih prostora;
- unapređenje atraktivnosti gradova i drugih naselja obezbjeđivanjem visokokvalitetnog i očuvanog životnog okruženja, uz uvažavanje kulturne baštine;
- podršku razvoju čistih i zelenih gradova i smanjenje njihovog zagađenja;
- planiranje urbanih zona na način kojim se minimizira potrošnja energije.

Slični ciljevi utvrđeni su i u prethodnom nacionalnom prostornom planu, kao i u drugim nacionalnim i lokalnim strategijama i politikama. Ipak, činjenica da su razvoj nekretnina i turizam bili postavljeni kao primarni pokretači ekonomije bila je predmet kritika. Usko usmjerena ekonomska orijentacija ograničila je ulaganja u diverzifikovane privredne sektore, socijalnu infrastrukturu i javne prostore, što je dovelo do smanjenja zelene infrastrukture i degradacije životne sredine. To se ogleda u onome što je nazvano „budvanizacijom“ Crne Gore: prekomjernoj i nekontrolisanoj gradnji, gentrifikaciji i turizmu zasnovanom na kondo modelu poslovanja koji favorizuje kratkoročne ekonomske dobitke, bespravnoj gradnji i zanemarivanju utvrđenih urbanističkih propisa. Budvanizacija ugrožava dugoročnu održivost time što daje prioritet spekulativnim tržištima nekretnina u odnosu na holističke principe urbanog razvoja. U tom kontekstu, stručnjaci naglašavaju važnost obnove povjerenja u planske institucije i procese.

Fotografija 2.9

Budvanska obala



PHOTO: OLEG GOLUBCHIKOV

Izgrađeno okruženje

Crna Gora ima cilj da do 2030. godine smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte za 35 % u odnosu na 1990⁸⁴. godinu, uz posebno usmjeravanje pažnje na tradicionalno zanemarivani postojeći građevinski fond. Država aktivno unapređuje energetska efikasnost u sektoru građevinarstva i stanovanja kroz različite inicijative i saradnje. Od 2010. godine uspostavljen je sveobuhvatan pravni okvir u oblasti energetske efikasnosti, uključujući Zakon o energetska efikasnosti (2010. godina) i Zakon o efikasnom korišćenju energije (201. godina), koji su kasnije i mijenjani. Jedna od aktivnosti u okviru Zelene agende za Zapadni Balkan predviđa punu

84 https://www.rcc.int/download/docs/GARI%20Report%202023_final.pdf/2e2b8ff18516b0d582d2c5b84d21defe.pdf

primjenu Direktive o energetske karakteristika zgrada. Očekuje se da Nacionalni energetske i klimatske plan Crne Gore bude usvojen 2025. godine i da bude glavni dokument kojim Crna Gora usklađuje politike sa Evropskim zelenim sporazumom.

Eko-fond je bio ključni mehanizam za podršku privatnim i javnim programima renoviranja zgrada i obezbjeđivanje odgovarajućeg finansiranja (Okvir 2.7). U budućnosti, Eko-fond ima za cilj jačanje osnovnog pravnog okvira, uz mogućnost prerastanja u veći državni fond za upravljanje obimnijim projektima u oblasti životne sredine.

Crna Gora je usvojila Eurokodove kao standarde gradnje⁸⁵, ali se građevinski sektor suočava sa brojnim izazovima. Crna Gora je klasifikovana kao područje umjerenog do visokog seizmičkog rizika, zbog čega su konstruktivna bezbjednost, sanacija i seizmička otpornost od ključnog značaja, posebno za stambeni fond izgrađen prije 1990. godine, koji čini 43 % ukupnog fonda. Stambeni objekti izgrađeni prije 1990-ih, a naročito do 1960-ih, uključujući i ruralno stanovanje, uglavnom se svrstavaju u nearmiranu zidanu gradnju⁸⁶ - objekte građene od materijala poput opeke, kamena ili betonskih blokova povezanih malterom, bez čelične armature. To ih čini posebno ranjivim na oštećenja, naročito tokom zemljotresa, jer su manje fleksibilni i skloniji urušavanju.

Dalje, mnogi objekti, uključujući i stambene, grade se van granica formalnog sistema, te je stoga usklađivanje sa standardima seizmičke otpornosti odlagalo njihovu legalizaciju. Lokalni stručnjaci navode da, iako su standardi usklađeni sa Eurokodovima, primjena zaostaje, pa su potrebne hitne zakonodavne i institucionalne reforme radi unapređenja postupka izdavanja građevinskih dozvola i nadzora nad sprovođenjem

lako standardi gradnje uređuju brojne tehničke parametre objekata, Crna Gora nije usvojila propise o ekološko prihvatljivim materijalima, poput drveta. Uopšteno, razvoj i primjena inovativnih građevinskih tehnologija nisu oblasti koje su se aktivno istraživale.

Crna Gora se suočava i sa izazovima u pogledu priuštivosti objekata za osobe sa invaliditetom, uprkos zakonskim obavezama i određenom nivou napretka koji je postignut. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008. godine propisao je da svi objekti izgrađeni prije 2008. godine treba da budu priuštivi osobama sa invaliditetom, ali primjena i sprovođenje variraju, a starija infrastruktura često predstavlja značajne prepreke⁸⁷. Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine je 2025. godine donijelo novi Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 041/25 od 28. aprila 2025. godine).

⁸⁵ Eurokodovi su skup od deset evropskih standarda (EN 1990–EN 1999) koji obezbjeđuju jedinstven pristup proračunu i dimenzionisanju konstrukcija zgrada i drugih građevinskih objekata. Obuhvataju različite oblasti, uključujući betonske, čelične, spregnute, drvene i zidane konstrukcije, geotehničko projektovanje, seizmičku otpornost, kao i aluminijumske konstrukcije. Eurokodovi doprinose obezbjeđivanju sigurnosti, upotrebljivosti, izdrživosti i trajnosti konstrukcija

⁸⁶ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10518-025-02121-0>, datum posjete: maj 2025.

⁸⁷ CIN-CG: Javne površine i objekti u Podgorici i dalje većinom nedostupni osobama sa invaliditetom

Održiva urbana mobilnost

Uprkos značajnim ulaganjima u putnu infrastrukturu, održiva urbana mobilnost u zemlji i dalje ne dostiže puni potencijal zemlje. Crna Gora do sada nije bila naročito aktivna u ovoj oblasti, ali se očekuje da će izrada ažurirane nacionalne Strategije razvoja saobraćaja doprinijeti boljem usklađivanju sa EU Strategijom održive i pametne mobilnosti.

Crna Gora je dio Trans-evropske transportne mreže (TEN-T), pri čemu se jedan od propisa odnosi na urbanu mobilnost i zahtijeva da svi gradovi sa više od 100.000 stanovnika duž TEN-T mreže izrade planove održive urbane mobilnosti (POUM), radi promovisanja mobilnosti sa nultim i niskim emisijama⁸⁸. Revidirana Uredba TEN-T iz 2024. godine dodatno je ojačala ulogu gradova kao ključnih katalizatora ekološki prihvatljivog, efikasnog i multimodalnog saobraćaja. Jedan od zahtjeva je uspostavljanje nacionalnih programa podrške planovima održive urbane mobilnosti, kako bi se urbanim centrima pružila podrška u izradi i sprovođenju tih planova⁸⁹.

Podgorica je ranije usvojila svoj POUM za period 2020–2025, razvijen u saradnji sa građanskim društvom i predstavlja primjer dobre prakse⁹⁰. Od tada su zabilježena poboljšanja u sistemu javnog prevoza, uključujući nabavku novih autobusa sa Euro 6 pogonom koji smanjuju zagađenje vazduha. Glavni grad je u međuvremenu osnovao javno preduzeće za gradski putnički saobraćaj, a kroz više kampanja podizanja svijesti i uvođenjem biciklističkih traka dodatno se radilo na promociji održive mobilnosti.

Fotografija 2.10 Centralne zone Podgorice



88 Trans-evropska transportna mreža (TEN-T) – Mobilnost i transport

89 https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/urban-transport/sustainable-urban-mobility-planning-and-monitoring_en.

90 Ključni izazovi u analizi stanja za Plan održive urbane mobilnosti u Podgorici, Crna Gora

Zaštita kulturne baštine

Zakon o uređenju prostora iz 2025. godine i Zakon o izgradnji objekata iz 2025. godine promovišu zaštitu kulturnih dobara. Zakon o uređenju prostora čini urbanistički projekat „obaveznim za naselja, djelove naselja, kao i kulturno-istorijske cjeline i entitete upisane u registar kulturnih dobara Crne Gore“.

Ovaj Registar kulturnih dobara je pod nadzorom Uprave za zaštitu kulturnih dobara sa sjedištem na Cetinju, koja štiti i prati kulturnu baštinu i sprovodi Zakon o zaštiti kulturnih dobara (usvojen 2010. godine). Svaka izmjena, restauracija ili rušenje nepokretnih kulturnih dobara zahtijeva prethodnu formalnu saglasnost Uprave ili drugih nadležnih organa. Pravni sistem takođe propisuje posebne postupke za gradnju u područjima kulturne baštine.

Razgovori sa nevladinim organizacijama koje djeluju u oblasti zaštite kulturnog nasljeđa pokazuju da registar kulturnih dobara i spisak zaštićenih objekata nisu javno dostupni, pa je teško utvrditi koje su građevine pod zaštitom. Takođe, nadležni organi nevoljno prepoznaju i stavljaju pod zaštitu simbole modernističke arhitekture iz perioda socijalizma kao kulturna dobra.

Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora usvojen je 2013. godine, sa izmjenama 2018. i 2019. godine, radi zaštite tog jedinstvenog kulturnog i prirodnog područja. Izmjenama Zakona, Crna Gora je u nacionalno zakonodavstvo integrisala međunarodne standarde za izradu procjena uticaja na kulturno nasljeđe. Ovaj korak bio je neophodan jer su procjene uticaja na baštinu tražene kroz više odluka o svjetskoj baštini, ali je njihova primjena bila otežana jer sam mehanizam procjene nije bio prepoznat u administrativnom i pravnom sistemu. Procjene uticaja na baštinu i životnu sredinu ključne su za ocjenu mogućih uticaja razvojnih projekata na kulturno i prirodno nasljeđe, posebno u složenim područjima UNESCO svjetske baštine kao što je prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora. Procjena uticaja na baštinu je sada zakonski definisana kao obavezna procedura za ovo dobro, dok procjene uticaja na životnu sredinu za Nacionalni park Durmitor još nisu u potpunosti usklađene sa nacionalnim standardima, kao što je to slučaj sa procjenom uticaja na baštinu. Ove procjene su obavezne za projekte koji uključuju dobra svjetske baštine i koriste se kako bi se obezbijedilo da razvojne aktivnosti ne utiču negativno na izuzetnu univerzalnu vrijednost ovih dobara. Uprava za zaštitu kulturnih dobara odlučuje o potrebi izrade pojedinačnih procjena uticaja na baštinu.

Uprkos dosadašnjim naporima i sprovedenim savjetodavnim misijama, Odlukom Komiteta za svjetsku baštinu iz 2025. godine iskazana je ozbiljna zabrinutost zbog sve izraženijih pritisaka na prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora. Među identifikovanim prijetnjama izdvajaju se rapidna urbanizacija, neadekvatni pravni i upravljački okviri, uticaji masovnog turizma i velikih infrastrukturnih zahvata, uključujući planiranu izgradnju mosta Verige. Iako pozdravlja zajedničku savjetodavnu misiju Centra za svjetsku baštinu i ICOMOS-a, Komitet naglašava hitnu potrebu za jačanjem zakonodavnih i planskih instrumenata na svim nivoima upravljanja. Državi se preporučuje da obustavi sve nove projekte unutar dobra i njegovog zaštitnog pojasa dok se ne usaglase relevantni planovi i politike i ne završi ažurirani plan upravljanja. Odluka dodatno insistira na uvođenju kumulativnih procjena uticaja, reviziji opštinskih planskih dokumenata,

trajnoj obustavi eksploatacije u kamenolomima i izradi strategije održivog turizma. Kao ključne prepreke navode se nedostatak kvalifikovanog kadra, slaba međusektorska koordinacija i nedovoljan nadzor nad konzervatorskim radovima, uz poseban poziv na hitnu pravnu i fizičku zaštitu važnih objekata, poput zgrade Jugooceanije.

Fotografija 2.1 Kotor je popularna turistička destinacija



Smanjenje rizika od katastrofa

U 2024. godini Vlada Crne Gore usvojila je novu Strategiju za smanjenje rizika od katastrofa za period 2025–2030, koja je naslijedila strategiju za 2018–2023. godine. Strategija ima za cilj jačanje otpornosti gradova i zajednica u odgovoru na različite vrste prirodnih i katastrofa izazvanih ljudskim faktorom, posebno kroz smanjenje rizika izgradnjom i podizanjem kapaciteta kroz obuke, podizanje javne svijesti i uspostavljanje procedura za upravljanje rizicima.

Okvir 2.6 Eko-fond

Eko-fond⁹¹ je državna neprofitna institucija koja obezbjeđuje subvencije. Osnovan je 2018. godine, a operativan od 2020. godine, i djeluje pod nadzorom Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, u saradnji sa Ministarstvom energetike i rudarstva. Primarno je usmjeren na energetska efikasnost, obnovljive izvore energije, zaštitu životne sredine i upravljanje otpadom. Fond se finansira iz državnih prihoda, prije svega kroz naplatu naknada zbog zagađenja životne sredine, eko-naknada za ispuštanje zagađujućih materija u vazduh i stvaranje i deponovanje opasnog otpada, naknada za plastične kese, kao i kroz naknadu za prenos emisijih kredita. Fond je, takođe i korisnik više programa Evropske unije. Eko-fond sprovodi različite inicijative kroz javne pozive. Njegov najveći program obezbjeđuje finansijsku podršku za mjere energetske efikasnosti domaćinstava, uključujući toplotnu izolaciju, zamjenu prozora i vrata, sisteme grijanja i solarne i fotonaponske mjere. Subvencije se kreću od 20 do 70 % (do 7.000 eur) i daju prioritet manje ekonomski razvijenim ili zagađenijim opštinama. UNDP pruža tehničku podršku organizovanjem terenskih obilazaka i inspekcijskih kontrola u okviru programa energetske efikasnosti. Do juna 2025. godine odobreno je preko 3.400 zahtjeva domaćinstvima, iako ograničen broj izvođača koji mogu da sprovedu energetske sanacije širom zemlje, posebno radove na fasadama, i dalje predstavlja izazov. Fond je obezbijedio i bespovratnu finansijsku podršku za kupovinu hibridnih (4.000 eur) i električnih vozila (7.500 eur) za građane, javni sektor i kompanije, uz subvencije za postavljanje javnih punionica. Na godišnjem nivou, Eko-fond je opštinama opredjeljivao i približno 2 miliona eura za opremu za upravljanje otpadom i zelene površine.

91 <https://www.eko-fond.co.me/>

2.9 Preporuke u oblasti urbanog i regionalnog razvoja i planiranja

1. Ažurirati Nacionalnu strategiju održivog razvoja i unaprijediti njen status

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine, usvojena 2016. godine, prvobitno je zamišljena kao krovni dokument koji usmjerava ukupne aktivnosti Vlade, ističući posvećenost države održivom razvoju i ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja (Poglavlje I). Međutim, u praksi, dokument je dominantno ostao na nivou opredjeljenja, budući da izostaju mehanizmi obavezivanja i odgovornosti koji bi obavezali ministarstva i opštine na sprovođenje konkretnih mjera i postizanje rezultata. Istovremeno, portal indikatora COR se i dalje nedovoljno koristi, budući da ne postoji propis kojim se MONSTAT ili nadležna ministarstva obavezuju da redovno dostavljaju potrebne podatke

Preporučuje se da Vlada:

- (a) revidira i ažurira Strategiju 2030 kako bi se obezbijedila usklađenost sa propisima EU;
- (b) uspostavi sistem obaveznog godišnjeg izvještavanja o COR posredstvom revidiranog portala indikatora COR;
- (c) razmotri dalje unapređenje revidirane strategije kroz donošenje posebnog pravnog akta kojim bi se propisala obaveza svih državnih organa i opština da princip održivog razvoja sistematski primjenjuju u budžetiranju, javnim nabavkama i planiranju. Zakon o blagostanju budućih naraštaja (Vels) usvojen 2015. godine u Ujedinjenom Kraljevstvu može poslužiti kao primjer, jer uvodi zakonsku obavezu da sva javna tijela usklađuju svoje aktivnosti sa zakonom, uz nadzor nezavisnog komesara

2. Dodatno konsolidovati institucionalne nadležnosti za regionalni razvoj u jednom ministarstvu

Izrada ovog profila države odvijala se uporedo sa nedavnim reorganizacijama u strukturi Vlade. Novoformirano Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama preuzelo je ključne nadležnosti u oblasti regionalnog ekonomskog razvoja i regionalnih investicija, uključujući pripremu i sprovođenje Strategije regionalnog razvoja i pratećeg zakonskog okvira. Ovaj iskorak može doprinijeti većoj vidljivosti i jačem institucionalnom fokusu javnih politika u ovoj oblasti. Istovremeno, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera zadržava nadležnosti povezane sa podsticanjem uravnoteženog socio-ekonomskog razvoja sjevernog regiona.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) konsoliduje relevantne funkcije u Ministarstvu regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama ili, alternativno, formira posebno ministarstvo regionalnog razvoja;

- (b) privede kraju tekuće aktivnosti na izradi i usvajanju Zakona o regionalnom razvoju i reviziji Strategije regionalnog razvoja, te obezbijedi uspostavljanje koordinacionih mehanizama za regionalni razvoj koje je predložio Partnerski savjet za regionalni razvoj.

3. Ovlastiti i MONSTAT i obezbijediti resurse za prikupljanje i objavljivanje podataka na nivou opština o BDP-u, prihodima i indikatorima tržišta stanovanja

Teritorija Crne Gore nije formalno podijeljena na regione i, u statističke svrhe, tretira se kao jedinstven region u skladu sa EU NUTS klasifikacijom, zbog čega su nivoi NUTS-1, NUTS-2 i NUTS-3 identični i obuhvataju cijelu državu. Posljedično, ne postoji obaveza prikupljanja sveobuhvatnih regionalnih ili opštinskih statističkih podataka⁹², poput BDP-a. Zbog toga se indeksi razvijenosti procjenjuju na osnovu posrednih pokazatelja u skladu sa internim metodologijama, pri čemu ih MONSTAT ne objavljuje kao zvanične statističke podatke. Istovremeno, podaci o prihodima domaćinstava i cijenama stanova najčešće se agregiraju na tri statistička područja (sjeverni, centralni i primorski) ili se objavljuju isključivo na nacionalnom nivou. Ovakav manjak detaljnijih teritorijalnih podataka otežava sistematičnu i transparentnu analizu teritorijalnog razvoja, kao i izradu mjera za smanjenje teritorijalnih dispariteta.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) preispita stanje lokalne statistike u dijelu već dostupnih podataka;
- (b) ovlasti i osnaži MONSTAT da prikuplja i objavljuje podatke na nivou opština, naročito o BDP-u (ili BDP-u po metodologiji bruto dodate vrijednosti), prihodima i indeksima cijena stanova;
- (c) uspostavi sveobuhvatnu platformu podataka, kao i nacionalne i lokalne opservatorije za tržišta stanovanja (preporuka 8 u Poglavlju III i preporuka 3 u Poglavlju V).

⁹² Uzimajući u obzir da Crna Gora, prema NUTS klasifikaciji, predstavlja jednu teritorijalnu jedinicu na sva tri nivoa, shodno Uredbi (EU) 2023/734 države koje se sastoje od samo jedne teritorijalne jedinice na nivou NUTS 2 odnosno NUTS 3, kako je definisano u Uredbi (EZ) br. 1059/2003 o nomenklaturi teritorijalnih jedinica za statistiku, nisu obavezne da dostavljaju varijable za regionalni nivo na NUTS 2 odnosno NUTS 3 nivou.

4. Uvrstiti priuštivo stanovanje u ključne prioritete Strategije regionalnog razvoja

Vlada je usvojila novu nacionalnu Strategiju stanovanja i započela aktivnosti na uspostavljanju Nacionalnog stambenog fonda (NSF) kao nove nacionalne institucije zadužene za izgradnju, održavanje i izdavanje stanova po priuštivim cijenama (Poglavlje III). Važno je da NSF, pored stambene funkcije, bude oblikovan i kao instrument regionalnog i lokalnog razvoja. Novi stambeni projekti mogu doprinijeti privlačenju mladih ljudi, porodica i radne snage, čime se podržava zaustavljanje depopulacije i ekonomskog opadanja - posebno u sjevernom regionu. Dodatni efekti regionalnog razvoja mogu se ostvariti povezivanjem projekata NSF-a sa agro-prehrambenim klasterima i drugim lokalnim lancima vrijednosti. Takođe, NSF može pilotirati modele stanovanja mješovitih prihoda i modularnu drvenu gradnju, usklađenu sa šumskim fondom države, kako bi se smanjili troškovi i ugljenični otisak.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) naloži NSF-u da dio novih stambenih investicija usmjeri u opštine kojima je potrebna razvojna podrška u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja i Prostornim planom;
- (b) uskladi izbor lokacija za priuštivo stanovanje sa prioritetima regionalnog razvoja.

5. Uspostaviti fond za teritorijalni razvoj radi podrške razvoju lokalne infrastrukture i obnovi zasnovanoj na specifičnostima mjesta

Potreban je višesmjerni program koji bi odgovorio na probleme nerazvijenosti i depopulacije sjevera, ali i izazove u pojedinim opštinama centralnog regiona, uz podsticanje međuresorne saradnje i integrisanje različitih sektorskih politika. Neophodno je mobilisati i povezati značajnije javne i privatne resurse radi obnove naselja i povećanja njihove atraktivnosti za život i rad. To iziskuje ambiciozan pristup, zasnovan na konceptu „policentričnosti“. Realizacija može započeti regeneracijom većeg obima u ključnim strateškim mjestima, a zatim se postepeno širiti niz urbanu hijerarhiju uporedo sa rastom kapaciteta za sprovođenje i obima raspoloživih sredstava. Programi mogu krenuti od razvoja fizičke i društvene infrastrukture - poput lokalnih puteva, škola, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i vodosnabdijevanja - kao i od fizičkog unapređenja i renoviranja objekata.

U okviru novog Zakona o regionalnom razvoju, Vlada planira da uvede Program podsticanja razvoja nerazvijenih jedinica lokalne samouprave. To može biti dobra prilika za uspostavljanje namjenskog fonda za regionalni razvoj.

Preporučuje se da Vlada uspostavi Fond za teritorijalni razvoj radi finansiranja razvoja lokalne infrastrukture i programa regeneracije. Fond može biti organizovan kao zasebna institucija; alternativno, Razvojna banka Crne Gore može poslužiti kao operativna platforma, pod uslovom da se njena ovlašćenja preciziraju i prošire, tako da obuhvate podršku državnim i opštinskim organima (preporuka 4 u Poglavlju V).

6. Promovisati horizontalnu međuopštinsku saradnju radi udruživanja resursa

Većina opština ima manje od 20.000 stanovnika i ograničen fiskalni kapacitet, odnosno manje od 1.000 Eur godišnjeg prihoda po stanovniku. Fragmentacija dovodi do dupliranja usluga, slabe građevinske inspekcije i nedovoljnog finansiranja komunalnih preduzeća, ali Zakon o uređenju prostora iz 2025. godine omogućava opštinama da formiraju zajedničke agencije za planiranje. Iskustva drugih evropskih država pokazuju da je međuopštinska saradnja efikasna, a opštine su joj uglavnom sklone, posebno kada je finansijski podstaknuta. Slovenački model „Zajednička opštinska uprava“ pokazuje da finansijska podrška zajedničkim upravljačkim tijelima može dovesti do brzog povećanja broja opština učesnica. Zbog toga opštine treba podsticati da uspostavljaју takva udruženja radi zajedničke izrade i nabavke planskih dokumenata, obezbjeđivanja usluga glavnog arhitekta, dodjele koncesija za upravljanje otpadom i drugih srodnih usluga.

Preporučuje se da Vlada uspostavi Fond za podsticanje saradnje, koji obezbjeđuje odgovarajuća bespovratna sredstva i kredite po povlašćenim uslovima za međuopštinske projekte i propisuje obavezna zajednička planska tijela u opštinama sa manje od 15.000 stanovnika..

7. Ubrzati legalizaciju i unapređenje neformalnih naselja i stanovanja

Novi Zakon o legalizaciji bespravniх objekata predstavlja snažnu osnovu za dovršetak procesa masovne legalizacije. Neophodno je jasno definisati rokove nakon kojih bi bespravna i neformalna gradnja bila predmet dosljednog sankcionisanja. Istovremeno, ključno je sagledati i otkloniti sistemske slabosti koje su omogućile ovakvo stanje, uključujući nedostatke u zemljišnoj politici, urbanističkom planiranju, izdavanju građevinskiх dozvola, kao i manjak socijalnog i priuštivog stanovanja. Sistematsko suzbijanje bespravne i neformalne gradnje stoga zahtijeva više od same legalizacije i usklađivanja sa standardima: potrebno je sprovesti institucionalne i regulatorne mjere u oblasti upravljanja zemljištem i prostornog planiranja, obezbijediti funkcionalne stambene politike, jačati prevenciju korupcije, ojačati kapacitete nadležnih institucija i podsticati transparentne transakcije.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) zadrži troškove legalizacije na nivou koji je priuštiv za domaćinstva i lokalne samouprave. Legalizacija se ne bi smjela tretirati kao mehanizam za ostvarivanje prihoda;
- (b) obezbijedi da proces legalizacije bude jednostavan, transparentan i inkluzivan, uz posebne mjere za žene, starije osobe, osobe sa invaliditetom i druge rizične grupe. Ovo je prilika da se smanje rodne nejednakosti koje pogađaju žene koje izdržavaju domaćinstva, žene koje žive same, Romkinje i druge žene iz etničkih manjina, koje su nesrazmjerno često isključene iz vlasništva nad zemljištem i iz formalnog stambenog sistema. Takođe je važno ukloniti prepreke u pogledu pravne i finansijske pismenosti. Pored toga, potrebno je uzeti u obzir i složene izazove s kojima se suočavaju žene

u neformalnim naseljima, uključujući ograničen pristup vodi, sanitaciji, higijeni i zdravstvenim uslugama, te veću izloženost nasilju i povezane rizike;

- (c) preporučiti opštinama da ažuriraju urbanističke planove tamo gdje su neformalna naselja u suprotnosti sa važećim planovima, kako bi se njima vjernije odrazilo postojeće stanje na terenu u smislu fizičkog rasporeda i obrazaca korišćenja zemljišta u neformalnim područjima;
- (d) ojača mehanizme sprovođenja radi sprječavanja nove neformalne gradnje. To podrazumijeva jačanje inspekcijskih kapaciteta uz upotrebu tehnologija za praćenje u realnom vremenu, kao što su dronovi, i primjenu djelotvornih kazni, uključujući rušenje objekata započetih nakon zakonskog roka;
- (e) ugovori izradu posebne studije radi preispitivanja faktora koji su doveli do bespravne gradnje i nastanka neformalnih naselja, kao i procjene u kojoj mjeri su ti faktori riješeni važećim zakonodavstvom i mjerama javnih politika. Nalazi studije treba da posluže kao osnova za buduću reviziju Zakona o legalizaciji bespravnih objekata i za sprovođenje relevantnih mjera u drugim oblastima politika.

8. Usvojiti podzakonske akte radi definisanja aspekata urbane održivosti u planiranju, urbanom projektovanju i građenju

Novi Zakon o uređenju prostora stvara povoljne uslove za urbanu održivost, ali ne sadrži dovoljno jasno definisane i obavezujuće standarde. Stoga je važno donijeti i revidirati podzakonske akte, poput pravilnika, kako bi se ojačao okvir za održivi urbani razvoj.

Preporučuje se da Vlada unaprijedi principe urbane održivosti u prostornom planiranju i urbanističkom projektovanju usvajanjem podzakonskih akata, pravilnika i tehničkih standarda, na način što će:

- (a) zahtijevati da lokalni planovi utvrde područja i kvote za socijalno stanovanje na svakoj lokaciji;
- (b) obavezati urbana područja da usvoje planove održive mobilnosti - uključujući biciklističke i pješačke staze, pješačke zone i ekološki prihvatljiv javni prevoz;
- (c) promovisati uključivanje rješenja zasnovanih na prirodi u projekte urbanog razvoja, uz naglasak na zelenu infrastrukturu i formiranje „zelenih pluća“ unutar naselja. Tehničkim standardima potrebno je propisati minimalni udio propusnih površina na novoizgrađenim parcelama, minimalni indeks pokrivenosti krošnjama u urbanim područjima, kao i uspostavljanje plavo-zelenih koridora koji povezuju priobalne močvare sa planinskim slivovima;

- (d) izraditi tehničke standarde za upotrebu održivih i obnovljivih materijala, poput drveta, i aktivno istraživati inovativne tehnologije gradnje;
- (e) ubrzati energetska obnovu postojećeg građevinskog fonda, u skladu sa relevantnim mjerama iz Nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore;
- (f) obezbijediti da prostorno planiranje uvažava različite potrebe žena i drugih često zanemarenih grupa, prevazilazeći pristup vođen prvenstveno iz muške perspektive, te podsticati aktivno uključivanje žena u procese prostornog planiranja i urbanog upravljanja;
- (g) uspostaviti širi okvir pristupačnosti, koji obuhvata ne samo novu gradnju već i prilagođavanje postojeće infrastrukture i javnih površina;
- (h) imajući u vidu da nedostatak institucionalnog pamćenja značajno otežava kontinuitet reformi, ojačati sistem arhiviranja, baze podataka i međuinstitucionalnu koordinaciju..

9. Digitalizovati sistem kontrole razvoja

Vlada je već započela aktivnosti na digitalizaciji postupka izdavanja građevinskih dozvola, koji je potrebno dodatno ubrzati. Postupak pribavljanja građevinskih dozvola treba u potpunosti digitalizovati i standardizovati.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) uvede elektronski sistem koji integriše sve institucije odgovorne za davanje mišljenja ili saglasnosti. Sve relevantne organizacione jedinice treba povezati putem platforme, koja pokriva proces od trenutka podnošenja zahtjeva do faze gradnje;
- (b) podstiče širu primjenu digitalizacije u građevinskom sektoru i u oblasti energetske efikasnosti, na primjer, kroz uvođenje tehnologije informacionog modeliranja zgrada;
- (c) ojača kapacitete na lokalnom nivou kroz obuku zaposlenih u opštinama za primjenu digitalnih alata i praćenje energetske efikasnosti zgrada.

10. Digitalizovati i objaviti nacionalni Registar kulturnih dobara

Ključni planski instrumenti, uključujući Zakon o uređenju prostora i Prostorni plan Crne Gore, daju prioritet zaštiti kulture i baštine. Međutim, organi nadležni za ovu oblast imaju nedovoljno zaposlenih i mogu se fokusirati samo na lokacije najvišeg prioriteta, zbog čega dio devastacije baštine prolazi nezapaženo.

Podsjeća se Vlada da ispuni svoju zakonsku obavezu zaštite kulturnih dobara digitalizacijom Registra kulturnih dobara i njegovom integracijom sa opštinskim portalima za prostorno

planiranje. Registar kulturnih dobara treba učiniti dostupnim javnosti putem interneta, kao minimum za nepokretna kulturna dobra, kako bi se kulturno nasljeđe bolje zaštitilo i kako bi građansko društvo moglo da doprinese njegovoj zaštiti. Hrvatski digitalni „Registar Kulture“ pruža primjer digitalizacije i javne dostupnosti sličnog registra. Troškovi digitalizacije su relativno mali: skeniranje dokumentacije, pridruživanje GIS koordinata i integracija sa Geoportalom. Javni pristup omogućava nevladinim organizacijama da prate poštovanje propisa i istovremeno podržava programe regeneracije zasnovane na kulturnom nasljeđu, koji mogu biti kvalifikovani za finansiranje kroz program EU Kreativna Evropa.

11. Uspostaviti namjensku šemu bespovratnih sredstava za istraživanja u oblasti prostornog planiranja, stanovanja i teritorijalnog razvoja

Ponavljane reforme dovele su do toga da se planski sistem države u velikoj mjeri oslanja na konsultante i sve manju grupu starijih stručnjaka koji čuvaju institucionalno pamćenje iz socijalističkog perioda. Istovremeno, prisutan je deficit stručnih kadrova, koji bi se mogao ublažiti jačanjem saradnje sa akademskom zajednicom i drugim istraživački orijentisanim subjektima. Zbog toga bi Vlada trebala da pokrene konkurentan program dodjele bespovratnih sredstava namijenjenih univerzitetima, istraživačkim centrima i nevladinim organizacijama koje se bave prostornim planiranjem, stanovanjem i regionalnim razvojem..

Preporučuje se da Vlada sprovodi zajednički program dodjele bespovratnih sredstava Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i nove agencije za planiranje, uz davanje prioriteta temama kao što su regionalni razvoj, javno stanovanje, legalizacija, održivi gradovi i ekonomski scenariji za opštine pogođene negativnim demografskim trendom. Program bi podrazumijevao obaveznu saradnju sa nacionalnim i lokalnim organima i rezultirao konkretnim preporukama za javne politike ili razvojem pilot-projekata. Slični programi su u drugim državama donijeli značajne koristi: na primjer, poljski Nacionalni centar za istraživanje i razvoj finansira pilot-projekte urbane mobilnosti koji se potom direktno integrišu u opštinske planove. Sufinansiranje kroz istraživačke programe EU moglo bi dodatno uvećati raspoložive resurse. Program za dodjelu bespovratnih sredstava može uključiti mjere za obezbjeđivanje rodne ravnoteže među korisnicima i aktivno podsticati prijave NVO koje vode žene, istraživačke grupe i univerziteti, radi jačanja rodno osjetljivih pristupa.

12. Razviti inovativne mehanizme javnog učešća i zajedničkog kreiranja planskih rješenja

Zakonom predviđeni oblici učešća javnosti u planiranju - poput 30-dnevnog roka za javni uvid, podnošenja pisanih primjedbi i javnih rasprava - najčešće su slabo posjećeni, naročito kada je riječ o dokumentima opšteg karaktera. Time se propušta da se u proces ugrade lokalna znanja i iskustva, a ujedno se podstiče nepovjerenje i cinizam javnosti.

Nove planske agencije pružaju priliku da se krene „od nule“ sa institucionalizacijom metoda koprodukcije: intenzivne planersko-projektantske radionice i građanski žiriji mogu se institucionalizovati kroz sekundarno zakonodavstvo. Posebne aktivnosti usmjerene na

uključivanje zajednice, poput angažovanja romskih medijatora i radionica u školama, mogle bi omogućiti da se uvažavaju stavovi grupa koje inače izostaju iz formalnih javnih rasprava. Nove prakse treba da obezbijede rodnu ravnotežu u učešću i uvedu posebne mehanizme koji jačaju vidljivost i uticaj žena, uz uvažavanje njihovih specifičnih perspektiva, uloga i potreba. Obuke za relevantne javne službenike i dodjela skromnih bespovratnih sredstava mogu podstaći promjenu prakse na nivou cijele države.

Preporučuje se da Vlada usvoji smjernice koje promovišu pristup zajedničkog kreiranja planskih rješenja, uz uključivanje i konsultovanje zajednice u ranoj fazi. Time bi se javno učešće proširilo sa komentarisanja nacрта na aktivno uključivanje lokalnih građana kao važnih izvora praktičnih informacija za izradu planova. Ovakav pristup treba da obuhvati i ciljne aktivnosti usmjerene ka ranjivim grupama. Izdvajanje 1–2% troškova izrade plana za uključivanje javnosti u praksi često donosi uštede, kroz veće zadovoljstvo, manje naknadnih izmjena i smanjenje broja sporova.

13. Dati prioritet ulaganjima u modernizaciju željeznice, javni prevoz i zelenu urbanu mobilnost

Od 2015. godine znatan dio ulaganja usmjeren je na putnu infrastrukturu, dok željeznica i dalje ostaje zapostavljena i nedovoljno finansirana. Pruga Podgorica–Bar funkcioniše sa prosječnom brzinom manjom od 60 km/h i prevozi svega 8% domaćeg teretnog saobraćaja, dok ciljevi EU u oblasti klime podrazumijevaju preusmjeravanje 30% drumskog tereta na relacijama dužim od 300 km na željeznicu do 2030. godine. Izdvajanje EBRD-a od 330 miliona eura za unapređenje željeznice pokazuje interesovanje donatora za ulaganja u ovaj sektor. Obnovom pruga i njihovom integracijom u EU TEN-T Mediteranski koridor dodatno bi se diverzifikovali turistički tokovi, rasteretio obalni pojas od saobraćajnih gužvi i smanjile emisije štetnih gasova. Uz to, potreban je širi napor za poboljšanje uslova javnog prevoza i jačanje zelene urbane mobilnosti.

Preporučuje se da Vlada:

- (a)** usvoji program modernizacije željeznice kao ključni dodatak Strategiji razvoja saobraćaja;
- (b)** ubrza podršku nacionalnim i lokalnim sistemima javnog prevoza i instrumentima zelene urbane mobilnosti;
- (c)** integriše sveobuhvatnu rodnu analizu u izradu javnih saobraćajnih politika. S obzirom na to da se žene, u prosjeku, više oslanjaju na javni prevoz i češće hodaju, neophodno je obezbijediti široku pokrivenost i dati prioritet njihovoj bezbjednosti.

Fotografija 2.12

Zastarjela željeznička infrastruktura



14. Podstaci opštine da razvijaju Dobrovoljne lokalne preglede za COR

Nijedan grad ili opština u Crnoj Gori nije izradio dobrovoljni lokalni pregled. Globalna iskustva gradova i opština koje su pripremale ove preglede⁹³ pokazuju⁹⁴ da su u pitanju važni alati za ocjenu politika gradova, opština ili regiona prema kriterijumima održivog razvoja, identifikovanje mogućih dilema i određivanje prioriternih oblasti. Osim toga, dobrovoljni lokalni preglede pružaju priliku lokalnim i regionalnim vlastima da pokažu inicijativu i jasno iskažu posvećenost održivijim, transparentnijim praksama i većoj odgovornosti. Mogu služiti kao podloga pri obezbjeđivanju finansiranja i resursa od međunarodnih donatora ili nacionalnih tijela. Lokalne i regionalne vlasti koje pripremaju dobrovoljne lokalne preglede uspostavljaju nova međunarodna partnerstva i šire saradničke mreže, između ostalog i kroz inicijative i platforme pod okriljem Ujedinjenih nacija.

93 <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>.

94 <https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews>.

Ograničena dostupnost statističkih podataka ne bi trebalo da obeshrabri izradu dobrovoljnih lokalnih pregleda, jer su lokalne vlasti i drugi subjekti već u posjedu većeg dijela potrebnih informacija. Uz to, mogu se koristiti i kvalitativni podaci i posredni pokazatelji. UNECE Regionalne smjernice za izradu dobrovoljnih lokalnih pregleda⁹⁵ iz 2024. godine navode da ih treba pripremati i u odsustvu potpunih kvantitativnih baza podataka, a da sam proces izrade dobrovoljnih pregleda često podstiče na uspostavljanje novih modaliteta prikupljanja relevantnih podataka

Preporučuje se da Vlada:

- (a) promoviše i omogući izradu dobrovoljnih lokalnih pregleda od strane lokalnih samouprava;
- (b) ponudi nacionalnu finansijsku podršku opštinama koje pionirski pripremaju ove preglede.

⁹⁵ Publikacija Ujedinjenih nacija, ECE/HBP/224, dostupno na: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/regional-guidelines-development-voluntary-local-reviews>.

Poglavlje III. STAMBENA POLITIKA

3.1 Uvod

Stambeni sektor u Crnoj Gori karakteriše pretežno privatno vlasništvo nad stambenim jedinicama, ograničeno javno stanovanje pod zakup i rastući izazovi priuštivosti, naročito za domaćinstva sa niskim i srednjim prihodima. Stambeni sektor se značajno transformisao od 1990-ih: između 1990. i 1995. godine 95% stambenog fonda je privatizovano⁹⁶, što je dovelo do dominacije vlasništva u odnosu na druge oblike stanarskog statusa. Vlasništvo nad stambenim jedinicama dodatno se podstiče kroz politike koje olakšavaju pristup subvencionisanim stambenim kreditima. Pored toga, sindikati su obezbjeđivali stanove za kupovinu uz značajne direktne i indirektne subvencije, čime su troškovi stanovanja dodatno umanjivani.

Iako je ova promjena mnogima omogućila vlasništvo nad stanom, istovremeno je stvorila i određene rizike, posebno za domaćinstva sa niskim prihodima koja nemaju sredstva za održavanje nepokretnosti. Za mnoge porodice, vlasništvo nad stanom postalo je izvor finansijskog pritiska uz postepeno pogoršanje životnih uslova, usljed troškova održavanja i popravki. Jedan od ključnih izazova Vlade je da odgovori na zahtjev za diverzifikacijom oblika stanarskog statusa i unaprijedi održavanje i renoviranje postojećeg stambenog fonda.

Kao rezultat navedenog, mnoge porodice pronašle su rješenje u neformalnom sektoru. Na nacionalnom nivou, približno 100.000 kuća nije upisano u državni katastar, iako bespravno izgrađeni objekti mogu biti upisani i mnogi su evidentirani u katastar⁹⁷. Neformalni sektor je česta pojava u zemljama u razvoju i tranzicionim zemljama sa slabim institucijama i neadekvatnim upravljanjem zemljištem i administracijom. U Crnoj Gori, razvoju neformalnog sektora dodatno doprinosi činjenica da se legalizacija ne može sprovesti bez prethodno riješenih prava korišćenja zemljišta, koja su često sporna ili se rješavaju kroz dugotrajne postupke.

Pristup adekvatnom i priuštivom stanovanju sve je teži zbog nesklada između prihoda domaćinstava i cijena stanova. Procjenjuje se da je odnos cijene stana i prihoda 1:8,6, što je više nego dvostruko u odnosu na referentni prag priuštivosti koji postavlja UN-Habitat. Prosječna mjesečna neto zarada u 2023. godini (792 Eur) ne omogućava priuštivo stanovanje po tržišnim uslovima bez značajnijih subvencija, posebno u Podgorici i primorskim opštinama, gdje turizam i investicije dodatno povećavaju tražnju.

Građevinski sektor ostaje aktivan, ali rast troškova i nedostatak kvalifikovane radne snage predstavljaju sve veća ograničenja. Prosječni troškovi izgradnje u januaru 2025. godine u Podgorici dostigli su 800 eur/m², bez zemljišta i komunalija, u poređenju sa 400–700 eur/m² u Tirani.

⁹⁶ Institut za izgradnju nekretnina i stanovanje, 2010; Procjena nedostataka u stambenom sektoru Crne Gore

⁹⁷ <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/188258/Lena%20Helleren.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (datum posjete: 14.07.2025).

Socijalno i priuštivo stanovanje u zakupu čini svega 0,6 % stambenog fonda, odnosno 2.331 jedinica u 24 opštine. Većina institucionalizovanih programa stanovanja, uključujući programe koji se sprovode preko stambenih zadruga, Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju i šeme stanovanja uz podršku poslodavaca, daje primat modelu vlasništva. Ovi programi se često oslanjaju na javne podsticaje (npr. besplatno zemljište i oslobađanje od plaćanja naknada za komunalno opremanje), ali se dugoročna javna korist umanjuje privatizacijom stanova nakon dodjele. Stambene zadruge u Crnoj Gori pretežno opslužuju određene profesionalne grupe, za razliku od inkluzivnijih, dohodovnih modela zadrugarstva u Zapadnoj Evropi. Projekat „1000+“, kao javno-privatna inicijativa subvencionisanih kredita za kupovinu stana, od 2010. godine obezbijedio je stambeno zbrinjavanje 1.552 porodice, ali takođe dodatno ojačao model vlasništva, umjesto rješenja zasnovanih na zakupu.

Mnoge socijalne kategorije, uključujući raseljena i interno raseljena lica, kao i Rome, Egipćane i druge manjine, trpe posljedice ovakvog uređenja. Crna Gora je 2013. godine potpisala Okvirni sporazum o Regionalnom stambenom programu (Regional Housing Programme - RSP) sa Bankom za razvoj Savjeta Evrope, obezbjeđujući trajna stambena rješenja za najranjivija raseljena i interno raseljena lica izgradnjom 646 stanova⁹⁸. Studija iz 2024. godine⁹⁹ pokazuje da mnoge romske i egipćanske zajednice i dalje žive u neadekvatnim uslovima, sa ograničenim pristupom vodi, električnoj energiji i sanitaciji. Osim toga, stanovnici neformalnih naselja suočavaju se sa dodatnim izazovima, jer legalizacija podrazumijeva i usklađivanje sa tehničkim standardima. Država je takođe obezbijedila besplatan smještaj ukrajinskim izbjeglicama sa statusom privremene zaštite u hotelu Sato, u primorskom gradu Sutomoru. Međutim, zbog nedostatka sredstava, ovaj aranžman je obustavljen 2025. godine¹⁰⁰.

Uprkos navedenim naporima, stambene potrebe, posebno ranjivih grupa i domaćinstava sa niskim dohotkom, ostaju nezadovoljene. Regionalne razlike su i dalje prisutne, pri čemu se sjeverni region suočava sa većim siromaštvom i manjim pristupom adekvatnom stanovanju. Neformalno stanovanje, problemi održavanja starijih zgrada i neregulisano tržište stambenog zakupa dodatno pogoršavaju već prisutnu stambenu nesigurnost. Da bi zadovoljila buduću stambenu potražnju i obezbijedila inkluzivan pristup, Crna Gora mora usvojiti raznovrsniju kombinaciju stambenih politika, ojačati sektor zakupa, unaprijediti standarde priuštivosti i izgraditi nacionalne i lokalne institucionalne kapacitete.

3.2 Zakonodavni okvir stambene politike

Ustav Crne Gore ne prepoznaje pravo na stanovanje kao jedno od temeljnih ljudskih prava. Iako je Crna Gora ratifikovala Evropsku socijalnu povelju i prihvatila obavezu primjene brojnih njenih

98 Predlog strategije stambene politike Crne Gore do 2034. godine
<https://www.gov.me/dokumenta/3d31df19-5b17-4627-b10e-a036c894f5d2>

99 Studija izvodljivosti socijalnog stanovanja Roma i Egipćana u osam opština u Crnoj Gori – dostupna na engleskom jeziku na linku <https://pjp-eu.coe.int/de/web/roma-integration/-/advancing-roma-inclusion-feasibility-study-for-social-housing-in-montenegro>

100 Na osnovu pisane korespondencije sa predstavnikom UNHCR-a u Crnoj Gori.

odredbi, nije prihvatila član 31 – „Pravo na stanovanje“. Ipak, proces pristupanja Evropskoj uniji u značajnoj mjeri oblikuje stambenu politiku i mjere inkluzije, posebno za Rome i druge manjinske zajednice. On takođe podrazumijeva izvještavanje o napretku u stambenom zbrinjavanju interno raseljenih lica, ostvarivanju prava radnika migranata (uključujući pravo na adekvatno stanovanje), zaštiti djece, pravima osoba sa invaliditetom i drugim relevantnim oblastima. S obzirom na to da je prihvatanje svih odredbi Evropske socijalne povelje postepen proces, Crna Gora će u budućnosti morati da prihvati i član 31.

Ipak, pristup stanovanju može se uređivati iako nije ustavno pravo, kao što je to slučaj u Austriji, Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. U tim državama pravo na stanovanje podržano je zakonima, stambenim politikama i međunarodnim obavezama.

Glavne zakonske odredbe o stanovanju i povezanim pitanjima u Crnoj Gori uključuju sljedeće:

Zakon o socijalnom stanovanju (“Sl. list CG”, br. 35/13 i 84/24)

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način ostvarivanja prava na socijalno stanovanje i druga pitanja od značaja za socijalno stanovanje. Član 2 Zakona navodi: „socijalno stanovanje [...] je stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbjeđuje pojedincima ili domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da riješe pitanje stanovanja“. Definicija upućuje na dva ključna indikatora: standard stanovanja i manjak priuštivog stanovanja na tržištu, međutim, bez njihove detaljnije razrade. Na primjer, ne postoje odredbe za mjerenje dostupnosti priuštivog stanovanja. Član 3 se odnosi na „pravo na socijalno stanovanje“, ali Zakon ne uređuje slučajeve kada se ovo pravo ne ostvaruje, niti omogućava potencijalnim korisnicima da traže zaštitu ovog prava pred sudom.

Takođe nije jasno da li socijalno stanovanje podrazumijeva samo stanovanje pod zakup ili uključuje i vlasništvo. Član 26 predviđa javno-privatna partnerstva za socijalno stanovanje, ali ne daje detalje o sprovođenju niti ostavlja mogućnost donošenja podzakonskih akata koji bi to uredili. Štaviše, odredbe o zakupnini u socijalnom stanovanju (član 17) nisu dovoljno podsticajne da privuku interes privatnog sektora za partnerstva u oblasti socijalnog stanovanja. Zakon ne pominje ni beskućnike, ni kao posebnu kategoriju ni kao prioritetnu ciljnu grupu stambene politike, te ne pruža rješenja za beskućništvo¹⁰¹.

Uopštene odredbe Zakona omogućavaju fleksibilnost, ali ostavljaju prostor za različita tumačenja, što ukazuje na potrebu temeljne revizije. Vlada je otpočela aktivnosti na izradi novog zakona o stambenoj podršci koji bi zamijenio postojeći, ali on u vrijeme izrade ovog izvještaja još nije bio izrađen. Prema Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, ključne novine trebalo bi da obuhvate proširenje kategorija korisnika, osnivanje nacionalne agencije za stanovanje sa regionalnim ograncima i zabranu prodaje državnog zemljišta. Ipak, pored ovih mjera, poželjno je u zakon ugraditi i savremena informaciona rješenja, kao i jasne odrednice koje upućuju na ekonomsku, socijalnu, ekološku i kulturnu održivost.

101 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21644&langId=en>.

Strategija stanovanja Crne Gore

Nova Strategija stambene politike Crne Gore do 2034. godine usvojena je u junu 2025. godine zamijenivši prethodnu strategiju, koja je obuhvatala period 2011–2020. Ranija strategija definisala je tri prioriteta strateška cilja:

povećanje dostupnosti stanovanja,

podrška razvoju javnog i privatnog sektora zakupa i

unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenog fonda.

Sprovodila se kroz Akcione planove 2011–2015 i 2015–2020. Strateški ciljevi su realizovani 74 %, uglavnom u okviru prvog i trećeg cilja. Drugi cilj nije ostvaren, jer se broj stanova za zakup nije povećao.

Nova strategija do 2034. godine, usvojena 2025. godine, nadovezuje se na prethodnu i uvažava sve međunarodne, regionalne i nacionalne dokumente koji direktno ili indirektno utiču na stanovanje. Glavni strateški ciljevi su:

jačanje regulatornog okvira stanovanja,

unapređenje kvaliteta stanovanja,

povećanje dostupnosti priuštivog stanovanja i

unapređenje politike zakupa.

Strategija definiše glavni problem koji treba riješiti kao: „nedovoljan broj priuštivih stanova za sve kategorije lica kojima stambeno pitanje nije riješeno“. Priuštivo stanovanje se definiše kao stanovanje obezbijeđeno po zakupnini ili prodajnoj cijeni ispod tržišne vrijednosti i dodijeljeno pod posebnim uslovima. Međutim, iako Strategija identifikuje priuštivo stanovanje, Zakon o stanovanju treba da obezbijedi standardnu definiciju priuštivosti. Strategija takođe sadrži mjere za obezbjeđivanje priuštivog stanovanja i unapređenje stambenog fonda.

Međutim, Strategija je deskriptivna, bez konkretnih procjena jaza u priuštivosti stanovanja. Ne definiše mjere za identifikovanje, prikupljanje i analizu podataka i indikatora o obimu i vrsti potrebnog stanovanja. Odredbe o priuštivom stanovanju upućuju na neke postojeće programe koji su u toku, kao što su program energetske efikasnosti Eko-fonda i adaptacija pojedinih jedinica na Vrelima Ribničkim.

Među novim projektima, Strategija se osvrće na projekat Velje Brdo u Podgorici, koji ima za cilj da obezbijedi oko 20.000 stanova za prodaju po priuštivim cijenama. Između dva posljednja popisa (2011–2023) stambeni fond Podgorice povećao se za 22.000 stanova. Ovaj podatak sugerise da bi Velje Brdo moglo nositi najveći dio novih razvojnih projekata u narednih deset godina, iako bi razvoj trebalo ravnomjernije raspodijeliti po različitim djelovima grada. Takođe je upitno da li je tako obiman projekat opravdan, imajući u vidu potrebu raspodjele resursa širom

grada i ka drugim regionima i opštinama kojima je potrebna podrška za raznovrsne stambene programe. Projekat ovakvih razmjera mogao bi nositi dugoročne rizike, ukoliko nije zasnovan i razvijen na naučnoj, demografskoj i analizi potreba.

Operativni strateški cilj 3.2 navodi: „Razvoj alternativnih modela stanovanja za specifične grupe i lica u riziku od beskućništva, uključujući i adaptaciju stambenih jedinica u postojećim zgradama, izgradnju stambenih jedinica za sve posebne grupe lica, uključujući Rome i Egipćane, kao i socijalno ugrožene porodice“. Da bi se omogućila implementacija, neophodno je u potpunosti identifikovati i registrovati državnu imovinu, uključujući i imovinu u vlasništvu lokalnih samouprava, a pri izradi stambenih modela potrebno je uvrstiti i odredbu o kulturnoj adekvatnosti.

3.3 Institucionalne nadležnosti

Stambena politika i njeno sprovođenje prvenstveno su u nadležnosti Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine. Međutim, i druga ministarstva su uključena kroz finansiranje stanovanja za svoje zaposlene, poput ministarstava nadležnih za javno zdravlje, obrazovanje, državne službenike i policiju. Druga ministarstva bave se raseljenim licima iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske, kao i interno raseljenim licima sa Kosova*. Stambene politike su takođe indirektno pogođene radom ministarstava nadležnih za rad, socijalnu zaštitu, energetiku, životnu sredinu, privredni razvoj i finansije. Lokalne samouprave su takođe uključene, jer je stanovanje vitalno za njihove zajednice..

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine

Ovo ministarstvo je nadležna institucija u oblasti stambene politike, uključujući planiranje, prostorni razvoj i obezbjeđivanje dostupnosti stambenog fonda. Direktorat za stanovanje u ovom ministarstvu uređuje i sprovodi stambene programe i podijeljen je na četiri direkcije:

Direkcija za unapređenje politika stanovanja, koja vrši poslove koji se odnose na: izradu strategija, programa i projekata u oblasti razvoja, posebno upravljanja i održavanja stambenog fonda, te praćenje njihovog sprovođenja;

Direkcija za socijalno stanovanje, koja vrši poslove koji se odnose na izradu strategija, programa i projekata u oblastima socijalnog stanovanja i praćenje njihovog ostvarivanja;

Direkcija za inspekcijski nadzor iz oblasti stanovanja, koja vrši poslove koji se odnose na praćenje sprovođenja pravnih akata; i

Direkcija za normativno pravne poslove, koja vrši poslove koji se odnose na izradu nacrti i predloga zakona, podzakonskih akata i drugih propisa iz oblasti stanovanja; davanje mišljenja na nacrti i predloge zakona i drugih propisa koje pripremaju drugi organi; praćenje zakonske regulative u oblasti stanovanja.

Struktura Direktorata predviđa 19 zaposlenih i jednog generalnog direktora, ali je u junu 2025.

bilo zaposleno samo 9 službenika, dok je preostalih 10 radnih mjesta trebalo popuniti. Promjene u vlasti odražavaju se i na reorganizaciju ministarstava, pa ovo Ministarstvo, koje je ranije bilo nadležno i za neformalno stanovanje, više ne obuhvata tu oblast.

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije upravlja socijalnom i dječjom zaštitom, zaštitom porodice, penzijsko-invalidskim osiguranjem, kao i boračko-invalidskom zaštitom. Pruža stambenu podršku licima u riziku, uključujući beskućnike, trudnice bez porodične podrške, osobe sa invaliditetom i žrtve porodičnog nasilja. Takođe saraduje sa lokalnim samoupravama i nevladinim organizacijama na razvoju usluga zasnovanih na potrebama zajednice.

Ministarstvo je bilo nacionalni partner Regionalnog stambenog programa (vidi niže). Objekti socijalnog stanovanja izgrađeni ili kupljeni sredstvima obezbijeđenim od strane Vlade prenose se jedinici lokalne samouprave radi izdavanja u zakup u skladu sa odredbama ovog zakona. Prioritetne grupe za socijalno stanovanje, uređene Zakonom o socijalnom stanovanju, spadaju u djelokrug ovog ministarstva, ali ono ne bi trebalo da sprovodi stambene programe jer za to postoji posebno resorno ministarstvo, koje treba da dobije odgovarajuće nacionalne stambene resurse. Vlada Crne Gore bi, stoga, trebalo da razmotri objedinjavanje svih relevantnih resursa na nacionalnom nivou u okviru ministarstva nadležnog za razvoj stambenih politika..

Lokalna samouprava

Ustav prepoznaje opštine kao osnovni oblik lokalne samouprave i propisuje da u obavljanju poslova za lokalno stanovništvo opštine imaju autonomiju. Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine treba da stvaraju uslove za neposrednije i efikasnije obavljanje poslova i zadovoljavanje lokalnih potreba. To se zasniva na principima demokratije, ravnopravnosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomije, zakonitosti, učešća javnosti i saradnje svih učesnika na državnom i drugim nivoima¹⁰².

Član 27 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 02/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22, 81/25) propisuje stanovanje kao funkciju lokalne samouprave koja se obavlja u skladu sa zakonom i drugim propisima. Stav 10 tog člana navodi da lokalna samouprava „uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđivanju uslova za održavanje stambenih zgrada“. Nadalje, zakon daje ovlašćenje građanima „da odlučuju i učestvuju u procesima odlučivanja radi rješavanja lokalnih potreba i interesa, [...] u uređenju naselja, stanovanju, zaštiti i unapređenju životne sredine [...]“.

Odredbe Zakona o ulozi lokalne samouprave u stanovanju grupisane su oko dva segmenta: prvi je fokusiran na socijalnu zaštitu, sa ciljem rješavanja stambenih pitanja ranjivih grupa, a drugi na pitanja vezana za održavanje etažnog vlasništva po kondo modelu.

102 <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC178907/>.

Član 6 Zakona o socijalnom stanovanju (2013.godine) propisuje da lokalni organi usvajaju godišnje lokalne programe socijalnog stanovanja, sa posebnim fokusom na:

- lica na teritoriji jedinice lokalne samouprave čije stambeno pitanje treba riješiti u skladu sa zakonom,
- obim i uslove za dodjelu sredstava privredi, preduzećima, fizičkim licima i stambenim zajednicama, zajedno sa metodama povraćaja,
- detaljne kriterijume za utvrđivanje zakupnine za korišćenje stana, u skladu sa zakonom.

Od 2014. godine, kada je Zakonom o socijalnom stanovanju prvi put propisana obaveza usvajanja lokalnih programa socijalnog stanovanja, 21 opština je izradila najmanje jedan takav plan, dok četiri opštine nisu izradile nijedan – među njima su novoosnovana opština Zeta i Glavni grad Podgorica. Andrijevića je u periodu 2014–2025 usvojila planove osam puta, a Nikšić šest puta.

Nacrti lokalnih programa socijalnog stanovanja koje izrađuju opštine dostavljaju se Ministarstvu radi provjere usklađenosti sa zakonskim zahtjevima, ali Ministarstvo ne prati njihovo sprovođenje. Slaba primjena ove zakonske obaveze ukazuje na nedovoljno interesovanje opština, ali i na ograničene kapacitete i znanje, kao i na manjak finansijskih sredstava potrebnih za izradu planova i realizaciju predviđenih mjera.

Vlada namjerava da uspostavi Nacionalni stambeni fond, čija je uloga obezbjeđivanje različitih kategorija socijalnog i priuštivog stanovanja. Fond bi imao regionalne podružnice koje bi pokrivale jednu veću opštinu, kao i više manjih opština. U većini zemalja EU, stanovanje je u nadležnosti lokalne samouprave, dok nacionalne vlade pružaju podršku kroz zakonodavni okvir i finansiranje. Međutim, u Crnoj Gori, gdje opštine imaju mali broj stanovnika i ograničene kadrovske kapacitete i resurse, decentralizacija stambenih funkcija možda ne bi bila djelotvorna, a regionalne podružnice Stambenog fonda mogle bi da omoguće uravnoteženiju raspodjelu resursa. Ipak, Vlada bi paralelno trebalo da radi na jačanju kapaciteta na lokalnom nivou kroz fazni plan, počev od većih opština i onih sa višim indeksom razvijenosti.

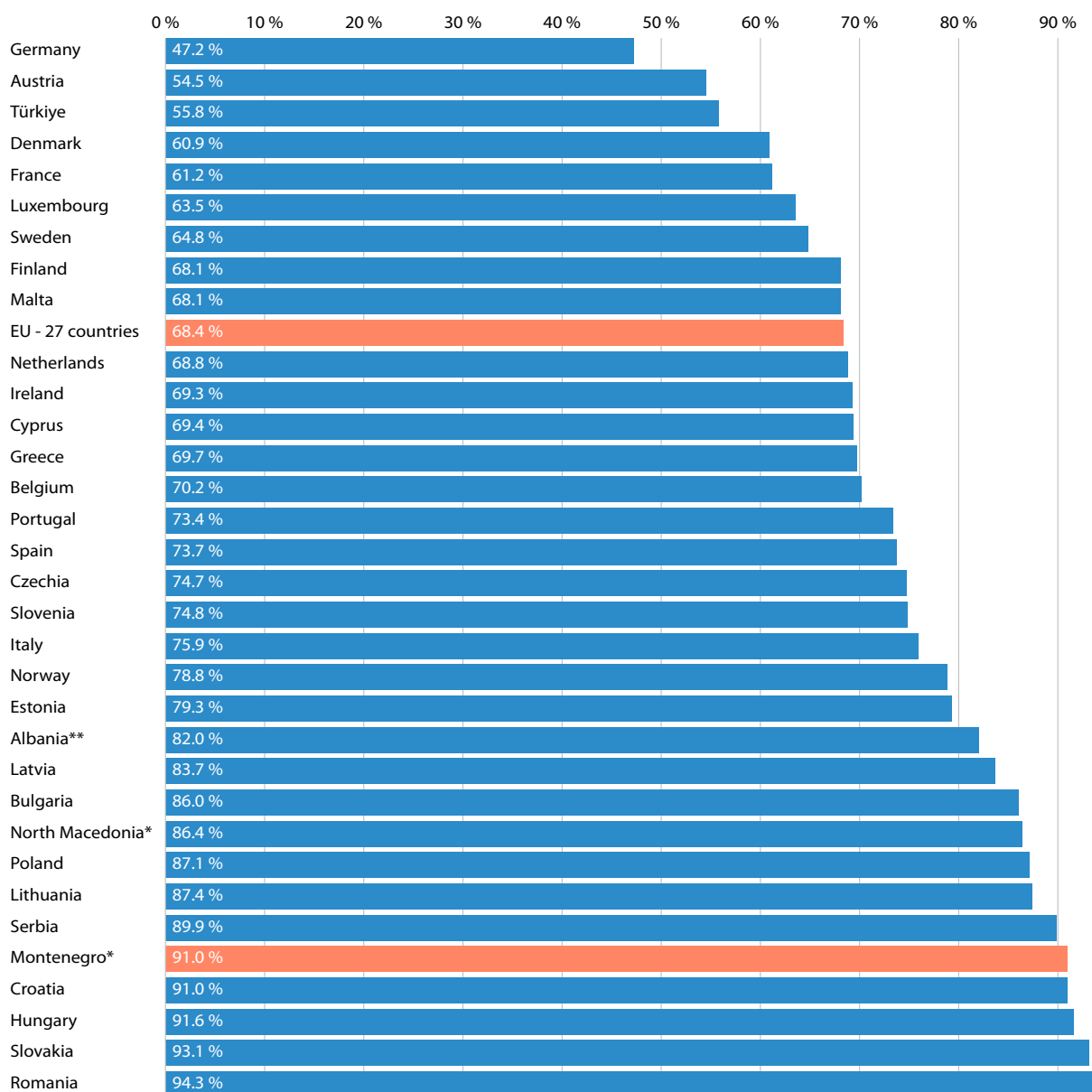
3.4 Stambeni fond i stambena izgradnja

Crna Gora je sprovela reforme slične onima u drugim tranzicionim zemljama, prenoseći privatizovani stambeni fond u državnom vlasništvu na postojeće stanare. To je dovelo do visokog udjela vlasništva nad stanovima, dodatno podstaknutog politikama koje su nakon 1990-ih podržavale ovaj oblik stanovanja. Prema podacima¹⁰³ iz 2022. godine, 91% crnogorskih domaćinstava živjelo je u privatnim stambenim jedinicama, što je gotovo jednako kao u Mađarskoj (90,5%), Hrvatskoj (91,2%) i Srbiji (91,6%), ali niže nego u Albaniji (95,9%), Rumuniji (95,6%) i Slovačkoj (93,6%) (Grafik 3.1).

103 <https://tradingeconomics.com/montenegro/home-ownership-rate>; datum posjete: maj 2025.

Iako visok udio vlasništva nad stanovima ukazuje na akumulaciju imovine, on ujedno govori o slaboj dostupnosti dugoročnog najma i ograničenom izboru stambenih rješenja, posebno za mlada domaćinstva i radnike koji se često sele. Neformalno izdavanje stanova je široko rasprostranjeno, naročito u primorskim opštinama i u glavnom gradu, a u zvaničnoj statistici je u velikoj mjeri nedovoljno evidentirano. To otežava izradu djelotvornih stambenih i poreskih politika

Grafik 3.1 Stopa stanovanja u sopstvenom vlasništvu u Evropi, u %



Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20\(both%2091%20%25\).](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20(both%2091%20%25).)

Napomena: Najnoviji podaci su iz 2024; (*) Za Crnu Goru i Sjevernu Makedoniju, podaci su iz 2022; (**) Za Albaniju, podaci iz Popisa 2023: <https://www.instat.gov.al/temat/censet/censet-e-popullsisë-dhe-banesave/#tab2>

Stambeni sektor je ključna komponenta crnogorske privrede, jer odražava potražnju za stambenim prostorom i razvoj građevinske industrije. U ovom sektoru zabilježen je procvat stambene gradnje, kroz izgradnju objekata kolektivnog stanovanja, luksuznih vila i nekretnina namijenjenih turizmu, što je u najvećoj mjeri podstaknuto rastom turizma, ali i urbanizacijom i stranim investicijama. Stambena izgradnja bila je važan doprinos ekonomskom rastu, uz značajne razvojne projekte u većim gradovima poput Podgorice, Budve i Kotora. U 2023. godini, udio bruto dodate vrijednosti građevinskog sektora zajedno sa djelatnostima u oblasti nekretnina iznosio je 8,8% BDP-a, dok je građevinski sektor samostalno doprinio sa 3,5%¹⁰⁴.

Popisom stanovništva i stanova, sprovedenim 2023. godine, u Crnoj Gori je evidentirano ukupno 392.909 stanova, što je 78.205 više nego na prethodnom popisu iz 2011. godine. Međutim, samo 72 % stanova namijenjeno je za stanovanje, dok se ostatak koristi u druge svrhe: na primjer, za turističku djelatnost i stanove za odmor.

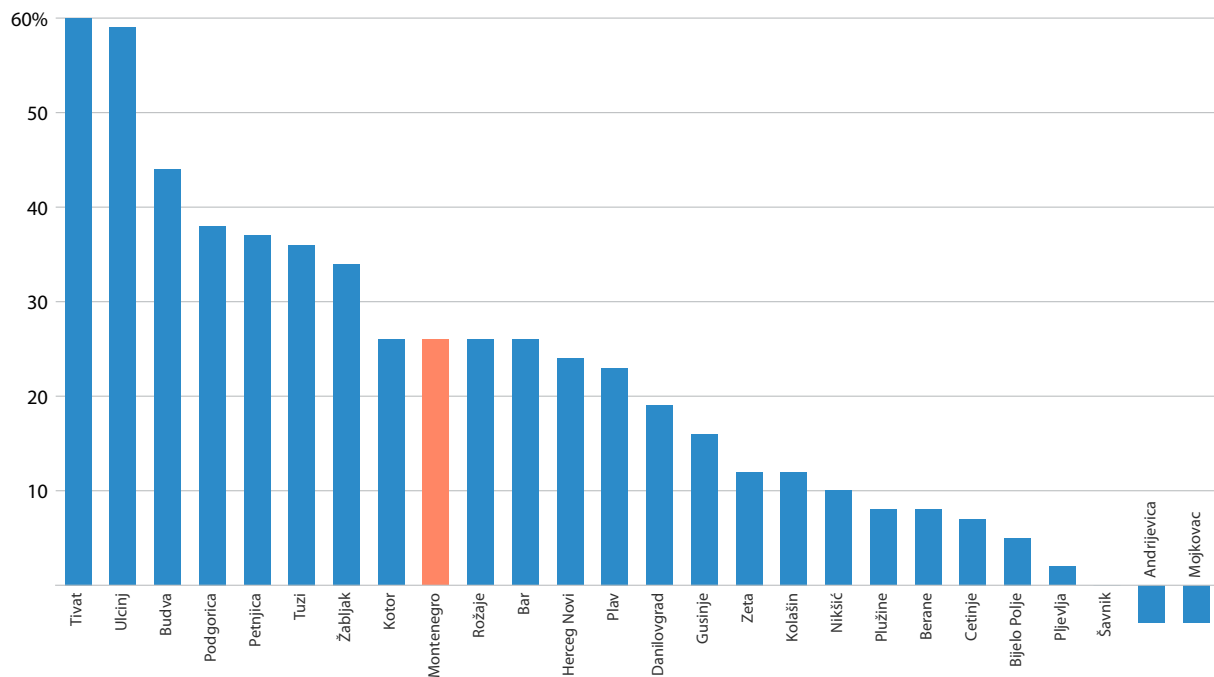
Prema nekim procjenama, između 1990. i 2023. godine, stambeni fond se uvećao za 152.556 stanova, što čini 54 % ukupnog fonda. U prosjeku, intenzitet nove stambene izgradnje u Crnoj Gori između dva posljednja popisa odgovarao je godišnjem rastu od oko 2 % ukupnog fonda. Ovaj pokazatelj je gotovo dvostruko viši od prosjeka EU (0,9 %) i iznad najviših vrijednosti zabilježenih u 2022. godini: Luksemburg (1,8 %) i Poljska (1,5 %). Najniže stope izgradnje, ispod 0,5 %¹⁰⁵, zabilježile su Letonija, Portugal, Španija, Mađarska i Slovenija.

Iako je stambeni fond između dva popisa (2011 i 2023) porastao za 26 %, stanovništvo je poraslo samo za 2 %, a broj domaćinstava za 15 %. Dakle, stambeni fond rastao je znatno brže od stanovništva, uz neravnomjernu distribuciju investicija. Statistički podaci ukazuju da je stambena izgradnja najintenzivnija u primorskim opštinama i u Podgorici, dok su opštine u unutrašnjosti zemlje zabilježile smanjenje broja stanova (Andrijevića i Mojkovca) ili tek neznatan rast (Šavnik i Pljevlja, manje od 0,5 %) (Grafik 3.2).

104 https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Godisnji%20BDP%202023_cm.pdf

105 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf>

Grafik 3.2 Procenat rasta stambenog fonda između dva popisa (2011 i 2023)



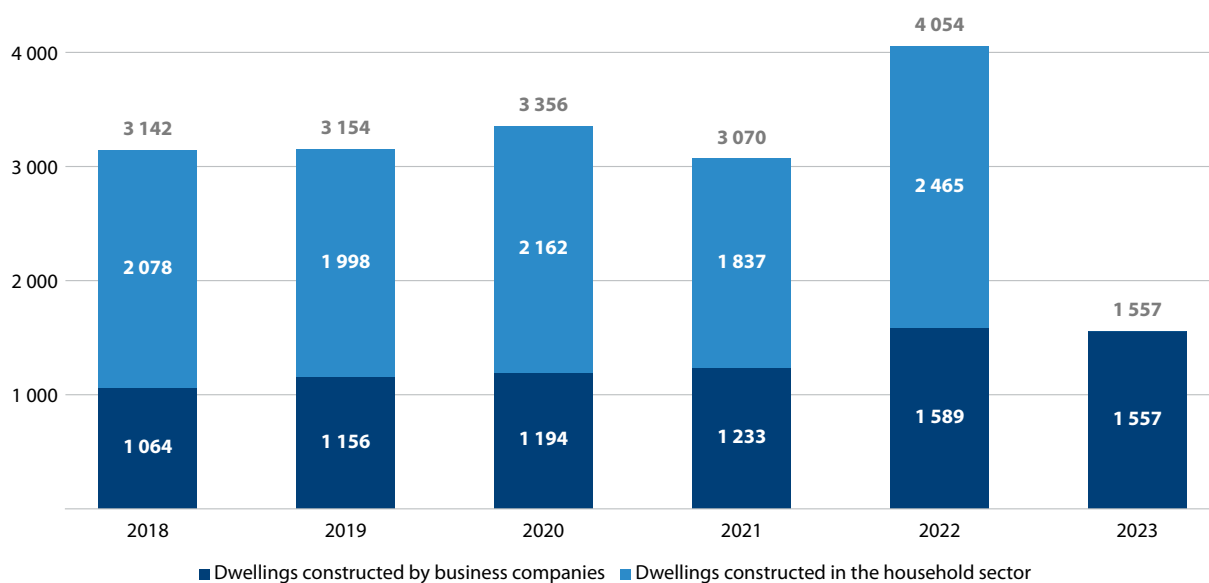
Izvor: MONSTAT, Popis 2011 i Popis 2023

U 2011. godini Crna Gora je imala 508 stanova na 1.000 stanovnika, dok je u 2023. ta vrijednost bila 23 % viša i iznosila 627 stanova na 1.000 stanovnika . Ovaj pokazatelj je 21 % iznad prosjeka EU od 517 stanova na 1.000 stanovnika.¹⁰⁶ Tokom 2022. godine Crna Gora je zabilježila relativno visoku stopu nove stambene izgradnje, pri čemu su završeni novi stanovi činili 1,7 % ukupnog postojećeg stambenog fonda, što je gotovo dvostruko u odnosu na prosjek EU za istu godinu.¹⁰⁷ U 2023. došlo je do blagog pada broja završenih stanova izgrađenih od strane privrednih društava (Grafik 3.3). Ono što je još uočljivije jeste pad broja građevinskih dozvola i prijava gradnje u odnosu na vrhunac iz 2017. godine (Grafik 3.4), što se može objasniti usvajanjem novog Zakona o uređenju prostora i žurbom investitora da obezbijede dozvole prije stupanja zakona na snagu 2018. godine, kako bi izbjegli kašnjenja ili neizvjesnost.

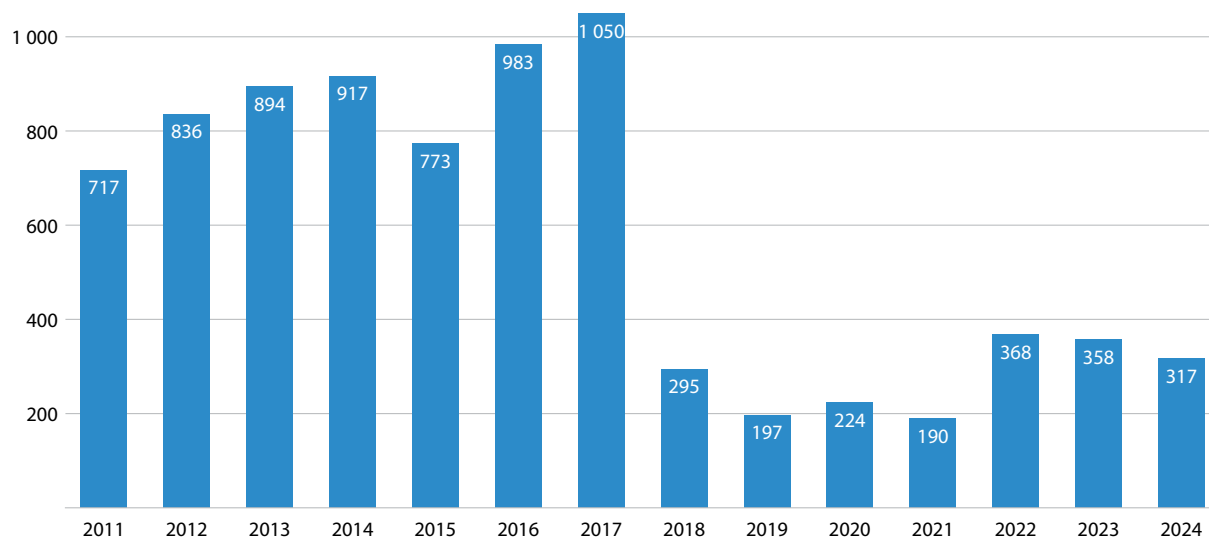
¹⁰⁶ OECD (2024), OECD Affordable Housing Database - indicator HM1.1. Housing stock and construction, <https://oe.cd/ahd>; and <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf>.

¹⁰⁷ Ibid.

Grafik 3.3

 Broj završenih stanova po godinama (za 2023. ne postoje podaci o broju završenih stanova u sektoru domaćinstava¹⁰⁸)

 Izvor: <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/15.pdf>
Grafik 3.4

Broj izdatih građevinskih dozvola

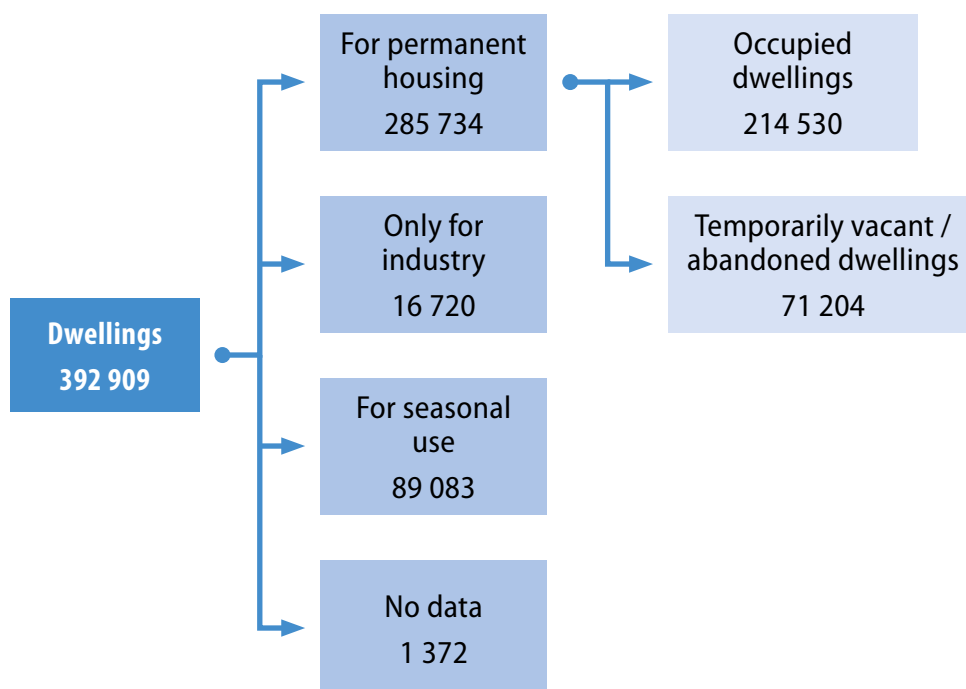

 Source: MONSTAT¹⁰⁹

¹⁰⁸ Za 2023. godinu nema podataka o broju završenih stanova u sektoru domaćinstava

¹⁰⁹ https://monstat.org/uploads/files/gradjevinarstvo/Gra%C4%91evinske%20dozvole/2025/1/Dinami%C4%8Dka%20baza_Gra%C4%91evinske%20dozvole%20i%20prijava%20radova.xlsx.

Ove pokazatelje stambenog obezbjeđenja potrebno je analizirati u korelaciji sa drugim podacima, kao što su prazne kuće, sekundarne stambene jedinice, stanovi koji se koriste u turističke svrhe poput Airbnb, te napuštene kuće i stanovi. Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023, 72,72 % stambenog fonda klasifikovano je kao jedinice za stalno stanovanje, u poređenju sa 64 % u 2011, što ukazuje na trend smanjenja praznih i privremeno praznih stambenih jedinica, iako taj udio i dalje ostaje visok - 27 %. Međutim, od stanova za stalno stanovanje, samo 75 % su nastanjeni stanovi, dok su ostali privremeno prazni ili napušteni, što znači da je od ukupnog broja stanova za stanovanje u Crnoj Gori samo 54 % kontinuirano nastanjeno (Grafik 3.5).

Grafik 3.5 **Struktura stanova u Crnoj Gori, prema načinu korišćenja i nastanjenosti**

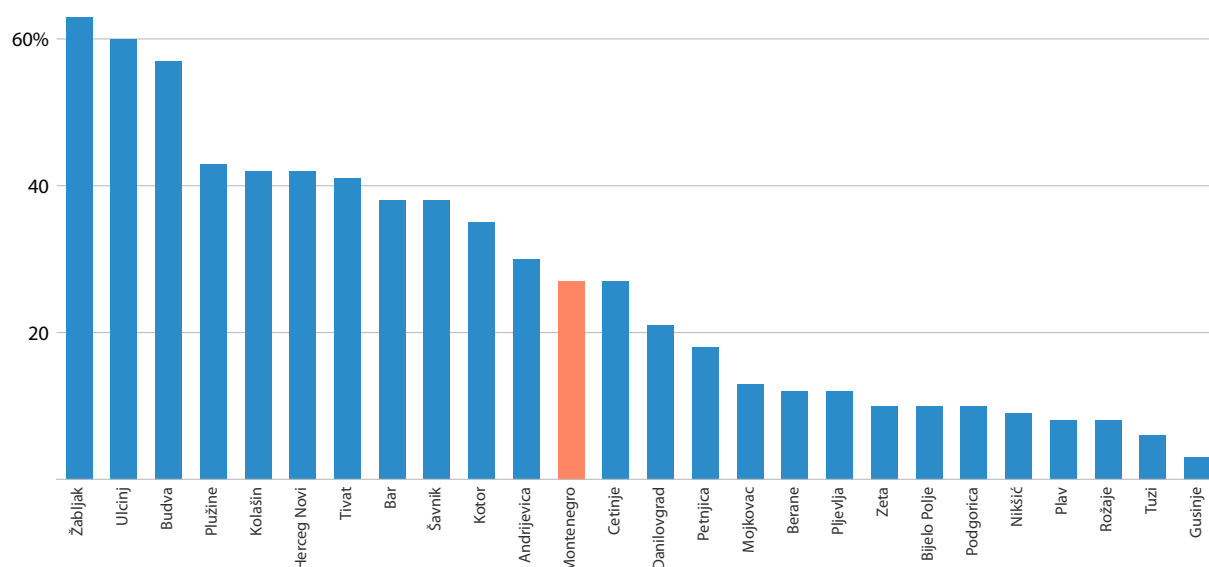


Izvor: MONSTAT, Popis 2023; Broj stanova i vrsta korišćenja po opštinama u Crnoj Gori

Fenomen nenastanjenih/napuštenih (praznih) stanova tipičan je za zemlje Južne Evrope, koje generalno imaju visoke stope, uključujući stanove koji se koriste za turizam i kao sekundarne stambene jedinice, u rasponu od 35 % u Grčko¹¹⁰, 33 % u Albaniji, 36,6 % u Sjevernoj Makedoniji¹¹¹, 31 % u Portugalu i 28 % u Španiji¹¹². Ipak, za Crnu Goru odnos od 54 % nastanjenih stanova prema ukupnom broju stanova, odnosno, činjenica da je čak 46 % stambenih jedinica prazno predstavlja alarmantno stanje na stambenom tržištu, koje je neophodno rješavati politikama zasnovanim na dokazima. Te politike bi trebalo da budu usmjerene na to da se, u najvećoj mogućoj mjeri, stanovi vrate u stalnu upotrebu i nastanjenost.

Raspodjela stalno nastanjenih stanova među opštinama značajno se razlikuje (Grafik 3.6). Opštine sa preko 50 % stanova koji se ne koriste za stalno stanovanje nalaze se u primorskom regionu, što je razumljivo zbog „kondo-turizma“¹¹³. U sjevernim opštinama glavni uzrok je depopulacija. Žabljak je, na primjer, povećao broj stanova za više od 30 % između 2011. i 2023. godine, uprkos smanjenju stanovništva od 18 %.

Grafik 3.6 Procenat stanova koji se ne koriste za stalno stanovanje



Izvor: Izračunato na osnovu podataka MONSTAT-a o rezultatima popisa održanog 2023. godine¹¹⁴.

Napomena: Statističke kategorije stambenih jedinica uključuju: „za stalno stanovanje“, „samo za obavljanje djelatnosti“, „za sezonsko korišćenje“ i „bez podataka o načinu korišćenja“; na grafiku je predstavljen broj stanova koji nisu namijenjeni stalnom stanovanju u odnosu na ukupan broj stanova, po opštinama.

110 [https://housing360.eteron.org/vacant-houses/#:~:text=According%20to%20data%20gathered%20by,1 \(data from 2011 Census\).](https://housing360.eteron.org/vacant-houses/#:~:text=According%20to%20data%20gathered%20by,1 (data from 2011 Census).)

111 <https://telegرافي.com/en/kriza-rrit-cmimet-e-banesave-ne-maqedoni-ne-disa-qytete-meter-katrori-arrin-ne-2500-euro/>

112 Izvor podataka za Portugaliju i Španiju: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf \(posljedna godina 2022\); za Albaniju: popis 2023.](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf (posljedna godina 2022); za Albaniju: popis 2023.)

113 Zgrada planirana i izgrađena kao kondominijum (stanovi u privatnom vlasništvu), ali se pretežno koristi za kratkoročno izdavanje u turističke svrhe.

114 https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_STANOVI%202023_IL.pdf

Pojedine opštine u centralnom i sjevernom regionu bilježe niži udio nenastanjenih stanova uprkos padu broja stanovnika (Poglavlje II), što se može pripisati formiranju novih domaćinstava i ograničenoj ponudi nove stambene izgradnje. Međutim, i drugi faktori - poput migracionih obrazaca, nasljednih običaja i troškova gradnje - mogu uticati na kretanje broja praznih stanova i potrebno ih je dodatno analizirati, kako bi se u potpunosti razumjele lokalne stambene potrebe. Od ukupnog broja stanova u Crnoj Gori, najveći broj je u Podgorici - 86.886, odnosno 22,11 %, dok je najmanji u Gusinju - 1.897, što čini 0,48 % ukupnog broja¹¹⁵. Najveći dio stambenog fonda nalazi se u urbanim područjima. Tabela 3.1 u nastavku prikazuje raspodjelu ukupnog stambenog fonda i stanova po urbanim područjima, prema podacima popisa. Podaci o odnosu urbanog i ruralnog stanovanja prema popisu 2023. godine nisu bili dostupni tokom izrade ovog profila države. Udio stanova u urbanim područjima kontinuirano raste od 1981. godine, dostižući 63 % u 2011. i procijenjenih 68,7 % u 2024¹¹⁶, što ukazuje na relativno visok nivo urbanizacije. Povećanje prosječne veličine stana između 1971. i 2023. godine rezultiralo je povećanjem raspoložive stambene površine po osobi za 3,5 puta, dostižući 35 m² u poređenju sa 9,9 m² u 1971. Broj osoba po stanu smanjen je sa 4,6 na 2,2 u istom periodu. Međutim, ako se posmatra površina stanova koji se koriste za stalno stanovanje, površina po osobi iznosi 26,8 m². Poređenje stambene površine po stanovniku između zemalja i regiona može navoditi na pogrešne zaključke, zbog razlika u definisanju površine: u nekim državama računa se samo stambena površina, dok se u drugim uzima ukupna površina stana. Za Crnu Goru podatak se odnosi na korisnu površinu stana, mjerenu do unutrašnjih zidova¹¹⁷. Ta vrijednost je znatno niža nego u drugim zemljama Južne Evrope, ali je viša nego u državama Centralne i Istočne Evrope

Table 3.1 Stambeni fond u Crnoj Gori između 1971. i 2023. godine

	1971	1981	1991	2003	2011	2023
Ukupno stanova za stalno stanovanje	112 000	131 000	170 000	206 000	247 000	286 000
Urbana područja	42 000	70 000	99 000	125 000	155 000	NA
Procenat	38	53	58	61	63	NA
Prosječna površina/osoba	9.9	14.4	17.9	21.9	28.5	35.0
Broj osoba po stanu	4.6	4.2	3.6	3	2.5	2.2

Source: MONSTAT, Yearbook 2023; https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak_per_cent2023/15.pdf.

115 <https://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=4449>

116 [https://www.worldometers.info/world-population/montenegro-population/#:~:text=The%20population%20density%20in%20Montenegro,\(434%2C519%20people%20in%202025\)](https://www.worldometers.info/world-population/montenegro-population/#:~:text=The%20population%20density%20in%20Montenegro,(434%2C519%20people%20in%202025))

117 <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/15.pdf>

Fotografija 3.1

Stambena zgrada u Nikšiću



3.5 Stanovanje i životni uslovi

Stambeni uslovi mogu se procjenjivati na osnovu indikatora koji mjere nivo adekvatnosti stanovanja, u skladu sa tumačenjem Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR) (Komentari br. 4 i 7 o pravu na adekvatno stanovanje), kao i indikatora Ciljeva održivog razvoja (COR). Pravo na adekvatno stanovanje jedan je od preduslova za obezbjeđivanje adekvatnog životnog standarda; stoga će korišćenje ovih indikatora u kombinaciji sa COR pomoći nacionalnim i lokalnim administracijama da procijene kvalitet života i razviju politike za unapređenje.

Adekvatni životni uslovi

Povećanje prosječne veličine stanova može ukazivati na poboljšanje životnih uslova, ali je potrebno detaljnije sagledati kako je taj rast raspoređen među različitim društvenim grupama, regionima i naseljima. MONSTAT i drugi nacionalni izvori ne objavljuju podatke o stambenoj prenaseljenosti¹¹⁸. Ipak, podaci iz Eurostat anketa za 2022. godinu upućuju na zabrinjavajuće visoku stambenu prenaseljenost u Crnoj Gori od 63 % – najvišu među državama EU i zemljama kandidatima, te znatno iznad prosjeka EU od 17,1 %. Ovo je posebno izražajno imajući u vidu vrlo visok udio praznih, sezonski korišćenih i drugih nenastanjenih stambenih jedinica. Takvi podaci mogu sugerisati da su domaćinstva koja stvarno imaju potrebu za stanovanjem „stisnuta“

¹¹⁸ Prema Eurostatovoj definiciji, stambena prenaseljenost je visoka ako domaćinstvo ne raspolaže sa najmanje jednom prostorijom za domaćinstvo, jednom prostorijom za svaki par, jednom prostorijom za svaku samostalnu osobu uzrasta 18 i više godina, jednom prostorijom za svaki par samostalnih osoba uzrasta 12–17 godina i/ili jednom prostorijom za svaki par djece mlađe od 12 godina

u onome što statistika evidentira kao "nastanjene jedinice" – stanove koji se zaista mogu koristiti za život na lokacijama gdje su potrebni – a koji čine svega 54 % ukupnog stambenog fonda. U uslovima socijalne nejednakosti, najveći teret najvjerojatnije snose domaćinstva sa nižim prihodima.

Okvir 3.1 Kako EurOSTAT definiše visoku stambenu prenaseljenost

Stambena prenaseljenost se definiše kao procenat stanovništva koje živi u „prenatrprenom“ domaćinstvu. Smatra se da osoba živi u takvom domaćinstvu ako ono ne raspolaže sa najmanje:

- jednom prostorijom za domaćinstvo,
- jednom prostorijom po paru u domaćinstvu,
- jednom prostorijom za svaku samostalnu osobu staru 18 ili više godina,
- jednom prostorijom po paru samostalnih osoba istog pola starosti između 12 i 17 godina,
- jednom prostorijom za svaku samostalnu osobu starosti između 12 i 17 godina koja nije uključena u prethodnu kategoriju,
- jednom prostorijom po paru djece mlađe od 12 godina

Izvor: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate

Interno raseljene porodice, na primjer one koje su stambeno zbrinute kroz Regionalni stambeni program na Koniku u Podgorici, često trpe ekstremnu stambenu prenaseljenost. Ta pojava je naročito karakteristična za romske i egipćanske zajednice sa velikim brojem članova porodice, koje žive u stanovima standardne površine između 25 m² i 85 m². Shodno tome, iako stambeno zbrinute, može se smatrati da su ove porodice u stambenoj potrebi. UNHCR aktivno radi na unapređenju stambenih uslova za romske i egipćanske porodice, zagovarajući standarde koji odgovaraju većim domaćinstvima i sprječavaju dalju marginalizaciju¹¹⁹.

Vlada još nije usvojila standarde za adekvatne životne uslove, kao što su minimalna površina za različite veličine domaćinstava, definicija stambene (pre)naseljenosti po jedinici stana i drugi standardi priuštivosti za osobe sa invaliditetom.

Pristup vodi i sanitaciji

Još jedan važan indikator za procjenu adekvatnosti životnih uslova jeste pristup izvoru čiste vode, što odgovara indikatorima COR 6.1.1 i prava na adekvatno stanovanje (dostupnost usluga, materijala, opreme i infrastrukture). Prema rezultatima popisa, sprovedenog 2023. godine, iako 97 % stanovništva ima pristup vodosnabdijevanju, samo 81,5 % je priključeno na javni ili opštinski vodovodni sistem, dok se 19,5 % stanovništva oslanja na individualne izvore, kao što

119 Pisana komunikacija sa predstavnikom UNHCR.

su hidrofori ili bunari. Indikator COR 6.1.1 za Crnu Goru i popis stanovništva sproveden 2023. godine ne prikazuju podatke odvojeno za urbana i ruralna područja. Međutim, izvještaji ukazuju na velike razlike između ruralnih i urbanih područja u pristupu čistoj vodi¹²⁰. To je reprezentivnih teritorijalnih nejednakosti u obezbjeđivanju osnovne infrastrukture, posebno između primorskog i sjevernog regiona. Trideset dva % opština (n=8) ima 99,9 % stanova priključenih na sistem vodosnabdijevanja (javni i privatni), pri čemu Budva i Tivat imaju 100 %. Opštine sa najmanjim brojem stanova priključenih na sistem vodosnabdijevanja su Plužine i Šavnik - 78 % i 73 % - obje u sjevernom regionu.

Iako je stopa pristupa pijaćoj vodi visoka, samo 57 % stanovništva koristi sanitarne usluge kojima se upravlja na bezbjedan način¹²¹. Indikator COR 6.2.1 za Crnu Goru pokazuje veliki disparitet između urbanih i ruralnih područja: u urbanim područjima 64 % stanovništva ima pristup sanitarnim uslovima kojima se dobro upravlja, dok u ruralnim područjima taj pristup ima samo 43 %. Samo 52,9 % kanalizacionih sistema ruralnih domaćinstava priključeno je na javni sistem.

Sigurnost stanarskog statusa

Sigurnost stanarskog statusa predstavlja skup odnosa u vezi sa korišćenjem stana i zemljišta, uspostavljenih zakonom ili običajnim pravom, neformalnim putem ili kroz hibridne aranžmane, koji ljudima omogućavaju da žive u svojim domovima uz sigurnost, mir i dostojanstvo¹²². U Crnoj Gori, naročito u turističkim područjima i u glavnom gradu, stanovništvo može biti izloženo riziku nesigurnog stanarskog statusa, posebno u neformalnim naseljima i na neformalnom tržištu zakupa. Ipak, ne postoje dostupni podaci o prinudnim iseljenjima, niti relevantna istraživanja, ili izvještaji međunarodnih organizacija ili institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Moguće je, međutim, da se sigurnost stanarskog statusa na privatnom tržištu zakupa najčešće obezbjeđuje pisanim ugovorima, dok se u neformalnom stanovanju u većoj mjeri zasniva na usmenim dogovorima.

Lica koja žive u substandardnim i neformalnim naseljima

Neformalno stanovanje u Crnoj Gori predstavlja mješavinu neovlašćene gradnje, uključujući objekte koji krše urbanističke ili građevinske propise, i naselja koja su uspostavile romske i egipćanske zajednice. Stanovnici ovih neformalnih naselja često nemaju formalna prava svojine ili zakupa, što ih čini podložnim riziku prisilnog iseljenja. Ta područja obično nemaju pristup osnovnoj infrastrukturi i uslugama, kao što su vodosnabdijevanje, sanitacija, električna energija i odvoz otpada. Građevinski materijali i metode gradnje koje se koriste često nisu u skladu sa bezbjednosnim standardima, izlažući stanovnike opasnim životnim uslovima i povećavajući ranjivost na zemljotrese i požare.

120 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7213556>

121 <https://www.sdgmontenegro.me/en/6-2-1/>.

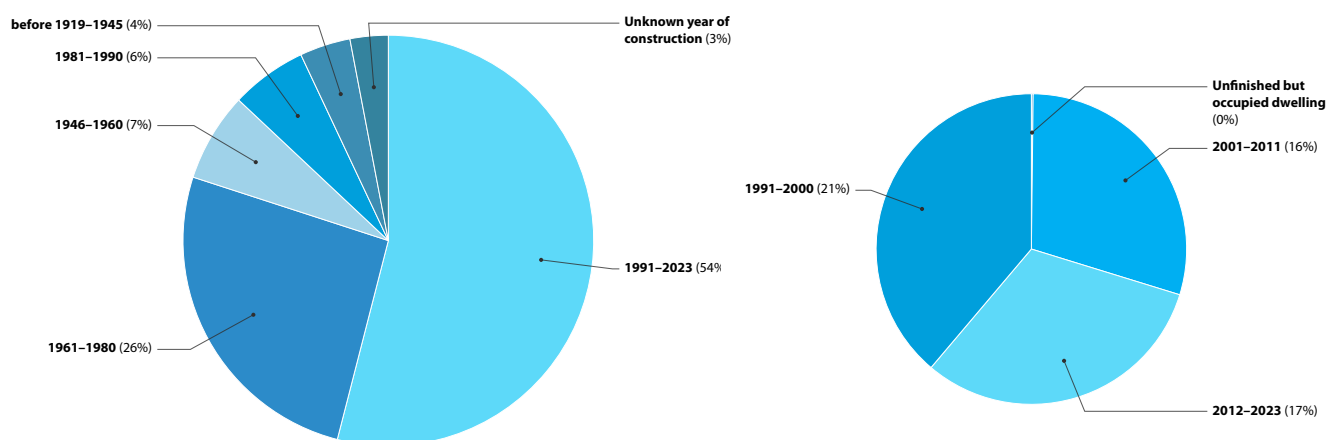
122 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>.

U 2020. godini, oko 8,8 % stanovništva živjelo je u substandardnim ili neformalnim naseljima ili uslovima neadekvatnog stanovanj¹²³a . U zakonodavstvu ne postoji definicija „substandardnog naselja“ ili „neadekvatnog stanovanja“. Uvođenje jasnih definicija omogućilo bi sistematično prepoznavanje ovih pojava i prikupljanje relevantnih podataka, izradu namjenskih programa, kao i praćenje njihove primjene i rezultata.

Kvalitet stambenog fonda

Kvalitet stambenog fonda u velikoj mjeri zavisi od njegove starosti, načina gradnje i materijala koji su korišćeni. Prema popisu iz 2011. godine, oko 70% ukupnog fonda izgrađeno je prije 1991. godine, što znači da je većina stanova tada bila starija od 40 godina. U periodu između popisa 2011. i 2023. godine fond je povećan za 56.686 stanova, pa je udio stanova izgrađenih prije 1990. godine opao na 46% ukupnog fonda (Grafik 3.7), u odnosu na 70% koliko je iznosio 2011. godine.

Grafik 3.7 Broj stanova za stalno stanovanje u 2023. godini, prema periodu izgradnje



Source: MONSTAT, Census 2023

123 <https://www.sdgmontenegro.me/en/11-1-1/>

Stambeni uslovi Roma i Egipćana

Prema podacima popisa sprovedenog 2023. godine, u Crnoj Gori je bilo 5.629 Roma (1,91 % ukupnog stanovništva) i 1.655 Egipćana. Od ukupnog broja, 54 % je živjelo u Podgorici, a ostali u Beranama, Nikšiću, Herceg Novom, Baru, Ulcinju i Bijelom Polju. Međutim, stvarni broj pripadnika ovih grupa može biti znatno veći, jer u Popisu mogu biti evidentirani kao pripadnici drugih etničkih grupa. Rezultati Istraživanja višestrukih pokazatelja (MICS istraživanje u Crnoj Gori 2018. godine) pokazuju da je velika vjerovatnoća da ove zajednice nemaju adekvatne uslove stanovanja. Gotovo 90 % Roma i Egipćana (RiE populacija) nije u mogućnosti da priušti tri od devet osnovnih životnih uslova, uključujući plaćanje zakupa, hipoteke, računa za komunalne usluge i grijanje¹²⁴. Oko 11,5 % pripadnika RiE populacije ne živi u odgovarajućem smještaju, 11,7 % nema pristup sanitarnim objektima, a 18,1 % nema snabdijevanje vodom u kući. Oko 40,3 % ima samo jednu sobu za spavanje, koju dijeli prosječno 3,3 osobe.

Žene i ostale ranjive kategorije

Žene u Crnoj Gori, posebno u ruralnim regionima i u domaćinstvima kojima upravljaju žene, i dalje se suočavaju sa nejednakostima u vlasništvu nad stanovanjem i pristupu stanovanju. Studija OEBS-a iz 2023. godine¹²⁵, zasnovana na podacima nacionalnog katastra, pokazuje da žene čine svega 36% vlasnika stambenih jedinica. Štaviše, samo četvrtina nepokretnosti je u isključivom vlasništvu žena, a među licima koja posjeduju pet ili više nepokretnosti, samo je jedna od pet osoba ženskog pola. Ovi podaci ukazuju na rodnu neravnotežu u pristupu stanovanju, ali i na potencijalne rizike koji proizlaze iz pripadnosti određenom polu, što može uticati na jednaka prava u stambenoj politici i ukazuje na potrebu ciljnih intervencija politika.

Regionalni stambeni program i slične inicijative usmjerene na rješavanje stambenih potreba dali su vidljive rezultate. Iako mjere nisu bile posebno rodno orijentisane, u praksi su pružile značajnu podršku domaćinstvima koja vode žene. Prema analizi sprovođenja projekta „1000+“, u četvrtoj fazi čak 63% korisnika subvencionisanih stambenih kredita činile su žene¹²⁶, što se u velikoj mjeri povezuje s činjenicom da je među njima bio visok udio samohranih majki i starateljki djece, zbog čega je stambeno zbrinjavanje ovih domaćinstava često tretirano kao prioritet.

Zakon o socijalnom stanovanju (2013. godine) ne navodi izričito žene kao ranjivu grupu. Novi Zakon o stambenoj podršci koji će zamijeniti Zakon o socijalnom stanovanju iz 2013. godine, treba da sistematski uključi rodno uslovljene oblike ranjivosti i ravnopravnost u javne stambene politike, uz obezbjeđivanje njihove dosljedne primjene.

124 <https://www.monstat.org/uploads/files/MICS/FINAL%20Crna%20Gora%202018%20MICS6%20SFR.pdf>

125 Nacionalna stambena strategija Crne Gore do 2034 – nacrt je dostavljen od strane Direktorata za stanovanje. Takođe, dostupno na: <https://www.osce.org/mission-to-montenegro>, datum posjete 9. Avgust 2025. godine

126 Strategija stambene politike Crne Gore do 2034 <https://wapi.gov.me/download/8fa23bc2-b72d-4325-9395-09ca132f5d28?version=1.0>.

Beskućništvo

Zvanični podaci o beskućništvu u Crnoj Gori nisu dostupni, dok nezvanični izvori procjenjuju da se broj beskućnika kreće od 36 (navodi centara za socijalni rad) do 300 osoba¹²⁷. Beskućništvo uglavnom pogađa najranjivije, kao što su žrtve nasilja koje su u najvećem broju slučajeva ženskog pola, socijalno ugrožena lica, razvedene žene ekonomski zavisne od partnera, kao i druge grupe koje se suočavaju s finansijskom nesigurnošću, gubitkom doma i nedostatkom stabilnih prihoda i ušteđevine. Specifičnosti ovih kategorija nalažu kreiranje specifičnih programa koji kombinuju stanovanje sa socijalnom pomoći, zdravstvenim uslugama, stručnom obukom radi zapošljavanja i postepenim unapređenjem stambenih uslova

3.6 Upravljanje, održavanje i popravke objekata kolektivnog stanovanja

Približno 46 % stambenog fonda izgrađeno je u socijalističkom periodu i sada je u fazi starenja. Neredovno održavanje i ograničena ulaganja u popravke tokom postsocijalističkog perioda rezultirali su potrebom za investicijama i hitnim renoviranjem, uključujući sanaciju konstrukcije, zamjenu izolacije i mjere energetske efikasnosti. Ipak, manjak finansija i podsticajnih mjera otežava vlasnicima stanova da sprovedu ova unapređenja¹²⁸.

Održavanje stambenih zgrada u Crnoj Gori uređeno je Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima ("Službeni list Crne Gore", br. 019/09, 029/25)) i Zakonom o održavanju stambenih zgrada ("Službeni list Crne Gore", br. 41/16, 84/18, 111/22, 140/22, 84/24)). Zakon o svojinsko-pravnim odnosima je građanskopravni propis i u članovima 131 do 152 uspostavlja prava i obaveze suvlasnika, definisanih kao „udjeli dva ili više vlasnika u nepodijeljenoj stvari“. Takođe propisuje prava suvlasnika, strukturu upravljanja i odlučivanje. Odluke o korišćenju, upravljanju ili raspolaganju zahtijevaju saglasnost vlasnika više od polovine vrijednosti nepokretnosti, dok je saglasnost svih suvlasnika potrebna za preduzimanje radnji koje prelaze granice redovnog upravljanja. Ukoliko se ne može postići dogovor, pitanje se može iznijeti pred sud.

Zakon o održavanju stambenih zgrada takođe propisuje strukturu upravljanja, procedure odlučivanja, finansijske obaveze i odgovornost za održavanje zgrade. Dok se Zakon o svojinsko-pravnim odnosima više fokusira na definisanje suvlasništva kao oblika svojine, te prava i obaveza suvlasnika, Zakon o održavanju stambenih zgrada usmjeren je na pravila i propise za održavanje i upravljanje zajedničkim djelovima. Između ova dva zakona postoje preklapanja, ponavljanja i moguće normativne kolizije, zbog čega je potrebna dodatna pravna analiza.

Sprovedenje Zakona o održavanju stambenih zgrada bilo je izazovno, kao i kod svih ekonomskih i političkih sistema koji su ranije bili centralizovani. Odgovornost države za održavanje stambenog

¹²⁷ <https://borgenproject.org/homelessness-in-montenegro/#:~:text=Montenegro%20is%20a%20country%20located,information%20about%20homelessness%20in%20Montenegro.>

¹²⁸ UNDP, "Put ka energetske efikasnosti zemlje", 2024.

fonda i prenos vlasništva na postojeće stanare bez uvažavanja činjenice da im nedostaju znanja i finansijski kapaciteti da te obaveze preuzmu, dodatno komplikuje situaciju. Mnogi vlasnici ne izmiruju finansijske obaveze, što dovodi do manjka sredstava za neophodne popravke i održavanje. Istovremeno, nedostaje transparentnost u pogledu načina trošenja prikupljenih sredstava. Zbog toga su pokrenute zakonodavne inicijative usmjerene na jačanje odgovornosti¹²⁹. Postoji više vrsta kompanija za upravljanje koje nude sveobuhvatne usluge: čišćenje, tehničke preglede, održavanje sistema (voda, struja, liftovi) i upravljanje odnosima sa stanarima. Međutim, ove kompanije se uglavnom bave poslovnim zgradama i turističkim objektima. Uobičajena je praksa da skupštine etažnih vlasnika biraju pojedinačnog profesionalnog upravnika, pri čemu se na tu poziciju mogu birati i sami etažni vlasnici. Zakon ne propisuje posebne kvalifikacije ili obuku za upravnike zgrada, već samo sugeriše da treba da budu kompetentni za svoje dužnosti. Trenutno u Crnoj Gori ne postoji nacionalni registar upravnika stambenih zgrada.

Član 16 Zakona o održavanju stambenih zgrada propisuje obavezu skupštine etažnih vlasnika da utvrdi visinu mjesečnog boda koja ne može biti niža od 0,20 eur po m² mjesečno, što je namijenjeno za finansiranje osnovnih troškova održavanja. Međutim, nije jasno da li je to dovoljno za kvalitetno upravljanje i održavanje zgrada. Uvođenje minimalne visine boda može biti problematično. Iako bi se na taj način olakšalo praćenje i naplata putem suda ili lokalnih organa, takvo rješenje može ograničiti kvalitet upravljanja i održavanja. U novim stambenim objektima uočeni su slučajevi gdje se ugovorom o kupoprodaji propisuje povjeravanje održavanja zgrade specijalizovanim firmama, što stvara prostor za proizvoljno određivanje budućih troškova održavanja od strane firme za održavanje (Okvir 3.2¹³⁰). Izbor upravnika je isključivo pravo etažnih vlasnika i zakon bi trebalo da zabrani obaveze koje investitori nameću prilikom prodaje

Okvir 3.2 Primjer iz Tirane

Prema nezvaničnim informacijama, u Tirani (Albanija) kupac nije obratio pažnju na odredbe ugovora o održavanju, tako da je na kraju morao da plaća visoku mjesečnu naknadu u rasponu od 50 Eur do 250 Eur. Posljednjih godina, održavanje stambenih zgrada postalo je atraktivna poslovna prilika ne samo za investitore, već i za mala preduzeća i pojedince. Prema albanskom zakonu „O upravljanju i održavanju kondominijuma“ iz 2009. godine, upravnik može biti fizičko lice ili kompanija i mora ispunjavati posebne zahtjeve koji su definisani uredbom Vlade. Da bi mogao potpisati ugovor sa upravnim odborom, koji bira skupština stanara, i odbor i upravnik moraju biti registrovani u opštini. Opština pomaže objavljivanjem liste upravnika na svojim internet stranicama, kao i u uspostavljanju skupštine i izboru odbora, na zahtjev bilo kog etažnog vlasnika..

Izvor: profesionalno iskustvo konsultanta

129 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/629769/prava-crna-gora-predali-smo-amandman-kojim-se-sprecava-zloupotreba-funkcije-upravnika-stambenih-zgrada>

130 <https://www.montenegroprospects.com/help-and-advice/apartment-amenities-your-ownership-and-use-rights-explained>.

Na međunarodnom nivou, kondo model je oblik privatne svojine, a održavanje zajedničkih djelova stambene zgrade i upravljanje njima odgovornost je vlasnika pojedinačnih jedinica, bez obzira na to da li ih koriste ili ne. Ipak, postoji i javni interes u načinu na koji etažni vlasnici održavaju zgradu, budući da je ona dio lokalne ekonomije, nasljeđa i imidža.

Privatizacijom stanova u državnoj svojini, vlasnici su svoju imovinu dobili gotovo besplatno, bez svijesti o odgovornostima i troškovima upravljanja i održavanja. To su neki od razloga koji opravdavaju posebne uloge lokalne uprave u oblasti etažne svojine, koje zakon treba da predvidi. U Zapadnoj Evropi, upravljanje i održavanje stambenih zgrada odgovornost je privatnih udruženja vlasnika ili stambenih zadruga, uz ograničenu ulogu lokalne samouprave: uglavnom kroz pružanje tehničke pomoći vlasnicima i finansijsku podršku za renoviranje i energetske mjere. U većini zemalja Istočne i Jugoistočne Evrope, zbog kratke istorije upravljanja i održavanja stambenih zgrada i posljedičnog nedostatka tradicije i iskustva, lokalne samouprave imaju zakonom propisanu i praktičnu ulogu. To uključuje imenovanje upravnika, upravljanje programima subvencija i pomoć u realizaciji obimnijih radova na obnovi. U Crnoj Gori, Zakon o održavanju stambenih zgrada predviđa posebnu ulogu lokalnih samouprava i drugih u vidu imenovanja privremenog upravnika. Međutim, zakon bi trebalo jasnije da definiše, i to u jednom posebnom poglavlju, ulogu lokalne samouprave, koja treba da obuhvati upravljanje i održavanje, inspekcije, obuke, finansiranje ili sufinansiranje i jasna proceduralna pravila.

Ovo složeno pitanje zahtijeva integrisani, međuinstitucionalni pristup, uz promovisanje najboljih praksi iz regiona i šire. Projekti unapređenja energetske efikasnosti kroz sanaciju objekata kolektivnog stanovanja mogu se koristiti za stimulisanje angažovanja vlasnika. Pravni okvir, uključujući lokalne propise o bezbjednosti, higijeni, održavanju fasada i slično, treba sprovoditi i pratiti na nacionalnom i lokalnom nivou..

Fotografija 3.2 Objekti zajedničkog stanovanja iz socijalističkog perioda u Podgorici



3.7 Energetska efikasnost u stanovanju

U cilju unapređenja energetske efikasnosti domaćinstava, Vlada Crne Gore, u saradnji sa partnerima, sprovodi niz inicijativa u ovoj oblasti. Najnovija je Program podsticaja energetske efikasnosti za domaćinstva, koji finansira EU a sprovode Eko-fond i Vlada Crne Gore uz podršku UNDP-a. U maju 2024. godine Vlada je odobrila 8,8 miliona Eur, od čega je 2,8 miliona Eur bilo opredijeljeno za Pljevlja, kao najzagađeniji grad u državi zbog eksploatacije uglja i termoelektrane. Program obezbjeđuje direktne subvencije za nabavku savremenih tehnologija koje smanjuju potrošnju energije i troškove domaćinstava¹³¹.

Do 2025. godine odobreno je preko 2.500 prijava¹³², ali je nivo realizacije nizak, zbog nedovoljne zainteresovanosti izvođača (Okvir 3.4).

131 Vlada Crne Gore, "Projekat unapređenja energetske efikasnosti", maj 2024 <https://montbel.me/sr/praviteljstvo-chernogorii-odobrilo-proekt-po-povysheniyu-energoeffektivnosti-v-domohozyajstvah/>

132 UNDP, "Put ka energetskej efikasnosti zemlje," 2024, <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/more-4500-households-montenegro-already-path-energy-efficiency>, datum posjete: maj 2025.

Okvir 3.3 Program energetske efikasnosti stambenih zgrada

Program podsticaja energetske efikasnosti finansira se sa 8 miliona Eur iz pretpristupne pomoći EU (IPA), 0,3 miliona Eur od strane Opštine Pljevlja i 0,5 miliona Eur od strane Eko-fonda, koji je zadužen za sprovođenje projekta.

Osamdeset pet % sredstava biće usmjereno na mjere energetske efikasnosti u objektima individualnog stanovanja, od čega je 1,7 miliona Eur za domaćinstva u Pljevljima, a 5,8 miliona Eur za ostale opštine. Dodatno, 1,1 milion eura će biti dodijeljen Opštini Pljevlja za unapređenje energetske karakteristika fasada stambenih zgrada. U programu mogu učestvovati i pojedinačni vlasnici stanova u stambenim zgradama, ali samo za unutrašnje radove koji ne utiču na fasadu zgrade.

Prilikom raspodjele sredstava među opštinama, posebna pažnja posvećuje se nivou zagađenja i indeksu razvijenosti, pri čemu Pljevlja imaju prioritet u okviru politike pravedne tranzicije, odnosno postepenog izlaska iz zavisnosti od uglja.

Među mjerama koje se finansiraju nalazi se toplotna izolacija fasada, zamjena energetski neefikasnih prozora i vrata, ugradnja sistema grijanja zasnovanih na savremenoj biomasi, visokoefikasne toplotne pumpe i multi-split sistemi za grijanje ili hlađenje. Svaka mjera učestvuje u subvenciji u određenom procentu.

Fond raspisuje javne pozive za izvođače, koji izazivaju veliko interesovanje vlasnika stambenih jedinica. Iako je to dobar znak za projekat, to je i najveći izazov zbog ograničenog broja ponuđača koji iskazuju interesovanje. Na tržištu postoji samo 28 takvih kompanija i one ne mogu pokriti cijelu teritoriju. Među razlozima za nisko interesovanje navodi se složenost radova na izolaciji, prostorna razućenost objekata po opštinama, niža profitabilnost u odnosu na izgradnju novih zgrada, tehnički kapaciteti i poznavanje standarda energetske efikasnosti.

Izvor: Eko-fond, lična komunikacija, 11.06.2025. godine

Uprkos dobro razvijenom okviru energetske efikasnosti, sprovođenje i dalje zaostaje. Razlozi uključuju starost i energetske neefikasnosti postojećeg stambenog fonda, finansijska ograničenja domaćinstava, ograničene institucionalne kapacitete¹³³ za sprovođenje pravnog okvira i broj bespravno izgrađenih objekata. Takođe, nedostatak stručnjaka sa poznavanjem savremenih tehnologija i praksi energetske efikasnosti negativno utiče na kvalitet i izvodljivost mjera.

Najveći izazov predstavljaju objekti zajedničkog stanovanja, zbog niske svijesti vlasnika o koristima energetske efikasnosti, dugog perioda povrata investicija zbog niskih cijena energije, slabe organizacije i nemogućnosti vlasnika da se zadužuju, kao i nepovjerenja banaka u kreditnu

133 Energetska zajednica 2020, Izvještaj o sprovođenju Direktive o energetskim svojstvima zgrada

sposobnost udruženja etažnih vlasnika¹³⁴. Cijena električne energije u Crnoj Gori iznosi 9,7 centi po kilovat-satu (kWh) i najviša je na Zapadnom Balkanu, ali znatno niža od prosjeka EU od 23,5 centi¹³⁵. Za porodicu sa prosječnim prihodima u Crnoj Gori, koja troši oko 700 kWh mjesečno, energija bi koštala manje od 5,7 % njihovog prihoda, što čini ulaganje u mjere energetske efikasnosti manje privlačnim.

Program energetske efikasnosti, koji finansira Evropska unija, predstavlja priliku za podizanje svijesti o koristima energetske efikasnosti i uspostavljanje modela energetske obnove stambenih zgrada. Vlada Crne Gore, lokalne samouprave i međunarodne organizacije treba da prošire projekat na objekte kolektivnog stanovanja, a lokalne NVO treba uključiti kao partnere radi mobilizacije skupština etažnih vlasnika.

3.8 Izazovi priuštivog stanovanja

Priuštivost stanovanja je pokazatelj odnosa između troškova stanovanja i prihoda domaćinstva. To je ključni indikator za procjenu da li različite dohodovne grupe imaju pristup adekvatnom stanovanju. Priuštivost je uslovljena lokacijom, veličinom, kvalitetom gradnje, materijalima i standardima gradnje.

Crnogorski Zakon o socijalnom stanovanju ne definiše prag priuštivosti. Član 2 navodi da se socijalno stanovanje obezbjeđuje licima koja nisu u mogućnosti da riješe stambeno pitanje. Prioritet imaju ranjive grupe, uključujući samohrane roditelje, osobe sa invaliditetom, starija lica (65+), mlade bez roditeljskog staranja, Rome i Egipćane, raseljena i interno raseljena lica i žrtve porodičnog nasilja.

Cijene stanova

Detaljna analiza tržišta stanovanja u državi opisana je u Poglavlju V.

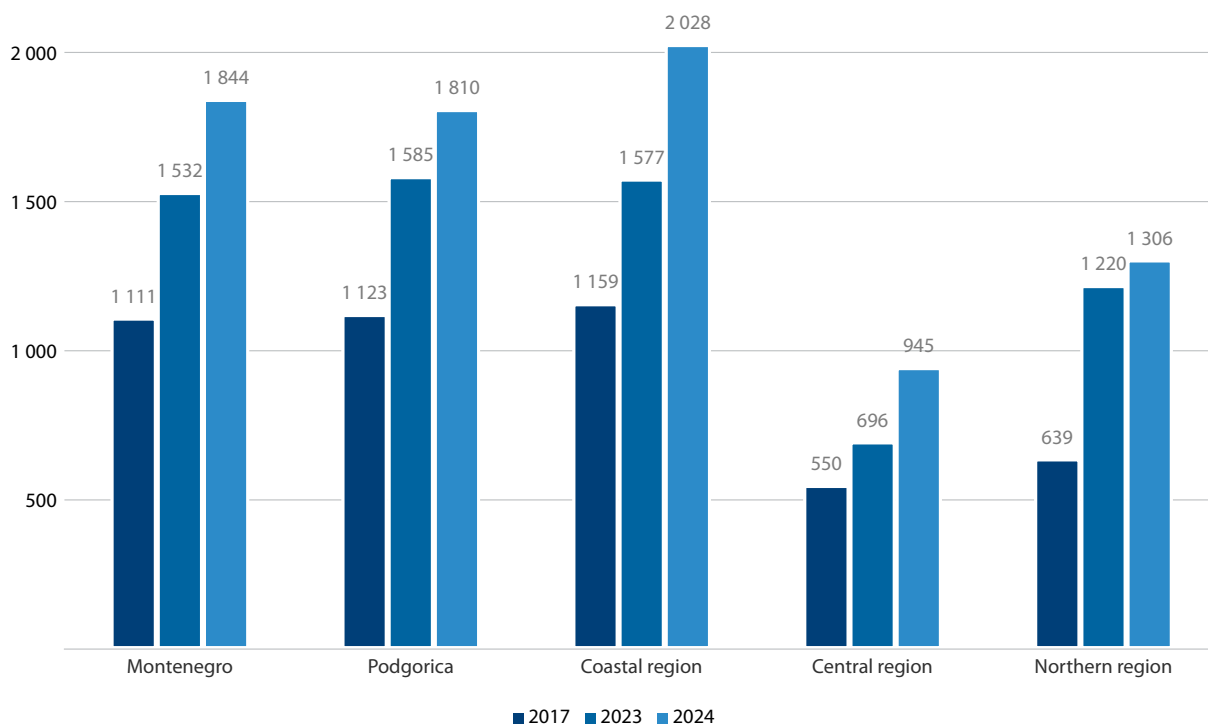
Tržište stanovanja doživjelo je ubrzan rast posljednjih godina, posebno u urbanim i primorskim područjima, podstaknuto snažnom tražnjom stranih državljana, investitora iz dijaspore i rastućim domaćim interesovanjem. Kao rezultat, građevinarstvo je postalo jedan od najbrže rastućih segmenata crnogorske ekonomije. Visoka tražnja odražava se na cijene stanova, iako postoje značajne regionalne razlike. Najviša prosječna cijena po kvadratnom metru je u primorskom regionu (2.000 Eur/m²), dok je najniža u središnjem regionu (960 Eur/m²), što je 53 % niže od prosjeka na primorju. Tokom posljednjih sedam godina, prosječne cijene stanova u Crnoj Gori

134 USAID, 2020, analiza nedostataka u sektoru stanovanja u zemljama Zapadnog Balkana: stanje u Bosni i Hercegovini, Kosovu*, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji nasuprot Republike Slovačke. Izvor: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:79fa0ca9-6603-47cb-a8cd-f873f64c7c45/EECG_USAID_032021.pdf&ved=2ahUKEwj7JO2H6NeMAxVR1AIHHcj_JuYQFnoECBkQAQ&usq=AOvWaw04yY4W6cp7eytBrstomhFB, datum posjete: april 2025.

135 <https://balkangreenenergynews.com/electricity-prices-in-balkans-highest-in-montenegro-lowest-in-kosovo/#:~:text=In%20the%20Western%20Balkans%2C%20Kosovo,in%20the%20category%2C%20Monstat%20said.>

porasle su za 66 %, pri čemu je sjeverni region zabilježio najizraženiji rast od 104 % (Grafik 3.8). U odnosu na 2023. godinu, cijene stanova u 2024. godini porasle su prosječno za 20 % na nivou države, pri čemu je centralni region imao najveći godišnji rast, a sjeverni region najmanji.

Grafik 3.8 Prosječne cijene po kvadratnom metru stana u novim stambenim zgradama po regionu, u Eur/m² (ne uključujući cijene zadružnog stanovanja)



Izvor: <https://monstat.org/eng/page.php?id=320&pageid=320>

Napomena: :Podaci za centralni region ne uključuju Podgoricu

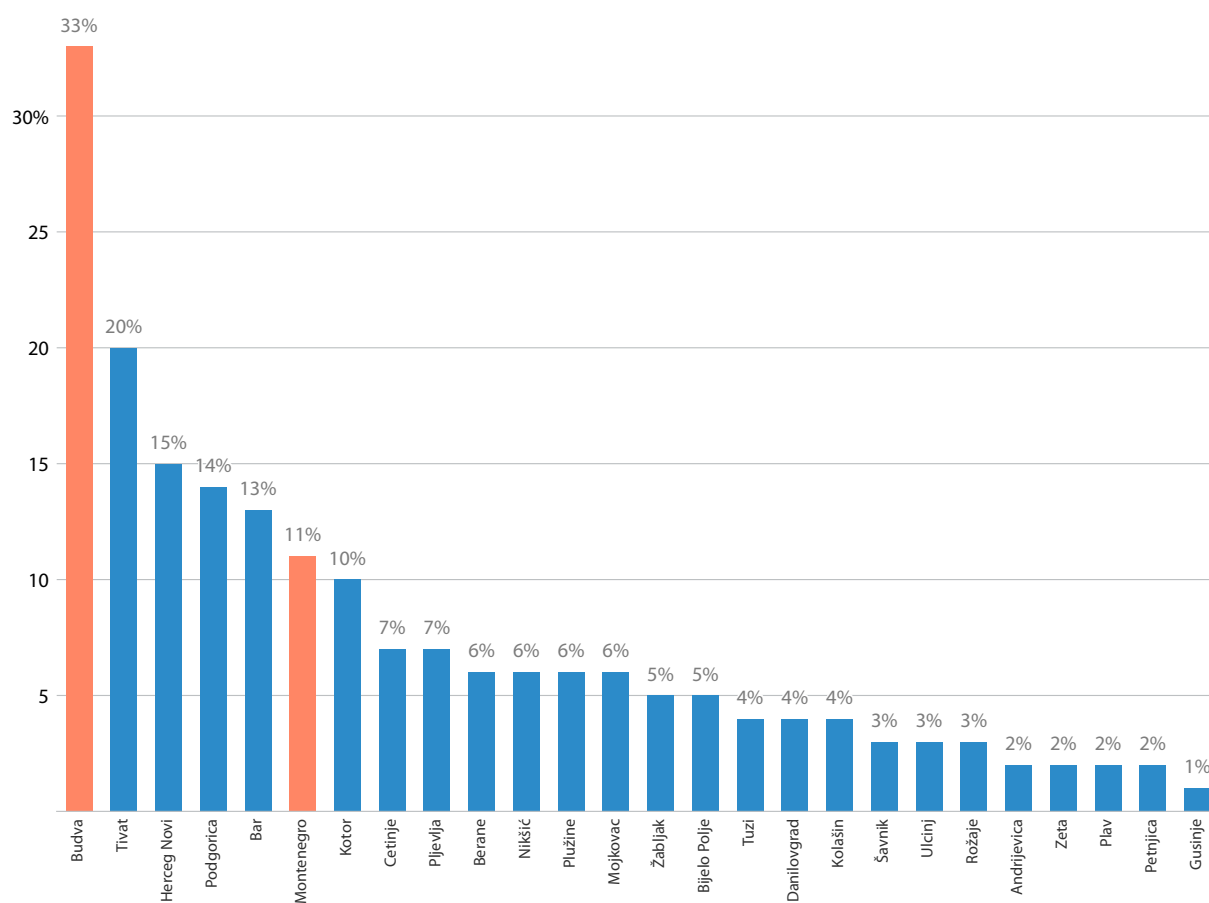
Građevinski sektor, međutim, suočava se sa značajnim izazovima, uključujući rast troškova materijala, nedostatak kvalifikovane radne snage i rast cijena usluga. Na primjer, u Podgorici prosječni troškovi izgradnje iznose oko 800 Eur/m², bez troškova kupovine zemljišta, komunalne infrastrukture i troškova projekta¹³⁶.

Prema rezultatima popisa iz 2023. godine o stambenom statusu, 11 % domaćinstava živi u stanovima u zakupu (Grafik 3.10). Od svih opština, Budva bilježi najveći procenat domaćinstava koja žive u stanovima u zakupu (33 %), zatim Tivat (20 %), Kotor (20 %) i Herceg Novi (15 %). Na navedeno stanje u značajnoj mjeri utiče kratkoročni sezonski najam. U glavnom gradu procenat domaćinstava koja žive u iznajmljenim stanovima je 14 % (Grafik 3.9).

136 <https://montenegrobusiness.eu/montenegros-construction-sector-growth-challenges-and-future-prospects/>.

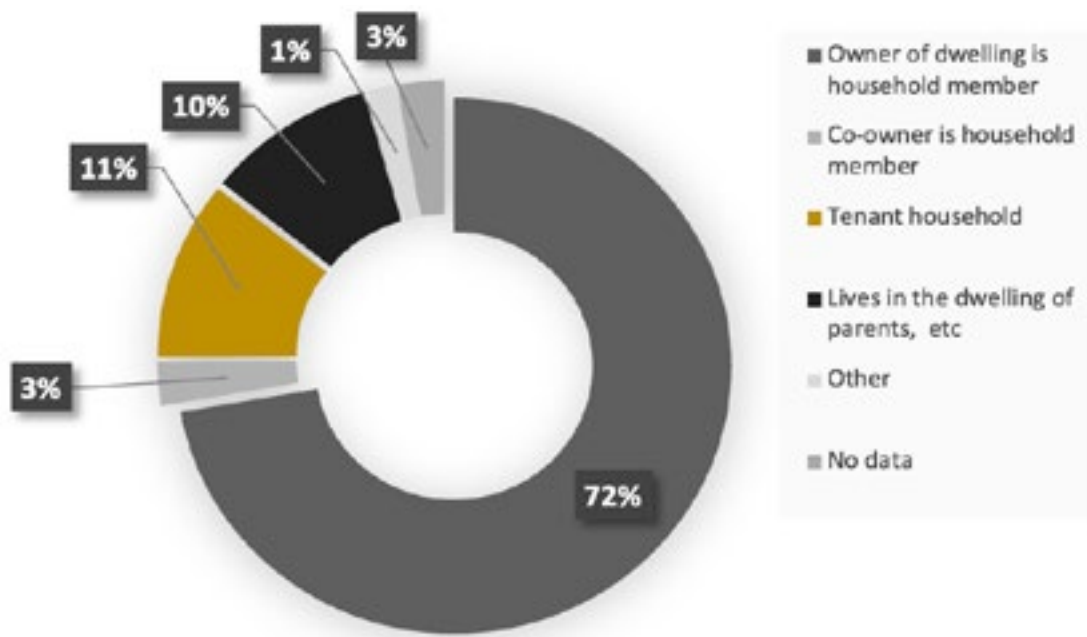
Stvarni pokazatelji bi trebalo da budu viši, ali zbog činjenice da tržište zakupa u Crnoj Gori u velikoj mjeri funkcioniše u sivoj zoni, postoje teškoće u prikupljanju pouzdanih podataka, regulisanju uslova zakupa i zaštiti prava zakupaca. To takođe izlaže zakupce nekontrolisanim povećanjima zakupnina i riziku od iseljenja.

Grafik 3.9 Procenat domaćinstava koja žive kao zakupci po opštinama i ukupno za Crnu Goru



Izvor: <https://www.monstat.org/uploads/files/Popis2024/Domaćinstva%20i%20porodice%20-%20ENG%20SAOPŠTENJE.pdf>

Grafik 3.10 Domaćinstva prema statusu stanovanja u Crnoj Gori



Napomena: Cijene zakupa generalno prate trendove cijena nepokretnosti i stoga su najviše u primorskom regionu, posebno zbog kratkoročnog turističkog najma. Prosječni troškovi zakupa, na osnovu podataka lokalne agencije za nekretnine, dati su sumarno u Tabeli 3.22.

Tabela 3.2 Prosječne mjesečne zakupnine po regionima i tipu stana (Eur/mjesec) u 2023. godini

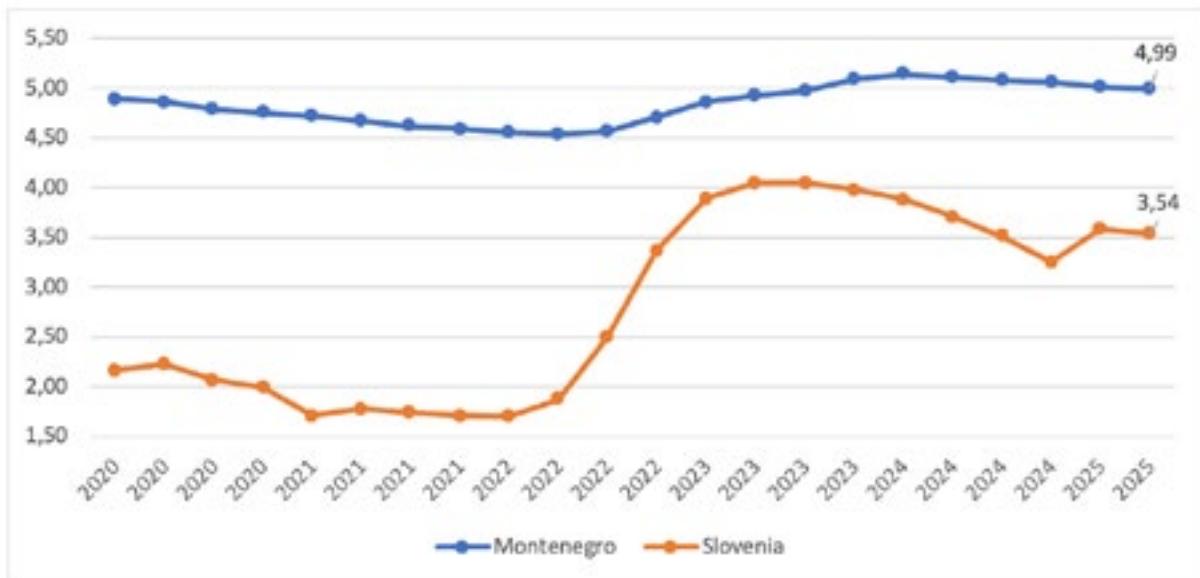
Tip stanova	Primorski region	Podgorica	Sjeverni region
Garsonjera	300-600	300-400	No info
Jednosoban	400-900	300-600	300-500
Dvosoban i veći	600-1200	500-1500	500-1000

Source: <https://minicondos.me/long-term-rental-prices-in-montenegro/>.

Hipotekarno tržište za stambene potrebe

Hipotekarno tržište u državi se brzo širi, uz rast kreditnih plasmana i postepeno opadanje - i dalje relativno visokih - kamatnih stopa. U poređenju sa zemljama EU poput Slovenije¹³⁷, kamatne stope¹³⁸ u 2024–2025. godini i dalje su više za 1,7 procentnih poena (Grafik 3.11). Kamatne stope su porasle sa početkom rata u Ukrajini, pri čemu je rast u Crnoj Gori bio nešto niži nego u Sloveniji, gdje je povećanje iznosilo 300 %.

Grafik 3.11 Uporedni prikaz prosječnih hipotekarnih kamatnih stopa za CG i SLO (2020–2025)



Izvor: [TheGlobalEconomy.com](https://www.theglobaleconomy.com)

137 https://www.theglobaleconomy.com/Slovenia/mortgage_interest_rate/

138 <https://montenegrobusiness.eu/montenegrin-banking-sector-sees-strong-loan-growth-and-continued-decline-in-interest-rates-in-early-2025/>

Prema podacima Centralne banke Crne Gore, ukupna zaduženost građana po osnovu stambenih kredita iznosila je približno 600 miliona eura¹³⁹, što predstavlja manje od 10 % BDP-a, znatno niže nego u EU, gdje hipotekarni dug u prosjeku prelazi 30 % BDP-a. U 2023. godini u odnosu na 2021, iznos kredita povećan je za 31,74 %¹⁴⁰, što može biti pokazatelj formalizacije sektora, ali i rezultat rasta cijena na tržištu stanovanja.

Rok otplate kredita može se produžiti do 30 godina, što mjesečne rate čini priuštivijim, posebno za mlađe ljude koji mogu uzeti kredit na duži period. Visoke cijene na tržištu stanovanja i relativno visoke kamatne stope obeshrabruju domaćinstva sa srednjim prihodima da kupe stan putem hipoteke, naročito ako banke odobravaju kredite do najviše 85 % vrijednosti nekretnine. Projekat „1000+“ je ovaj problem riješio limitiranjem cijene stana na 1.100 Eur/m² i kamatne stope na 2,99 %. Nagli rast cijena smanjio je interesovanje investitora u petoj fazi projekta. U narednim etapama potrebno je uskladiti cijene s tržištem i razmotriti dodatne mjere za povećanje priuštivosti stambenih kredita.

Priuštivost cijena stanova na tržištu

Ne postoje međunarodni ili EU standardi za priuštivost stanovanja, ali postoje referentne vrijednosti zasnovane na različitim metodama obračuna. Jedan od najčešće korišćenih pokazatelja je odnos cijene stana i prihoda (House-Price-to-Income Ratio – HPIR), koji pokazuje odnos između prosječne cijene stambene jedinice i godišnjeg prihoda domaćinstva; za priuštivo tržište stanovanja taj odnos bi tipično trebalo da bude 1:3¹⁴¹. Ovaj indikator je najbolje koristiti na nivou gradova, ali može biti koristan i za nacionalnu procjenu priuštivosti. Prema MONSTAT-u, prosječna mjesečna zarada u 2023. godini za Crnu Goru iznosila je 987 eura bruto i 792 neto. Prosječna cijena po kvadratnom metru novogradnje iznosila je 1.532 eura. Koristeći prosječnu veličinu stana od 76,7 m² (po popisu iz 2023. godine) i modifikovanu OECD skalu ekvivalencije za obračun prihoda domaćinstva (1.188 eura), odnos cijene i prihoda se procjenjuje na 1:8.1, što je više nego dvostruko u odnosu na prag priuštivosti prema UN-Habitat-u. Podaci za 110 evropskih gradova (uključujući i gradove iz država van EU, ali bez gradova iz Crne Gore) sa platforme NUMBEO¹⁴² pokazuju da se Podgorica rangira isto kao Oslo, na 53. mjestu liste najskupljih gradova (Tirana je na 6. mjestu). Grafik 3.12 daje uporedne podatke za neke od gradova Zapadnog Balkana iz istog izvora u junu 2025.

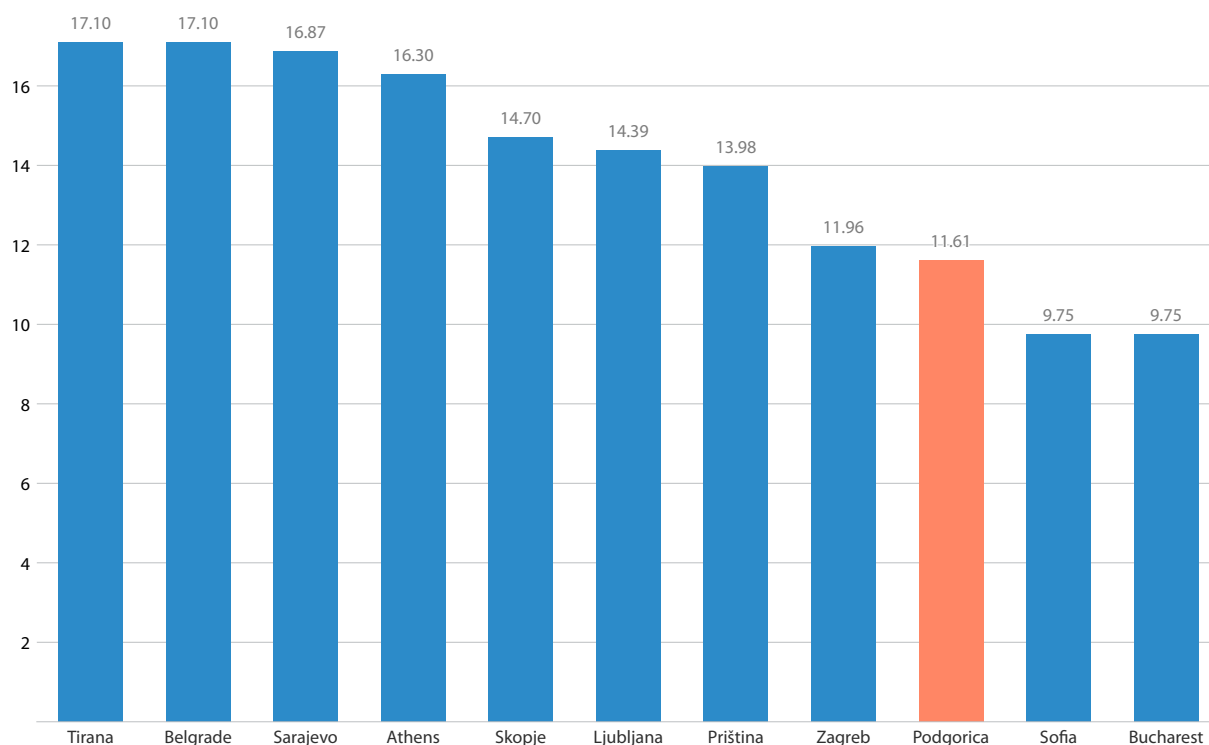
139 <https://montenegrobusiness.eu/growing-demand-for-housing-loans-as-citizen-debt-reaches-record-levels-in-montenegro/>

140 <https://montenegrobusiness.eu/citizens-continue-to-take-out-housing-loans-owing-nearly-600-million-euros/>.

141 <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Global%20Report%20H%20III%20UN-Habitat%202016f2.pdf>; datum posjete: 16.07.2025, https://www.lincolinst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/kallergis_wp18ak1.pdf (pg. 11); datum posjete: 16.07.2025.

142 https://www.numbeo.com/property-investment/indicators_explained.jsp.

Grafik 3.12 Odnos cijene stanova i prihoda u nekim državama Južne Evrope



Izvor: Numbeo, podaci po državama; https://www.numbeo.com/property-investment/indicators_explained.jsp

Druga metoda, odnos stambenih izdataka i prihoda (Housing Expenditure-to-Income Ratio), obično se koristi u javnim politikama za obračun subvencija potrebnih da se premosti jaz priuštivosti. Stanovanje se smatra priuštivim ako domaćinstvo troši manje od 30 % mjesečnog prihoda na troškove povezane sa stanovanjem, kao što su otplata hipoteke ili zakupnina, i direktne operative troškove poput poreza, osiguranja i plaćanja usluga održavanja¹⁴³. Za Crnu Goru, uz pretpostavku hipoteke na 80 % vrijednosti nepokretnosti, rok otplate 25 godina i godišnju kamatnu stopu od 5,6 %, potreban prihod domaćinstva iznosio bi približno 2.100 eura, odnosno 1.400 eura po odrasloj osobi (prema OECD skali ekvivalencije). S obzirom na nacionalnu prosječnu neto zaradu od 792 eura, da bi mjesečne obaveze ostale ispod praga priuštivosti od 30 %, cjelokupna kamatna stopa bi morala biti pokrivena subvencijama.

Uprkos nedostatku podataka o porodicama koje žive u neadekvatnim stambenim uslovima zbog nemogućnosti da pokriju stambene troškove, evidentno je da porodice koje žive od mjesečnih prihoda imaju ozbiljne teškoće da dođu do stana bez podrške nacionalne ili lokalne uprave, ili drugih organizacija.

¹⁴³ https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/urban_data_digest_the_global_housing_affordability_challenge.pdf (str. 4), datum posjete: 16.07.2025.

3.9 Programi i inicijative priuštivog stanovanja

Vlada Crne Gore je usvajala i sprovodila različite stambene programe, uglavnom usmjerene na rješavanje stambenog pitanja kroz stanovanje u vlasništvu korisnika. Nasuprot tome, socijalno stanovanje u zakupu u najvećoj mjeri je razvijano uz podršku međunarodnih organizacija, često u saradnji sa državnim i lokalnim institucijama. Među primjerima su projekti socijalnog stanovanja za raseljena i interno raseljena lica u opštinama Plav, Nikšić i Podgorica.

U više slučajeva, uključujući Bijelo Polje, Petnjicu, Plužine i Rožaje, Vlada je prenijela socijalne stanove lokalnim samoupravama radi dodjele socijalno ugroženim domaćinstvima. Neke opštine, poput Kotora, direktno su finansirale socijalno stanovanje. Druge, poput Ulcinja, naslijedile su socijalni stambeni fond iz perioda Jugoslavije.

Tabela 3.3 Broj socijalnih stanova u 24 opštine

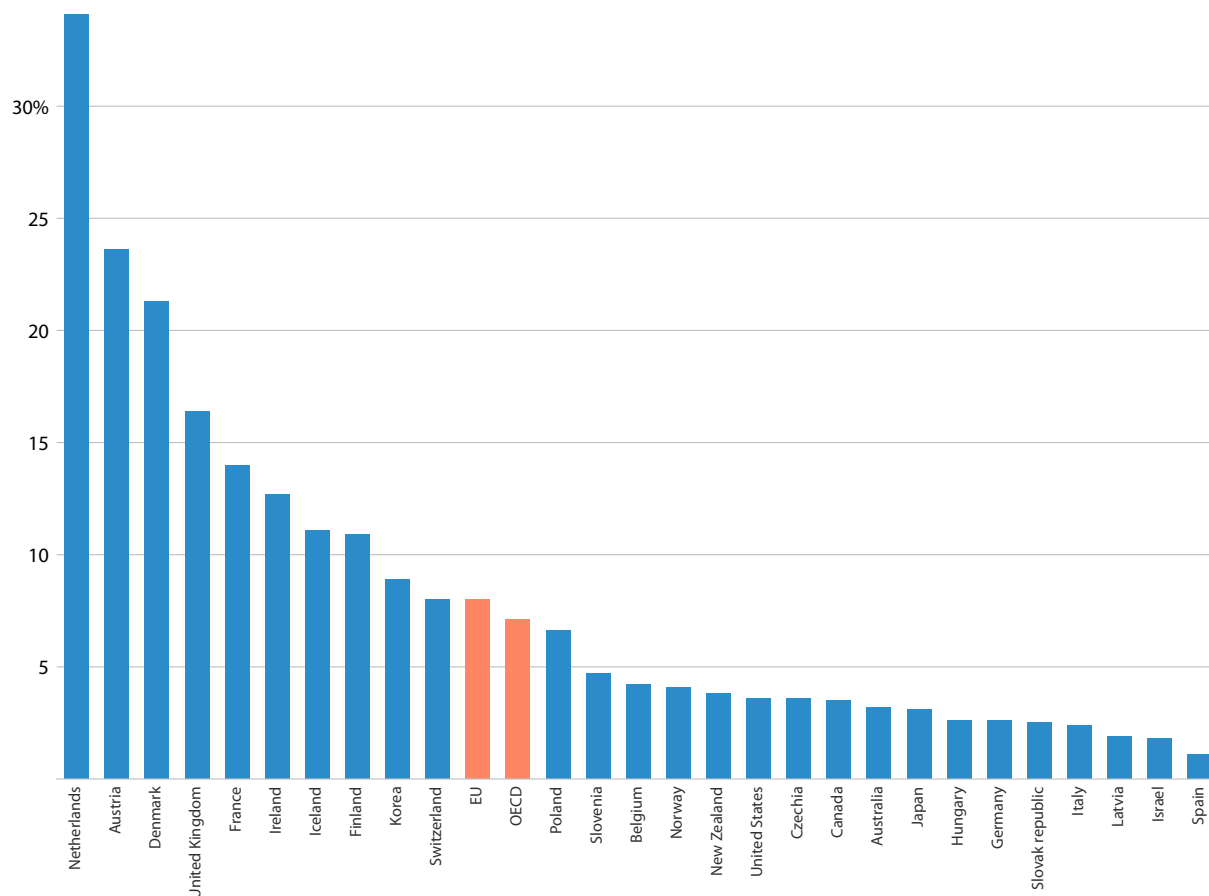
BR.	OPŠTINA	BROJ SOCIJALNIH STANOVA	BR.	OPŠTINA	BROJ SOCIJALNIH STANOVA
1	Andrijevica	61	13	Nikšić	448
2	Bar	275	14	Petnjica	12
3	Berane	385	15	Plav	0
4	Bijelo Polje	68	16	Plužine	16
5	Budva	59	17	Pljevlja	107
6	Cetinje	181	18	Podgorica	205
7	Danilovgrad	12	19	Rožaje	40
8	Gusinje	62	20	Šavnik	23
9	Herceg novi	74	21	Tivat	39
10	Kolašin	96	22	Tuzi	0
11	Kotor	78	23	Ulcinj	40
12	Mojkovac	46	24	Žabljak	4
Total					2331

Izvor: Nacrt Nacionalne strategije stanovanja Crne Gore do 2034, dobijeno od Nacionalne fokalne tačke, maj 2025.

Napomena: Opštine koje nedostaju na listi nisu dostavile podatke nadležnom Ministarstvu ili ne posjeduju socijalne stanove. Podaci se odnose na period do 2021. godine.

Socijalno stanovanje čini samo 0,6 % ukupnog stambenog fonda u Crnoj Gori - značajno ispod prosjeka EU, ali iznad nekih država Zapadnog Balkana, na primjer Albanije sa 0,3 %. Takođe, zemlje Južne Evrope i bivše tranzicione zemlje Centralne Evrope, sada članice EU, imaju nizak udio socijalnog stanovanja iz istorijskih razloga..

Grafik 3.13 Relativna veličina fonda socijalnog stanovanja u zakupu



Izvor: OECD Baza podataka o priuštivom stanovanju, dostupno na: <http://oe.cd/ahd>, datum posjete: maj 2025.

Više od 55 % socijalnog stanovanja u državi koncentrisano je u četiri opštine: Nikšić (19,2 %), Berane (16,5 %), Bar (11,7 %) i Podgorica (8 %). Ovakva raspodjela nije u skladu sa demografskom strukturom - u Podgorici živi skoro 30 % nacionalnog stanovništva, a raspolaže sa svega 8 % socijalnog stambenog fonda, dok Berane, sa svega 4 % stanovništva, ima 11,7 %. Iako ne postoji standardna formula raspodjele, veća prenaseljenosti obično korelira sa većim stambenim potrebama, što ukazuje na nedovoljno ulaganje u socijalno stanovanje u glavnom gradu.

Neophodno je ukazati na dva ključna izazova:

- Pouzdanost podataka: Ne postoji konzistentan mehanizam razmjene podataka između centralne i lokalnih vlasti u vezi sa socijalnim stanovanjem. Tokom terenskih posjeta opštinama Nikšić, Budva, Bijelo Polje i Podgorica uočene su nekonzistentnosti u izvještavanju.

- Terminološka konfuzija: Pojmovi „socijalno stanovanje“ i „priuštivo stanovanje u vlasništvu“ često se koriste kao sinonimi. To stvara konceptualnu nejasnoću i može podstaći privatizaciju stambenog fonda u zakupu koji je namijenjen socijalno ugroženim kategorijama. Dominantno uvjerenje da je vlasništvo nad stanom univerzalno pravo nosi rizik da se pravo na adekvatno stanovanje pogrešno tumači kao pravo na vlasništvo, umjesto kao pravo koje je nezavisno od oblika stanovanja. Ovu razliku je potrebno jasno definisati u budućim zakonodavnim reformama.

Stambene zadruge

Stambene zadruge u Crnoj Gori značajno se razlikuju od modela zadrugarstva u mnogim zemljama Zapadne Evrope, gdje zadruge najčešće funkcionišu kao kolektivni, dugoročni modeli stanovanja u zakupu. U tim modelima imovina je u zajedničkom vlasništvu članova koji iznajmljuju svoje jedinice od zadruge, dok organizacija dugoročno upravlja fondom. Nasuprot tome, crnogorske stambene zadruge su nasljeđe socijalističkog perioda, kada su se stanovi za radnike gradili, davali u zakup, a potom privatizovali tokom ranog tranzicionog perioda. Po završetku gradnje, članovi zadruge postaju pojedinačni vlasnici svojih stanova, a zgradama se upravlja kao etažnim zajednicama prema zasebnom pravnom okviru. Trenutno stambene zadruge čine manje od 1 % stambenog fonda (Okvir 3.4).

Različite javne institucije i državni organi razvili su šeme stambene podrške za svoje zaposlene. One prvenstveno nude stambene kredite ili subvencije, a projekti su često podržani od strane opština koje ustupaju zemljište i oslobađaju plaćanja priključaka za komunalije, subvencionirajući na taj način i do 30 % ukupnih troškova stanovanja. U ovu grupu spadaju:

- Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS);
- Sindikat Uprave policije Crne Gore;
- Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama;
- Uprava za ljudske resurse;
- Uprava carina;
- Institut za javno zdravlje Crne Gore;
- Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore

Okvir 3.4 Primjeri stambenih zadruga u Crnoj Gori

Primjer 1: Stambena zadruga „Solidarno“ (sektor prosvjete): Osnovana u maju 2002. godine od strane sindikata prosvjete, zadruga „Solidarno“ funkcioniše kao neprofitna organizacija radi rješavanja stambenih potreba zaposlenih u prosvjeti. Od osnivanja je obezbijedila 737 stanova.

Primjer 2: Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju osnovan je 1996. godine kao mehanizam priuštivog stanovanja za zaposlene javnih preduzeća i privrednih društava u državnom, odnosno opštinskom vlasništvu. Fond je finansijski podržao izgradnju 2.089 stanova, prema sljedećoj raspodjeli:

južni region: 39 %;

centralni region: 36 %;

sjeverni region: 25 %.

Korisnici Fonda su uglavnom zaposleni u institucijama koje plaćaju doprinose Fondu. Sa aspekta oporezivanja, Fond se tretira kao privatni investitor i ne uživa poreske olakšice

Primejr 3: Stambena zadruga „Zdravstvo“ (zdravstveni sektor): Osnovana 29. maja 2012. godine, zadruga „Zdravstvo“ služi zaposlenima u zdravstvenom sistemu, uključujući one u bolnicama, klinikama, institucijama zdravstvenog osiguranja i Ministarstvu zdravlja. Osnivači su Ministarstvo zdravlja, Sindikat zdravstva Crne Gore i Nezavisni sindikat zdravstva Crne Gore, uz 10 fizičkih lica. Od 2013. godine zadruga je obezbijedila približno 155 stanova..

Izvor: National Housing Strategy till 2034 for Montenegro (draft version provided by national focal point)

Prema podacima MONSTAT-a za 2017–2024, najmanja razlika u cijeni između zadružnog (subvencionisanog) i tržišnog stanovanja bila je u centralnom regionu 2018. godine (5 %), dok je najveća razlika bila u Podgorici 2023. godine (62 %), zbog visokih tržišnih vrijednosti zemljišta. Dakle, iako Fond solidarnosti značajno doprinosi priuštivosti stanovanja u Podgorici, njegov efekat je ograničen u primorskom i sjevernom regionu, dok su u središnjoj regiji cijene gotovo izjednačene sa tržišnim, što umanjuje njegovu ukupnu djelotvornost. Uobičajeno je da su stanovi izgrađeni kroz stambene zadruge (kooperative) oko 50% jeftiniji od tržišne vrijednosti (Tabela 3.5), prvenstveno zahvaljujući donaciji opštinskog zemljišta i nižim troškovima izgradnje..

Tabela 3.5 Prosječna cijena novih stanova u tri regiona i Podgorici u

periodu 2017–2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prosječna cijena novog stanas								
Crna Gora	1,111	1,122	1,113	951	1,194	1,339	1,532	1,844
Podgorica	1,123	1,054	1,066	966	1,211	1,383	1,585	1,810
Primorski region ¹⁴⁴	1,159	1,397	1,401	1,348	1,359	1,315	1,577	2,028
Centralni region	550	580	663	554	624	647	696	945
Sjeverni region	639	753	760	720	1,060	1,025	1,220	1,306
Prosječna cijena – solidarna stambena gradnja								
Crna Gora	544	628	666	581	578	598	589	589
Podgorica	664	674	668	615	758	600	600	-
Primorski region	850	840	-	-	-	600	-	-
Centralni region	-	553	-	470	550	571	589	589
Sjeverni region	462	536	526	624	721	-	-	-

Izvor: https://www.monstat.org/uploads/files/gradjevarstvo/Gra%C4%91evinska%20aktivnost/2025/1/Podaci_Gra%C4%91evinska%20aktivnost_2025.xls.

Zadruga koristi značajne subvencije, uključujući zemljište i infrastrukturnu podršku opština, kao i bespovratna sredstva ministarstava. Međutim, ova javno finansirana imovina prenosi se na pojedinačne vlasnike, umjesto da ostane u javnom ili zadružnom fondu stanovanja pod zakup, čime se ograničava razvoj održivog fonda socijalnog stanovanja. Buduće reforme treba usmjeriti ka jačanju javnog stanovanja u zakupu, uz smanjenje oslanjanja na vlasništvo kao dominantan model. Uprkos ograničenjima, stambene zadruge predstavljaju snažnu institucionalnu osnovu koja se može dodatno iskoristiti za jačanje priuštivog i socijalnog stanovanja. U mnogim zapadnim državama, stambene zadruge i programi stanovanja uz podršku poslodavca dostupni su domaćinstvima sa niskim i srednjim prihodima bez obzira na profesiju i često funkcionišu na osnovu dugoročnog zakupa. Modeli obuhvataju neprofitno zadružno vlasništvo, javno-privatna partnerstva i filantropski finansirane projekte, kao i opštinske agencije za zakup. Ovi programi obično nude zakupnine ispod tržišnih, prilagođene nivou prihoda domaćinstva (Okvir 3.5). Nasuprot tome, crnogorske stambene zadruge trenutno zadovoljavaju potrebe specifičnih profesionalnih grupa i ne zadržavaju vlasništvo niti upravljanje fondom nakon inicijalnog obezbjeđenja stanova. Postoji prostor za diverzifikaciju zadružnih modela i uvođenje rješenja zasnovanih na prihodima, neutralnih u odnosu na oblik stanovanja, u skladu sa međunarodnom dobrom praksom.

144 Primorski region: Bar, Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj.
Centralni region: Cetinje, Danilovgrad, Nikšić, Tuzi i Zeta.
Sjeverni region: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

Okvir 3.5 Primjeri stambenog zbrinjavanja zaposlenih

Grčka Organizacija radničkog stanovanja (OEK) bila je državni organ koji je sprovodio masovne stambene projekte širom zemlje od 1954. do 2012. godine. Radi realizacije projekata, OEK je od Instituta za socijalno osiguranje (IKA) prikupljao manji dio doprinosa poslodavaca (0,75 % u vrijeme gašenja) i dio zarada zaposlenih (1 %). Tokom 58 godina rada, OEK je finansijski podržao oko 700.000 domaćinstava radi kupovine ili iznajmljivanja stana. To uključuje 100.000 domaćinstava koja su uzela kredit za kupovinu stana po principu „ključ u ruke“, 362.000 koja su uzela kredit za izgradnju kuće, 238.000 koja su uzela kredit za popravku kuće i 100.000 koja su dobila godišnju subvenciju zakupa od 1.000 do 1.200 Eur. Oko 500 naselja socijalnog stanovanja danas je naseljeno sa oko 50.000 domaćinstava.

Djelokrug OEK-a bio je ograničen u poređenju sa sličnim organizacijama širom Evrope. Grčki sistem socijalnog stanovanja bio je gotovo isključivo fokusiran na vlasništvo. Stanovi su se dodjeljivali korisnicima po niskoj cijeni, nakon čega bi oni postajali vlasnici bez obzira na kasniju finansijsku situaciju. Upravljanje organizacijom nije uvijek bilo idealno: korisnici su često tvrdili da su kuće loše izgrađene i tražili smanjenje iznosa otplate. Pored toga, mnogi su kasnili ili prestajali da otplaćuju OEK kredite. U 2012. godini, u okviru sporazuma o finansijskoj pomoći potpisanog između Grčke i kreditora, parlament je donio zakon „o gašenju malih namjenskih fondova koji se bave niskoprioritetnim socijalnim izdacima“, uključujući OEK.

Izvor: <https://www.dianeosis.org/en/2023/07/housing-policies-across-greece-and-europe/>, accessed on June, 2025.

Projekat priuštivog stanovanja „1000+“

Projekat „1000+“, pokrenut 2010. godine i sproveden u četiri faze (2010–2011, 2015–2017, 2018–2020 i 2021–2023), bio je namijenjen domaćinstvima sa niskim i srednjim prihodima koja nisu imala pristup tržišnim stambenim rješenjima. Sproveden je u četiri faze, sa ukupnim budžetom od 69 miliona eura, podržavši do sada 1.552 domaćinstva. Riječ je o inicijativi više partnera: Banke za razvoj Savjeta Evrope (CEB), komercijalnih banaka, privatnih investitora, državnih i lokalnih organa i korisničkih domaćinstava.

Polovina ukupnih sredstava finansiranja obezbijeđena je od strane države kroz CEB kredit, a ostatak kroz sredstva komercijalnih banaka. U prve dvije faze korisnici su morali obezbijediti 5 % sopstvenog učešća, što nije bilo potrebno u narednim fazama. Projekat povećava priuštivost stambenih kredita kroz subvencionisane kamatne stope i povoljnije uslove. Na primjer, javni poziv za banke u 2018. godini, za treću fazu, bio je ključan za definisanje konkretnih kreditnih stopa. Dogovorena je fiksna kamatna stopa do 2,99 % (nominalna kamatna stopa bila je 4,9 %), uz rok otplate do 20 godina bez obaveznog učešća, i naknadu za obradu kredita ne veću od 0,3¹⁴⁵ %.

145 <https://www.total-montenegro-news.com/business/1123-five-commercial-banks-applied-for-1000-project>.

Iako je uloga države bila ograničena, projekat se smatra vrlo uspješnim i popularan je u javnosti. Razlog za to je što podstiče vlasništvo nad stambenim jedinicama, koje je preferirani oblik stanovanja u Crnoj Gori.

Program priuštivih kredita može biti privlačan i riješiti akumulirane stambene probleme u kratkom roku, ali dugoročno skriva više rizika, uključujući rast cijena nekretnina kroz podsticanje efektivne tražnje i gomilanje javnog duga u slučaju rasta kamatnih stopa. Stoga program mora pažljivo pratiti kretanja na tržištu kredita, budući da se iznos subvencije kumulira na godišnjem nivou. Takođe, program ima regresivan efekat po dohodovnim grupama, jer po pravilu više koristi domaćinstvima sa višim prihodima. Dodatno, on prvenstveno podstiče stanovanje u vlasništvu, dok su Crnoj Gori potrebne snažnije i dostupnije opcije stambenog zakupa radi veće mobilnosti na tržištu rada, posebno među mladima

Regionalni stambeni program)

Crna Gora učestvuje u Regionalnom stambenom programu, uspostavljenom 2012. godine kao zajednička inicijativa više država Zapadnog Balkana, uz podršku međunarodnih donatora. Cilj programa je obezbjeđivanje trajnih stambenih rješenja za izbjeglice i interno raseljena lica iz sukoba devedesetih godina.

Okvir 3.6 Kuće za raseljene Rome sa Kosova* u Kampu Konik, Podgorica

Regionalni stambeni program je obezbijedio 171 stambenu jedinicu u Kampu Konik, na periferiji Podgorice. Kamp je prvobitno formiran kao izbjegličko naselje, u kojem su se nastanili Romi i Egipćani koji su tokom 1999. godine izbjegli usljed sukoba na Kosovu*. Stambene jedinice su u vlasništvu Glavnog grada Podgorica, a zakupci su u obavezi da plaćaju zakupninu po minimalnoj tarifi za upravljanje i održavanje etažnih zgrada, u iznosu od 0,20 Eur/m². Uprkos tome, objekti su u lošem stanju, što se povezuje sa stambenom prenaseljenošću, neadekvatnim korišćenjem i nedovoljnim održavanjem.



Okvir 3.7 Kuće za raseljena lica u Nikšiću

Nikšić je opština sa najvećim brojem socijalnih stanova – 448. Stanovi se izdaju prioriternim kategorijama, uključujući samohrane roditelje, osobe sa invaliditetom, mlade koji su odrastali bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa invaliditetom, pripadnike RiE populacije, žrtve porodičnog nasilja i lica u stanju socijalne potrebe. RSP je obezbijedio 64 stana za interno raseljena i raseljena lica, uključujući Rome i Egipćane. Kombinacija različitih etničkih kategorija i njihova zaposlenost doprinijeli su uspješnoj integraciji ovih korisnika.



Među ključnim rezultatima je 646 obezbijedenih stambenih jedinica u pet opština, raspoređenih kako slijedi:

- Podgorica: Kamp Konik (171 jedinica, Okvir 3.7), Vrela Ribnička (96 jedinica);
- Nikšić: 64 stambene jedinice za IRL (Okvir 3.8) i prenamjena vojnog objekta u 104 jedinice za starija i lica sa invaliditetom;
- Pljevlja: 64 stambene jedinice za ranjive grupe;
- Berane: 64 stambene jedinice;
- Herceg Novi: 23 stambene jedinice kupljene na tržištu¹⁴⁶.

Odjeljak 6 u Poglavlju V i Okvir 5.2 daju dodatne detalje o finansijskom aranžmanu Regionalnog stambenog programa.

Upravljanje RSP-om bilo je podijeljeno: dok se RSP fokusirao na izgradnju stambenih jedinica, partnerske države su bile odgovorne za integraciju korisnika u lokalne zajednice i podršku njihovim izvorima prihoda. UNHCR i OEBS su bili zaduženi za praćenje održivosti rezultata, posebno u pogledu prava. Ovakva raspodjela odgovornosti omogućila je da različita tijela koriste svoju ekspertizu; međutim, snažnija koordinacija i proaktivno uključivanje na nacionalnom i lokalnom nivou - uz jasno definisane odgovornosti organa za procese koje sprovode— ključni su za dugoročnu održivost. Održivost treba da prevaziđe puko obezbjeđenje stanovanja i da obuhvati socijalnu inkluziju, pristup uslugama, integraciju u zajednicu i kontinuiranu podršku ciljanim grupama, uključujući romsku i egipćansku zajednicu, raseljena lica i osobe sa neriješenim pravnim statusom.

UNHCR je takođe pružao tehničke savjete o inkluziji, integraciji u zajednicu i rješavanju pravnog statusa korisnika RSP-a, time dopunjujući podršku fizičkom rješavanju stambenog pitanja i osiguravajući da program ne obuhvati samo infrastrukturu, već i prava i dostojanstvo korisnika. Na osnovu ovih lekcija, Vlada Crne Gore treba da obezbijedi da budući programi socijalnog stanovanja budu osmišljeni i upravljani tako da jasno definišu odgovornost lokalnih vlasti za podršku korisnicima, podstiču dugoročnu integraciju i jačaju koheziju zajednice

Stambeno zbrinjavanje starijih osoba

U 2023. godini stanovništvo starije od 65 godina činilo je 18.8 % ukupne populacije, u poređenju sa 12.8 % u 2011. godin¹⁴⁷; svrstavajući Crnu Goru među populacije koje najbrže stare u odnosu na zemlje EU. Prosječan rast u EU između 2014. i 2024. iznosio je 2,9 %, pri čemu je Poljska bila prva među 27 članica sa rastom od 5,6 %, a Malta posljednja sa 0,8 %¹⁴⁸.

146 <https://regionalhousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/annual-report/2023/>

147 <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/4.pdf>

148 <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/4.pdf>

Među opštinama u kojima je više od 20 % stanovništva starije od 65 godina su Plužine (28 %), Pljevlja (25 %), Šavnik (24 %), Žabljak (22 %), Andrijevica (22 %) i Cetinje (22 %). Opštine sa manje od 15 % su Podgorica (14 %), Tuzi (13 %), Budva (12 %) i Rožaje (12 %).

U Crnoj Gori, programe stanovanja za starije osobe sprovode Ministarstvo rada i socijalnog staranja, porodične brige i demografije i savezi penzionera. U 2021. godini postojala su tri javna doma za starije u Crnoj Gori, kapaciteta 549 mjesta¹⁴⁹. Strategija socijalnog stanovanja do 2034 navodi da postoje četiri objekta koja adekvatno zadovoljavaju potrebe starijih i to u Risnu, Bijelom Polju, Pljevljima i Podgorici, a dom u Plavu je u završnoj fazi izgradnje. Prema podacima Nacionalnog saveza udruženja penzionera, dobijenim preko nacionalne fokalne tačke, oko 1.800 penzionera u Crnoj Gori je u stanju potrebe za stambenim zbrinjavanjem.

Promjene u demografskoj strukturi i populacioni trendovi stvorice dodatnu potrebu za specijalizovanim stanovanjem za starije osobe, uključujući posebno osjetljive kategorije, poput starijih žena, koje se često suočavaju sa višestrukim i kumulativnim poteškoćama. Iako savezi penzionera trenutno uglavnom obezbjeđuju rješenja zasnovana na vlasništvu, ovaj pristup je potrebno dopuniti snažnijim uključivanjem javnog sektora. Potrebno je razmotriti i u saradnji sa privatnim sektorom razvijati alternativne modele, poput kohabitacije (suživota), sa zajedničkim uslužnim prostorijama (kuhinja, dnevni boravak, perionica) i obezbijeđenim sadržajima za fizičke, mentalne i fizioterapeutske aktivnosti. Takođe, kriterijume univerzalnog projektnog dizajna je potrebno učiniti obaveznim za sve nove objekte. U uslovima progresivnog starenja stanovništva, koncept "starenja na istom mjestu", odnosno "starenja kod kuće", sve se više prepoznaje kao rješenje koje starijim osobama omogućava da ostanu u poznatom okruženju i žive u uslovima usklađenim sa njihovim potrebama i očekivanjima..

Okvir 3.8 Kohabitacija kao tipologija stanovanja i način života

Kohabitacija (suživot) je tip stanovanja u kojem ljudi žive u privatnim jedinicama, ali dijele zajedničke prostore - poput kuhinja, perionica, vrtova ili prostora za brigu o djeci. Svako ima svoj manji privatni prostor, ali zajedno rade na stvaranju brižnog, podržavajućeg okruženja. Kohabitacija može obezbijediti priuštivo stanovanje za različite grupe, uključujući žene i starije osobe. Posljednjih godina raste međugeneracijski suživot, u kom svi pružaju i dobijaju podršku. Na primjer, stariji stanari mogu pomoći oko preuzimanja djece iz škole ili dijeljenja obroka, dok mlađi mogu pomoći oko tehnologije ili težih fizičkih poslova, ili mlade majke dobijaju podršku u brizi o djeci. To može osloboditi vrijeme za nastavak školovanja ili povratak na posao, dok starijim ženama donosi manje usamljenosti, više aktivnosti, osjećaj svrhe i mogućnost da ostanu da žive u sopstvenom domu i poznatom okruženju.

Izvor: [https://homelesshub.ca/blog/2025/shared-spaces-shared-futures-enhancing-belonging-through-intergenerational-co-housing/#:~:text=In per cent20an per cent20intergenerational per cent20co per cent20housing,everyone per cent20gives per cent20and per cent20receives per cent20help.](https://homelesshub.ca/blog/2025/shared-spaces-shared-futures-enhancing-belonging-through-intergenerational-co-housing/#:~:text=In%20an%20intergenerational%20co%20per%20housing,everyone%20gives%20and%20receives%20help.)

149 https://www.researchgate.net/publication/354462943_Long-term_care_for_older_people_in_Montenegro.

3.10 Preporuke za stambenu politiku

1. Obezbijediti efikasno sprovođenje Strategije stambene politike i proširiti njen obuhvat

Stambena priuštivost ostaje veliki izazov u Crnoj Gori, naročito za domaćinstva sa niskim i srednjim prihodima, mlade i zaposlene u javnom sektoru. Nedavno usvojena Strategija stambene politike Crne Gore do 2034. godine (2025–2034) i reforma ključnog zakonodavstva - uključujući planirani Zakon o stambenoj podršci i novi Zakon o održavanju stambenih zgrada - predstavljaju priliku za razvoj integrisane, na pravima zasnovane stambene politike koja prevazilazi fokus na samu stambenu jedinicu i obuhvata šira pitanja kvaliteta naselja, priuštivosti i inkluzivnosti. Jedan nedostatak je, međutim, to što nova Strategija tretira stanovanje prvenstveno kroz fizičku jedinicu, uz nedovoljnu pažnju razvoju naselja, urbanom kvalitetu i integraciji zajednice..

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Učini sprovođenje Strategije stambene politike razvojnim prioritetom i uključi je u okvire javnih investicija i budžetiranja, tako što će:
- opredijeliti adekvatne finansijske i ljudske resurse, uključujući mobilizaciju IPA III i drugih evropskih fondova;
 - uspostaviti nacionalni stambeni informacioni sistem za prikupljanje razvrstanih (disagregiranih) podataka o potrebama, priuštivosti, sivoj zoni i ranjivim kategorijama stanovništva;
 - postaviti mjerljive ciljeve u Akcionom planu Strategije, kao što su broj stambenih jedinica, broj korisnika i obuhvaćene kategorije, uz odgovarajuće budžetsko obezbjeđenje;
 - sprovoditi redovne procjene stambenih potreba po regionima, po oblicima stanovanja i po grupama stanovništva;
 - zakonski urediti standardizovane ugovore o zakupu i jasno definisati prava i obaveze zakupaca i zakupodavaca radi veće pravne sigurnosti i smanjenja neformalnog tržišta zakupa;
 - sprovoditi procjene društvenog uticaja i analize troškova i koristi velikih projekata poput Veljeg brda prije realizacije, uz procjenu broja priuštivih stanova, nivoa njihove priuštivosti i socijalne raznolikosti.
- (b) Ojača i proširi obuhvat Strategije u pogledu kvaliteta urbanog života, žena i ranjivih grupa i obezbijediti da stambeni projekti odgovaraju njihovim potrebama, na način da se:
- strategijom usvoji šira perspektiva, zasnovana na principu starenja u porodičnom

okruženju, koja stanovanje posmatra kao dio šireg sistema urbane i zajedničke stambene izgradnje. U skladu sa UNECE Regionalnim akcionim planom „Mjesto i život u UNECE – Regionalni akcioni plan 2030“, strategijom je potrebno predvidjeti mjere za unapređenje kvaliteta urbanog života, javnih prostora, dostupnosti usluga i integracije naselja - kako bi stambeno zbrinjavanje doprinosilo kohezivnim, održivim zajednicama koje omogućavaju kvalitetan život (preporuke u Poglavlju 2);

- uz podršku međunarodnih organizacija kao što je UNHCR, obezbijedi adekvatan smještaj izbjeglica, lica pod privremenom zaštitom i lica bez državljanstva kojima je stanovanje potrebno, u skladu s međunarodnim obavezama Crne Gore u oblasti zaštite izbjeglica i smanjenja apatridije;
- fokusira na unapređenje neformalnih naselja i zajednica Roma i Egipćana kroz integrisane, participativne pristupe;
- obezbijedi da nacionalne stambene politike odgovore na specifične potrebe žena, naročito domaćinstava koje vode žene, samohranih majki, starijih žena, žena sa invaliditetom, Romkinja, interno raseljenih i ostalih kategorija žena koje su nesrazmjerno pogođene stambenom nesigurnošću;
- obezbijedi da stambeni projekti, posebno projekti socijalnog stanovanja, uvažavaju rodnu dimenziju usluga vodosnabdijevanja, sanitacije i higijene (uključujući menstrualnu higijenu), upravljanja otpadom i energetske usluge koje podržavaju zdravlje, dobrobit, mobilnost i dostojanstvo žena

2. Revidirati postojeće zakonodavstvo ili usvojiti novi Zakon o socijalnom i priuštivom stanovanju

Vlada Crne Gore priprema novi Zakon o podršci stanovanju, kojim će izmijeniti postojeći Zakon o socijalnom stanovanju..

Preporučuje se da Vlada:

- Definiše ključne pojmove, kao što su substandardna naselja (poput primjera definicije u Okviru 3.9), stambena prenaseljenost i stambena isključenost, u skladu sa COR 11.1, i uspostavi minimalne standarde adekvatnosti, npr. minimalna površina po osobi ili maksimalan broj osoba po prostoriji;
- Napravi jasnu razliku između socijalnog zakupa za domaćinstva sa niskim prihodima i ranjive grupe sa jedne i priuštivog stanovanja za domaćinstva sa umjerenim prihodima sa druge strane, uz modele zakupa zasnovane na troškovima ili vlasništvu;

- Ojača mehanizme pravne zaštite sigurnosti stanovanja i uredi iseljenje u skladu sa smjernicama Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR);
- Revidira kriterijume podobnosti za učešće u javnim programima podrške stanovanju, kroz transparentan sistem rangiranja koji kombinuje dohodovane kriterijume sa indikatorima stambene potrebe;
- Uvede nacionalni standard priuštivosti prilagođen nivou prihoda i lokalnim uslovima stambenog tržišta;
- Uspostavi metodologiju određivanja visine zakupnine koja omogućava troškovno zasnovane modele zakupa, posebno za stanovanje koje razvijaju neprofitni subjekti ili javno-privatna partnerstva (primjer Austrije, Okvir 3.10). Obezbijediti da takvi modeli budu praćeni subvencijama za domaćinstva sa niskim prihodima..

Okvir 3.9 Utvrđivanje pojma „substandardno naselje” (eng. Slum) u albanskom zakonodavstvu

Albansko zakonodavstvo definiše substandardno naselje kao „neadekvatno stambeno područje” (IRA). IRA su stambena područja čiji stanovnici nemaju jedan ili više uslova adekvatnog stanovanja. Stanovanje je adekvatno ako obezbjeđuje:

- dovoljnu stambenu površinu prema stambenim normama i građevinskim standardima, kako je definisano zakonima i podzakonskim aktima;
- osnovne usluge u stambenom okruženju;
- održivost i bezbjednost od rizika koji proizilaze iz ljudskih radnji ili propusta, prirodnih i klimatskih faktora;
- pristup javnim uslugama, kao što su snabdijevanje pitkom vodom i električnom energijom, prikupljanje otpadnih voda i upravljanje otpadom;
- pristup zapošljavanju i javnim uslugama, zdravstvenim i socijalnim uslugama, obrazovanju i drugim uslugama zajednice;
- odgovarajući pristup za osobe sa invaliditetom, starije i djecu, omogućavajući da se njihove specifične stambene potrebe zadovolje u što većoj mjeri.

Source: Zakon br. 22/2018 „O socijalnom stanovanju”, sa izmjenama, izvor: <https://meki.gov.al/wp-content/uploads/2024/11/Ligji-per-strehimin-i-perditesuar.pdf>

Okvir 3.10 Socijalno stanovanje zasnovano na troškovima u Austrija

Zakup zasnovan na troškovima u sistem socijalnog stanovanja u Austriji uveden je u decenijama nakon Drugog svjetskog rata, u periodu snažnog širenja sektora socijalnog stanovanja. Danas Austrija ima jedan od najvećih fondova socijalnog stanovanja u Evropi, koji čini oko 24% ukupnog stambenog fonda. Razvoj sektora oslonjen je na snažan pravni okvir, koji pružaocima stambenih usluga daje jasna pravila i procedure, kao i na politički konsenzus o važnosti obezbjeđivanja prava na pristojan i priuštiv dom. Austrijski model se zasniva na kombinaciji izvora finansiranja, što ga čini pouzdanim i otpornim. Ključni aranžmani finansiranja uključuju sljedeće instrumente:

- javni kredit sa niskom kamatom od regionalne vlade, koji čini 30–40% ukupne investicije; neki regioni obezbjeđuju povratne ili bespovratne anuitetne pomoći. Regionalna sredstva potiču od otplata kredita ograničeno profitnih stambenih udruženja, na osnovu klasičnog kreditiranja stambenog razvoja (revolving fond), ili direktno iz finansijskih resursa regionalnih vlasti. Javni krediti imaju rok dospeljeća oko 30–35 godina, uz trenutnu fiksnu kamatu od 1%;
- bankarski kredit: 30–40% ukupne investicije, obično sa rokom dospeljeća 25–30 godina uz kamatu 1–1,5%. Ranije je stopa bila bliža 2,5%;
- sopstveni kapital ograničeno profitnih stambenih udruženja: 10–20% ukupne investicije, koji se koristi, između ostalog, za kupovinu zemljišta. Uvećanje kamate na uloženi kapital za 3,5% pri obračunu zakupnine zasnovane na troškovima predstavlja glavni način na koji ograničeno profitna stambena udruženja mogu odstupiti od strogo troškovnog pristupa. Ostvareni viškovi predstavljaju važan izvor kapitala za buduće investicije, stvarajući revolving fond. Namjensko korišćenje ovih viškova provjerava se u okviru godišnje revizije, a sredstva se moraju koristiti za reinvestiranje u sektor (kao i u slučaju Nacionalne stambene agencije Albanije, koja je opisana u nastavku);
- učešće zakupca u kapitalu: zakupac može da uplati 5–10% ukupnih investicionih troškova kao svojevrsni „avans” koji se koristi za finansiranje troškova nabavke zemljišta ili u druge svrhe. Učešće zakupca se refundira po prestanku zakupa, uz amortizaciju od 1% po godini boravka;
- dodatna javna sredstva: 5% ukupne investicije može biti dostupno za pokrivanje troškova drugih instrumenata politika, kao što su solarni paneli. Dodatni javni razvojni grantovi takođe mogu biti obezbijeđeni

Source: COST-BASED SOCIAL RENTAL HOUSING IN EurOPE, The cases of Austria, Denmark, and Finland https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2021-12/Cost-based%20social%20rental%20housing%20in%20Europe_0.pdf, accessed on 28 June, 2025

3. Konsolidovati nacionalne nadležnosti za stanovanje u okviru jednog ministarstva ili organa

Stambena politika u Crnoj Gori trenutno je fragmentisana između više nacionalnih ministarstava i agencija, što dovodi do preklapanja nadležnosti, ograničene koordinacije i smanjene efikasnosti javnih politika. Iako je Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine ključna institucija, i druga ministarstva, uključujući resor socijalne zaštite, i dalje učestvuju u programima povezanim sa stanovanjem. Istovremeno, jedinice lokalne samouprave su zakonski nadležne za urbano planiranje i korišćenje zemljišta, ali se suočavaju sa ograničenim kapacitetima za planiranje, finansiranje i pružanje stambenih usluga. Jačanje institucionalne koordinacije i definisanje pojedinačnih nadležnosti na nacionalnom i lokalnom nivou ključno je za djelotvorno sprovođenje stambene politike.

Preporučuje se da Vlada:

- Konsoliduje koordinaciju stambene politike u okviru jednog nacionalnog ministarstva ili tijela nadležnog za stanovanje, uključujući socijalno i priuštivo stanovanje, programe renoviranja i unapređenja neformalnih naselja;
- Razgraniči nadležnosti ministarstava i racionalizuje mehanizme javnog finansiranja stanovanja, sa ciljem unapređenja efikasnosti i odgovornosti;
- Obezbjedi da nacionalni organ bude nadležan kako za strateško planiranje, tako i za nadzor sprovođenja, uključujući praćenje, regulaciju i evaluaciju..

4. Razjasniti i ojačati ulogu lokalnih samouprava u stambenoj politici

Lokalna samouprava u Crnoj Gori nema dovoljne administrativne kapacitete, finansijske resurse ni tehničko znanje da efikasno upravlja stambenom politikom. Delegiranje odgovornosti svim opštinama nije ni realno ni efikasno. Umjesto toga, treba primijeniti fazni, diferencirani partnerski pristup, u kojem opštine postepeno preuzimaju nadležnosti u skladu sa svojim kapacitetima, uz kontinuirano strateško vođstvo i koordinaciju sa nacionalnog nivoa.

Preporučuje se da Vlada:

- Revidira Zakon o lokalnoj samoupravi i da odredbama novog Zakona o podršci stanovanju precizira koje su stambene funkcije obavezne (npr. prikupljanje lokalnih stambenih podataka i podrška ranjivim grupama), a koje su opcione u zavisnosti od kapaciteta;
- Obaveže opštine na izradu lokalnih planova stanovanja za period od tri do pet godina umjesto godišnjih planova, uz nacionalnu tehničku podršku i standardne forme izvještavanja, radi uporedivosti podataka;
- Obezbjedi izradu lokalnih planova zasnovanih na opštinskim procjenama stambenih

potreba, koji će uključivati namjenske instrumente, kao što su subvencije zakupnine, pristup uslugama u neformalnim područjima i identifikacija zemljišta;

- Izradi nacionalni program obuke za opštinski kadar u oblastima stambene politike, upravljanja urbanim zemljištem, primjene finansijskih alata i uključivanja zajednice;
- Uvede podsticajna budžetska izdavanja kao nagradu opštinama za usvajanje dobrih praksi, poput uspostavljanja lokalnih stambenih registara, unapređenja pristupa ranjivih grupa i legalizacije neformalnih naselja;
- U slučaju opština sa ograničenim kapacitetima, glavnu ulogu u realizaciji dodijeli nacionalnim agencijama ili potencijalnom Fondu za razvoj stanovanja, uz obavezne lokalne konsultacije i nadzor;
- Pokrene pilot modele „delegirane implementacije“, gdje nacionalni organi kreiraju i upravljaju programima stanovanja u ime opština, uz praćenje učinaka i transfer kapaciteta;
- Omogući opštinama da postepeno preuzimaju veće odgovornosti, na osnovu dogovorenih međuciljeva, kao što su kadrovsko jačanje, budžetska izdvajanja i iskustvo u stambenim intervencijama.

5. Uspostaviti Nacionalni fond za stambenu izgradnju radi podrške investicijama u priuštivo stanovanje

Strategija stambene politike Crne Gore (2025–2034) predlaže uspostavljanje nacionalnog stambenog tijela ili fonda za finansiranje i koordinaciju stambene izgradnje, održavanja i unapređenja stanovanja. Ovo je pravovremena i neophodna institucionalna inovacija, jer Crna Gora trenutno nema namjenski, održiv mehanizam finansiranja javnog ili neprofitnog stambenog zbrinjavanja. Iskustva Albanije, Austrije, Hrvatske, Finske i Slovenije pokazuju da dobro projektovani stambeni fondovi mogu imati transformativnu ulogu ukoliko su prilagođeni nacionalnim i lokalnim uslovima. Da bi se obezbijedio uspjeh i održivost takvog fonda ili agencije, preporučuju se sljedeće mjere:

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Uspostavi namjenski stambeni fond ili agenciju, odnosno:
 - osnuje nacionalno javno tijelo ili fond za stambeni razvoj sa jasnim nadležnostima u planiranju, finansiranju, izgradnji i upravljanju socijalnim i priuštivim stanovanjem;
 - definiše dugoročnu upravljačku strukturu i pravni osnov, obezbjeđujući nezavisnost, finansijsku odgovornost i transparentnost u radu.
- (b) Diversifikuje izvore finansiranja i obezbijedi finansijsku održivost i s tim u vezi:

- omogućiti agenciji da reinvestira prihode od zakupnina i upravljanja imovinom u novu stambenu izgradnju, stvarajući model revolving fonda, kao u slučaju albanske nacionalne stambene agencije;
 - uvede model zakupa zasnovan na troškovima koji omogućava dugoročnu finansijsku održivost, uz očuvanje priuštivosti kroz namjenske subvencije;
 - kombinuje javna ulaganja sa komercijalnim kreditima, EU fondovima i mogućim učešćem zakupaca u kapitalu (npr. 5–10%) u okviru modela podjele troškova.
- (c)** Promoviše mješovite i inkluzivne stambene projekte, odnosno:
- podstiče mješovite projekte kako bi se smanjila socijalna segregacija i obezbijedila finansijska održivost;
 - razvija kriterijume podobnosti i dodjele koji promoviraju inkluziju, socijalnu raznolikost i priuštivost, uz zaštitne mjere za ranjive grupe.
- (d)** Učvrsti ulogu opština kao partnera, na način što će:
- uključiti opštine kao ključne partnere u realizaciji, kroz obezbjeđivanje zemljišta, identifikovanje prioritetnih lokacija i zajednički razvoj projekata prema lokalnim potrebama;
 - omogućiti opštinama da sufinansiraju projekte ili njima upravljaju u partnerstvu, kada je to moguće, uz dodatnu državnu podršku kada to nije slučaj;
 - predvidjeti savjetodavnu ili odlučujuću ulogu predstavnika opština u upravljačkoj strukturi fonda, odnosno agencije, radi obezbjeđenja lokalnog učešća u projektima.
- (e)** Proširi nadležnosti na način kojim se obuhvata renoviranje i aktiviranje praznog stambenog fonda, odnosno:
- uključi renoviranje postojećeg stambenog fonda i energetska obnovu objekata kolektivnog stanovanja u obuhvat operativnog djelovanja fonda;
 - podrži prenamjenu praznih, nedovoljno korišćenih ili zapuštenih objekata u objekte za priuštivo stanovanje, posebno u područjima sa opadajućom populacijom;
 - osnaži javne stambene agencije ili neprofitne organizacije da djeluju kao posrednici između zakupodavaca i zakupaca, povećavajući povjerenje i smanjujući rizik. U više EU zemalja (npr. Belgija, Francuska ili Portugal) osnovane su javne agencije ili šeme uz podršku NVO koje posreduju između zakupodavaca i zakupaca, posebno radi olakšavanja pristupa priuštivom zakupu za ranjiva i domaćinstva sa nižim prihodima. Ovi posrednici pomažu izgradnju povjerenja, smanjuju rizike za zakupodavce i pružaju podršku zakupcima (primjer iz Belgije u Okviru 3.11).
- (f)** Promoviše transparentnost i međuinstitucionalnu koordinaciju kroz:
- usvajanje jasnih procedura za javne nabavke, praćenje i izvještavanje;

- uvođenje digitalne platforme za prijave, praćenje korisnika i razmjenu podataka sa sistemima socijalne zaštite, na primjer, po ugledu na finske alate koordinacije „Stanovanje prije svega - Housing First“;
- propisivanje redovnih revizija, otvoren pristup podacima i javno izvještavanje o učinku projekata i društvenim ishodima;
- uključivanje relevantnih institucija, poput sindikata, kao strateških partnera, uz preispitivanje i rješavanje uočenih neefikasnosti..

Okvir 3.11 Belgijske Socijalne agencije za izdavanje (AIS) – model za mobilizaciju privatnog zakupa

Socijalne rentne agencije (Agences Immobilières Sociales – AIS) u Briselu djeluju kao neprofitni posrednici između privatnih zakupodavaca i zakupaca kojima je potrebno priuštivo stanovanje.

Kako AIS model funkcionira: zakupodavci daju svoje nepokretnosti u zakup AIS-u kroz dugoročne ugovore, najčešće na 9 godina. AIS potom podzakupom ustupa stanove domaćinstvima sa lista čekanja za socijalno stanovanje, uz regulisane zakupnine ispod tržišnog nivoa.

Zauzvrat, zakupodavci dobijaju garantovane i blagovremene isplate zakupnine, čak i u slučaju praznog stana ili neplaćanja od strane zakupca. Takođe dobijaju održavanje nepokretnosti i upravljanje zakupcima koje obavlja agencija, kao i poreske podsticaje ili subvencije za unapređenja i usklađivanje.

Relevantnost za Crnu Goru: Crna Gora ima visok nivo privatnog vlasništva nad stanovima, ali i mnogo nedovoljno korišćenih ili praznih privatnih jedinica, posebno u urbanim područjima kao što su Podgorica i primorske opštine. Javno podržana šema posredovanja kod stambenog zakupa mogla bi:

- podstaći privatne zakupodavce da legalno iznajmljuju domaćinstvima sa niskim prihodima;
- pomoći formalizaciji tržišta zakupa, unapređujući sigurnost stanovanja i kvalitet stanovanja;
- proširiti ponudu priuštivog zakupa bez oslanjanja na novu javnu gradnju;
- početi kao pilot projekat u opštinama sa jačim kapacitetima socijalnih službi, uz ulogu NVO ili opštinskih jedinica za stanovanje kao posrednika. Buduća agencija za stanovanje može u početnoj fazi preuzeti ovu ulogu, dok se ne izgrade kapaciteti i ne razvije iskustvo na lokalnom nivou.
- Ovakav model može biti podržan i opštinskim ili nacionalnim fondom, odnosno agencijom kroz garancije zakupnine i, po potrebi, bespovratna sredstva za sanaciju za učesnike—zakupodavce.

Izvor: FEANTSA (2012). *Agencije za socijalno stanovanje u zakup u Belgiji*; https://www.feantsa.org/download/2012_06_22_sra_final_en-2-2292903742234225547.pdf

Housing Europe & UNECE (2021). *#Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. <https://www.housing2030.org>

6. Ojačati zakonodavni okvir za upravljanje i održavanje stambenog fonda i modernizovati prakse upravljanja

Nakon masovne privatizacije sektora stanovanja u Crnoj Gori, odgovornost za održavanje i upravljanje stambenim fondom prešla je na privatne vlasnike - često bez adekvatnog pravnog usmjeravanja, finansijskih mehanizama ili organizacionih kapaciteta. Mnogi objekti kolektivnog stanovanja nemaju funkcionalne skupštine etažnih vlasnika ili profesionalne upravnike. Iako su pojedini projekti energetske obnove uspješni, npr. kroz Eko-fond, radi se o i dalje izolovanim primjerima. Neophodan je integrisaniji pristup koji kombinuje pravnu reformu, mehanizme sprovođenja, finansijske podsticaje i podršku angažovanju zajednice i savremenim digitalnim alatima.

Vlada trenutno priprema novi Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Ojača pravni okvir za upravljanje etažnom svojinom i stambenim zgradama, naročito:
- obuhvati sve tipove stambenih kompleksa, uključujući naselja individualnih kuća u stambenim i turističkim kompleksima, i definiše granice između privatne i zajedničke svojine (npr. dvorišta, parking, zajednička infrastruktura);
 - jasno definiše elemente zajedničke svojine i obaveze vlasnika da doprinose troškovima održavanja—bez obzira na to da li stanuju u jedinici;
 - propisuje da etažni vlasnici sa neposrednim pristupom ulici doprinose zajedničkim troškovima upravljanja;
 - uvede detaljne procedure za sazivanje skupština etažnih vlasnika, uključujući rokove, načine obavještanja, kvorum za različite odluke i sl.;
 - ukloni zastarjele odredbe koje se odnose na stanovanje za javne službenike iz propisa koji regulišu upravljanje etažnom svojinom;
 - uvede primjenjive minimalne standarde bezbjednosti, higijene, estetike i održavanja fasada, uz redovne inspekcije od strane lokalnih vlasti;

- zakonski prepozna neplaćene račune za održavanje koje izdaju upravnici zgrada kao izvršne isprave, uz provjeru socio-ekonomske ugroženosti i pristup mehanizmima podrške;
 - uspostavi upravni odbor za svaku skupštinu etažnih vlasnika sa jasnim zakonskim ovlašćenjima, uključujući pravo da zaključuje ugovore u ime etažnih vlasnika;
 - propisuje da zgrade sa više od određenog broja jedinica moraju angažovati sertifikovane profesionalne upravnike sa tehničkim, finansijskim kompetencijama i znanjem u upravljanju konfliktima, kao i pravnim znanjima;
 - ovlasti ministarstvo da podrži lokalne samouprave sufinansiranjem energetske obnove i ugradnje energetske efikasne opreme i solarnih panela, u skladu sa zahtjevima EU i Energetske zajednice i ciljevima Nacionalnog energetskog i klimatskog plana u pogledu dekarbonizacije, obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti.
- (b)** Razjasni ulogu lokalne samouprave kroz poseban dio novog zakona, kojim se obavezno propisuje uloga opština u:
- pružanju pomoći etažnim vlasnicima u uspostavljanju skupštine etažnih vlasnika, uz transparentne procedure za sazivanje i održavanje sastanaka i dostavljanje zapisnika vlasnicima;
 - preuzimanju upravljanja i održavanja zgrade, uz jasno naznačene slučajeve kada je to moguće, rok imenovanja i naknadu;
 - sprovođenju inspeksijskog nadzora primjene obaveznih normi (higijena, održavanje fasada, bezbjednost), uz definisana pravila, procedure i učestalost;
 - podršci kroz subvencije za domaćinstva sa niskim prihodima i ulaganjima u energetska obnova i uklanjanje barijera za korisnike invalidskih kolica;
 - finansiranju obuka za etažne vlasnike i upravnike zgrada.
- (c)** Modernizuje prakse upravljanja i ojača angažovanje zajednice kroz:
- uvedođenje digitalnih alata za naplatu naknada za održavanje (npr. elektronska plaćanja) i pametno upravljanje zgradama (npr. senzori i platforme za praćenje održavanja);
 - organizovanje kampanja podizanja svijesti, radionica u zajednici i digitalnih foruma, kako bi se etažni vlasnici informisali o svojim pravima i obavezama;
 - kreiranje aplikacija ili sistema prijave koji su jednostavni za korisnike, kako bi stanari mogli prijaviti probleme i pratiti tok popravki

Okvir 3.12 Reforma pravnog okvira „O upravljanju stambenim zgradama“ u Republici Jermeniji

Jermenski Zakon o upravljanju multietažnim zgradama iz 2023. godine pruža dobar primjer sistema profesionalne sertifikacije, digitalnih platformi i obaveznog sprovođenja standarda. Jermenija ima 19.000 višespratnih zgrada, a samo oko 42% - odnosno približno 8.000 - ima upravljačka tijela. Preostalih 58%, odnosno oko 11.000, pod upravom su opština.

U 2023. godini, Parlament Republike Jermenije usvojio je novi zakon „O upravljanju višestambenim zgradama“, koji je stupio na snagu 1. jula 2025. godine. Obučeni upravnici sada su dio upravljačkih tijela multietažnih zgrada širom Jermenije. Zakon definiše zahtjeve za stručnu kvalifikaciju upravnika, kao i postupak njihove obuke i prakse upravljanja. Prema zakonu, stručna kvalifikacija podrazumijeva poznavanje pravnih, tehničkih, administrativnih i finansijskih propisa jermenskog zakonodavstva. Postojeći upravnici imaju dvogodišnji rok da prođu obuku i dobiju sertifikat u ove četiri oblasti, čime se obezbjeđuje usklađenost sa novim standardima.

Zakon takođe teži uvođenju digitalnih rješenja, omogućavajući elektronska obavještenja, kampanje informisanja i izvještaje upravljačkih tijela. Ovo uključuje potencijalno uspostavljanje jedinstvene digitalne platforme za sve aktivnosti upravljanja objektima kolektivnog stanovanja.

Zakon prepoznaje značaj modernizacije zgrada, uključujući mjere uštede energije, o kojima se odlučuje na sastancima vlasnika, uz obavezne standarde protivpožarne zaštite, sanitacije, urbanizma i komunalnih usluga.

Radi povećanja transparentnosti rada upravnika, zakonodavnim okvirom se uvodi prelazak sa gotovinskog plaćanja obaveznih naknada na bankarske transakcije.

izvor: <https://evnreport.com/law-society/filling-the-knowledge-gap-new-requirements-for-residential-building-management/>; https://finport.am/full_news.php?id=49531&lang=3.

7. Unaprijediti rodnu ravnopravnost i rodna pitanja u stambenoj politici

Preporučuje se da Vlada:

- Ojača prikupljanje podataka na način što će svi stambeni programi sistematski pratiti podatke o korisnicima razvrstane po polu, kako bi se procijenilo ko zaista dobija stambenu podršku, a ko ostaje u stanju socijalne potrebe;
- Pri izradi novog zakona o podršci stanovanju, eksplicitno prioritetizuje domaćinstva kojima rukovode žene i samohrani roditelji i postavi mjerljive ciljeve inkluzije,

- Uskladi stanovanje sa socijalnom podrškom i podrži opštine u osmišljavanju integrisanih programa koji kombinuju stambenu pomoć sa zapošljavanjem, brigom o djeci i socijalnim uslugama radi jačanja dugoročne stambene sigurnosti žena;
- Opredijeli namjenska sredstva u okviru Nacionalnog stambenog fonda za programe koji direktno pomažu zadovoljavanju potreba žena i prati alokaciju sredstava iz rodne perspektive;
- Razvije namjenske programe kao što je mikrofinansiranje usmjereno na žene i obezbijedi poseban procenat za žene korisnice u nacionalnim i lokalnim stambenim programima, kao što su socijalno stanovanje, sustanovanje i priuštivi stambeni krediti.

8. Unaprijediti prikupljanje podataka za politike zasnovane na dokazima u oblasti socijalnog i priuštivog stanovanja

Pouzdana i razvrstani podaci su ključni za planiranje, ciljanje i evaluaciju politika socijalnog i priuštivog stanovanja. Iako MONSTAT redovno objavljuje izvještaje u skladu sa Eurostat standardima, mnogi ključni pokazatelji - kao što su stambena priuštivost, neformalno tržište i stambene potrebe - nisu dostupni na opštinskom nivou ili se prikupljaju neujednačeno. Popis stanova, koji se sprovodi na svakih 10 godina, važan je izvor informacija, ali brzo zastarijeva, posebno u urbanim sredinama koje se brzo razvijaju. Jačanje stambenih informacionih sistema unaprijediće dizajn politika i efikasnije korišćenje javnih resursa.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Uspostavi Centralnu platformu podataka o stanovanju (CPPS) na način da:
- razvije nacionalnu digitalnu platformu koja objedinjuje podatke MONSTAT-a, Katastra o nepokretnosti i transakcijama, ministarstava nadležnih za stanovanje i socijalnu zaštitu, te opštinskih dodataka o fondu jedinica socijalnog stanovanja, listama čekanja i dozvolama;
 - uvede jasan pravni okvir i propiše obavezu potpisivanja sporazuma o razmjeni podataka između institucija radi rješavanja pitanja privatnosti, interoperabilnosti i zaštite podataka;
 - Obezbijedi da CPPS bude dostupna nacionalnim i lokalnim organima radi planiranja i praćenja;
- (b) Definiše nacionalne standarde adekvatnog i priuštivog stanovanja tako što će:
- usvojiti međunarodno uporedive definicije „substandardnog naselja (eng. slum)”, „neformalnog naselja” i „neadekvatnog stanovanja” u skladu sa izvještavanjem COR 11.1.1.;
 - zakonski definisati kriterijume „adekvatnog” i „priuštivog” stanovanja u crnogorskom

kontekstu, uključujući minimalni prostor po osobi, pristup osnovnim uslugama, bezbjednost i pragove prihvatljivosti, npr. stambeni trošak veći od 30% prihoda.

- (c) Sprovede nacionalno istraživanje stambenih potreba radi procjene pitanja kao što su:
- prekomjerno opterećenje troškovima stanovanja;
 - stambena prenaseljenost;
 - neformalni status stanovanja;
 - rizik od iseljenja;
 - fizička neadekvatnost stanovanja;
 - razvrstavanje podataka po regionu, polu, starosti, nivou prihoda, invaliditetu, etničkoj pripadnosti uključujući Rome i Egipćane, i statusu interno raseljenih lica.
- (d) Prati i nadgleda stambenu prihvatljivost i dinamiku tržišta kroz:
- prikupljanje i objavljivanje indikatora prihvatljivosti, kao što su odnos zakupnine i prihoda i odnos cijena i prihoda, po regionu i opštini;
 - praćenje dostupnosti stanovanja, trendova na tržištu zakupa, trendova vlasništva ili stambenog zakupa i neformalnog stanovanja kroz redovna ažuriranja CPPS -a;
 - korišćenje prikupljenih podataka za kreiranje i namjensko usmjeravanje programa podrške, uključujući subvencije zakupnine, šeme legalizacije i stambene dodatke.
- (e) Usvoji Nacionalni registar korisnika stambenih programa radi:
- objedinjavanja podataka ministarstava, opština, sindikata i zadruga radi stvaranja jedinstvene baze podataka o licima i domaćinstvima koja su bila korisnici stambene pomoći tokom posljednjih 10–15 godina;
 - korišćenja Registra kako bi se izbjeglo dupliranje, unaprijedio proces programiranja namjenske podrške i procijenili dugoročni efekti stambenih programa.
- (f) Uspostavi evidenciju i sistem praćenja javnog vlasništva nad zemljištem i objektima, odnosno:
- kreira javno dostupnu mapu državnog i opštinskog zemljišta i objekata pogodnih za razvoj socijalnog ili prihvatljivog stanovanja;
 - prati promjene u namjeni zemljišta, statusu korišćenja i pogodnosti za prenamjenu radi podrške strateškom planiranju i dodjeli zemljišta.

Poglavlje IV. ZEMLJIŠNA ADMINISTRACIJA

4.1 Uvod

Dobro upravljanje zemljištem podrazumijeva da nadležna tijela donose odluke na osnovu tačnih i sveobuhvatnih podataka. To uključuje informacije o vlasništvu nad zemljištem, kao i usklađene i precizne podatke o: površinama parcela i objekata, načinu korišćenja zemljišta, zoniranju, pravnim i prirodnim ograničenjima, vrijednosti nepokretnosti, dostupnosti zemljišta za razvoj, uticajima klimatskih promjena, te mineralnim resursima i rudama.

Uprkos napretku u usklađivanju propisa sa standardima EU, Crna Gora se suočava sa sistemskim izazovima u transformaciji prava korišćenja u pravo svojine, restituciji nacionalizovane imovine, legalizaciji bespravno izgrađenih objekata, kao i registraciji i procjeni vrijednosti nepokretnosti. Nedostatak posebnog pravnog okvira koji bi regulisao transformaciju prava korišćenja u pravo svojine doveo je do neujednačene prakse i pravne nesigurnosti. Postupci restitucije su administrativno zahtjevni, a neriješeni predmeti traju gotovo dvije decenije. Istovremeno, legalizacija bespravno izgrađenih objekata usporena je složenim procedurama i ograničenim kapacitetima na lokalnom nivou, što nosi rizik daljeg širenja neformalne gradnje.

Katastar nepokretnosti u državi je nepotpun i tehnički neujednačen, što ograničava pristup hipotekarnim kreditima, pravično oporezivanje i dostupnost pouzdanih podataka o nepokretnostima. Nedostatak centralizovanog geodetsko katastarskog informacionog sistema, u kombinaciji sa zastarjelim metodama premjera, podriiva tačno i efikasno evidetiranje nepokretnosti. Poreske nadležnosti su decentralizovane bez adekvatne podrške opštinama, što dodatno umanjuje kapacitete za pružanje usluga.

Pristup građevinskom i poljoprivrednom zemljištu je ograničen zbog netransparentnih administrativnih procedura, što dovodi do neefikasnog korišćenja zemljišta i nedovoljne upotrebe državne imovine. Istovremeno, prostorno planiranje mora uskladiti razvojne potrebe sa zaštitom životne sredine i klimatskom otpornošću, posebno u područjima sklonim katastrofama i ekološki osjetljivim zonama.

Radi rješavanja ovih izazova, Crna Gora treba da uspostavi sveobuhvatan i koordinisan reformski program, uključujući poseban zakon o transformaciji svojine, modernizaciju katastra, unapređenje sistema procjene vrijednosti i oporezivanja, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou. Transparentne procedure, digitalni alati i uključivanje građana biće neophodni kako bi reforme bile inkluzivne, djelotvorne i usklađene sa dugoročnim razvojnim ciljevima države.

4.2 Regulatorni okvir

Imovinska prava i prenos svojine

Upravljanje zemljištem u Crnoj Gori uređeno je Ustavom, zakonima i drugim pravnim aktima. Vlasništvo je garantovano članom 58 Ustava Crne Gore, koji propisuje¹⁵⁰: „Jemči se pravo svojine. Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu“. Prirodni resursi i dobra od opšte upotrebe isključivo su u državnoj svojini. Ustav omogućava stranim državljanima sticanje prava svojine pod uslovima propisanim zakonom i garantuje prava na svim oblicima imovine.

Zakon o svojinsko-pravnim odnosima¹⁵¹ razrađuje prava na posjedovanje pokretnih i nepokretnih stvari, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanak tih prava. Definiše tri osnovna oblika svojine: državnu, opštinsku i privatnu.

Sticanje prava na nepokretnostima dodatno je uređeno nizom propisa, uključujući:

- restituciju imovine oduzete u periodu prethodnog komunističkog režima (Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju);
- transformaciju prava korišćenja u pravo svojine (Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, samo član 419 i 420);
- legalizaciju bespravno izgrađenih objekata (Zakon o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata¹⁵²);
- sistematski upis prava na nepokretnostima kroz katastar (Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti);
- procjenu vrijednosti nepokretnosti¹⁵³ (Zakon o računovodstvu i Zakon o porezu na nepokretnosti);
- prenos i upis prava svojine, tereta i ograničenja (Zakon o svojinsko-pravnim odnosima; Zakon o državnoj imovini¹⁵⁴; Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti; Zakon o hipoteci¹⁵⁵; Zakon o notarima¹⁵⁶).

¹⁵⁰ Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", broj 1/2007 i 38/2013 – Amandman I – XVI).

¹⁵¹ Zakon o imovinsko pravnim odnosima ("Sl. list CG", broj 19/2009).

¹⁵² Zakon o legalizaciji bespravnih objekata ("Sl. list CG", broj 091/25).

¹⁵³ Zakon o računovodstvu ("Sl. list CG", broj 145/21 i 152/22)

¹⁵⁴ Zakon o državnoj imovini ("Sl. list CG", broj 21/09, 20/11 i 6/20).

¹⁵⁵ Zakon o hipoteci ("Sl. list CG", broj 55/09).

¹⁵⁶ Zakon o notarima ("Sl. list CG", broj 68/05, /49/08, 45/12, 31/13).

Katastarski sistem i sistem evidencije nepokretnosti

Glavni subjekti koji uređuju oblast zemljišne administracije i upravljanja zemljištem su: Uprava za nekretnine, komisije za restituciju, advokati, notari, geodetske kompanije, opštine i sudovi.

Katastarska infrastruktura Crne Gore je ključna za zemljišnu administraciju i okvir upravljanja imovinskim pravima. Organizovana je kroz katastarske opštine¹⁵⁷, odnosno prostorne jedinice za geodetski premjer, upis nepokretnosti i pružanje javnih usluga. One su klasifikovane u okviru katastra nepokretnosti ili katastra zemljišta, odražavajući istorijski razvoj, pravne tranzicije i institucionalne reforme. Sistem je prvobitno razvijen kao katastar zemljišta, u kojem su evidentirani vlasništvo i druga prava na zemljištu. Godine 1984. počeo je upis objekata u katastar, čime je uspostavljen Katastar nepokretnosti, što je detaljnije objašnjeno u Odjeljku 4 - Upis nepokretnosti.

Crna Gora ima 808 katastarskih opština, u okviru 25 administrativnih opština. Prema članu 32 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, katastarska opština je teritorijalna jedinica koja obično obuhvata jedno naseljeno mjesto i čiji je naziv utvrđen zakonom. To je osnovna prostorna jedinica za poslove premjera i vođenje evidencija o nepokretnostima. Ponekad katastarska opština može obuhvatiti dva ili više naseljenih mjesta u jednoj jedinici, ili jedno naseljeno mjesto može biti podijeljeno na više katastarskih opština, najčešće iz tehničkih, topografskih ili administrativnih razloga.

Promjenu granica katastarskih opština vrši nadležni organ. Međutim, ako promjena granica utiče na granice susjednih administrativnih opština, odluku donosi Vlada nakon ocjene argumenata relevantne opštine i organa katastra.

Postupak upisa uključuje izradu tehničke dokumentacije i sprovođenje geodetskih premjera radi utvrđivanja prostornih podataka (lokacija, oblik, namjena) i prava na nepokretnostima za svaku parcelu. Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti¹⁵⁸ detaljno objašnjava ovaj proces kojim se obezbjeđuje tačnost i usklađenost podataka.

Zakon o infrastrukturi prostornih podataka¹⁵⁹ zasniva se na EU INSPIRE direktivi (Direktiva 2007/2/EC) koja obavezuje Crnu Goru da uskladi prostorne podatke kroz 34 tematske cjeline. Iako je upravljačka struktura uspostavljena, nacionalni portal prostornih podataka još nije u potpunosti razvijen.

¹⁵⁷ Član 30 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti „Katastarske teritorijalne jedinice su katastarska parcela, katastarska opština i katastarski srez. Katastarske opštine se razlikuju od političkih opština. Na primjer, Prijestonica Cetinje obuhvata 37 katastarskih opština.

¹⁵⁸ Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti (“Sl. list CG”, broj 18/23).

¹⁵⁹ Zakon o infrastrukturi prostornih podataka (“Sl. list CG”, broj 37/17).

Vrste namjene zemljišta u katastarskim evidencijama

Katastar tokom sistematske registracije evidentira trenutnu namjenu zemljišta, klasu i poljoprivrednu vrijednost. Zemljište se klasifikuje kao: poljoprivredno zemljište, šumsko zemljište, vodno zemljište, zemljište prirodnih resursa, zemljište u opštoj upotrebi, zaštićena područja, granična i ostrvska područja i građevinsko zemljište.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu¹⁶⁰ definiše vrste poljoprivrednog zemljišta u katastarskim evidencijama, npr. oranice, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci i močvarno zemljište. Propisuje obavezu vlasnika da obrađuju zemljište u skladu sa prirodnim karakteristikama, unapređuju njegov kvalitet, spriječe degradaciju i poštuju mjere zaštite životne sredine. Zakon takođe uređuje:

- korišćenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne namjene (privremeno ili trajno);
- uređivanje zemljišta (komasaciju) radi povećanja produktivnosti;
- zakup i prodaju poljoprivrednog zemljišta;
- zaštitu od erozije, poplava i zagađenja.

Građevinsko zemljište definiše se planskim dokumentima. Prema Zakonu o uređenju prostora¹⁶¹ (Poglavlje II), sistem prostornog planiranja obuhvata državne planove kao što su Prostorni plan Crne Gore, prostorni planovi područja posebne namjene i državni plan detaljne regulacije. Takođe obuhvata lokalne planove kao što su prostorno urbanistički planovi opština, lokalni planovi detaljne regulacije i urbanistički projekti. Zakon zahtijeva uspostavljanje Državnog informacionog sistema o prostoru, integrisanog sa nacionalnom infrastrukturom prostornih podataka. Urbanistički planovi se usvajaju elektronski, a razmjena podataka među institucijama mora biti digitalna. Ministarstvo vodi digitalni registar važećih urbanističkih planova i objavljuje planska dokumenta na geoportalu (član 63). Zakon uređuje i pristup građevinskom zemljištu radi građenja, uključujući komasaciju, komunalne naknade, gradsku rentu, javne arhitektonske konkurse i ulogu opštinskih i državnih preduzeća u prostornom planiranju. Katastar ima ključnu ulogu u planiranju i građenju.

Zakon o šumama¹⁶² predstavlja sveobuhvatan okvir za upravljanje, zaštitu, korišćenje i održavanje šumskog zemljišta, uključujući:

- Upravljanje šumama: Zakon uređuje održivo gazdovanje šumama, uključujući planiranje, izgradnju i održavanje šumskih puteva, kao i praćenje šumskih resursa.
- Koncept javne i privatne svojine: šume mogu biti u javnoj ili privatnoj svojini, ali su sve pod zaštitom i regulacijom države.

¹⁶⁰ Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Sl. list RCG", broj 152/92 i "Sl. list CG", broj 32/2011).

¹⁶¹ Zakon o uređenju prostora ("Sl. list CG", br. 19/25).

¹⁶² Zakon o šumama ("Sl. list CG", br. 77/24).

- Ukidanje koncesija: novi zakon iz 2024. omogućava ukidanje koncesija za eksploataciju šuma zbog zloupotreba i oštećenja šuma i državnog budžeta. Umjesto toga, biće osnovano državno preduzeće za upravljanje šumama.
- Zaštita i sankcije: predviđene su mjere zaštite od nezakonite sječe, požara i bolesti, kao i kazne za prekršaje. U posljednjoj deceniji, hiljade hektara uništeno je požarima i nezakonitom sječom.
- Održivo korišćenje: Zakon promovise održivu upotrebu šuma, pošumljavanje, zaštitu biodiverziteta i unapređenje zemljišta.

Vodno zemljište se u katastru ne pojavljuje kao posebna kategorija pod tim nazivom, ali se tretira kao dio javne svojine i prirodnih resursa, posebno rijeka, jezera, vodnih površina i priobalnih zona. Prema Upravi za nekretnine Crne Gore, katastarski sistem obezbjeđuje evidenciju svih nepokretnosti, uključujući zemljište pod vodom, koje je u javnoj svojini i pod posebnim pravnim režimom. U praksi, vodno zemljište može obuhvatiti:

- zemljište pod rijekama, jezerima ili kanalima;
- priobalno zemljište, uključujući zemljište uz jezera;
- zaštićene vodene zone.

Ove površine se evidentiraju u katastru, a njihovo korišćenje i upravljanje uređeno je posebnim zakonima, kao što su: Zakon o vodama¹⁶³; Zakon o morskome dobru¹⁶⁴; te Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti.

4.3 Ključni procesi upravljanja zemljištem

U Crnoj Gori paralelno se odvijaju sljedeći procesi:

- transformacija prava korišćenja u pravo svojine,
- restitucija imovine oduzete u komunističkom periodu i
- legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

Ovi procesi nisu samo tehnička usklađivanja, već predstavljaju socio-pravne reforme koje direktno mijenjaju institucionalni, istorijski i distributivni okvir upravljanja zemljištem u Crnoj Gori.

¹⁶³ Zakon o vodama ("Sl.list RCG", br. 27/07, 32/11, 47/11, 48/2015, 52/2016, 2/2017 – novi zakon, 80/17 – novi zakon, 55/16 – novi zakon i 84/18).

¹⁶⁴ Zakon o morskome dobru ("Sl.list RCG", br. 14/92, 59/92 i 27/94; "Sl.list CG", br. 51/08, 21/09, 73/10 i 40/11).

Transformacija prava korišćenja

Restitucija i transformacija prava korišćenja bile su međusobno povezane reforme koje su u postsocijalističkom periodu oblikovale zemljišnu reformu. Restitucija je odgovor na prinudno oduzimanje imovine u socijalističkom periodu. Transformacija se odnosi na ukidanje svojine uz zadržavanje prava korišćenja, kada su bivši vlasnici nastavili da koriste zemljište. Oba procesa imaju zajednički cilj: ponovno uspostavljanje privatne svojine radi razvoja funkcionalnog tržišta nepokretnosti.

Zakonom o agrarnoj reformi i kolonizaciji iz 1945. godine¹⁶⁵ izvršena je preraspodjela poljoprivrednog zemljišta kao ključnog oslonca poslijeratne društveno-ekonomske transformacije. Veliki privatni posjedi koji su prelazili 35 ha obradivog zemljišta bili su predmet eksproprijacije, uz niže pragove u planinskim ili područjima slabije produktivnosti - najčešće 25 ili 15 ha, u zavisnosti od regionalne klasifikacije. Vjerskim institucijama je, po pravilu, bilo dopušteno najviše 10 ha, osim istorijski značajnih manastira koji su mogli zadržati do 30 ha. Na osnovu Zakona o restituciji (vidi niže), građani su mogli ostvariti pravo na povraćaj oduzetog zemljišta ili na naknadu.

Slično tome, Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958¹⁶⁶ godine nacionalizovano je građevinsko zemljište u gradovima i urbanim naseljima, čime je vlasništvo nad urbanim zemljištem i zgradama prenijeto sa privatnih lica na državu, kao društvena svojina. Vlasnicima zgrada dodijeljena su prava korišćenja na pratećem (susjednom) zemljištu, dok je zemljište ispod najamnih zgrada prešlo u državnu svojinu.

Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima iz 2009. godine postavljen je pravni osnov za transformaciju prava korišćenja u pravo svojine, posebno u pogledu građevinskog zemljišta koje je ranije bilo u društvenoj svojini. Ova transformacija bila je ključna za privatizaciju i konsolidaciju imovinskih prava u postsocijalističkom periodu, s ciljem obezbjeđivanja pravne sigurnosti, utvđivanja nosilaca prava i usklađivanja sa evropskim standardima u oblasti nepokretnosti i katastarske evidencije.

Transformacija prava korišćenja u Crnoj Gori uređena je i članovima 419 i 420 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima iz 2009. Član 419 propisuje da pravo korišćenja, upravljanja ili raspolaganja na zemljištu postaje pravo svojine, osim ako je ograničeno posebnim zakonom ili ako se može dokazati ranije vlasništvo. Međutim, ako je zemljište predmet privatizacije ili stečaja u kojem nije plaćena tržišna vrijednost, ono ostaje u državnoj svojini, ali vlasnici objekata zadržavaju preče pravo kupovine ili zakupa. Član 420 ovlašćuje katastar da briše prava korišćenja i upisuje svojinu na osnovu formalnog zahtjeva.

Uprkos ovom pravnom osnovu, mnoga naslijeđena prava korišćenja nad građevinskim

¹⁶⁵ Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji („Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije“, br. 64/45; „Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, br. 24/46, 101/47, 105/48, 21/56 i 55/57; i „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 10/65).

¹⁶⁶ Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (“Sl.list SFRJ”, br. 52/58).

zemljištem i dalje su evidentirana u katastru. Zbog izostanka detaljne zakonske regulative, postupci transformacije u svojini često su u zastoju zbog usklađivanja zahtjeva građana, katastra, opština i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Zahtjevi građana i odluke katastra često su praćeni žalbama i tužbama državnih organa ili drugih zainteresovanih strana. Nakon što katastar donese rješenje o transformaciji, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, štiteći državnu imovinu, ima pravo žalbe, kao i nadležna opština.

Ovakvo stanje stvara pravnu nesigurnost, otežava urbanistički razvoj, ometa sprovođenje urbanističkih planova i remeti tržište nepokretnosti i upravljanje zemljištem. Da bi se transformacija prava korišćenja u pravo svojine sprovodila efikasno i transparentno, potrebno je usvajanje posebnog zakona, koji će propisati jasne postupke, institucionalne nadležnosti i pravno obavezujuće rokove, uz poseban osvrt na slučajeve u kojima je opravdana automatska transformacija uslijed nepostojanja pravnih prepreka.

Takođe, institucionalne uloge, posebno katastra, opština i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, moraju biti nedvosmisleno definisane, uz obaveznu međuresornu saradnju i digitalnu razmjenu podataka. Zakon bi trebalo da uključi i obavezu transparentnosti djelovanja, kroz redovno javno izvještavanje i jasne uslove pod kojima država može zadržati svojinu na osnovu dokumentovanog javnog interesa.

Restitucija oduzete imovine

Proces restitucije imovine oduzete u komunističkom periodu prvobitno je uređen Zakonom o pravičnoj restituciji iz 2002¹⁶⁷. Godine 2004. usvojen je novi Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju¹⁶⁸.

Podnosioci zahtjeva su lica čija je imovina oduzeta u komunističkom periodu (1945–1990). Postupak sprovode tri regionalne komisije za restituciju u Podgorici, Baru i Bijelom Polju. Zakon predviđa vraćanje originalne imovine, a kada to nije moguće, bivši vlasnici mogu imati pravo na obeštećenje. Obeštećenje se obezbjeđuje posredstvom Fonda za obeštećenje i raspodjeljuje kroz godišnji budžet, proporcionalno ukupnoj vrijednosti svih potvrđenih zahtjeva. Alternativno, obeštećenje može biti u vidu državnih obveznica. Vrijednost oduzete imovine utvrđuje se prema stanju u momentu oduzimanja, u skladu sa Uredbom o procjeni vrijednosti i utvrđivanju naknade za oduzetu imovinu.

Imovina koja može biti predmet postupka uključuje:

- maslinjake,

¹⁶⁷ Zakon o pravičnoj restituciji iz 2002 ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 34/02 i 33/03)

¹⁶⁸ Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 21/04, 49/2007, 60/07; "Sl.list Crne Gore", br. 12/07, 73/10, 30/17, 70/17).

- šume i šumsko zemljište,
- stambene zgrade i stanove,
- poslovne zgrade i prostorije,
- neizgrađeno građevinsko zemljište,
- nekadašnja društvena preduzeća.

Od početka primjene Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju do kraja 2022. godine, Fondu za obeštećenje dostavljeno je 1.697 pravosnažnih rješenja komisija, ukupne vrijednosti preko 240 miliona eura. Na osnovu pravosnažnih rješenja, bivšim vlasnicima isplaćeno je ukupno 45,6 miliona eura¹⁶⁹.

Fond za obeštećenje u Crnoj Gori suočava se sa više izazova, uključujući nedovoljna godišnja budžetska izdvajanja, sporu administrativnu obradu zbog ograničenog broja zaposlenih i nedostatak transparentnosti u izvještavanju i praćenju predmeta. To je dovelo do kašnjenja u isplatama i dugotrajnih restitucionih postupaka; neki predmeti su neriješeni preko dvije decenije. Crna Gora treba da obezbijedi pravičan i pravovremen restiticioni proces, uz punu nezavisnost tri regionalne komisije.

Uprkos navedenom, pravni okvir restitucije omogućio je hiljadama građana da povrate imovinu ili dobiju naknadu za oduzetu imovinu. Dugoročno, restitucija doprinosi povjerenju u institucije, jača vladavinu prava i podržava razvoj transparentnog i funkcionalnog tržišta nepokretnosti.

Legalizacija bespravno izgrađenih objekata i pripadajućeg zemljišta

Procjenjuje se da u Crnoj Gori postoji preko 100.000 bespravnih objekata, odnosno oko 25% svih stambenih jedinica. Do 2024. godine podnijeto je 62.000 zahtjeva¹⁷⁰, ali je legalizovano samo oko 3.300 objekata, odnosno svega 5% tokom osam godina. Samo u Podgorici podnijeto je 13.000 zahtjeva, a riješeno je tek 638.

Legalizacija neformalne gradnje predstavlja značajan izazov za zemljišnu administraciju, naročito u pogledu pravnog statusa i katastarskog upisa zemljišta ispod objekta. Iako je prethodni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata (2017) obezbijedio okvir za formalizaciju objekata i

169 <https://www.gov.me/clanak/kurtagic-ukupna-vrijednost-rjesenja-za-obestecenje-iznosi-vise-od-240-miliona-eura>.

170 <https://www.gov.me/dokumenta/2cc3baa0-65d6-4d97-a25c-fa171aa559b3>.

zahtijevao njihov upis u katastar u roku od šest mjeseci, pitanje zemljišta rješava se kroz poseban postupak. Legalizacija ne reguliše automatski prava na zemljištu; umjesto toga, podnosilac zahtjeva može steći svojinu kroz formalni ugovor o kupoprodaji sa državom ili opštinom, ograničen na tlocrt objekta i površinu neophodnu za njegovo redovno korišćenje.

Upis parcela u katastar prati upis objekta, ali zavisi od ispunjenja tehničkih i pravnih uslova. Kada je zemljište u državnoj svojini i podnosilac ne dostavi valjane dokaze, može biti potreban upravni ili sudski postupak. Nedostatak jedinstvenih standarda za određivanje površine parcela i ograničena proceduralna integracija između legalizacije i katastarskog upisa često dovode do pravne nesigurnosti. To otežava pristup hipotekarnim kreditima, onemogućava formalne transakcije i komplikuje prostorno planiranje. Metode prenosa građevinskog zemljišta iz državne u privatnu svojinu detaljnije su opisane u Odjeljku 8, koji razmatra pristup građevinskom i poljoprivrednom zemljištu.

Pravni okvir dodatno zabranjuje prodaju ili komercijalno korišćenje neregistrovanih ili nelegalizovanih objekata nakon utvrđenog roka, čime se naglašava potreba koordinisanog djelovanja opština, katastarskih organa i centralnih institucija. Jačanje ove koordinacije smanjuje rizik fragmentisanog upravljanja zemljištem, posebno imajući u vidu rastuće pritiske na urbano zemljište i potrebu održivog teritorijalnog upravljanja.

Legalizacija neformalne gradnje često je nepopularna kod onih koji su poštovali građevinske propise i propise kojima se reguliše korišćenje zemljišta, pa je najčešće praćena naknadama i kaznama. Međutim, zastupljenost nelegalne gradnje ukazuje na potrebu sprovođenja sistemske

reforme i usvajanja održive strategije. Periodične ad hoc legalizacije, bez stvarnih poboljšanja, nisu održivo rješenje.

4.4 Evidencija nepokretnosti

Prema Zakonu o svojinsko-pravnim odnosima, pravo svojine se upisuje u katastar nepokretnosti (član 84). Prelazak sa katastra zemljišta na katastar nepokretnosti započeo je 1984. godine usvajanjem Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 25/84 i 2/89).

Usvajanjem tog zakona 1984. godine započeo je sistematski premjer svih parcela i objekata radi dobijanja kvalitetnih geoprostornih podataka i utvrđivanja prava na nepokretnostima, kako bi se uspostavio katastar nepokretnosti. Postupak se sprovodi na nivou katastarske opštine; kada se premjer i utvrđivanje prava okončaju, katastarska opština se „migrira“ iz katastra zemljišta u katastar nepokretnosti (Tabela 4.1). U ovoj prelaznoj fazi, u okviru katastra postoje dva sistema: katastarske opštine u kojima je i dalje na snazi katastar zemljišta i upisuju se samo prava na zemljištu, i katastarske opštine u kojima se primjenjuje katastar nepokretnosti, gdje su upisani i zemljište i objekti zajedno sa odgovarajućim pravima.

Uprava za nekretnine Crne Gore nadležna je za sistematski upis prava. Tokom proteklih decenija, katastar nepokretnosti je uspostavljen u 715 od 808 katastarskih opština, što obuhvata 88% teritorije. U preostale 93 katastarske opštine, osnovni premjer je završen u 35, a u 58 je u toku. U posljednjih nekoliko godina, katastar je uspostavljen samo u jednoj dodatnoj katastarskoj opštini.

Tabela 4.1 Administrativne i katastarske opštine – katastar nepokretnosti i katastar zemljišta

Administrativna opština	Broj katastarskih opština u katastru nepokretnosti	Broj katastarskih opština u katastru zemljišta	Ukupno katastarskih opština
Andrijevica	23	2	25
Bar	56	0	56
Berane	27	5	32
Bijelo Polje	56	10	66
Budva	16	0	16
Cetinje	36	1	37
Danilovgrad	35	0	35
Gusinje	7	3	10

Herceg Novi	27	0	27
Kolašin	38	0	38
Kotor	46	0	46
Mojkovac	16	2	18
Nikšić	58	34	92
Petnjica	7	2	9
Plav	9	7	16
Pljevlja	56	0	56
Plužine	33	0	33
Podgorica	81	1	82
Rožaje	16	10	26
Šavnik	19	1	20
Tivat	10	13	23
Ulcinj	28	2	30
Žabljak	15	0	15
Total	715	93	808

Source: <https://ekatastar.me/ekatastar-web/action/elogin>

Ovakav spor napredak, u kombinaciji sa neujednačenim geodetskim tehnologijama i nedostatkom centralizovanog sistema sa usklađenim grafičkim i alfanumeričkim podacima, doveo je do tehničkih grešaka. Glavni problem za profesionalne korisnike, poput geodeta, notara i arhitekata, jeste nepodudarnost površina parcela između grafičkih i alfanumeričkih evidencija. Dodatni problem je netačno pozicioniranje objekata i parcela na terenu u odnosu na katastarske planove.

Uprava za nekretnine je takođe nadležna za uspostavljanje katastra vodova i podzemnih objekata, što je zakonska obaveza još od 1977. godine po Zakonu o katastru vodova i podzemnih objekata („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 28/77). Međutim, i nakon više decenija, ova aktivnost nije započeta.

Crna Gora mora staviti veći fokus na katastarsku evidenciju, a kompletiranje katastra nepokretnosti treba postaviti kao prioritet, uz obezbjeđivanje dodatnih ljudskih i finansijskih resursa kako bi se proces ubrzao. Nepostojanje potpunog katastra nepokretnosti i katastra infrastrukture ostavlja značajne kapitalne resurse van legalnog tržišta. Paralelno s tim, potrebno je razviti centralizovani geodetsko-katastarski informacioni sistem, koji će integrisati usklađene podatke o parcelama, objektima, vlasnicima, pravima, adresama, vodovima komunalne infrastrukture i dr.

Digitalizacija primarnih i sekundarnih katastarskih procesa mora početi što prije. Digitalizacija katastarskih planova i njihovo usklađivanje sa alfanumeričkim podacima ključno je za cijelu

državu.

Rješavanje katastarskih pitanja kroz zapošljavanje, finansiranje i usvajanje savremenog pravnog okvira za upis prava predstavlja najvažniji alat za uspostavljanje funkcionalnog tržišta nepokretnosti i snažniji ekonomski razvoj države.

4.5 Zemljišni i geoprostorni informacioni sistemi i podaci

U Crnoj Gori više zakona propisuje uspostavljanje geoportala. Na primjer:

- Zakon o infrastrukturi prostornih podataka propisuje da sve institucije koje posjeduju prostorne podatke moraju iste učiniti dostupnim kroz zajednički geoportal, uz interoperabilnost i standardizovan pristup;
- Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti uređuje uspostavljanje i održavanje katastarskih podataka i njihovu dostupnost kroz geoportal Uprave za nekretnine;
- Zakon o uređenju prostora predviđa digitalnu dostupnost urbanističkih planova i planskih dokumenata kroz digitalnu platformu;
- Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o vodama¹⁷¹ i Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima zahtijevaju izradu ili integraciju tematskih prostornih podataka kao što su zaštićena područja, rudarske dozvole i vodne zone, kroz geoportal ili posebne portale.

Postoji više geoportala, pri čemu Nacionalni geoportal predstavlja centralno čvorište. Njihovo uspostavljanje predviđeno je Zakonom o infrastrukturi prostornih podataka, uz podršku drugih sektorskih propisa. Geoportali su ključni za transparentnost, planiranje, zaštitu životne sredine i digitalnu administraciju.

Uspostavljanje glavnih geoportala u Crnoj Gori višestruko je uređeno zakonima, kako je prikazano u Tabeli 4.2. Među trenutno aktivnim geoportalima nalaze se Nacionalni geoportal, INSPIRE geoportal Crne Gore, Eko-informacioni sistem i SIZEP (Sistem identifikacije zemljišnih parcela). Pokretanje ostalih portala predviđeno je zakonom, ali oni do sada nisu razvijeni

¹⁷¹ Zakon o vodama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 27/07, 73/10, 32/11, 47/11, 48/15, 052/16, 55/16, 2/17, 80/17, 84/18).

Tabela 4.2 Najvažniji geoportali u Crnoj Gori

Naziv geoportala	Nadležna institucija	Sadržaj /Opis	Relevantni zakoni / Propisi
Nacionalni geoportal (geoportal.nekretnine.co.me)	Uprava za nekretnine	Katastarski podaci, ortofoto snimci, topografija, granice	Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti; Zakon o infrastrukturi prostornih podataka
INSPIRE Geoportal Crne Gore	Uprava za nekretnine / Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	Podaci usklađeni sa EU INSPIRE direktivom	Zakon o infrastrukturi prostornih podataka; EU INSPIRE Direktiva 2007/2/ EC
Geoportal Glavnog grada	Sekretarijat za urbanizam – Podgorica	Urbanistički planovi, dozvole, infrastruktura	Zakon o uređenju prostora
Geoportal Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	Zaštićena područja, biodiverzitet, šumarstvo i vodni resursi	Zakon o zaštiti prirode; Zakon o zaštiti životne sredine
Geoportal Uprave za vode	Direktorat za vode	Hidrološki objekti, zone zaštite, hidrografija	Zakon o vodama
Geoportal Ministarstva enegretike i rudarstva	Direktorat za energetiku i rudarstvo	Rudarska područja, dozvole, polja istraživanja	Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima
Ekološki informacioni sistem	Agencija za zaštitu životne sredine	Kvalitet vazduha i vode, mape zagađenja i podaci o životnoj sredini	Zakon o zaštiti životne sredine; posebni propisi i/ ili podzakonski akti
SIZEP (Sistem identifikacije zemljišnih parcela)	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	Podaci o referentnim parcelama, poljoprivrednim gazdinstvima i prostorni podaci	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju

Upravljanje zemljištem obuhvata više registara koji pružaju informacije o pravnom statusu, korišćenju, vrijednosti i namjeni zemljišta. Ove registre vode različite institucije i uređeni su različitim zakonima (Tabela 4.3).

Tabla 4.3 Glavni zemljišni registri u Crnoj Gori

Naziv registra	Sadržaj / opis	Nadležna institucija	Pravni okvir
Katastar nepokretnosti	Parcele, objekti, vlasnici, prava (svojina, službenosti, založna prava itd.)	Uprava za nekretnine	Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti
Registar planske dokumentacije	Urbanistički i zonski planovi, građevinske zone	Ministarstvo ekologije / opštine	Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata
Registar korisnika zemljišta (preko registra poljoprivrednih gazdinstava)	Poljoprivrednici, poljoprivredne parcele, pravo na subvencije	Ministarstvo poljoprivrede	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju
Registar koncesija	Koncesije za zemljište u rudarstvu, šumarstvu, vodoprivredi	Vlada / resorna ministarstva	Zakon o koncesijama; Zakon o rudarstvu
Registar hipoteka i ograničenja	Hipoteke, tereti, ograničenja na zemljištu	Katastar / notari	Zakon o hipoteci; propisi o katastru
Evidencija državnog zemljišta	Popis parcela u državnoj svojini	Uprava za državnu imovinu	Zakon o državnoj imovini
Registar prostornih jedinica	Baza opština, naselja, katastarskih opština i statističkih zona	Uprava za statistiku (MONSTAT)	Zakon o jedinstvenoj evidenciji i registru prostornih jedinica

Crna Gora je ostvarila značajan napredak u usklađivanju pravnog okvira zemljišne administracije sa propisima EU, posebno u pogledu registara i geoportala. Pravni okvir omogućava uspostavljanje više registara i digitalnih platformi, sa Nacionalnom infrastrukturom geoprostornih podataka (NIGP) kao centralnom tačkom pristupa. Međutim, praktična implementacija ostaje ograničena. I pored toga što se NIGP portal navodi u više sektorskih propisa, on još nije u potpunosti uspostavljen. Ovaj raskorak između normativnog okvira i sprovođenja umanjuje efikasnost šire infrastrukture prostornih podataka. Takođe, postoji potreba za centralizovanom koordinacijom i harmonizacijom sadržaja registara i portala. Trenutno više institucija upravlja istim skupovima podataka, što dovodi do dupliranja informacija i neefikasnosti u upravljanju podacima.

4.6 Prenos imovinskih prava

Prema Izvještaju Svjetske banke Doing Business iz 2020¹⁷², postupak upisa prenosa svojine u Crnoj Gori podrazumijevao je 6 koraka i trajao približno 69 dana. Postupak je obuhvatao pribavljanje lista nepokretnosti, provjeru ovlaštenja potpisnika, izradu kupoprodajnog ugovora,

172 https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/montenegro#DB_rp.

poresku procjenu, prijavu Upravi za nekretnine i plaćanje poreza na promet.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u pojednostavljenju ovog procesa. Notari sada imaju direktan elektronski pristup evidencijama o nepokretnostima preko sajta Uprave za nekretnine, čime je eliminisana potreba da građani fizički pribavljaju list nepokretnosti. Od 2023. godine, notari imaju elektronski pristup katastarskim podacima o svojini, teretima i drugim pravima.

Međutim, neusklađenost podataka ostaje veliki problem. Katastar nema centralizovanu bazu podataka u realnom vremenu, a postoje značajna kašnjenja u ažuriranju grafičkih podataka (katastarskih planova), što stvara pravnu nesigurnost i dovodi do odbijanja zahtjeva zbog neslaganja podataka. Notari zagovaraju uspostavljanje elektronskog portala za direktno dostavljanje notarski ovjerenih isprava katastru, što bi ubrzalo upis i povećalo pravnu sigurnost. Takođe predlažu uspostavljanje registra cijena nepokretnosti radi sprečavanja spekulativnih transakcija.

Od 2024. godine, nadležnost za utvrđivanje poreza na promet nepokretnosti prenijeta je sa Poreske uprave na opštine. Zakon o porezu na promet nepokretnosti¹⁷³ pojašnjava sljedeće:

- Poreska stopa iznosi 3% od tržišne vrijednosti u trenutku sticanja;
- Poreski obveznik je lice koje stiče nepokretnost – kupac, nasljednik ili primalac poklona;
- Poreski događaj je svako sticanje prava svojine na nepokretnosti – uključujući prodaju, razmjenu, nasljeđivanje, poklon, unos u privredno društvo i sudske odluke;
- Poreska oslobođenja uključuju:
 - državne i lokalne organe,
 - javne ustanove,
 - fondacije i humanitarne organizacije osnovane po posebnim propisima,
 - diplomatsko-konzularna predstavništva akreditovana u Crnoj Gori (po principu reciprociteta), kao i međunarodne organizacije oslobođene na osnovu međunarodnih ugovora,
 - lica koja stiču nepokretnost kroz restituciju ili mjere agrarne politike,
 - punoljetne državljane Crne Gore sa prebivalištem u Crnoj Gori koji prvi put stiču stambeni objekat ili stan radi rješavanja stambenog pitanja – do 20 m² po članu domaćinstva – pod uslovom da nemaju drugu nepokretnost u Crnoj Gori,
 - lica koja stiču nepokretnost po ugovoru o doživotnom izdržavanju, a koja su nasljednici prvog nasljednog reda,
 - lica koja stiču dio nepokretnosti usljed prekida ili diobe suvlasništva, do vrijednosti

173 Zakon o porezu na promet nepokretnosti ("Sl.list CG", br. 36/2013, 3/2023 i 28/23).

njihovog prvobitnog udjela,

- NVO koje stiču nepokretnost za potrebe programa,
- lica koja stiču nepokretnost kroz eksproprijaciju ili druge postupke u javnom interesu,
- banke koje stiču nepokretnost po fiducijarnim ili hipotekarnim ugovorima, ili u postupcima naplate i reorganizacije duga, pod uslovom da nepokretnost prodaju u roku od tri godine od sticanja,
- raspodjela prihoda: 80% prihoda ide u opštinski budžet, a 20% u Egalizacioni fond, fond za izjednačavanje prihoda među opštinama,
- rok plaćanja: porez se plaća u roku od 15 dana od dana dostavljanja poreskog rješenja.

Poreska osnovica je tržišna vrijednost nepokretnosti u trenutku sticanja, koja se obično utvrđuje na osnovu isprava o sticanju i predstavlja cijenu po kojoj bi se nepokretnost mogla prodati u tadašnjim tržišnim uslovima. Ako je naknada nenovčana, poreska osnovica je ukupna vrijednost protivčinidbe, koja može obuhvatati novac, usluge, robu, preuzimanje duga ili druge oblike vrijednosti. Kod razmjene ili djelimičnog sticanja, poreska osnovica se utvrđuje pojedinačno za svaku stranu prema tržišnoj vrijednosti dijela koji stiče. Ako je prijavljena cijena niža od procijenjene tržišne vrijednosti ili nije navedena, lokalni poreski organ utvrđuje tržišnu vrijednost na osnovu uporednih podataka o prodajama. Ako podaci nisu dostupni, može se angažovati ovlašćeni procjenitelj, a kod javnih prodaja ili prodaja u stečaju cjelokupna uplata tretira se kao poreska osnovica.

Od 1. januara 2024. godine, jedinstvena stopa od 3% zamijenjena je nacionalno utvrđenom progresivnom skalom, koja se primjenjuje u svim opštinama (Tabela 4.4).

Tabela 4.4 Stope poreza na promet nepokretnosti u Crnoj Gori (progresivna skala)

Vrijednost nepokretnosti	Poreska stopa
do 150.000 Eur	3%
150.001 do 500.000 Eur	4.500 Eur + 5% na iznos preko 150.000 Eur
preko 500.001 Eur	22.000 Eur + 6% na iznos preko 500.000 Eur

Izvor: Zakon o porezu na promet nepokretnosti

Međutim, prenoseći poresku administraciju na opštine, Vlada nije prenijela baze podataka niti kadar koji je ranije bio zaposlen u centralnoj Upravi javnih prihoda. Zbog toga su se opštine suočile sa ozbiljnim izazovima u obezbjeđivanju adekvatnih ljudskih resursa i softverskih rješenja. Na primjer, u Prijestonici Cetinje samo jedna osoba je zadužena za postupanje po porezu na promet nepokretnosti. U Opštini Bar, koja godišnje obradi oko 3.500 transakcija, u ovoj oblasti rade samo tri zaposlena. Uprava za nekretnine sprovodi upis prava na nepokretnostima

u skladu sa Zakonom o državnom premjeru i katastru i Zakonom o opštem upravnom postupku. Međutim, postupak je spor i složen zbog:

- nepotpune sistematske evidencije prava na nepokretnostima;
- nepostojanja centralizovanog, usklađenog sistema podataka;
- nedovoljnog broja zaposlenih i nedovoljne obučenosti;
- manuelnih administrativnih procedura za upis svojine, tereta i novoizgrađenih objekata;
- čestih žalbi i tužbi građana.

Savremeni katastarski sistemi su registri prava, a ne institucije koje utvrđuju svojinu. Zbog toga Crnoj Gori hitno treba novi zakon radi digitalne transformacije katastra. Taj zakon treba da:

- uvede poseban elektronski postupak za upis svojine i drugih stvarnih prava;
- uspostavi dvosmjernu digitalnu komunikaciju između katastra i profesionalnih korisnika (notari, geodete, opštine, sudovi, izvršitelji, procjenitelji, ministarstva i agencije);
- obezbijedi e-usluge za građane, tako da zahtjeve podnose i usluge dobijaju elektronskim putem.

4.7 Procjena vrijednosti nepokretnosti i oporezivanje

Uslovi i procedure za procjenu vrijednosti nepokretnosti u Crnoj Gori uređeni su:

- Zakonom o računovodstvu
- Uredbom o kriterijumima i metodologiji za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti¹⁷⁴
- Zakonom o porezu na nepokretnosti¹⁷⁵

Prema Zakonu o računovodstvu, Crna Gora je usvojila Međunarodne standarde procjene vrijednosti (IVS), koje je odobrio Međunarodni savjet za standarde procjene vrijednosti (IVSC).

Procjena vrijednosti definiše se kao davanje objektivne procjene vrijednosti nepokretnosti, objekata, opreme, druge imovine i kapitala, za računovodstvene i druge potrebe, uz primjenu propisane metodologije i od strane licenciranog procjenitelja. Procjenu može vršiti fizičko lice sa zvanjem ovlašćenog procjenitelja, licencirano od Ministarstva finansija. Procjenitelji su dužni da procjene vrše istinito, objektivno i tačno, u skladu sa IVS i Evropskim standardima procjene (EVS). Ministarstvo finansija organizuje ispit za sticanje zvanja ili ga povjerava pravnom licu članu IVSC ili TEGoVA (Evropska grupa udruženja procjenitelja) i vodi Registar ovlašćenih procjenitelja.

¹⁷⁴ Uredba o kriterijumima i metodologiji za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 036/11, 066/15, 039/17).

¹⁷⁵ Zakon o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 25/2019, 49/2022, 152/2022).

Oporezivanje nepokretnosti

Prema Zakonu o porezu na nepokretnosti, oporeziva nepokretnost obuhvata zemljište, objekte i posebne djelove objekata. U zavisnosti od kategorije, zemljište se klasifikuje kao građevinsko, šumsko i poljoprivredno. Objekti koji podliježu oporezivanju uključuju stambene, poslovne, mješovite, objekte u izgradnji, pomoćne objekte i nepokretne privremene objekte. Oporezivanje se odnosi i na posebne djelove objekata, kao što su stanovi, poslovni prostori, podrumi i garaže.

Poreski obveznik je upisani vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara poreske godine, a poreska osnovica je tržišna vrijednost nepokretnosti na taj datum. Za privredna društva, poreska osnovica je fer vrijednost nepokretnosti iskazana u poslovnim knjigama za prethodnu godinu.

Poresku stopu određuje skupština opštine, utvrđujući jedinstvenu stopu za opštinu u okviru zakonom propisanog raspona (Tabela 4.5). Poreska oslobađanja i umanjenja propisana su zakonom i obuhvataju kategorije iz Tabele 4.6.

Tabela 4.5 Poreske stope

Kategorija	Primjenjiva poreska stopa (% od tržišne vrijednosti)
Opšta nepokretnost	0,25% – 1,00%
Sekundarne jedinice	0,30% – 1,50%
Bespravni objekti (upisani u katastar, rješavaju stambene potrebe)	0,30% – 1,50%
Bespravni objekti (nestambeni)	0,30% – 2,00%
Neizgrađeno građevinsko zemljište	0,30% – 5,00%

Tabela 4.6 Poreska umanjenja

Kategorija umanjenja	Stopa umanjenja
Primarni objekat	20% za obveznika + 10% po članu domaćinstva (najviše 50%)
Turistički objekti	<ul style="list-style-type: none"> • Do 70%, u zavisnosti od zvanične kategorizacije: • 3 zvjezdice – 15% • 4 zvjezdice – 30% • 5 zvjezdica – 70%
Poljoprivredni proizvođači	70% ako registrovani korisnici koriste nepokretnost za proizvodnju ili preradu

Source: The Law on Property Tax

Procjena vrijednosti nepokretnosti

Pri utvrđivanju tržišne vrijednosti uzimaju se u obzir sljedeći kriterijumi:

- prosječna tržišna cijena po m²;
- namjena ili predviđena upotreba nepokretnosti;
- veličina nepokretnosti;
- lokacija;
- kvalitet gradnje i materijala;
- drugi relevantni faktori koji mogu uticati na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

Sveobuhvatni okvir za procjenu vrijednosti tržišta nepokretnosti dat je u Tabeli 4.7.

Tabela 4.7 Sveobuhvatni okvir za procjenu tržišne vrijednosti nepokretnosti

Kategorija procjene	Opis	Izvor / Mehanizam	Raspon korekcije / napomene
Prosječna tržišna cijena	Utvrđuje se standardizovanom procedurom radi odraza fer tržišne vrijednosti po m ²	statistički podaci (objavljaju se godišnje) ugovorni podaci (prethodne 3 godine, min. 3 uzorka) stručna procjena (ako nema podataka)	Varira po opštinama; zasniva se na reprezentativnim uzorcima
Namjena / upotreba nepokretnosti	Korekcija vrijednosti prema tipu objekta i namjeni	stambeno: lokalno ili nacionalno prilagođeni podaci poslovno / mješovito: stambena osnova korigovana intenzitetom upotrebe ostalo: korigovano funkcijom i strukturom	Raspon koeficijenta: 0,10 – 2,00 (stambeno), do 2,00 (poslovno)
Veličina nepokretnosti	Tržišna vrijednost se računa prema ukupnoj površini u m ²	katastar nepokretnosti poslovne knjige, registri, notarske isprave (ako katastar nije dostupan)	Bez koeficijenta; primjenjuje se direktno mjerenje
Lokacija / zoniranje	Korekcija prema geografskim karakteristikama i infrastrukturi	zoniranje (urbano/ruralno, nivo razvijenosti) pristup uslugama i javnim sadržajima	Koeficijent lokacije: 0,10 – 5,00

Kvalitet gradnje i materijala	Korekcija prema opremljenosti, strukturi i trajnosti materijala	građevinsko zemljište: nivo komunalne infrastrukture poljoprivredno zemljište: namjena i tip korišćenja objekti: nivo opreme, tip, složenost	Koeficijent: 0,10 – 3,00
Amortizacija	Umanjenje vrijednosti zbog starosti i učestalosti održavanja	1,00% umanjena po punoj godini starosti maks. umanjeno ograničeno na 60,00% procijenjene vrijednosti	Podstiče pravičnost procjene tokom životnog ciklusa
Korekcija zbog ekstremnog rasta cijena	Opcioni instrument kad rast cijena prelazi određene vrijednosti	primjenjuje se kada tržišna cijena raste manje od 20% na godišnjem nivou opština može utvrditi prosjek za prethodne tri godine	Diskreciono; stabilizuje oscilacije procjene

Izvor: The Law on Property Tax

Za poreske obveznike koji vode poslovne knjige, poreska osnovica je vrijednost nepokretnosti prikazana u knjigovodstvenoj evidenciji na dan 31. decembra prethodne godine. Ako obveznik ne prijavi vrijednost nepokretnosti ili ne podnese poresku prijavu, poreska osnovica se utvrđuje primjenom standardizovanih metoda procjene propisanih zakonom. Ako ni to ne obezbijedi pouzdanu procjenu, vrijednost se utvrđuje nezavisnom procjenom ovlaštenog procjenitelja, čime se obezbjeđuje objektivnost i usklađenost sa profesionalnim standardima.

Izazovi

Opštine u Crnoj Gori suočavaju se sa višestrukim izazovima u utvrđivanju poreza na nepokretnost. Prije svega, katastarski podaci nisu usklađeni, naročito u pogledu površina i klasifikacije namjene. Ne postoje jasni kriterijumi za poresko zoniranje zemljišta i objekata, pa je obaveza korekcije prosječnih tržišnih vrijednosti koeficijentom od 0,10 do 5,00 po lokaciji nepouzdana i subjektivna.

Prosječne cijene novogradnje koje objavljuje MONSTAT su utvrđene na nivou regiona, a ne opština, što stvara dodatne probleme. Na primjer, u primorskom regionu, iako su cijene u Ulcinju značajno niže nego u Budvi, opštinama pripadaju sredstva samo na nivou regionalnog prosjeka.

Naplata poreza nije na zadovoljavajućem nivou; na primjer, u Prijestonici Cetinje godišnje se donosi oko 35.000 rješenja o porezu na nepokretnosti, a ukupni prihod za 2024. iznosio je 2 miliona eura, od čega: 1,6 miliona od poreza na objekte i 400.000 eura od poreza na zemljište.

Međutim, u 2024. godini Prijestonica Cetinje je naplatila samo 1,2 miliona eura. U Opštini Bar godišnje se donosi 70.000 poreskih rješenja. Ukupan prihod od poreza na nepokretnosti je 10 miliona, uz 93% naplate u 2024, odnosno 9,3 miliona. Mogućnost elektronskog plaćanja poreza u nekim jedinicama lokalne samouprave zavisi od nivoa digitalizacije, posebno od razvoja softverske infrastrukture i stepena primjene savremenih tehnologija.

Crna Gora mora uspostaviti Registar cijena prometovanih nepokretnosti radi veće tržišne transparentnosti i obezbjeđivanja dovoljno podataka, kako bi opštine i MONSTAT mogli tačno utvrđivati prosječne cijene. Radi povećanja pravičnosti i efikasnosti, Crna Gora treba da razmotri uspostavljanje centralizovanog sistema masovne procjene nepokretnosti. To bi doprinijelo pravednijem oporezivanju među opštinama, smanjilo mogućnosti utaje poreza i povećalo opštinske prihode. Takođe bi povećalo i druge javne prihode vezane za vrijednost nepokretnosti, uključujući notarske takse, sudske i bankarske troškove.

Osnova masovne procjene je sveobuhvatan registar cijena. Nakon prikupljanja pouzdanih tržišnih podataka, nadležni organi mogu utvrditi vrijednosne zone i, za svaku zonu, dodijeliti standardizovane vrijednosti po kategorijama nepokretnosti. Ovakav pristup obezbjeđuje dosljednost, transparentnost i veću administrativnu efikasnost. Kao primjeri se često navode Holandija, gdje se masovna procjena sprovodi na godišnjem nivou i smatra se dobrom evropskom praksom, kao i Sjedinjene Američke Države, u kojima se procijene vrijednosti nepokretnosti redovno ažuriraju u fiskalne svrhe.

4.8 Pristup građevinskom i poljoprivrednom zemljištu

Pristup građevinskom zemljištu

Urbanističkim planskim dokumentima se određuju lokacije za budući razvoj, ali u praksi državne građevinske parcele koje bi se građanima i privrednim subjektima nudile putem javnih poziva gotovo da ne postoje. Najčešći način razvoja je formiranje, odnosno zaokruživanje građevinskih parcela putem neposrednog sporazuma. Taj postupak bi trebalo da sprovede Uprava za nekretnine ili opštine, ali ga, na osnovu zaključaka Vlade, sprovede i druge državne institucije.

Postupak je uređen Zakonom o uređenju prostora i može se sprovoditi kroz:

- kompletiranje urbanističke parcele (član 61)
- urbanu komasaciju (član 75) - uvedenu Zakonom o uređenju prostora iz 2025.

Kompletiranje urbanističke parcele podrazumijeva spajanje više katastarskih parcela u jednu urbanističku parcelu, ili slučajeve kada urbanistička parcela ima više vlasnika. U praksi se državno zemljište kupuje neposrednim sporazumom. Kada građevinska parcela obuhvata i privatnu i državnu svojinu, privatni vlasnik može podnijeti zahtjev za kupovinu državnog dijela, ali zakon ne propisuje minimalni procenat vlasništva potreban za to.

Zbog toga se prakse razlikuju, na primjer:

- Uprava za imovinu, Glavni grad Podgorica i Prijestonica Cetinje ne prodaju državni dio osim u slučaju da privatni vlasnik posjeduje najmanje 51% ukupne površine.
- Opština Bar, međutim, može prodati državno zemljište i kada je privatni udio manji, pod uslovom da postoji snažan razvojni plan.

Urbana konsolidacija (komasacija), uvedena Zakonom iz 2025, pravni je mehanizam koji se koristi kada više lica (pravnih ili fizičkih) posjeduje djelove jedne građevinske parcele. Postupak vodi posebno imenovana opštinska komisija i daje prednost vlasniku najvećeg dijela zemljišta, koji ima pravo prvenstva da kupi preostale djelove. Iako je pravni okvir uspostavljen, do trenutka izrade ovog profila nijedan postupak urbane konsolidacije nije sproveden.

Ovaj instrument se razlikuje od kompletiranja građevinske parcele: usmjeren je na fizičko i pravno usklađivanje jedne parcele sa kriterijumima prostornog planiranja, kao što su minimalna površina, uslovi pristupa i usklađenost sa zoniranjem. Dok kompletiranje rješava manjkavosti unutar jedne vlasničke strukture, konsolidacija rješava fragmentirano vlasništvo koje onemogućava koordinisani razvoj. Oba instrumenta imaju cilj da optimizuju korišćenje zemljišta i „oslobode“ građevinski potencijal. Konsolidacija omogućava pravnu i administrativnu koherentnost među više vlasnika i jedinstveno planiranje razvoja. Kompletiranje, s druge strane, obezbjeđuje da postojeće parcele budu adekvatno oblikovane za gradnju u skladu sa propisima. Zajedno, oni podstiču uređeno urbano širenje i pomažu opštinama da pripreme zemljište za strateške investicije i infrastrukturu.

Pristup poljoprivrednom zemljištu

SIZEP, Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela u Crnoj Gori, je geoprostorna i administrativna platforma uspostavljena na osnovu člana 64a Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, kojom upravlja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. SIZEP podržava sprovođenje poljoprivrednih politika i upravljanje zemljišnim resursima. Sistem integriše podatke o referentnim parcelama, poljoprivrednim gazdinstvima i prostornim slojevima, i ključan je za isplatu direktnih novčanih podsticaja, sprovođenje mjera ruralnog razvoja i praćenje korišćenja zemljišta.

U početnoj fazi, SIZEP je mapirao ukupno 418.883 hektara poljoprivrednog zemljišta koristeći ortofoto snimke iz 2016, obuhvatajući sve vidljive poljoprivredne površine tokom perioda digitalizacije, bez obzira na vlasništvo.

U skladu sa svojom namjenom, SIZEP omogućava digitalnu identifikaciju i evidenciju poljoprivrednih parcela, podržava raspodjelu subvencija i mehanizme kontrole, te olakšava planiranje korišćenja zemljišta i monitoring životne sredine. Takođe doprinosi usklađivanju nacionalnih poljoprivrednih informacionih sistema sa standardima EU, posebno kroz Integrirani administrativni i kontrolni sistem (IACS) i Sistem identifikacije parcela (LPIS). Zbog toga je SIZEP ključni instrument u naporima Crne Gore za pristupanje EU u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, uz tehničku i finansijsku podršku obezbijedenu kroz programe IPARD i IPA. Baza podataka SIZEP-a sadrži i informacije o aktivno korišćenom poljoprivrednom zemljištu, na

osnovu izjava koje poljoprivrednici podnose u postupcima u skladu sa zvaničnim procedurama. Trenutno je kao "u aktivnoj upotrebi" evidentirano približno 120.000 hektara, odnosno oko 29% ukupnog poljoprivrednog zemljišta. Crnogorska akademija nauka i umjetnosti (CANU) je 2017. godine objavila Atlas zemljišta Crne Gore, koji pruža detaljne informacije o tipovima zemljišta i njegovoj vrednosnoj klasifikaciji¹⁷⁶. Prema tom izvoru, u Crnoj Gori je evidentiran ukupno 333.471 hektar poljoprivrednog zemljišta.

Crna Gora je, uspostavljanjem SIZEP-a, preduzela odlučne institucionalne korake ka unapređenju upravljanja poljoprivrednim zemljištem. Sistem je usklađen sa standardima EU i predstavlja osnovu za dodjelu subvencija, praćenje korišćenja zemljišta i strateško planiranje. Uspostavljanje SIZEP-a označava napredak ka digitalizovanom i transparentnom upravljanju ruralnim politikama. Mapiranje preko 418.000 hektara - nezavisno od vlasništva - predstavlja ambiciozan pokušaj da se uspostavi sveobuhvatna polazna osnova za intervencije javnih politika i ukazuje na povećanje od 84.529 hektara poljoprivrednog zemljišta u odnosu na nalaze CANU objavljene u Atlasu zemljišta Crne Gore.

Uprkos tome, postoji kritičan raskorak između mapiranih resursa i stvarnog korišćenja. Činjenica da se aktivno koristi samo 29% poljoprivrednog zemljišta, uz odsustvo javnih poziva za davanje u zakup neiskorišćenog zemljišta, otvara pitanja institucionalne inertnosti, slabe koordinacije zemljišne politike i propuštenih prilika za lokalni ekonomski razvoj. Ova nedovoljna iskorišćenost je posebno zabrinjavajuća imajući u vidu geografska ograničenja zemlje, gdje je svega oko 10% teritorije pod ravnicom, pogodno za poljoprivredu.

Raskorak između digitalne ambicije SIZEP-a i realnog stanja ukazuje na potrebu suštinske reforme, ne samo u tehničkim sistemima, već i u pristupu zemljištu, politikama aktivacije i strukturi podsticaja. Podaci Atlasa zemljišta to dodatno potvrđuju: zemljište je klasifikovano i evidentirano, ali njegov proizvodni potencijal ostaje u velikoj mjeri neiskorišćen.

Poljoprivredna strategija usmjerena ka budućnosti mora odgovoriti na ove izazove kroz transparentne procedure za davanje u zakup državnog poljoprivrednog zemljišta, obezbjeđivanje pravičnog pristupa malim gazdinstvima i preduzećima, te povezivanje poljoprivrednog potencijala zemljišta sa prostornim planiranjem. Bez popunjavanja jaza između digitalne evidencije i fizičkog korišćenja, SIZEP rizikuje da ostane impresivan, ali nedovoljno korišćen alat sistema ruralnog razvoja Crne Gore.

4.9 Politike korišćenja zemljišta u ekološki osjetljivim i područjima izloženim prirodnim nepogodama

Crna Gora je proglasila 77 zaštićenih prirodnih područja u kojima je gradnja zabranjena¹⁷⁷. To

¹⁷⁶ Atlas zemljišta Crne Gore – Crnogorska akademija nauka i umjetnosti ISBN 978-86-7215-409-2 i COBISS.CG-ID 33936144.

¹⁷⁷ <https://cloud.gdi.net/smartPortal/zppCG>.

uključuje područja izuzetnih odlika, stroge rezervate prirode, nacionalne parkove, posebne rezervate prirode, parkove prirode i spomenike prirode. Zaštićena područja obuhvataju ukupno 189.725 hektara, odnosno oko 11,6% ukupne teritorije države i uključuju kopnene i morske zone: 185.185 ha na kopnu (9,81% kopnene površine) i 4.539 ha na moru (1,79% morske površine).

Agencija za zaštitu životne sredine upravlja poslovima zaštite životne sredine. To uključuje praćenje stanja životne sredine, izradu analitičkih dokumenata i izvještaja, izdavanje ekoloških dozvola i saradnju sa relevantnim domaćim i međunarodnim institucijama, organizacijama i javnošću.

Agencija je razvila nekoliko javno dostupnih digitalnih aplikacija za monitoring i transparentnost podataka, uključujući: Registar otpada, 3R platformu (Reduce, Reuse, Recycle), sistem za praćenje kvaliteta vazduha, sistem za praćenje koncentracije alergenog polena, nacionalni registar zaštićenih područja i otvorenu liniju za upite građana.

Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju je institucija nadležna za seizmološke poslove. Odgovoran je za praćenje seizmičke aktivnosti, vođenje nacionalne baze zemljotresa, izradu profila rizika od hazarda, izdavanje ranih upozorenja i saradnju sa međunarodnim seizmološkim institucijama.

Prema standardu MEST EN 1998-1:2015/NA:2015, Crna Gora je podijeljena u četiri seizmičke zone, na osnovu referentnog horizontalnog ubrzanja tla (agR), izračunatog uz 10% vjerovatnoće prekoračenja u periodu od 50 godina. Najjači zabilježeni zemljotres dogodio se 15. aprila 1979, magnitude približno 6,9–7,0, uz maksimalni Merkalijev intenzitet oko IX–X duž cijelog primorja. Epicentar je bio u Jadranskom moru, oko 15 km od obale između Bara i Ulcinja. Poginulo je više od 100 ljudi (101 u Crnoj Gori i 35 u Albaniji), a preko 1.000 je povrijeđeno. Razornim posljedicama zemljotresa pogođene su opštine Bar, Budva, Kotor, Ulcinj i Herceg Novi.

Drugi značajni sažniji zemljotresi uključuju¹⁷⁸:

- 26. novembar 2019 – magnituda 6,4, epicentar oko 105 km južno-jugoistočno od Podgorice
- 14. mart 2024 – magnituda 5,3, epicentar 5 km jugozapadno od opštine Nikšić

Crna Gora je razvila pouzdan okvir za planiranje korišćenja prostora u područjima izloženim prirodnim nepogodama i ekološki osjetljivim zonama, usklađujući veći dio zakonodavstva sa standardima Evropske unije. Smanjenje rizika od katastrofa i prilagođavanje klimatskim promjenama integrisani su u politike prostornog planiranja. To znači da se procjene rizika koriste pri dodjeli i razvoju zemljišta, smanjujući izloženost opasnostima kao što su poplave, klizišta i šumski požari.

Zakon o upravljanju prostorom, Zakon o zaštiti i spašavanju, kao i Strategija za smanjenje rizika od katastrofa, obezbjeđuju da prostorni planovi uključuju procjene rizika i mjere zaštite. Najvažniji elementi Prostornog plana Crne Gore do 2040. godine (Poglavlje II) koji se odnose na zaštitu prirode i klimatsku otpornost uključuju:

¹⁷⁸ <https://www.meteo.co.me/page.php?id=153>.

- Zaštitu prirodnih vrijednosti: prostor se prepoznaje kao „ranjiv i ograničen resurs“ i naglašava se očuvanje prirodnih i kulturnih dobara, uz posvećivanje posebne pažnje područjima visoke biodiverzitetne vrijednosti, zaštićenim zonama i ekološkoj mreži Natura 2000.
- Klimatsku otpornost: ističe se potreba ugradnje klimatskih faktora u prostorno planiranje, uključujući mapiranje područja sklonih poplavama, eroziji i požarima, te promoviranje rješenja zasnovanih na prirodi (npr. očuvanje šuma i močvara).
- Sisteme zelene infrastrukture: promoviše se razvoj mreže prirodnih i poluprirodnih područja koja povezuju urbane i ruralne zone i jačaju ekološku povezanost i otpornost na klimatske promjene.
- Prostorna ograničenja i suprotstavljene ciljeve: identifikuju se potencijalni sukobi između razvoja i očuvanja i predlažu mjere za uspostavljanje ravnoteže u skladu sa evropskim standardima i nacionalnim propisima.

Ministarstvo unutrašnjih poslova¹⁷⁹ i Direktor za planiranje i uređenje prostora imaju centralnu ulogu u koordinaciji zaštite, spašavanja i planiranja korišćenja prostora. Lokalni organi i privatni subjekti takođe su dužni da razviju sopstvene planove zaštite i spašavanja na osnovu procjena rizika.

Crna Gora razmatra i pristupe zasnovane na ekosistemima za smanjenje rizika, poput obnove močvara radi ublažavanja poplava i očuvanja šuma radi sprečavanja erozije.

179 <https://www.meteo.co.me/page.php?id=153>.

4.10 Ekološka pitanja, klima i propisi o rudarstvu

Crna Gora se, u skladu sa ustavnom odrednicom, još 1991. godine proglasila „ekološkom državom“. U međuvremenu je ostvaren napredak u usklađivanju politika zaštite životne sredine i klimatske politike sa standardima i pravnim okvirom EU. Na nacionalnom nivou postoji sveobuhvatan zakonski okvir, koji se kontinuirano usklađuje sa pravom EU i obuhvata oblasti zaštite životne sredine, kvaliteta vazduha, kontrole zagađenja, zaštite prirode i biodiverziteta, kvaliteta voda, upravljanja otpadom, zvučnog zagađenja, hemikalija, morskih resursa i klimatskih promjena. Usvajanje Nacionalne strategije u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine dodatno potvrđuje posvećenost niskougljeničnom razvoju i jačanju klimatske otpornosti.

Crna Gora je uspostavila sveobuhvatan pravni okvir koji uređuje zaštitu životne sredine, održivi razvoj, klimatske promjene i odgovorno korišćenje prirodnih resursa. Okvir 4.1 daje pregled zakona po tematskim oblastima

Okvir 4.1 Pravni okvir o zaštiti životne sredine, klimi i prirodnim resursima

Opšta zaštita životne sredine

- Zakon o zaštiti životne sredine: uspostavlja principe, ciljeve i institucionalni okvir
- Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu: uređuje procjene uticaja planiranih projekata
- Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu: primjenjuje procjenu na planove i programe
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja: uvodi integrisane dozvole za industrijska postrojenja, radi sprečavanja i kontrole zagađenja
- Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini: definiše odgovornost i sanaciju
- Zakon o zaštiti prirode: štiti biodiverzitet, ekosisteme i prirodnu baštinu
- Zakon o potvrđivanju Arhuske konvencije: garantuje pristup informacijama, učešće javnosti i pristup pravdi

Kontrola zagađenja i upravljanje otpadom

- Zakon o upravljanju otpadom
- Zakon o hemikalijama
- Zakon o industrijskim emisijama
- Zakon o zaštiti vazduha
- Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini
- Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja, radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbjednosti
- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja

- Zakon o biocidnim proizvodima

Vode, more i priobalno područje

- Zakon o vodama
- Zakon o moru
- Zakon o morskom dobru
- Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi
- Zakon o hidrografskoj djelatnosti
- Zakon o zaštiti mora od zagađivanja sa plovnih objekata

Biodiverzitet, biljni i životinjski svijet i prirodni resursi

- Zakon o nacionalnim parkovima
- Zakon o šumama
- Zakon o planinskim stazama
- Zakon o divljači i lovstvu
- Zakon o zaštiti dobrobiti životinja
- Zakon o potvrđivanju CITES konvencije

Klimatske promjene i energija

- Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola
- Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

I pored solidnog pravnog okvira, u praksi i dalje postoje značajni izazovi. Industrijsko zagađenje ostaje izražen problem, naročito na lokacijama sa "naslijeđenim" zagađivačima, kao što su Kombinat aluminijuma Podgorica, Željezara u Nikšiću, te rudnik uglja i Termoelektrana u Pljevljima.

Zaštićena područja trenutno čine približno 11,6% teritorije, uključujući pet nacionalnih parkova i rezervate poput Komova i Ulcinjske solane. Međutim, uprkos formalnoj zaštiti, slabi mehanizmi sprovođenja i sukobi interesa oko korišćenja prostora, posebno u kontekstu hidroenergetskih projekata, rezultiraju otporom u javnosti.

Ključna staništa biodiverziteta, uključujući Skadarsko jezero i Ulcinjsku solanu, i dalje se suočavaju sa rastućim uticajem turizma, građevinskih aktivnosti i institucionalnih slabosti u upravljanju zaštitom životne sredine. Ovi primjeri pokazuju da regulatorne mjere same po sebi ne garantuju djelotvornu zaštitu i upravljanje prirodnim vrijednostima, te da jaz u sprovođenju propisa i dalje podriva dugoročne ciljeve očuvanja.

Nacionalna strategija klimatskih promjena Crne Gore do 2030. godine

Nacionalna strategija u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine predstavlja dugoročnu viziju i okvir javnih politika u oblasti klimatskih promjena, uključujući mjere ublažavanja i prilagođavanja. Strategija je usklađena sa klimatskim ciljevima EU i međunarodnim obavezama, poput Pariškog sporazuma. Ona je putokaz za prelazak na niskougljenu ekonomiju i jačanje klimatske otpornosti, te doprinosi regionalnim i globalnim ciljevima. Među glavnim ciljevima Strategije izdvajaju se:

- jačanje institucionalnog i pravnog okvira za klimatske akcije;
- integrisanje klimatskih pitanja u sektorske politike (energija, poljoprivreda, šumarstvo, vode, turizam);
- promovisanje niskougljeničnog razvoja i zelenog rasta;
- jačanje otpornosti kroz planiranje prilagođavanja na klimatske promjene.

Da bi se ciljevi ostvarili, Strategija mora obezbijediti koherentan skup sprovodivih mjera i trajno angažovanje javnog i privatnog sektora.

Propisi o rudarstvu

Crna Gora raspolaže različitim mineralnim resursima, uključujući ugalj, boksit, arhitektonski kamen i nemetalne minerale. Rudarski sektor ima značajno mjesto u privredi i igra stratešku ulogu u regionalnom razvoju, infrastrukturi i snabdijevanju energijom. Vlada se opredijelila da rudarske aktivnosti uskladi sa principima održivosti, zaštite životne sredine i efikasnog korišćenja resursa.

Sektor je primarno regulisan Zakonom o rudarstvu, koji uređuje istraživanje, eksploataciju i upravljanje mineralnim resursima. Osnovne odredbe uključuju:

Državno vlasništvo nad resursima: mineralni resursi su javno dobro i koriste se u javnom interesu;

Režim dozvola i koncesija: aktivnosti podliježu koncesijama, koje se dodjeljuju putem tendera ili pregovora;

Ekološke i bezbjednosne standarde: obavezna usklađenost sa ekološkim propisima, procjene uticaja i mjere zaštite na radu;

- Korišćenje zemljišta i naknade: pristup zemljištu i naknade privatnim vlasnicima;
- Praćenje i nadzor: nadležnost Ministarstva energetike i rudarstva, uz inspeksijske službe i kaznene mjere.

Ministarstvo energetike i rudarstva je centralni organ koji priprema politike i strategije, izdaje i prati korišćenje dozvola za istraživanje i eksploataciju, nadzire geološka istraživanja i klasifikaciju resursa i koordinira institucijama zaštite životne sredine i prostornog planiranja.

Pored Ministarstva nadležnog za rudarstvo, važnu ulogu imaju i Agencija za zaštitu životne sredine, koja obezbeđuje da rudarski projekti budu usklađeni sa procedurama procjene uticaja na životnu sredinu (EIA), kao i jedinice lokalne samouprave, koje učestvuju u planiranju korišćenja zemljišta i uključivanju lokalne zajednice. Kontinuirano ulaganje u mjere zaštite životne sredine i osmišljeno uključivanje zajednica doprinose tome da rudarstvo daje pozitivan doprinos dugoročnim razvojnim ciljevima države.

4.1.1 Preporuke za zemljišnu administraciju

Preporučuje se da Vlada:

1. Donese poseban zakon o transformaciji prava korišćenja u pravo svojine

Iako postoje opšte odredbe koje regulišu prava korišćenja, izostanak ciljane zakonske regulative doveo je do neujednačene prakse, dugotrajnih sporova i pravne nesigurnosti. Zbog toga se preporučuje da Vlada usvoji poseban zakon kojim bi se sveobuhvatno uredila transformacija prava korišćenja u pravo svojine, naročito u pogledu građevinskog zemljišta koje je ranije bilo klasifikovano kao društvena svojina. Takav zakon bi obezbijedio jasne procedure, precizno definisao institucionalne odgovornosti, uveo obavezujuće rokove i smanjio administrativna i pravosudna uska grla. Time bi se unaprijedila pravna sigurnost, oslobodio potencijal urbanog razvoja i podržala modernizacija tržišta nepokretnosti u skladu sa evropskim standardima upravljanja zemljištem.

2. Ojača budžetska davanja prema Fondu za obeštećenje

Da bi se ubrzale isplate i sačuvao integritet pravosnažnih rješenja, potrebno je obezbijediti stabilno i dovoljno godišnje finansiranje Fonda za obeštećenje. Hroničan manjak finansiranja usporava pravdu i narušava kredibilitet restitucije.

3. Razvije jedinstveni pravni okvir koji, osim legalizacije zemljišta, obuhvata i legalizaciju objekata

Sadašnje procedure razdvajaju legalizaciju objekata od zemljišta pod njima, što vodi fragmentaciji i pravnoj nesigurnosti. Potrebno je integrisati postupke, uvesti standarde za veličinu parcela i obezbijediti da legalizacija, gdje je to opravdano, obezbeđuje puna imovinska prava.

4. Ubrza aktivnosti na uspostavljanju katastra nepokretnosti

Neophodno je okončati aktivnosti na uspostavljanju katastra u preostalim katastarskim opštinama i uspostaviti dugo odlagani katastar vodova i podzemnih objekata. Njegovo nepostojanje otežava infrastrukturno planiranje, smanjuje pravnu sigurnost i drži značajan kapital van formalne ekonomije.

5. Razvije i primijeni centralizovani geodetsko-katastarski informacioni sistem (GCIS)

Neusklađenost grafičkih i alfanumeričkih podataka i zastarjela tehnologija stvaraju ozbiljna

odstupanja u evidencijama. Jedinstvena digitalna platforma koja integriše geometriju parcela, podatke o vlasništvu, vodove i prava, uz interoperabilnost u skladu sa INSPIRE direktivom, bila bi osnova moderne zemljišne administracije.

Okvir 4.2 Digitalizacija katastarskih planova u Sjevernoj Makedoniji

U Republici Sjevernoj Makedoniji, katastar nepokretnosti obuhvata 1.913 katastarskih opština. Proces kompletiranja katastra je uključivao:

Izradu digitalnih katastarskih planova kroz sistematsku registraciju.

Kao dio sistematske evidencije prava na nepokretnostima, izrađeni su digitalni katastarski planovi za 424 katastarske opštine: 22% od ukupnog broja. To je obuhvatilo sinhronizovanu provjeru grafičkih i alfanumeričkih komponenti za svaku opštinu. Nakon provjere, podaci su zvanično usvojeni u katastru nepokretnosti i objavljeni u "Službenom vesniku Republike Makedonije". Po unosu u katastar, digitalni katastarski planovi su održavani u softveru MicroStation, nezavisno od alfanumeričke baze podataka. Ovo paralelno održavanje bez sinhronizacije podataka dovelo je do nedosljednosti, gdje se ažuriranja u grafičkom planu nisu uvijek odražavala u alfanumeričkoj bazi podataka, i obrnuto.

Digitalizaciju analognih katastarskih planova. U saradnji sa Svjetskom bankom, Agencija za katastar nepokretnosti digitalizovala je 1.489 analognih katastarskih planova kroz projekat Katastar nepokretnosti i evidencija podataka, koji je obuhvatio nekoliko ključnih faza:

- Skeniranje i georeferenciranje – svi radni originali analognih katastarskih planova su skenirani i georeferencirani;
- Masovna vektorizacija – svi arhivski originali su skenirani, georeferencirani i vektorizovani kako bi se dobio osnovni digitalni katastarski plan;
- Ažuriranje podataka – osnovni digitalni planovi su ažurirani u vezi sa granicama katastarskih parcela, uključujući sve promjene od izrade arhivskog originala do datuma digitalizacije. Ovo je uključivalo dodatna terenska snimanja radi usaglašavanja grafičke i alfanumeričke baze podataka;
- Kontrola kvaliteta i usaglašavanje podataka – uspostavljen je sveobuhvatan sistem kontrole kvaliteta (MakEdit) radi provjere svih ažuriranja. Ovi vektorizovani planovi su uvezeni u MakEdit grafičku bazu i prošli su sljedeće korake: topološko čišćenje elemenata i usaglašavanje granica unutar i između katastarskih opština kako bi se formirali kontinuirani slojevi katastarskih parcela i zgrada za cijelu teritoriju Makedonije. Nakon toga, izvršene su topološke provjere za parcele, zgrade i djelove zgrada, validacija površina parcela, brojeva parcela, brojeva imovinskih listova, namjena zemljišta i klasifikacija i, na kraju, uklanjanje suvišnih tjemena, „šiljaka“ i drugih tehničkih nepravilnosti.

MakEdit je namijenjen ažuriranju i održavanju digitalnih katastarskih planova. To je sistem zasnovan na geoprostornim podacima koji omogućava brže, efikasnije i kvalitetnije ažuriranje

podataka i izmjena tokom održavanja katastra nepokretnosti.

Integraciju u Geodetsko-katastarski informacijski sistem. Nakon usaglašavanja, digitalni katastarski planovi su integrirani u centralizovanu bazu podataka Geodetsko-katastarskog informacijskog sistema, koja objedinjuje grafičke i alfanumeričke podatke. Sistem primjenjuje stroge softverske kontrole radi očuvanja integriteta podataka tokom održavanja katastra. Svaka izmjena mora biti dostavljena putem digitalnog geodetskog elaborata u .xml ili .gml formatu, a zatim prolazi rigoroznu topološku i kvalitativnu validaciju prije nego što bude prihvaćena u sistem.

Distribucioni sistem. Digitalni katastarski planovi, zajedno sa svim ostalim podacima iz Geodetsko-katastarskog informacijskog sistema, javno su dostupni putem Distribucionog sistema i geoportala za distribuciju podataka i usluga (<https://e-uslugi.katastar.gov.mk/imotenList>). Distribucioni sistem obezbeđuje podatke, informacije i usluge kako za javne, tako i za profesionalne korisnike, uključujući građane, privatne geodetske firme, arhitekte, urbanističke kompanije, notare, advokate, procjenitelje, opštine i ministarstva.

Elektronski pristup i isporuku. Građani i profesionalni korisnici mogu elektronski podnijeti zahtjeve za informacijama ili izvode kroz Distribucioni sistem u bilo kom trenutku. U roku od nekoliko minuta dobijaju tražene proizvode putem e-maila, ovjerene elektronskim pečatom Agencije, čime postaju pravno važeći javni dokumenti u elektronskom obliku.

Izvor: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/657051468049148263>;
<https://www.katastar.gov.mk/en/completed-projects/real-estate-cadastre-and-registration/>.

6. Uspostavi potpuno funkcionalnu i harmonizovanu infrastrukturu prostornih podataka

Potrebno je aktivirati NIPP kao centralnu platformu (metapodaci, interoperabilnost, standardi) i uskladiti registre i geoportale različitih institucija, kako bi se smanjilo dupliranje, povećala efikasnost planiranja i unaprijedila pravna sigurnost.

7. Donese Zakon o procjeni vrijednosti

Posebim zakonom treba urediti licenciranje, rad profesionalnih komora, nadzor i etička pravila, u skladu sa međunarodnim (IVS) i evropskim (EVS) standardima procjene. Takođe je potrebno uspostaviti Registar cijena prodaje i zakupa, koji bi vodio katastar, budući da već dobija podatke o kupoprodajnim cijenama i ugovorima. Time bi se povećala transparentnost, unaprijedile procjene vrijednosti i ojačala poreska osnovica.

Okvir 4.3 Registar cijena i masovna procjena u Srbiji

Srbija je uvela sveobuhvatan, integrisani sistem transparentnosti tržišta nepokretnosti, koji objedinjuje sistematsko prikupljanje podataka, masovnu procjenu vrijednosti i kontinuirano praćenje tržišta. Razvoj ovog sistema predvodi Republički geodetski zavod (RGZ), koji ima zakonska ovlašćenja za procjenu vrijednosti nepokretnosti i koji je postepeno izgradio rješenje koje danas koriste građani, javne institucije, investitori i finansijski sektor.

Aktivnosti na uspostavljanju sistema započete su 2012. godine, kada je zakonski uspostavljen Registar cena nepokretnosti. Prije toga Srbija nije imala centralizovan mehanizam za praćenje cijena nepokretnosti, niti osnovu za procjene zasnovane na stvarnim transakcijama. Registar je postao operativan 2014. godine, kada je omogućen javni pristup putem interaktivne digitalne platforme, uz besplatan uvid u verifikovane podatke o transakcijama koje dostavljaju notari i sudovi. Registar cena nepokretnosti danas obezbjeđuje georeferencirane, standardizovane i potvrđene podatke o prometu nepokretnosti, uključujući cijenu, karakteristike nepokretnosti, lokaciju i datum transakcije.

Uvođenje modela masovne procjene vrijednosti predstavljalo je naredni institucionalni korak. Ovi modeli se oslanjaju na podatke iz Registra cena nepokretnosti, kao i na informacije iz katastra nepokretnosti, Registra zgrada, lokalnih poreskih evidencija i satelitskih snimaka. Masovna procjena koristi statističko modeliranje usklađeno s međunarodnim metodologijama i služi za oporezivanje imovine, poređenje procjena s tržišnim pokazateljima, analizu priuštivosti stanovanja i ekonomska predviđanja.

Važno popstignuće u Srbiji je i razvoj indeksa cijena nepokretnosti, uključujući indeks cijena stanova, koji se izračunava kvartalno, po regionima i javno je dostupan. Ovi indeksi se zasnivaju na transakcionim podacima prilagođenim po kvalitetu i vremenu, primjenom hedonističkog modela. U 2023. godini indeks cijena stanova za Srbiju zvanično je uvršten u skupove podataka Banke za međunarodne obračune, a Narodna banka Srbije ga redovno koristi u izvještajima o finansijskoj stabilnosti.

Svi ovi produkti - pojedinačne procjene, tržišni izvještaji i indeksi - dostupni su putem RGZ eServisa, gdje građani mogu besplatno provjeriti procijenjene tržišne vrijednosti nepokretnosti. RGZ objavljuje kvartalne, polugodišnje i godišnje izvještaje o tržišnim kretanjima, uključujući broj transakcija, vrste nepokretnosti, prosječne i najviše cijene, dominantne načine plaćanja (gotovina ili kredit) i regionalne preglede.

Pored tehničkih i fiskalnih funkcija, Registar cena nepokretnosti i sistem masovne procjene doprinijeli su i otkrivanju sivog tržišta, podršci pravnim reformama i zaštiti imovinskih prava. Identifikovanjem transakcija koje se odvijaju van formalnih tokova ili uključuju neupisane objekte, sistem daje vrijedne informacije za urbanističko planiranje, procese legalizacije i kreiranje politika usmjerenih na smanjenje sivog tržišta.

Izvor: <https://www.rgz.gov.rs/mass-valuation>

8. Ojača lokalnu primjenu politika zasnovanih na riziku

Crna Gora treba da unaprijedi sprovođenje propisa iz oblasti zaštite životne sredine i upravljanja rizicima od prirodnih nepogoda kroz zoniranje zasnovano na procjeni rizika, digitalizaciju podataka o prirodnim nepogodama i podršku lokalnim institucijama u dosljednoj primjeni prostornih ograničenja u postupcima odobravanja gradnje. Jedinstven geoportal i koordinisano djelovanje opština ključni su kako bi se zakonski okvir pretočio u djelotvornu zaštitu osjetljivih i rizičnih područja.

9. Sprovede urbanu konsolidaciju i uspostavi transparentne mehanizme pristupa zemljištu

Praktična primjena postojećih zakonskih rješenja koja uređuju kompletiranje urbanističkih parcela i konsolidaciju naišla je na zastoj zbog proceduralnih nejasnoća i neujednačene prakse opština. Slično tome, uprkos rezultatima digitalnog mapiranja u okviru SIZEP-a, ograničeno privođenje zemljišta namjeni i izostanak javnih procedura za davanje u zakup sputavaju ruralni razvoj. Crna Gora treba da da prioritet sprovođenju postupaka urbane konsolidacije i uvede transparentne, na jasnim pravilima zasnovane mehanizme pristupa građevinskom i poljoprivrednom zemljištu.

Da bi se premostio jaz između intencije normativnog okvira i sprovođenja, Vlada treba da utvrdi jasne kriterijume za pokretanje urbane konsolidacije, uključujući minimalne uslove u pogledu vlasništva i mehanizme opštinske koordinacije. Takođe, potrebno je uspostaviti inkluzivne procedure za davanje u zakup državnog zemljišta, oslanjajući se na prostorne planove i pogodnost zemljišta za poljoprivredu. Ove reforme bi omogućile objedinjavanje rascjepkanih parcela, olakšale strateška ulaganja i stavile neiskorišćeno zemljište u funkciju, čime bi se podržali ekonomski rast, usklađivanje sa EU i pravičan pristup zemljišnim resursima.

10. Ojača međusektorski nadzor i odgovornost u ekološkom i klimatskom upravljanju

Uprkos postojećem regulatornom okviru i dalje je prisutno industrijsko zagađenje, sporne odluke o korišćenju zemljišta i ugrožavanje ključnih staništa biodiverziteta, usljed slabog nadzora i fragmentirane sektorske koordinacije. Kako bi se premostio jaz između propisa i njihove primjene u praksi, nadležni organi treba da:

- (i) obezbijede da se instrumenti poput ekološke dozvole, inspekcijuskog nadzora i procjene uticaja na životnu sredinu dosljedno primjenjuju u sektorima kao što su energetika, turizam i rudarstvo;
- (ii) integrišu ciljeve klimatske otpornosti u lokalno planiranje korišćenja zemljišta i u postupke dodjele koncesija;
- (iii) utvrde mjerljive indikatore i mehanizme odgovornosti za njihovo ostvarenje.

Na taj način bi se obaveze iz Nacionalne strategije klimatskih promjena i procesa pristupanja EU bolje uskladile sa rezultatima na terenu, uz zaštitu ekosistema, jačanje povjerenja javnosti i podršku niskouglednom, održivom razvoju.

Poglavlje V. FINANSIJSKI OKVIR ZA URBANI RAZVOJ, STANOVANJE I UPRAVLJANJE ZEMLJIŠTEM

5.1 Uvod

Finansijski okvir za urbani razvoj i stanovanje u Crnoj Gori izložen je sistemskim izazovima, uključujući hronično nedovoljno finansiranje stambenog sektora. Posljednjih godina budžetska izdvajanja za stanovanje i komunalne djelatnosti iznosila su samo 0,2% ukupnog budžeta za 2024. godinu. To ozbiljno ograničava sprovođenje djelotvornih stambenih politika, podršku ranjivim grupama i unapređenje priuštivosti stanovanja. Usvojeni su planovi za uspostavljanje Nacionalne agencije za stanovanje i posebnog stambenog fonda, ali su u ranoj fazi.

Situacija na opštinskom nivou je neujednačena. Primorske opštine imaju veće sopstvene prihode i veću fiskalnu autonomiju, dok sjeverne opštine zavise od transfera centralnog budžeta, pri čemu gotovo 40% njihovih prihoda dolazi iz uslovljenih donacija i Egalizacionog fonda. To ukazuje na šire teritorijalne disparitete i fiskalnu fragmentaciju (Poglavlje II). Opštine na sjeveru imaju i manji kapacitet za kapitalne investicije, jer na tekuće izdatke otpada veći dio budžeta, ostavljajući malo prostora za ulaganje u infrastrukturu ili stambeni razvoj. Nasuprot tome, fiskalno jače primorske opštine izdvajaju više sredstava za dugoročne investicije, ali često imaju i veći nivo duga u odnosu na prihode, zbog finansijskih pritiska velikih projekata i naslijeđenih obaveza.

Ovo poglavlje nadovezuje se na analize iz Poglavlja III kroz prikaz tržišta nepokretnosti. Cijene novogradnje su značajno porasle u svim regionima, posebno u Podgorici i na primorju, usljed izražene tražnje stranih kupaca i smanjenja dostupnosti subvencionisanog stanovanja. Posljedično, pritisci na priuštivost su porasli, posebno zbog nedovoljno razvijenog tržišta dugoročnog zakupa i visoke zastupljenosti neformalnih ugovora. Iako su stambeni krediti porasli i bankarski sistem ostao stabilan, hipotekarno tržište je i dalje oskudno, a samo mali dio transakcija se finansira kreditima. Inicijative poput „1000+“ i programa Energetski efikasan dom predstavljaju pozitivan iskorak, ali ograničenog su obima.

Međunarodni donatori, posebno EU, opredijelili su značajna finansijska sredstva za ulaganje u sektor stanovanja i infrastrukturu, ali zavisnost javnih ulaganja od donatorskih sredstava otvara pitanje održivosti različitih inicijativa.

Poglavlje se završava detaljnijim razmatranjem mjera usmjerenih u regionalni razvoj, uključujući novoosnovanu Razvojnu banku Crne Gore i Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja. Ukazuje se na nisku produktivnost i nedovoljnost ulaganja u sjever, te potrebu za integrisanijim teritorijalnim planiranjem, ciljanim finansijskim instrumentima i boljom institucionalnom

koordinacijom. Dodatno se naglašava značaj finansijske inkluzije i pismenosti: niska finansijska informisanost slabi ekonomsku otpornost i podstiče preveliko oslanjanje na nekretnine kao investiciju.

5.2 Nacionalno finansiranje

Neke ključne ekonomske karakteristike Crne Gore već su predstavljene u Poglavlju I. Godine 2014. fiskalni okvir je pretrpio značajne reforme kroz Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti¹⁸⁰. Uvedena su fiskalna pravila za javni dug, deficit i rashode. Međutim, reforme su imale ograničen efekat: javni dug je nastavio da raste u odnosu na BDP, a deficit je ostao visok uz povremeno povećanje. Rashodi su nakon početnog rasta blago opadali, ali su ostali uglavnom stabilni u odnosu na raniji period, dok su prihodi ostali relativno stabilni¹⁸¹. Crna Gora je usvojila Program ekonomskih reformi (PER) kao važan dio procesa pristupanja EU. Ipak, programu trenutno nedostaje srednjoročna strategija fiskalne konsolidacije, a budžetski okvir još nije u potpunosti usklađen sa standardima EU¹⁸².

U posljednje vrijeme, fokus fiskalne politike je na smanjenju fiskalnog i socijalnog opterećenja zarada (tzv. poreski klin¹⁸³), tj. razlike između ukupnog troška rada za poslodavca i neto prihoda zaposlenog. Ovo se sprovodi kroz program „Evropa sad 2.0“, kojim se smanjuju opterećenja na rad i povećavaju minimalne i prosječne zarade. Mjere su smanjile doprinose zaposlenih za penzijsko osiguranje sa 15% na 10% i ukinule doprinos poslodavca od 5,5%. Crna Gora sada ima jedan od najnižih poreskih klinova u Evropi: 16,2% za prosječnu zaradu, 11,1% za minimalnu zaradu od 600 eura, i npr. 13,5% za mjesečnu zaradu od 800 eura. Ove novine usmjerene su ka povećanju konkurentnosti, ali su istovremeno smanjile poresku osnovicu i povećale zavisnost od PDV-a i akciza. Očekuje se da do 2025. godine ovi izvori čine preko 54% javnih prihoda, pri čemu će sam PDV dostići nivo od 17,2%. Ovaj pomak može smanjiti konkurentnost u turizmu i pojačati pritisak na fiskalnu disciplinu.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti mijenjan je više puta. Značajnijim izmjenama izložen je 2023. godine, kada je uveden nezavisni Fiskalni savjet¹⁸⁴, čiji je cilj praćenje poštovanja fiskalnih pravila. Međutim, Savjet još nije operativan, jer Skupština, iako je raspisala tri javna poziva za izbor tri člana, nije uspjela da ga formira u dva navrata, dok je treći postupak bio u pripremi tokom 2025. godine¹⁸⁵.

180 Službeni list Crne Gore“ broj 20/14.

181 <https://wiiw.ac.at/fiscal-governance-in-the-western-balkans-an-analysis-of-fiscal-rules-fiscal-councils-and-medium-term-budgetary-frameworks-dlp-7092.pdf>.

182 <https://wiiw.ac.at/fiscal-governance-in-the-western-balkans-an-analysis-of-fiscal-rules-fiscal-councils-and-medium-term-budgetary-frameworks-dlp-7092.pdf>.

183 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8076-2025-INIT/en/pdf>.

184 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/66f8eded-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

185 <https://www.gov.me/dokumenta/6330e815-1a14-43b3-bc6c-f8e3bffc2a50>

Vlada još uvijek nije uspostavila namjenski i dugoročno održiv mehanizam finansiranja stambene politike, što je evidentno u budžetima za 2024, 2023 i 2022, gdje su izdvajanja za stanovanje i komunalne djelatnosti minimalna ili nepostojeća (Tabela 5.1). U 2024, za stanovanje i komunalne djelatnosti opredijeljeno je 0,94 miliona eura, odnosno samo 0,2% nacionalnog budžeta, što je najmanje među važnijim budžetskim izdvajanjima.

Table 5.1 Rashodi državnog budžeta 2024 po kategoriji izdvajanja

Izdaci	2024 (u mil. eur)	2024 (%)	2023 (u mil. eur)	2022 (u mil. eur)
01 Javne usluge	124,25	23,6	113,79	98,18
02 Odbrana	21,65	4,1	10,76	10,02
03 Javni red i bezbjednost	25,58	4,9	29,50	26,68
04 Ekonomski poslovi	118,67	22,5	46,32	53,39
05 Zaštita životne sredine	4,70	0,9	3,46	2,88
06 Stanovanje i komunalne djelatnosti	0,94	0,2	0,0	0,0
07 Zdravstvo	70,10	13,3	63,33	71,67
08 Rekreacija, kultura i religija	17,32	3,3	8,70	8,11
09 Obrazovanje	40,46	7,7	42,94	38,94
10 Socijalna zaštita	102,64	19,5	130,34	119,41
UKUPNO	526,29	100	449,13	429,20

Izvor: podaci Ministarstva finansija¹⁸⁶ i PER 2024–2026¹⁸⁷

Prepoznajući hronično nedovoljno finansiranje i institucionalne praznine, Vlada je pripremila novi strateški okvir za rješavanje stambene neizvjesnosti i jačanje pristupa priuštivom stanovanju. Ključna komponenta je uspostavljanje Nacionalne agencije za stanovanje, sa regionalnim kancelarijama koje bi koordinirale stambenim inicijativama u većim opštinama i okolnim manjim područjima. Primarni cilj Agencije biće obezbjeđivanje socijalnog i priuštivog stanovanja za ranjive grupe (Poglavlje II).

Kako bi se to podržalo, novi Zakon o stambenoj podršci¹⁸⁸ trebalo je da bude usvojen 2025. godine, čime bi se uspostavio Nacionalni stambeni fond. Fond bi gradio, održavao i izdavao stanove pod povoljnim uslovima. Prioritet bi imali samohrani roditelji, osobe sa invaliditetom,

¹⁸⁶ <https://www.gov.me/clanak/izvršenje-budžeta-za-dvanaest-mjeseci-2024-godine>.

¹⁸⁷ <https://www.gov.me/dokumenta/e19b682f-19f3-4788-99f5-ca5ad1df3e4a>

¹⁸⁸ <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/760232/stan-po-cijeni-koju-mogu-svi-da-plate-do-kraja-godine-novi-zakon-o-stambenoj-podrsi-i-osnivanju-nacionalnog-fonda>

mladi bez roditeljskog staranja, stariji od 65 godina i pripadnici RiE populacije, koji su trenutno nesrazmjerno pogođeni stambenom nesigurnošću. Nacrt zakona daje i privatnom sektoru značajnu ulogu, nudeći podsticaje poput subvencija, poreskih olakšica i pristupa javnom zemljištu za privatne investitore. Zauzvrat, dio novih stambenih projekata bio bi namijenjen socijalnom ili priuštivom zakupu, čime bi se povećala dostupnost stanova, smanjili troškovi zakupa i podstaklo konkurentno i održivo tržište zakupa.

5.3 Opštinske finansije

Decentralizacija i finansijska autonomija u Crnoj Gori i dalje su relativno ograničene, pri čemu se nadležnosti jedinica lokalne samouprave uglavnom svode na osnovne komunalne usluge, vodosnabdijevanje i održavanje javnih površina. Većina opština ima mali broj stanovnika, što otežava razvoj odgovarajućih kapaciteta. Lokalne samouprave suočavaju se sa značajnim ograničenjima fiskalne autonomije i često nisu uključene u konsultacije o nacrtima zakona koji na njih neposredno utiču.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave uređuje izvore sredstava, fiskalno izjednačavanje i finansiranje aktivnosti lokalne samouprave. Prema tome, opštine se finansiraju iz sopstvenih prihoda, zakonom ustupljenih prihoda, Egalizacionog fonda (Okvir 5.1) i državnog budžeta. U decembru 2023. godine, ovaj zakon je izmijenjen kako bi se omogućila preraspodjela sredstava među opštinama radi povećanja prihoda opština sjevernog regiona¹⁸⁹, u skladu sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore 2024–2026. Cilj je bio uravnoteženje regionalnog razvoja kroz prilagođavanje udjela ustupljenih prihoda.

Podaci u Tabeli 5.2 potvrđuju da je posljednjih godina rastao Egalizacioni fond, kao i državni transferi opštinama (donacije i uslovna izdvajanja), koji su se gotovo udvostručili između 2022. i 2024. godine. Ovi transferi su prvobitno uvedeni kao privremene mjere, posebno dodatne donacije svim sjevernim opštinama, ali su ostali na snazi u vrijeme izrade ovog profila države.

Analiza opštinskih budžeta (Tabela 5.3) za 2024. godinu i dalje pokazuje izražene regionalne razlike. U prosjeku, sjeverne opštine zavise od transfera centralnog budžeta za gotovo 40 % svojih prihoda. Nasuprot tome, primorske opštine pokazuju znatno viši stepen fiskalne autonomije, uz minimalno ili nikakvo oslanjanje na takve transfere.

Značajan obim nelegalne gradnje dodatno pogoršava fiskalna ograničenja lokalnih samouprava (više detalja dato je u Poglavlju II i III), jer predstavlja izgubljene prihode od poreza na nepokretnosti i naknada za uređenje građevinskog zemljišta.

189 https://enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en.

Tabela 5.2 Egalizacioni fond i ostali transferi države (u Eur)

	Konsolidovani iznos Egalizacionog fonda	Konsolidovani iznos ostalih transfera (donacije i uslovna izdvajanja) iz državnog budžeta
2024	50.611.463	40.547.857
2023	43.453.044	27.456.953
2022	37.922.699	22.193.311

Source: podaci Ministarstva finansija

Tabela 5.3 Prihodi opština po izvorima (u %)

	2024			2023			2022		
	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region
Porez na dohodak fizičkih lica	26,3	15,7	13,9	21,5	14,0	14,9	14,5	14,9	10,9
Porez na nepokretnosti	10,5	6,6	25,2	10,3	8,4	28,4	13,9	9,2	32,4
Porez na promet nepokretnosti	2,9	0,7	7,3	2,6	1,1	8,0	2,2	1,3	9,8
Lokalni porezi i takse	9,2	12,2	29,6	12,1	15,6	22,7	15,1	18,2	24,8
Prihodi od prodaje imovine	0,4	3,5	0,6	0,7	0,4	1,9	5,1	0,6	1,2
Prihodi od otplate kredita i sredstva prenijeta iz prethodne godine	13,0	20,8	18,8	9,0	10,4	18,9	8,7	15,2	14,1
Donacije	5,4	1,5	0,8	4,2	3,6	0,9	5,9	2,3	1,0
Transferi iz državnog budžeta (uslovna izdvajanja)	17,2	13,9	0,3	21,0	16,9	0,1	11,3	2,4	0,4
Transferi iz Egalizacionog fonda	13,5	24,9	3,2	13,6	29,2	2,6	13,4	35,0	2,8
Kredit i zajmovi	1,5	0,2	0,5	5,1	0,5	1,7	9,9	1,0	2,5
UKUPNO	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo finansija¹⁹⁰

Napomena: vidjeti Okvir 2.1 u Poglavlju II - sastav opština u centralnom, sjevernom i primorskom regionu.

190 <https://www.gov.me/clanak/prihodi-rashodi-i-neizmirene-obaveze-lokalnih-samouprava-na-31122024-godine>.

Okvir 5.1 Egalizacioni fond

U Crnoj Gori, Egalizacioni fond (EF) preraspodjeljuje sredstva opštinama sa nižim fiskalnim kapacitetom. Fond promovira finansijsku ravnopravnost među lokalnim samoupravama tako što prenosi sredstva iz fiskalno jačih opština ka opštinama sa manjim prihodima po glavi stanovnika.

EF se finansira iz udjela u određenim porezima i taksu koje se naplaćuju na nivou opština, naime, od poreza na dohodak fizičkih lica (11 %), poreza na promet nepokretnosti (10 %), poreza na upotrebu motornih vozila i vazduhoplova (100 %) i koncesionih naknada za igre na sreću (40 %).

Opštine čiji je nivo razvijenosti ispod 100 % prosječnog indeksa razvijenosti imaju pravo da koriste sredstva Fonda. Metodologija obračuna indeksa opisana je u Uredbi o načinu izračunavanja indeksa razvijenosti jedinice lokalne samouprave i zasniva se na četiri jednako ponderisana indikatora:

1. Stopa nezaposlenosti: odnos nezaposlenih i ukupne radne snage (zaposleni + nezaposleni) u opštini.
2. Dohodak po glavi stanovnika: ukupni oporezivi dohodak rezidenata u fiskalnoj godini podijeljen sa brojem stanovnika.
3. Stopa rasta stanovništva: poređenje zvaničnih procjena stanovništva tokom trogodišnjeg perioda.
4. Stopa obrazovanosti: udio stanovništva uzrasta 15–64 sa završenim srednjim, višim ili visokim obrazovanjem.

Pojedinačni indikatori se standardizuju na nivou svih opština kako bi se obezbijedila uporedivost bez obzira na veličinu. Indeks razvijenosti svake opštine računa se kao prosječno odstupanje standardizovanih vrijednosti od nacionalnog prosjeka. U obračun se uzimaju podaci iz prethodne tri godine ili najnovijeg popisa, kako bi procjena bila aktuelna.

U 2024. godini, preko 50,6 miliona eura raspodijeljeno je iz Egalizacionog fonda na 18 opština, pri čemu su Nikšić (7,6 miliona eura) i Bijelo Polje (7,2 miliona eura) bili najveći korisnici. Transfer iz EF-a činio je više od petine budžetskih prihoda u sljedećim opštinama: Rožaje (40,8 %), Danilovgrad (35,3 %), Bijelo Polje (29,6 %), Berane (29,6 %), Plav (29,6 %), Petnjica (29,4 %), Andrijevica (29,1 %), Tuzi (26,6 %), Šavnik (24,1 %), Kolašin (23,4 %) i Mojkovac (22,6 %).

Izvor: Uredba o načinu izračunavanja indeksa razvijenosti jedinice lokalne samouprave i Ministarstvo finansija

Kada je riječ o rashodima, opštine u primorskom regionu pokazuju jači kapacitet potrošnje, uz veći udio budžeta usmjeren na kapitalne izdatke umjesto na tekuće rashode. Ovo ukazuje na veći kapacitet ulaganja u dugoročne razvojne projekte poput infrastrukture i javnih objekata, za razliku od opština u sjevernom regionu, gdje operativni troškovi praktično apsorbiraju budžetske resurse (Tabela 5.4).

Tabela 5.4 Rashodi opština (u %)

	2024			2023			2022		
	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region	Centralni region	Sjeverni region	Primorski region
Tekući izdaci	61,4	64,4	54,7	65,8	68,4	54,9	56,4	64,5	54,4
uključujući zarade	22,1	23,8	17,7	28,3	27,8	19,5	20,5	24,8	19,6
uključujući transfere javnim preduzećima	11,3	12,3	13,5	8,3	10,8	10,7	8,3	9,0	9,8
Kapitalni izdaci	21,4	25,6	33,1	16,7	19,8	32,1	24,7	22,6	29,3
uključujući izdatke za infrastrukturu	6,5	1,9	2,3	2,2	1,2	2,5	2,2	1,3	1,8
Kredit i zajmovi	0,5	0,0	0,0	0,5	0,2	0,5	0,4	0,0	2,1
Otplata duga	15,2	8,8	11,7	15,9	10,5	12,0	17,3	11,7	13,4
Rezerve	1,5	1,3	0,6	1,2	1,1	0,5	1,3	1,2	0,8
UKUPNO	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Ministry of Finance¹⁹¹

Tokom 2024. godine, ukupan dug po osnovu neizmirenih obaveza lokalnih samouprava iznosio je 68,4 miliona eura, što predstavlja blago smanjenje u odnosu na 2023. godinu (Tabela 5.5). Najzaduženije opštine su Budva (15,2 miliona eura), Herceg Novi (10,9 miliona eura) i Ulcinj (10,3 miliona eura), pri čemu obaveze u velikoj mjeri potiču iz naslijeđenih dugova i zaduživanja za infrastrukturu.

Međutim, između 2022. i 2024. godine, ukupan nivo neizmirenog opštinskog duga bilježi opadajući trend, pri čemu opštine u sva tri regiona prijavljuju niže obaveze u odnosu na ranije godine. Ovaj postepeni pad pokazuje napredak u fiskalnoj konsolidaciji, što je važan faktor pri razmatranju buduće decentralizacije i raspodjele dodatnih resursa lokalnim samoupravama.

191 <https://www.gov.me/clanak/prihodi-rashodi-i-neizmirene-obaveze-lokalnih-samouprava-na-31122024-godine>.

U pogledu odnosa duga i ukupnih opštinskih prihoda (Tabela 5.6), primorske opštine su značajno zaduženije od sjevernih i opština središnjeg regiona. To ukazuje da, uprkos jačim kapacitetima za generisanje prihoda, primorski gradovi imaju veći fiskalni pritisak usljed velikih investicija i zaostalih obaveza iz prethodnog perioda.

Tabela 5.5 Neizmireni dug na nivou opština (u Eur)

Apsolutne vrijednosti	2024	2023	2022
Centralni region	10.206.137	10.817.227	9.856.315
Sjeverni region	13.000.709	14.309.271	17.446.822
Primorski region	45.206.348	47.997.765	50.536.858
Ukupno	68.413.194	73.124.263	77.839.995

Izvor: Na osnovu podataka dobijenih putem lične komunikacije sa Ministarstvom finansija

Tabela 5.6 Neizmirene opštinske obaveze izražene kao procenat ukupnih prihoda

Vrsta neizmirenog duga kao procenat ukupnih prihoda	2024	2023	2022
Centralni region	14,1	17,7	15,8
Sjeverni region	7,5	10,3	16,4
Primorski region	22,6	25,3	32,4

Izvor: Ministarstvo finansija¹⁹²

192 <https://www.cbcg.me/en/publications/regular-publications/cbcg-bulletin> and <https://www.cbcg.me/en/publications/regular-publications/cbcg-bulletin>.

5.4 Tržište nepokretnosti

U 2023. godini, sektor nepokretnosti i sektor građevinarstva zajedno su činili 8,5% BDP-a, i to 369,4 miliona eura (5,3%) iz sektora nepokretnosti i 223,8 miliona eura (3,2%) iz građevinarstva¹⁹³. Promjene cijena novoizgrađenih stanova od 2006. godine ukazuju na značajnu prostornu i vremensku dinamiku, uslovljenu strukturom stambene ponude, ulogom solidarnih stambenih šema i tržišnim pritiscima, posebno u primorskim i urbanim područjima.

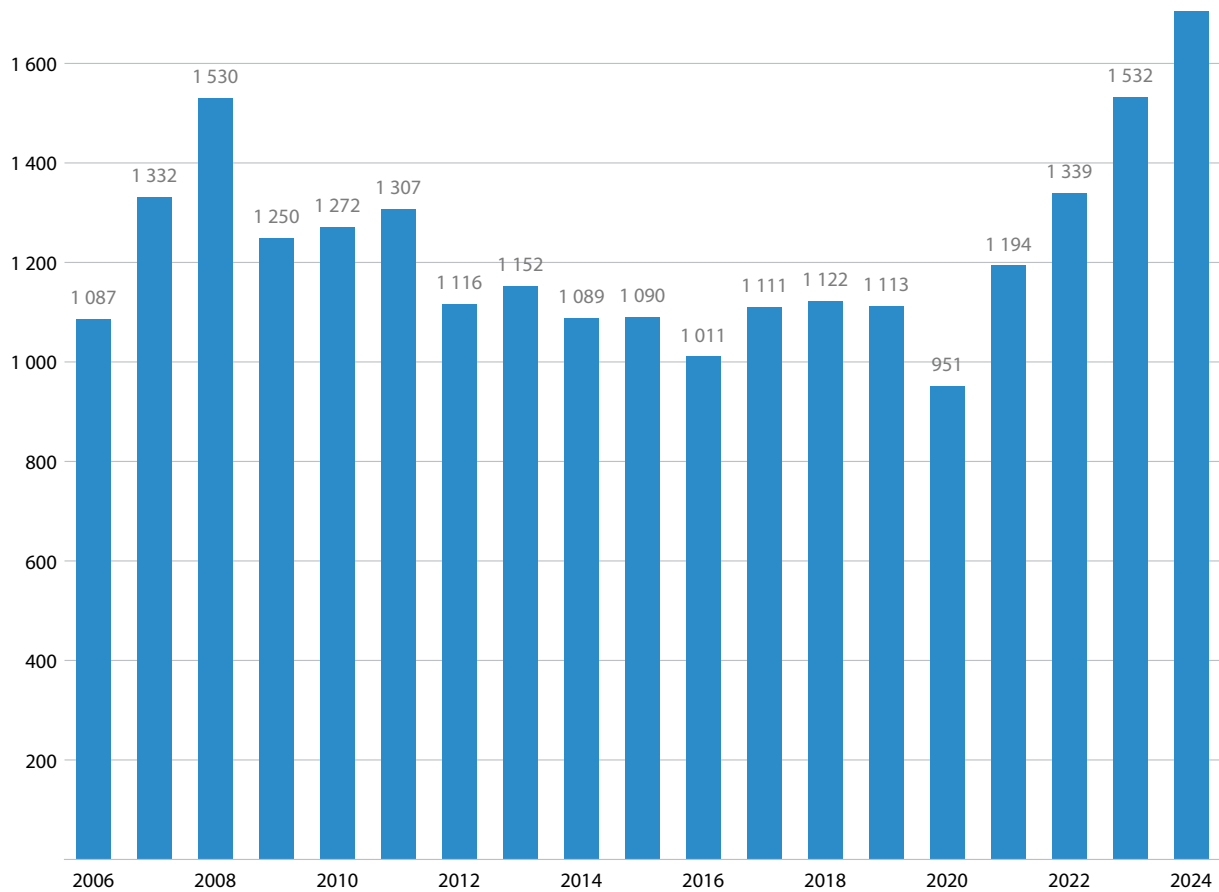
Kao i mnoge zemlje, Crna Gora je bila značajno pogođena globalnom finansijskom krizom 2008–2009, što je dovelo do pada cijena stanova od 20–30 % u odnosu na pretkrizni vrhunac tokom sredine 2009. godine. Uslijedio je period postepenog oporavka, sa prosječnim cijenama novih stanova od 1.090 Eur/m² u 2015. godini. Do 2019. godine, taj iznos je blago porastao na 1.113 Eur/m², što predstavlja tek 2,1 % rasta za četiri godine. Međutim, između 2019. i 2024. godine, tržište je doživjelo nagli uzlet, sa prosječnim cijenama koje su porasle za preko 65 % i dostigle 1.844 Eur/m² (Grafik 5.2).

Podgorica, glavni grad i ekonomsko središte Crne Gore, konstantno bilježi neke od najviših cijena stanovanja. Nakon kratkog pada sa 1.121 Eur/m² u 2015. na 1.066 Eur/m² u 2019. godini, cijene u Podgorici su snažno porasle na prosječnih 1.810 Eur/m² tokom 2024. godine, što predstavlja povećanje od skoro 70 % za pet godina i preko 70 % u odnosu na 2015. godinu (Tabela 5.7).

Regionalni trendovi, prikazani u Tabeli 5.8, dodatno ukazuju na značajne razlike: primorski region ostaje najskuplji, sa prosječnim cijenama koje su porasle sa 1.401 Eur/m² u 2019. na 2.028 Eur/m² u 2024. godini, odnosno za 44,7 %. Sjeverni region, tradicionalno manje ekonomski dinamičan, zabilježio je najveći relativni rast od 71,8 %, sa 760 Eur /m² na 1.306 Eur /m². Ovo može odražavati nisku početnu osnovu i povećano interesovanje za eko-turizam i alternativne stambene modele. Centralni region, koji uključuje gradove poput Nikšića i Danilovgrada, ostaje najpriuštiviji, sa rastom cijena sa 663 Eur /m² u 2019. na 945 Eur /m² u 2024. godini, odnosno za 42,5 %.

193 https://www.monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Annual%20GDP%202023_eng.pdf

Grafik 5.1 Prosječna godišnja cijena novih stambenih zgrada u Crnoj Gori (Eur/m²)



Izvor: podaci MONSTAT-a.

Napomena: Podaci uključuju solidarnu stambenu izgradnju..

Tabela 5.7 Prosječna tržišna cijena po m² u novogradnji (eur)
 od 2019. do 2024. godine

Period	Crna Gora	Podgorica	Primorski region	Centralni region	Sjeverni region
1Q2019	1.129	1.076	1.433	590	795
2Q2019	1.206	1.204	1.368	677	880
3Q2019	1.226	1.248	1.365	660	676
4Q2019	1.212	1.179	1.451	694	901
1Q2020	1.213	1.257	1.363	641	793
2Q2020	1.119	1.153	1.229	669	845
3Q2020	1.109	1.158	1.414	630	974
4Q2020	1.160	1.180	1.359	635	1.060
1Q2021	1.224	1.199	1.383	708	911
2Q2021	1.242	1.236	1.298	660	1.231
3Q2021	1.203	1.182	1.385	651	1.250
4Q2021	1.209	1.232	1.370	666	1.399
1Q2022	1.346	1.360	1.445	617	1.352
2Q2022	1.425	1.450	1.473	689	915
3Q2022	1.446	1.469	1.409	612	1.279
4Q2022	1.409	1.477	1.387	691	1.268
1Q2023	1.389	1.409	1.392	680	1.201
2Q2023	1.502	1581	1.413	722	1.280
3Q2023	1.647	1.700	1.584	682	1.288
4Q2023	1.795	1.862	1.771	952	1.091
1Q2024	1.756	1.761	1.857	958	1.200
2Q2024	1.821	1.763	2.107	960	nije zabilježena prodaja
3Q2024	1.854	1.824	1.995	960	1.316
4Q2024	1.943	1.938	2.076	971	nije zabilježena prodaja
1Q2025	2.161	2.071	2.328	1.050	1.209
Trend promjene (Q1 2025 u odnosu na Q1 2024)	23 %	18 %	25 %	10 %	1 %

Izvor: podaci MONSTAT-a.

Napomena: Podaci uključuju solidarnu stambenu izgradnju...

Tabela 5.8 Regionalne razlike u prosječnim tržišnim cijenama

Region	2019 (Eur/m ²)	2024 (Eur /m ²)	Promjena (2024 u odnosu na 2019, u %)
Primorski	1.401	2.028	+44,7 %
Centralni	663	945	+42,5 %
Sjeverni	760	1.306	+71,8 %
Podgorica	1.066	1.810	+69,7 %
Crna Gora	1.113	1.844	+65,6 %

Izvor: podaci MONSTAT-a.

Napomena: Podaci uključuju solidarnu stambenu izgradnju..

Međutim, ove podatke o cijeni stana treba tumačiti sa dozom rezerve. MONSTAT-ovo istraživanje obuhvata samo prve prodaje novoizgrađenih stanova na osnovu potpisanih ugovora, isključujući transakcije na sekundarnom tržištu i neformalne aranžmane. Zbog toga ovi podaci ne odražavaju u potpunosti šire tržišne trendove, ni stvarni obim pritisaka troškova stanovanja, naročito u područjima visoke tražnje gdje je nova ponuda ograničena.

Još jedan ključni faktor koji utiče na prosječne cijene stanovanja u Crnoj Gori jeste promjena odnosa između tržišne cijene stana i cijene solidarne stambene gradnje (detaljnije obrađeno u Poglavlju III). MONSTAT razlikuje tržišno stanovanje, koje grade i prodaju privatne kompanije, i solidarno stanovanje, koje se gradi pod povoljnim uslovima za zaposlene u javnom sektoru i često se subvencioniraju ili podržavaju kroz zadruge i lokalne vlasti (Tabela 5.9). Na primjer, u 2019. godini, tržišna cijena stana u prosjeku je iznosila 1.191 Eur/m², dok je solidarno stanovanje koštalo samo 666 Eur/m². Ovaj značajan jaz doprinio je nižem nacionalnom prosjeku od 1.113 Eur/m² te godine, što sugerira da je solidarno stanovanje imalo značajnije učešće u ukupnoj strukturi prodaje. Do 2024. godine, dok su tržišne cijene porasle na 1.846 Eur/m² (povećanje od 55 % u odnosu na 2019), cijena solidarne stanogradnje pala je na 589 Eur/m². Uprkos tome, prethodno navedeni nacionalni prosjek gotovo se izjednačio sa tržišnom cijenom od 1.844 Eur/m² - što ukazuje da solidarno stanovanje vjerovatno čini znatno manji udio u prodaji novih stanova nego prije pet godina. Ovo smanjenje segmenta solidarne gradnje ne samo da naglašava rastuće nejednakosti u pristupu stanovanju, već može djelimično objasniti i nagli rast prosječnih cijena: kako priuštiviji segment relativno opada, ukupne cijene sve više određuju skuplji, tržišno orijentisani projekti.

Tabela 5.9 Trend cijena tržišnog i solidarno izgrađenog stanovanja, u Eur/m²

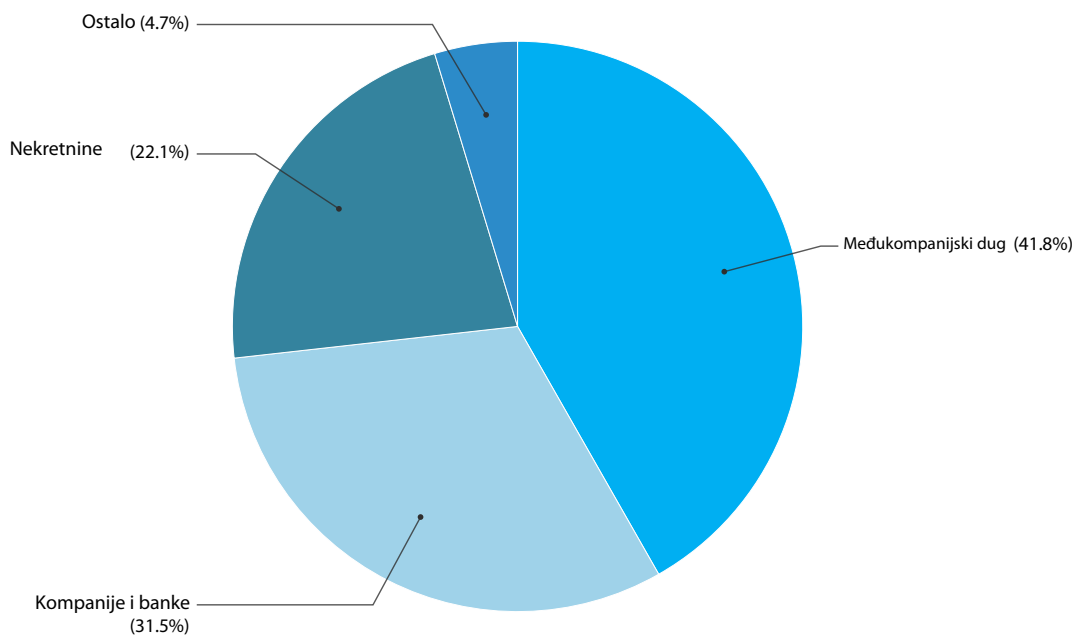
Godina	Tržišna cijena stana	Cijena stana u solidarnoj izgradnji
2019	1.191	666
2024	1.846	589

Izvor: Na osnovu podataka dobijenih od MONSTAT-a.

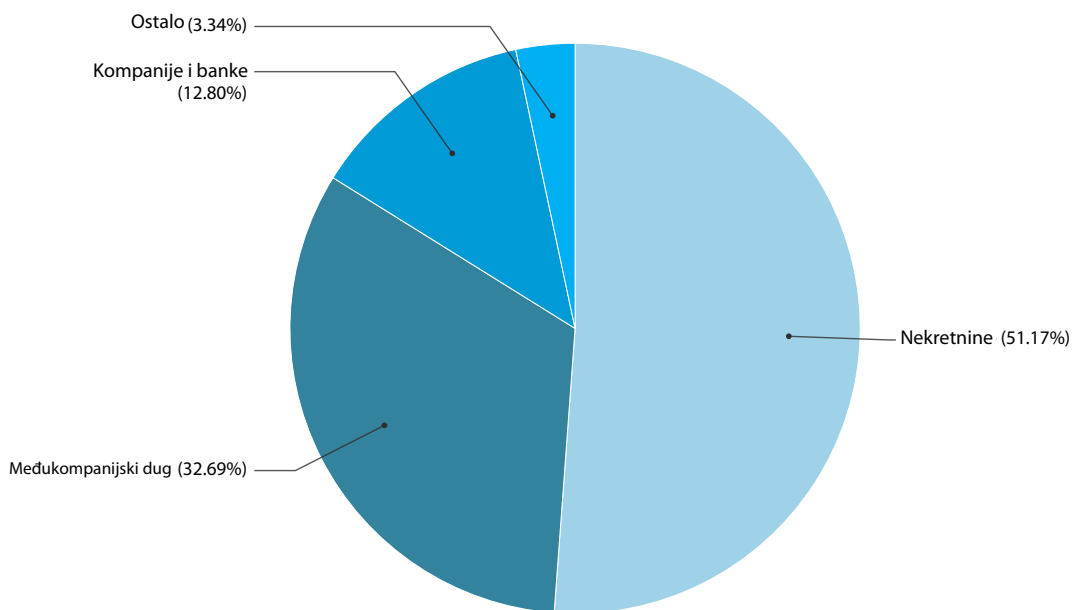
Rast cijena stana u odnosu na mjesečne prihode izaziva zabrinutost u pogledu priuštivosti. Kao što je prikazano u Poglavlju III, nagli rast prosječnih cijena, podstaknut pojačanom tražnjom i opadajućom ulogom solidarne izgradnje, nije praćen odgovarajućim rastom zarada.

Porast cijena stanova u Crnoj Gori u velikoj mjeri je posljedica kontinuirane, rastuće tražnje stranih kupaca. Najnoviji podaci Centralne banke Crne Gore (CBCG)¹⁹⁴ pokazuju značajan rast stranih direktnih investicija (SDI) u nekretnine (Grafici 5.3 i 5.4). U 2024. godini, ukupan priliv SDI iznosio je 890 miliona Eur, pri čemu su nekretnine činile 54 % tog iznosa (455 miliona Eur), dok je u 2019. ukupni priliv SDI iznosio 760 miliona Eur, sa udjelom nekretnina od 22 % (170 miliona Eur). Dakle, od 2019. do 2024. godine, SDI u nekretnine su se gotovo utrostručile, što odražava povećano interesovanje stranih državljana, crnogorske dijaspore i međunarodnih investitora koji traže druge domove ili nekretnine za izdavanje, naročito u atraktivnim primorskim područjima.

194 <https://www.cbcg.me/me/publikacije/redovne-publikacije/bilten-cbcg>

Grafik 5.2 Struktura ukupnog priliva SDI (2019)

Izvor: CBCG¹⁹⁵

Grafik 5.3 Struktura ukupnog priliva SDI (2024)

Izvor: CBCG¹⁹⁶

195 <https://internationalinvestment.biz/en/real-estate/5793-montenegros-real-estate-investment-in-2025-record-growth-amid-market-correction-risk.html>.

196 <https://montenegrobusiness.eu/rent-prices-in-last-two-years-increased-from-60-to-100-in-budva-and-kotor-the-rent-for-a-one-room-apartment-is-up-to-1500-eur-in-podgorica-450-eur/>.

Istovremeno, rast domaćih prihoda i povoljni hipotekarni uslovi podstakli su lokalnu tražnju. Stambeni krediti dostigli su 49 miliona Eur u I kvartalu 2025. godine, gotovo dvostruko više nego u I kvartalu 2024.¹⁹⁷ godine. Cijene zakupa pratile su rast tržišnih cijena nekretnina, uz primjetno ubrzanje od izbijanja rata u Ukrajini¹⁹⁸. U pojedinim područjima, cijene zakupa su porasle između 60 i 100 %, posebno u primorskom regionu, gdje uticaj kratkoročnog turističkog izdavanja značajno podiže cijene tokom sezone. Podgorica, kao ekonomsko i administrativno središte države, takođe bilježi kontinuirani pritisak na tržište zakupa. Štaviše, prema Udruženju podstanara Crne Gore, preko 80 % podstanara nema formalne ugovore o zakupu¹⁹⁹. Ovaj veoma zastupljen vid najma ostavlja ih bez pravne zaštite, ograničava pristup javnim uslugama kao što je prijava prebivališta, odnosno boravišta i uskraćuje državi značajne poreske prihode. Tržištem zakupa sve više dominiraju nekretnine kupljene isključivo radi špekulativnog investiranja, a ne za stvarno stanovanje. Poglavlje III ističe visok udio praznih stanova u Crnoj Gori. Povlačenje stambenih jedinica sa tržišta dugoročnog zakupa u kratkoročni turistički zakup dodatno je suzilo ponudu i doprinijelo naglim skokovima najamnina, izlažući domaćinstva sa niskim i srednjim prihodima dodatnoj stambenoj nesigurnost.

5.5 Hipotekarno tržište i alternativno finansiranje

Bankarski sistem Crne Gore je stabilan i profitabilan²⁰⁰. Koeficijent adekvatnosti kapitala bankarskog sektora (regulatorni kapital u odnosu na rizikom ponderisanu aktivu) ostao je visok i iznosio 19,8 % u Q3-2024, iako je bio nešto niži nego 2023. Kao preventivnu mjeru radi očuvanja finansijske stabilnosti, Centralna banka Crne Gore zahtijeva od banaka da održavaju zaštitne kapitalne rezerve u rasponu od 3,4 do 3,9 % ukupne izloženosti riziku.

S obzirom na rast cijena nepokretnosti i brz rast gotovinskih kredita stanovništvu, postoji plan da se uvede kontraciklični zaštitni sloj kapitala od 0,5 % od aprila 2025. godine. To bi povećalo otpornost bankarskog sistema na potencijalne rizike povezane sa preopterećenošću tržišta²⁰¹.

Prema Izvještaju o rezultatima ankete o kreditnoj aktivnosti banaka Centralne banke Crne Gore, uslovi odobravanja stambenih kredita su bili olakšani do kraja četvrtog kvartala 2023. usljed povećanog preuzimanja rizika i konkurencije u bankarskom sektoru. U četvrtom kvartalu 2024, crnogorske banke su prijavile značajan rast zaduživanja domaćinstava, vođen potrebama refinansiranja i kupovine nepokretnosti. To ukazuje na rast prihoda domaćinstava i povjerenja, kao i na ekonomsku stabilizaciju. Banke su navele da je rast tražnje podstaknut povećanjem zarada, zaposlenosti i povoljnim kretanjima na tržištu nepokretnosti, uz očekivanje nastavka

197 <https://internationalinvestment.biz/en/real-estate/5793-montenegro-real-estate-investment-in-2025-record-growth-amid-market-correction-risk.html>

198 <https://montenegrobusiness.eu/rent-prices-in-last-two-years-increased-from-60-to-100-in-budva-and-kotor-the-rent-for-a-one-room-apartment-is-up-to-1500-eur-in-podgorica-450-eur/>

199 https://www.homesoverseas.ru/eng/news/Rynok_arendy_zhilja_v_Chernogorii_nuzhdaetsja_v_regulirovanii_schitajut_v_associacii_arendatorov

200 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8076-2025-INIT/en/pdf>

201 <https://www.cbcg.me/me/publikacije/redovne/publikacije/izvjestaj-o-radu-cbcg>

trenda u prvom kvartalu 2025. godine. Stambeni krediti imaju ključnu ulogu u oblikovanju stambene tražnje u Crnoj Gori, uz stabilan rast tokom prethodne decenije, kako u ukupnom portfelju, tako i u prosječnom iznosu kredita. Kao što je prikazano u Tabeli 5.10, ukupni portfelj stambenih kredita porastao je sa 284,3 miliona Eur u 2015. na 501 milion Eur do kraja 2023. godine.

Tabela 5.10 Stambeni krediti (2015–2023)

Godina	Stanje na kraju godine, u milionima eura	Rast iz godine u godinu, u procentima	% BDP-a	% od ukupnih kredita
2015	284.3	-2.8	7.8	11.9
2016	315.6	11.0	8.0	13.1
2017	323.8	2.6	7.5	12.0
2018	360.0	11.2	7.7	12.3
2019	395.2	9.8	8.0	12.9
2020	422.3	6.9	10.1	13.4
2021	431.5	2.2	8.7	12.8
2022	493.1	14.3	8.5	13.5
2023	501.0	1.6	7.3	12.2

Izvor: CBCG and MONSTAT²⁰²

Slično tome, komercijalne banke prijavljuju značajan rast prosječnog iznosa hipoteke. Ovaj rast se poklapa sa izrazitim povećanjem cijena stanova, što ukazuje da kupci uzimaju veće kredite kako bi pokrili rastuće troškove, ali i da time stvaraju dodatnu tražnju na tržištu stanovanja. Ipak, Crna Gora zaostaje za EU po značaju stambenih kredita u finansijskom sistemu. U 2023. godini, stambeni krediti su činili samo 7,3 % BDP-a (pad sa 8,5 % u 2022. godini) i 12,2 % ukupnih kredita (takođe pad u odnosu na prethodnu godinu). Ove vrijednosti su znatno ispod prosjeka EU²⁰³, što pokazuje relativno ograničenu ulogu hipotekarnog finansiranja. Nezvanične procjene komercijalnih banaka ukazuju da se samo 15–20 % transakcija nepokretnosti u Crnoj Gori finansira stambenim kreditima, dok se ostatak uglavnom finansira sopstvenim sredstvima kupaca. Kao uporedni primjer, u Italiji taj udio iznosi 46 %²⁰⁴.

202 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/9134978/StatisticheOML_RES_I_2025.pdf/16d00394-7a6b-eb4b-27df-c9a9fa294cf2?t=1749553171606.

203 <https://hypo.org/app/uploads/sites/2/2025/05/Final-EMF-ECBC-Concept-Note-on-Housing-7-May-2025-1.pdf>

204 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/9134978/StatisticheOML_RES_I_2025.pdf/16d00394-7a6b-eb4b-27df-c9a9fa294cf2?t=1749553171606

Podaci za 2023 dodatno potvrđuju navedenu tvrdnju²⁰⁵ : crnogorske banke su odobrile 156 miliona Eur hipotekarnih kredita, dok su strani državljani kupili nepokretnosti u vrijednosti od 463 miliona eura. Ova velika razlika pokazuje da se većina transakcija, naročito onih koje uključuju strane kupce, odvija van formalnog hipotekarnog tržišta, često kroz gotovinska plaćanja. Dakle, iako stambeni krediti rastu po vrijednosti, oni nisu glavni pokretač transakcija nepokretnosti u Crnoj Gori.

Projekat „1000+“

Pokrenut 2010. i realizovan u četiri faze, projekat „1000+“ je najznačajnija inicijativa države za unapređenje pristupa stanovanju za domaćinstva sa niskim i srednjim prihodima koja teško mogu da priušte tržišna rješenja. Sa ukupnim budžetom od 69 miliona eura, program je podržao 1.552 domaćinstva, obezbjeđujući sigurno stanovanje hiljadama građana Crne Gore. Projekat je detaljnije obrađen u Poglavlju III.

Ocjene programa „1000+“ od strane finansijskog sektora u velikoj mjeri su pozitivne, pri čemu komercijalne banke prepoznaju njegovu široku prihvaćenost u javnosti i operativnu jasnoću, uprkos početnoj složenosti. Iz perspektive finansijske institucije, iako su fiksne kamatne stope koje određuje država u početku djelovale manje profitabilno od tržišnog kreditiranja, program je donio dugoročne koristi. Mnogi korisnici su postali lojalni klijenti i vremenom proširili odnos sa bankom kroz korišćenje drugih bankarskih usluga i proizvoda. To je ojačalo stratešku vrijednost projekta i van granica kratkoročnih marži na kreditima.

Operativno, proces je počinjao procjenom kreditne sposobnosti od strane banke, zatim državnim potvrdom ispunjenosti uslova i završavao se konačnim odobrenjem kredita. Uprkos relativno niskim prosječnim prihodima u tom periodu, podnosioci zahtjeva su često bili dobro pripremljeni, a stopa odbijanja je ostala na niskom nivou. Banke su primjenjivale standardne kriterijume prihvatljivosti, uključujući tipične minimalne pokazatelje odnosa duga i dohotka u rasponu 40–45 %, čime su obezbjeđivale odgovorno kreditiranje uz omogućavanje pristupa subvencionisanim stambenim kreditima.

Program energetski efikasnog doma

Još jedna značajna inicijativa je program Energetski efikasan dom²⁰⁶, koji se naziva još i Program za podsticanje energetske efikasnosti za domaćinstva (Okvir 3.4 i Poglavlje III). Program je javno-privatno partnerstvo između Vlade, komercijalnih banaka i prethodno odobrenih privatnih izvođača i omogućava domaćinstvima da sprovedu energetski efikasne mjere adaptacije bez značajnih troškova zaduživanja.

U ovom modelu, Vlada direktno subvencionise plaćanje kamata partnerskim bankama,

205 <https://montenegrobusiness.eu/foreign-investment-in-montenegros-real-estate-trends-challenges-and-future-outlook/>

206 <https://energetska-efikasnost.me/energetski-efikasan-dom/>

omogućavajući domaćinstvima da otplaćuju samo mjesečnu glavnicu. Time se efektivno uklanjaju kamatne prepreke za porodice koje učestvuju u programu, podstičući ulaganja u izolaciju, sisteme grijanja, energetske efikasne stolarije i slična unapređenja. Operativno, korisnici biraju između provjerenih pružalaca energetske usluge, a nakon odobrenja kredita, sredstva se uplaćuju direktno izvođaču, što omogućava pojednostavljenu realizaciju.

Iako skroman po obimu, program tretira važan finansijski jaz u stambenom sektoru. Predstavlja praktičan primjer kombinovanog finansiranja, koje koristi javnu podršku radi angažovanja privatnog sektora uz očuvanje priuštivosti.

5.6 Uloga međunarodnih donatora

Međunarodni donatori, posebno multilateralne institucije, imaju ključnu ulogu u podsticanju javnih investicija i unapređenju sektorskih reformi u Crnoj Gori, naročito u oblasti stanovanja, infrastrukture i ekološke održivosti. Za razliku od drugih konteksta gdje je bilateralna podrška izraženija, većina tehničke i finansijske pomoći odvija se u okviru mehanizama Evropske unije.

Uloga ovih institucija već je predstavljena u prethodnim poglavljima. Finansijske institucije navedene u nastavku dodatno ilustruju njihov značaj u podršci projektima u Crnoj Gori.

Evropska unija je najznačajniji razvojni partner, sa preko 135 miliona eura opredijeljenih kroz finansijski instrument IPA III između 2021. i 2024. godine. To uključuje budžetsku podršku za digitalizaciju javnih usluga, ublažavanje energetske šoka i reforme vladavine prava. EU je takođe mobilisala preko 1,3 milijarde Eur investicija od 2020²⁰⁷, uz podršku 394 miliona Eur bespovratnih sredstava kroz Ekonomski i investicioni plan i Investicioni okvir za Zapadni balkan (WBIF), usmjerenih na najvažnije infrastrukturne i obrazovne projekte. Nadalje, Crna Gora ima pristup sredstvima od približno 383,5 miliona eura u okviru EU Plana rasta za Zapadni Balkan (predstavljenog 2023. godine), pri čemu je korišćenje sredstava uslovljeno napretkom u sprovođenju reformi iz Reformske agende.

Evropska unija je bila glavni donator Regionalnog stambenog programa²⁰⁸, uspješne donatorske inicijative sa opipljivim rezultatima u obezbjeđivanju stanovanja ranjivim grupama (Okvir 5.2 i Odjeljak 9 u Poglavlju V).

207 https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-2024-enlargement-package-factsheet_en

208 https://regionalhousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_FS_MNE_dec_2023_mn.pdf

Okvir 5.2 Regionalni stambeni program

Regionalni stambeni program u Crnoj Gori, pokrenut 2012. kao zajednička inicijativa Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije, obezbjeđuje trajna stambena rješenja za ranjive populacije pogođene sukobima 1990-ih, uključujući izbjeglice, interno raseljena lica i povratnike. Program je završen 2023. godine i obezbijedio je sigurne domove za 646 porodica - više od 2.000 pojedinaca - širom Crne Gore, uključujući izgradnju 423 nova stana, 172 porodične kuće, 28 smještajnih jedinica za starije osobe i osobe sa invaliditetom i kupovinu 23 stana na tržištu. Ukupna investicija iznosila je 25,3 miliona eura, od čega je 19,8 miliona eura finansirano kroz međunarodne donatorske grantove, a 5,5 miliona eur obezbijedila je država Crna Gora.

Struktura finansiranja	(mil. Eur)
Ukupni troškovi programa	25,3
Međunarodna donatorska sredstva	19,8
Nacionalno učešće (Crna Gora)	5,5
Ukupan broj isporučenih stambenih jedinica	646

Opština / oznaka projekta	Stambene jedinice	Namjena
Podgorica (MNE2, MNE9)	267	bivši stanovnici kampa Konik i ranjive porodice
Nikšić (MNE1, MNE6)	166	nove zgrade i dom za stare
Berane (MNE4)	94	stanovi za raseljena lica
Pljevlja (MNE3)	68	dom za stare i osobe sa invaliditetom
Herceg Novi (MNE7)	23	stanovi kupljeni na slobodnom tržištu
Razne lokacije (MNE8)	28	porodične kuće

Najveći donator bila je Evropska unija, uz dodatne sredstva Sjedinjenih Američkih Država, Njemačke, Norveške, Švajcarske, Italije, Danske, Turske, Luksemburga, Češke, Rumunije, Slovačke i Mađarske. Regionalni stambeni program u Crnoj Gori imao je značajan društveni i strateški uticaj, rješavajući višedecenijski humanitarni problem stambenim zbrinjavanjem najranjivijih raseljenih populacija, olakšavajući dugoročnu integraciju marginalizovanih zajednica i unapređujući priuštivu stambenu infrastrukturu u urbanim centrima i manje razvijenim opštinama.

Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) ima važnu ulogu u ekonomskom razvoju zemlje kroz tržišno orijentisan pristup i fokus na kreditiranje privatnog sektora. Za razliku od tradicionalnih razvojnih banaka, EBRD ne odobrava direktne kredite vladi, već posluje isključivo sa privatnim sektorom ili kroz javno-privatne strukture, odnosno projekte koji se ne bi realizovali bez podrške EBRD-a. Banka je hibrid komercijalne i investicione institucije i učestvuje na tržištima kapitala uz strogu finansijsku disciplinu i tržišne kamatne stope.

Od učlanjenja Crne Gore u EBRD 2006. godine, zaključno sa junom 2025, Banka je investirala 943 miliona eura kroz 99 projekata. Prioriteti su jačanje konkurentnosti, zelena tranzicija i integracija sa regionalnim i globalnim tržištima.

Međutim, angažman EBRD-a je selektivan, jer se podobnost projekata uslovljava standardima dobrog upravljanja, kreditnom sposobnošću i odsustvom reputacionog rizika. EBRD ne učestvuje u izgradnji stambenih nekretnina za prodaju, budući da taj segment smatra špekulativnim i neusklađenim sa svojim razvojnim prioritetima i investicionom politikom.

Nedavno pokretanje programa SME Go Green u Crnoj Gori ukazuje na novi uzlazni trend²⁰⁹. EBRD, u saradnji sa EU, obezbjeđuje zeleno finansiranje lokalnih malih i srednjih preduzeća preko komercijalnih banaka, uz bespovratne podsticaje do 15 % za ulaganja u energetska efikasnost, obnovljive izvore energije i agro-biznis. Program naglašava i podršku preduzećima kojima upravljaju žene i ruralnom razvoju. Cilj je povećanje konkurentnosti, smanjenje energetske gubitaka i usklađivanje sa ekološkim standardima EU, uz potencijal postavljanja osnove za šire usvajanje zelenih investicija, uključujući one u stambenom sektoru.

Svjetska banka ima važnu ulogu u podršci putu Crne Gore ka članstvu u EU, uz strateški budžet od 350 miliona Eur za period 2024–2029²¹⁰. Podržava fiskalnu stabilnost i održiv rast, kao i strukturne reforme, poput konsolidacije naplate poreza i upravljanja javnim dugom.

Svjetska banka je prisutna i u sektorskim inicijativama, uključujući razvoj regionalnih politika upravljanja otpadom (npr. reciklažni centar u Nikšiću), ulaganja u bezbjednost voda (regionalna vodovodna preduzeća i zamjena cjevovoda), reforme u šumarstvu, zaštitu od poplava i razvoj ribarstva. Takođe, pruža tehničku pomoć i sprovodi funkcionalne analize državnih institucija, uključujući resorno ministarstvo za životnu sredinu i klimatske promjene i Agenciju za zaštitu životne sredine.

U saradnji sa Agencijom za investicije Crne Gore i Ministarstvom ekonomskog razvoja, te uz aktivno učešće Međunarodne finansijske korporacije (eng. International Financial Corporation -IFC), Svjetska banka podržava privatizaciju i infrastrukturni razvoj, kao što je sanacija i revitalizacija brodogradilišta Bijela, čime je obnovljeno poslovanje i otvoreno 500 novih radnih mjesta²¹¹.

209 <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2025/ebrd-and-eu-roll-out-sme-go-green-programme-in-montenegro.html#>.

210 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099082024155559792/bosib11ef4456f06d1be84124abeb6f1340>.

211 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099255006292212032/pdf/P12213904f1cc50c10932405ae89d64149d.pdf>

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (eng. the United Nations Development Programme - UNDP) je ključni partner u podršci evropskoj integraciji i reformama, sa fokusom na demokratsko upravljanje, socijalnu inkluziju i održivi razvoj. Na primjer, UNDP je tehnički partner u implementaciji programa Eko-fonda (Poglavlje II i Okvir 2.7).

Uprkos pozitivnim primjerima, prema procjeni MMF-a, eksterni krediti i donatorska sredstva ključni su za javne investicije, čineći oko 35 % javnog duga u 2021. godini²¹². To sugerira da se mnogi infrastrukturni projekti pokreću tek kada se obezbijedi eksterno finansiranje.

5.7 Finansiranje održivog urbanog i regionalnog razvoja

Strukturalna i prostorna neuravnoteženost

Uslužna i mala privreda Crne Gore – gdje 99,3 % kompanija ima manje od 50 zaposlenih - izrazito je ranjiva na spoljne šokove, što je pokazala kriza KOVID-19. Privreda zavisi od malog broja sektora, pri čemu veleprodaja i maloprodaja (952,6 miliona eura, 13,7 % BDP-a) i djelatnosti smještaja i ishrane (642,1 milion eura, 9,2 %) čine preko 20 % BDP-a. Ovakva zavisnost od usluga i turizma čini ekonomiju osjetljivom na spoljne poremećaje i sezonsku cikličnost. Pored sektorske ranjivosti, razvoj obilježava prostorna i strukturalna neuravnoteženost. Između 2020. i 2024. godine broj preduzeća je porastao za 58 %, ali neravnomjerno. Sjeverni region bilježi apsolutni pad aktivnih preduzeća sa 8.400 na 4.967, dok su centralni i južni region zabilježili značajan porast (Tabela 5.11), što pojačava koncentraciju aktivnosti i podstiče migracije sa sjevera.

To dodatno povećava regionalnu nezaposlenost i neaktivnost, posebno u ruralnim opštinama poput Gusinja, Plava i Petnjice, gdje stope nezaposlenosti prelaze 40 %, a stope aktivnosti padaju ispod 40 %. Nasuprot tome, urbane opštine poput Budve, Podgorice i Tivta imaju zdravije indikatore: nezaposlenost na nivou od 6–9 % i stopu aktivnosti preko 60 % (Tabela 5.12).

Tabela 5.11 Aktivna preduzeća po regionima

Region	2020 (procjena)	2024 (zvanični podaci)	Apsolutna promjena
Sjever	8.400	4.967	-3.433
Središnji dio	15.500	25.762	+10.262
Jug	13.300	28.269	+14.969

Izvor: MONSTAT²¹³

²¹² infrastructuregovern.imf.org

²¹³ <https://monstat.org/cg/page.php?id=2236&pageid=97>

Tabela 5.12 Podaci o zaposlenosti po opštinama

Opština	Stopa aktivnosti (u %)	Stopa zaposlenosti (u %)	Stopa nezaposlenosti (u %)
Budva	65,1	60,7	6,8
Podgorica	64,0	58,0	9,3
Tivat	60,5	56,7	6,4
Plav	39,7	23,0	42,1
Gusinje	35,6	20,3	43,0
Petnjica	34,0	17,8	47,5

Izvor: MONSTAT²¹⁴

Značajan jaz u zaradama između regiona i dalje postoji: zaposleni na sjeveru u prosjeku zarađuju manje mjesečno od zaposlenih u centralnom i južnom dijelu²¹⁵, što pojačava migracione pritiske i produbljuje socio-ekonomske razlike (Tabela 2.3 u Poglavlju II).

Rodne i omladinske nejednakosti takođe su postojane. Žene čine većinu ekonomski neaktivnog stanovništva (59,8 % u 2024)²¹⁶, a učešće i zaposlenost žena i dalje zaostaju za muškarcima (Tabela 5.13). Nezaposlenost mladih od 18,5 % je znatno viša od opšte stope (11,5 %²¹⁷), što ukazuje na strukturne prepreke integraciji mladih na tržište rada.

214 <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=527&pageid=22>.

215 <https://montenegrobusiness.eu/exploring-montenegros-salary-landscape-identifying-regions-with-the-highest-and-lowest-average-incomes>.

216 <https://monstat.org/cg/page.php?id=2236&pageid=97>

217 <https://monstat.org/cg/page.php?id=2236&pageid=97>

Tabela 5.13 Radna snaga razvrstana po polu

	2019	2024
Radna snaga – udio muškaraca (u %)	55,6	54,9
Zaposleni – udio muškaraca (u %)	55,9	55,3
Neaktivni – udio žena (%)	60,1	59,8

Izvor: MONSTAT

Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama

Program podrške investicijama za 2025. godinu je u nadležnosti novoformiranog Ministarstva regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama. Svrha programa obuhvata sufinansiranje opreme, jačanje proizvodnih aktivnosti i ekonomskog potencijala, kao i podsticanje proizvodnih i poslovnih rezultata. Kroz dvije programske linije – podršku ključnim investicijama i podršku malim i održivim investicijama – program odgovara potrebama različitih kategorija privrede, uz uvažavanje teritorijalnih, demografskih i socijalnih specifičnosti. Ukupna raspoloživa sredstva podrške za 2025. godinu iznose 1,2 miliona eura.

Za registrovana preduzeća koja posluju u jedinicama lokalne samouprave sa indeksom razvijenosti 75–100 %, podrška iznosi do 70 % opravdanih troškova, dok za preduzeća registrovana i aktivna u jedinicama sa indeksom do 75 % podrška iznosi do 80 % opravdanih troškova. Za preduzeća u jedinicama sa indeksom iznad 100 %, podrška je 50 % opravdanih troškova. Svi troškovi su bez uračunatog PDV-a.

U narednom periodu, operativni kapacitet Ministarstva biće ojačan kroz Program podsticanja razvoja nedovoljno razvijenih jedinica lokalne samouprave, koji - uz usvajanje novog zakona - obezbjeđuje posebno nacionalno budžetsko izdvajanje od najmanje 2 %, počev od naredne godine. Paralelno, uspostavljanje novog Partnerskog savjeta za regionalni razvoj koordiniraće strateški između ministarstava i usklađivati regionalne programe.

Svi programi državne pomoći i dalje će prolaziti provjeru Ministarstva finansija i Agencije za zaštitu konkurencije radi obezbjeđivanja usklađenosti i koherentnosti.

Program za unapređenje konkurentnosti privrede

Program za unapređenje konkurentnosti privrede, koji priprema Ministarstvo ekonomskog razvoja, ima cilj da razvija mikro, mala i srednja preduzeća i preduzetnike, poveća produktivnost i doprinese otpornijoj, konkurentnijoj i izvozno orijentisanoj ekonomiji. Vrijednost programa za 2025. godinu iznosi 3,5 miliona Eur, podijeljeno u tri programske linije:

- *Unapređenje proizvodnih kapaciteta u prehrambenoj industriji, za sufinansiranje adaptacije objekata i nabavke nove opreme (2,85 miliona Eur). Podrška je dostupna kroz dvije komponente: do 150.000 eura za postojeće kompanije i do 50.000 eura za novoosnovane biznise.*
- *Podrška ženskom preduzetništvu²¹⁸, u iznosu 500.000 eura, uz bespovratna sredstva do 30.000 eura za preduzeća do tri godine poslovanja i preko tri godine, uz uslov da su najmanje 51 % u vlasništvu žena.*
- *Linija za podsticanje održivog zdravstvenog razvoja: proizvodnja medicinskih i stomatoloških instrumenata i materijala. Sa 150.000 eura, Program finansira nabavku osnovnih sredstava, uz maksimalnu podršku od 30.000 eura po korisniku.*

U sve tri linije, program funkcioniše po modelu refundacije, pokrivajući najmanje 70 % prihvatljivih troškova, odnosno do 80 % za projekte u manje razvijenim regionima.

218 <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/Poslovni%20subjekti%20u%20vlasni%C5%A1tvu%20%C5%BEna%20i%20mu%C5%A1karaca%20u%20Crnoj%20Gori.pdf>

Fotografija 5.1 Pekara na Cetinju



Razvojna banka Crne Gore

Razvojna banka Crne Gore zvanično je uspostavljena u oktobru 2024. godine, transformacijom bivšeg Investiciono-razvojnog fonda (IRF), jedne od ključnih institucija ekonomskog razvoja. Naziv i osnivanje Razvojne banke su normirani kroz propise objavljene u „Službenom listu Crne Gore“. Nova banka je preuzela sva prava i obaveze IRF-a, koji je prije reorganizacije plasirao preko 2,2 milijarde Eur podrške crnogorskoj ekonomiji.

Banka je zadržala kontinuitet rada i nastavila kreditiranje bez prekida, uprkos izmjenama pravnog i regulatornog okvira u vrijeme izrade ovog profila države, naročito zbog činjenice da su pojedini podzakonski akti Centralne banke još bili u proceduri. Na primjer, u prvom kvartalu 2025. odobrila je preko 40 miliona Eur kredita, što predstavlja povećanje od 10 miliona Eur u odnosu na isti period 2024. godine

Okvir 5.3 Razvojna banka Crne Gore

Razvojna banka daje prioritet malim i srednjim preduzećima, novoosnovanim društvima i mladim preduzetnicima. Promoviše socijalnu inkluziju kroz prilagođeno finansiranje ranjivih grupa, uključujući žene preduzetnice i mlade. Podržava projekte zelene ekonomije, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije, npr. šemu „Solari 5 000+70MW”, koja uključuje ugradnju solarnih panela. Razvojna banka posebno namjenski podržava sjeverni region i manje razvijene opštine, kroz mjere poput finansiranja unapređenja infrastrukture i projekata usmjerenih na zadržavanje mladih. Međutim, Banka odobrava kredite samo pravnim licima koja nisu državni subjekti, ne i pojedinačnim građanima ili institucijama. Banka posluje po principu finansijske samoodrživosti, koristeći sopstvena i međunarodna sredstva, npr. po osnovu ugovora, posebno sa EIB, EIF, CEB i AFD. Instrumenti Razvojne banke uključuju kratkoročnu podršku likvidnosti, srednjoročnu podršku iniciranju novih poslovnih poduhvata i dugoročne strateške investicije. Za 2025. godinu predviđeno je finansiranje u iznosu od 200 miliona eura. Razvojna banka obezbjeđuje finansijska sredstva kroz kredite koji u prosjeku iznose do 5 miliona eura, sa rokom otplate do 15 godina i mogućnošću grejs perioda do 5 godina. Banka može finansirati do 50 % vrijednosti projekta. Smanjenje kamatnih stopa se određuje prema prioritetima banke. Na primjer, za projekte u opštinama sa nivoom razvijenosti ispod državnog prosjeka primjenjuje se stimulans od 0,5 % smanjenja kamate: 4 % umjesto 4,5 % u 2025. Slična umanjenja važe i za projekte finansirane sredstvima EIB-a. Razvojna banka posluje u skladu sa standardima najbolje bankarske prakse, koji uključuju i sredstva obezbjeđenja kredita, uz fleksibilniji pristup u skladu sa razvojnim mandatom. Istovremeno, zbog svoje razvojne uloge, zadržava fleksibilnost. To joj omogućava da podrži rizičnije investicije i da pomaže stabilizaciji privrede tokom ekonomskih padova. Na primjer, u skladu sa ciljevima javne politike, Razvojna banka može fleksibilnije procijeniti potrebna sredstva obezbjeđenja za projekte u nerazvijenim područjima, poput sjevera Crne Gore. U tim krajevima komercijalne banke često smatraju da nekretnine ili garancije zasnovane na imovini nisu dovoljno jake. Nasuprot tome, Razvojna banka može više vrednovati važnost projekta i njegov razvojni efekat, pa podržati i one koji imaju ograničena sredstva ako projekat značajno doprinosi ekonomskom ili društvenom razvoju. U vrijeme izrade ovog profila države, Razvojna banka je bila nova institucija, dok je regulatorni okvir koji uređuje njen rad bio u izradi. Banka bi trebalo da ojača prisustvo na lokalnom nivou, samostalno ili u saradnji sa državnim institucijama poput Fonda PIO. Razvojna banka već blisko saraduje sa lokalnim samoupravama, pružajući podršku opštinama sa nedovoljnim finansijskim ili administrativnim kapacitetom i pomažući podnosiocima zahtjeva iz slabijih preduzeća da svoje ideje učine finansijski održivim i podobnim za kreditiranje. Međutim, s obzirom na to da Banka ima kancelarije samo u Podgorici i Bijelom Polju, kapacitet za rad sa opštinama je ograničen i mogao bi se dodatno ojačati. Kombinovano finansiranje (npr. povezivanje bespovratnih sredstava i kredita) predstavlja još jednu perspektivnu oblast za dalji razvoj. Dodatno, pravna neizvjesnost u vezi sa vlasništvom nad zemljištem u odnosu na prava korišćenja i dalje ograničava podobnost za kredite, što ukazuje na potrebu za ciljanim zakonodavnim reformama ili institucionalnom podrškom kako bi se omogućio širi pristup kreditima.

Fond za inovacije Crne Gore

Fond za inovacije Crne Gore osnovan je 2021. godine radi podrške projektima u prioritetnim oblastima definisanim Strategijom pametne specijalizacije. Do 2025. raspodijelio je preko 8 miliona Eur bespovratnih sredstava za podršku inovacionim zajednicama.

U 2025. godini Vlada je takođe stavila Fondu na raspolaganje dodatnih 6 miliona eura iz sredstava Posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore.

IPARD III program

Održiv razvoj Crne Gore oslanja se posebno na dva sektora: poljoprivredu i turizam. Poljoprivreda je ključna za ekonomsku diverzifikaciju sjevera, smanjenje regionalnih razlika i ograničavanje iseljavanja. Turizam je ključni pokretač rasta, ali zahtijeva pažljivo planiranje i ulaganja kako bi se razvio u održiv, cjelogodišnji model koji je regionalno uravnotežen i sposoban da očuva prirodne resurse, uz dugoročne socioekonomske koristi za cijelu zemlju.

IPARD III program za period 2021–2027, sufinansiran od Evropske unije i Vlade, opredjeljuje 81,9 miliona Eur za ruralni razvoj i modernizaciju poljoprivrede. Sa učešćem prihoda od poljoprivrede od 7,6% BDP-a u 2022. godini i više od 99.000 zaposlenih, sektor ima značajnu ulogu u ekonomiji, ali produktivnost ostaje na niskom nivou. Gazdinstva su tipično mala (prosjek 5,8 ha) i rascjepkana, sa ograničenim tehnološkim napretkom i slabim stepenom usklađenosti sa ekološkim standardima²¹⁹.

IPARD III rješava strukturne slabosti poput zastarjele prerađivačke infrastrukture, niske specijalizacije i depopulacije ruralnih područja, uz promovisanje modernizacije i održivih praksi. Ovo je posebno važno s obzirom na deficit u poljoprivrednoj trgovini: tokom 2023, uvoz hrane i pića prešao je 744 miliona Eur, više od ukupnih izvoznih prihoda zemlje, što ukazuje na snažnu zavisnost od uvoza²²⁰.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠVP) obezbjeđuje agrobudžet radi jačanja primarne proizvodnje i ulaganja u ruralnu infrastrukturu. Agrobudžet za 2024. godinu iznosio je 77 miliona Eur, uz značajna EU sredstva i zajmove Svjetske banke. Agroturizam je nedavno dobio veću pažnju, pri čemu MPŠVP ima vodeću ulogu u podsticajima i finansiranju ruralnih domaćinstava sa smještajnim kapacitetima.

219 https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/27ac30d8-a069-4d8b-9cd2-e9c09ba94c93_en?filename=ipard-iii-programme-montenegro-2021-27_en.pdf

220 <https://montenegrobusiness.eu/montenegro-business-recent-food-imports>

5.8 Finansijska inkluzija i pismenost

Nedavno istraživanje²²¹ se bavilo odnosom između finansijske pismenosti i ekonomske otpornosti u Crnoj Gori, koristeći kvantitativnu anketu na 1.000 punoljetnih lica u svim opštinama. Rezultati pokazuju da je viši nivo finansijske pismenosti usko povezan sa pozitivnim finansijskim ponašanjem, uključujući veću štednju, kontrolisano zaduživanje i bolji pristup finansijskim proizvodima. Takve prakse doprinose stabilnosti domaćinstava i ublažavaju efekte ekonomskih šokova. Istraživanje potvrđuje značaj finansijske edukacije kao katalizatora inkluzivnog i održivog ekonomskog rasta, te potrebu za snažnijim javnim politikama za promovisanje finansijske pismenosti, posebno u privredama u razvoju.

Međutim, nivoi finansijske pismenosti u Crnoj Gori ostaju relativno niski, što utiče na sposobnost građana da koriste finansijske proizvode kao što su hipoteke, štednja i investicije. Prekomjerno oslanjanje na nepokretnosti kao primarni investicioni izbor povećava ekonomsku ranjivost i doprinosi tržišnim distorzijama. Takođe je izraženo slabo razumijevanje koncepta „diverzifikacije”, tj. raspodjele investicija na različitu imovinu radi smanjenja rizika i stabilizacije prinosa²²². Usvajanjem sveobuhvatnih nacionalnih strategija za unapređenje finansijske pismenosti, uz namjenske obrazovne programe, Crna Gora može ojačati ekonomsku otpornost i stabilnost tržišta.

U aprilu 2025. godine CBCG je potpisala sporazum o strateškoj saradnji sa UNDP-om kroz projekat FINSTEM (eng. Financial Innovation, Sustainability, and Transformation for EU and Future-Ready Montenegro Financial Sector), koji bi trebalo da ubrza digitalnu transformaciju finansijskog sektora, ojača sistemsku otpornost i promoviše održive ekonomske prakse. Inicijativa obuhvata modernizaciju regulative, unapređenje digitalne infrastrukture, izgradnju kapaciteta, podršku inovacijama i usklađivanje sa standardima EU

Preporuke u oblasti finansija

1. Reformisati Egalizacioni fond i dodatno ojačati fiskalne i administrativne kapaciteta lokalnih samouprava za pripremu projekata

Jačanje administrativnih i finansijskih kapaciteta opština je ključno za održiv regionalni razvoj. Istovremeno, sposobnost finansiranja dugoročnog razvoja iz sredstava domaćih prihoda i na tržištu kapitala biće presudna za fiskalnu otpornost i postizanje ciljeva evropskih integracija.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Reformiše Egalizacioni fond, tako da bolje odražava stvarne teritorijalne potrebe i

221 https://www.researchgate.net/publication/387134693_Understanding_the_Role_of_Financial_Literacy_in_Enhancing_Economic_Stability_and_Resilience_in_Montenegro_A_Data-Driven_Approach.

222 https://www.oecd.org/en/publications/financial-literacy-of-adults-in-south-east-europe_c639aa3c-en.html.

uključi donatorska sredstva, čime se obezbjeđuje održiviji i transparentniji mehanizam preraspodjele. To podrazumijeva reviziju kriterijuma kako bi se uzele u obzir razlike među opštinama u pristupu infrastrukturi, troškovima stanovanja i potrebama za pružanjem javnih usluga. Neophodno je i unaprijediti prikupljanje podataka kako bi se reforme pouzdano sprovodile.

- (b) Izgradi lokalne administrativne kapacitete za pripremu i finansiranje projekata kroz:
- (c) uspostavljanje nacionalne otvorene linije ili platforme tehničke pomoći za podršku opštinama u izradi projekata, investicionom planiranju i pristupu donatorskim sredstvima;
- (d) obezbjeđivanje standardnih obrazaca, pravne podrške, mentorstva i studija izvodljivosti za pripremu kvalitetnih investicionih predloga;
- (e) podsticanje stvaranja zajedničkih tehničkih jedinica među manjim opštinama radi objedinjavanja stručnosti, povećanja kvaliteta projekata i smanjenja neefikasnosti.

2. Obezbijediti dodatne finansijske podsticaje za održive i priuštive opcije stanovanja kroz Nacionalni stambeni fond, zelene hipoteke i druge mjere

Cijene stanova u novogradnji značajno su porasle u svim regionima, posebno u Podgorici i na primorju. Kao rezultat, priuštivost stanovanja je pogoršana, dodatno opterećena nepostojanjem razvijenog tržišta zakupa i visokim udjelom ugovora o najmu koji se zaključuju van formalnih tokova.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Osigura sredstva za rad i stavi u funkciju novi Nacionalni stambeni fond na način da:
 - obezbijedi adekvatna početna sredstva i dugoročnu finansijsku autonomiju Fonda;
 - postavi Fond kao samoodrživ mehanizam u kojem se otplate ponovo usmjeravaju u nova ulaganja, omogućavajući reinvestiranje prihoda od zakupnina, upravljanja imovinom i prodaje;
 - prioritarno usmjerava ulaganja u socijalno i priuštivo stanovanje u područjima sa demografskim padom ili nedovoljnom dostupnošću usluga, gdje privatno tržište ne nudi adekvatna rješenja.
- (b) Podstakne tržište dugoročnog zakupa kroz fiskalne podsticaje, odnosno:
 - Uvede poreske olakšice za dugoročne ugovore o zakupu sa dogovorenim nivoima zakupnine. U tom modelu, zakupci imaju korist od zakupnina ispod tržišnih vrijednosti, dok zakupodavci koriste poreske pogodnosti, uključujući niže paušalno oporezivanje prihoda, niži porez na nepokretnosti i niže naknade registracije. Referentni nivoi zakupnina utvrđivali bi se kroz periodične lokalne sporazume između udruženja zakupaca i zakupodavaca, u zavisnosti od karakteristika

nepokretnosti i zoniranja. To može unaprijediti priuštivost, stabilnost zakupa i podstaći formalizaciju ugovora o zakupu.

- (c) Promoviše zelene hipotekarne proizvode za renoviranje kroz:
 - podršku usvajanju zelenih hipoteka za finansiranje energetski efikasne rekonstrukcije, naročito na sekundarnom tržištu stanova;
 - uvezivanje hipoteke sa poreskim olakšicama ili povraćajem poreza na dohodak radi podsticaja korišćenja, posebno u regionima koji zaostaju.
- (d) Otkloni pravne nejasnoće u vezi sa „pravom korišćenja“ u odnosu na vlasništvo, kako bi se omogućio širi pristup finansiranju, odnosno:
 - Ukloni prepreku koja rezultira iz pravne razlike između prava korišćenja i vlasništva, jer ona ograničava mogućnost dobijanja kredita i destimuliše domaće i strane investicije (preporuke i dodatna pojašnjenja data su u Poglavlju IV).

3. Unaprijediti funkcionisanje stambenog tržišta kroz bolje praćenje, dodatno oporezivanje praznog stambenog fonda i mjere protiv špekulacija na tržištu nekretnina

Stambeno tržište u Crnoj Gori je izraženo polarizovano. U područjima gdje turizam dominira, cijene su naglo porasle, dok su zarade i dalje niske, što dodatno narušava priuštivost i doprinosi velikom broju praznih stanova. Istovremeno, ograničen regulatorni okvir i nedostatak pouzdanih podataka otežavaju napore vlade da tržište usmjeri ka javnom interesu. Jačanje regulacije je ključno kako bi se uspostavila ravnoteža između privatnih ulaganja sa jedne i priuštivosti, održivosti i boljeg pristupa stanovanju za domaćinstva sa nižim prihodima sa druge strane.

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Uspostavi mehanizme praćenja ponude i tražnje tako što će:
 - osnovati nacionalne i lokalne stambene opservatorije za praćenje cijena, zakupnina, praznih stanova, stanja objekata i stambenih potreba;
 - pratiti ključne indikatore priuštivosti (odnos zakupnine i prihoda; odnos cijene i prihoda) radi usvajanja i sprovođenja javnih politika zasnovanih na dokazima;
 - unaprijediti transparentnost transakcija i ugovora o zakupu kroz nacionalnu platformu stambenih podataka.
- (b) Aktivira prazni i nedovoljno korišćen stambeni fond na način da:
 - uvede porez na prazne nepokretnosti, na primjer za objekte koji su neuseljeni duže od šest mjeseci, i usmjeri prihode na programe priuštivog stanovanja. Na primjer,

u Vankuveru (Kanada) uveden je poseban porez na prazne stanove, čime je broj praznih stambenih jedinica smanjen za 54% u periodu 2017–2022²²³ ;

- podstakne prenamjenu praznih i ruiniranih objekata u objekte priuštivog stanovanja, uključujući i kroz otkup ili, kada je to opravdano javnim interesom, eksproprijaciju.

(c) Kontroliše cijene zemljišta i obeshrabri špekulativne radnje kroz:

- uvođenje anti-špekulativnih mjera, poput poreza na kapitalnu dobit na kratkoročnu preprodaju i oporezivanja praznog zemljišta;
- propiše obavezan doprinos investitora socijalnom i priuštivom stanovanju kao uslov za dobijanje građevinske dozvole u područjima visoke tražnje (inkluzivno zoniranje).

(d) Smanji sivu zonu na tržištu zakupa kroz:

- obavezno prijavljivanje ugovora o zakupu, povezivanje prijave ugovora sa pravom na socijalne beneficije i pravnu zaštitu;
- jačanje saradnje i uvođenje integrisanih poreskih sistema sa platformama za praćenje kratkoročnih zakupa.

4. Jačati finansijske mehanizme za razvoj regionalne infrastrukture

Da bi se smanjile regionalne razlike i iskoristio puni ekonomski potencijal zemlje, neophodno je podstaći ciljane investicije u infrastrukturu, održivu industriju i agroprehrambene sisteme. To zahtijeva prelazak sa oslanjanja na donatore i fragmentiranog finansiranja na strateški, nacionalno koordinisan pristup investiranju.

Preporučuje se da Vlada:

(a) Obezbijadi da Razvojna banka Crne Gore adresira tržišne praznine na način da:

- izbjegne potiskivanje komercijalnih banaka, fokusirajući se na područja sa strukturnim deficitom finansiranja;
- proširi regionalno prisustvo Banke, posebno u sjevernom i centralnom dijelu, i ojača kapacitet za kombinovano finansiranje (povoljni krediti, garancije, sufinansiranje, kanalsanje međunarodnih grantova);
- unaprijedi savjetodavne usluge radi povećanja podobnosti projekata MSP i lokalnih samouprava za kreditno finansiranje.

223 <https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-annual-report-2023.pdf>.

- (b) Uspostavi fond za teritorijalni razvoj ili proširi ulogu Razvojne banke radi podrške prioritetnim infrastrukturnim projektima i smanjenja zavisnosti od donatora, posebno u oblasti stanovanja, vodosnabdijevanja, putne infrastrukture i energetike (preporuka 5 u Poglavlju II). Predlaže se uspostavljanje nacionalnog investicionog mehanizma, sufinansiranog od strane države i međunarodnih partnera, radi podrške opštinama u razvoju otporne infrastrukture i održivih sadržaja od značaja za zajednicu. Iako Razvojna banka saraduje isključivo sa pravnim licima van državnog sektora, ovaj mehanizam bi trebalo da odgovori i na potrebe opština.
- (c) Uspostavi specijalne ekonomske zone (SEZ) u regionima koji zaostaju:
- uvede nacionalno koordinisane SEZ u strukturno slabijim regionima, poput sjevera, usmjerene na odabrane sektore i uz podsticaje za poslodavce i zaposlene. Za razliku od lokalnih poslovnih zona, specijalne zone bi trebalo urediti nacionalnim okvirom, uz pojednostavljene procedure i koordinisan razvoj infrastrukture.
 - podsticaji mogu obuhvatiti poreske olakšice, smanjenje doprinosa, subvencionisan pristup zemljištu, kao i veće neto zarade ili subvencije za obuke zaposlenih.
- (d) Podrži integrisane agro-prehrambene lance radi smanjenja uvozne zavisnosti na način:
- postepeno usmjerava veći udio ukupne podrške u poljoprivrednim, odnosno ruralnim programima ka proizvodnji veće dodate vrijednosti;
 - razvija agro-industrijske „ekosisteme“ sa zajedničkim skladištenjem, preradom i snabdijevanjem;
 - uvede sisteme sertifikacije kvaliteta i promoviše ugovornu proizvodnju radi stabilizacije prihoda proizvođača;
 - obezbijedi namjenske fiskalne podsticaje i pristup dugoročnom finansiranju za zadruge i mala i srednja preduzeća koja ulažu u domaću preradu hrane, posebno u ruralnim područjima visokog potencijala;
 - osigura da ruralne razvojne strategije izričito prepoznaju i prioritetizuju žene u ruralnim područjima, imajući u vidu njihov ključni doprinos poljoprivredi i porodičnim gazdinstvima, uključujući neplaćeni rad i ulogu u očuvanju ruralnih zajednica.

Razviti taksonomiju zelenog finansiranja i mehanizme podrške zelenim ulaganjima

Preporučuje se da Vlada:

- (a) Uvede nacionalnu taksonomiju zelenog finansiranja, odnosno:
- razvije taksonomiju usklađenu sa EU Uredbom o taksonomiji, radi definisanja prihvatljivih zelenih investicija i sprečavanja lažnog zelenog predstavljanja i

- koristi je za usmjeravanje javnih i privatnih ulaganja i kao osnovu budućeg izvještavanja, praćenja i revizije zeleno označenih rashoda.
- (b)** Ubrza kreiranje i emitovanje državne zelene obveznice radi finansiranja ekološki održive infrastrukture.
- (c)** Podstakne ulaganja u obnovljive izvore energije:
- uspostavljanjem ekspeditivnog modela jedinstvenog šaltera (eng.one-stop shop) za projekte obnovljive energije radi smanjenja administrativnih zastoja;
 - pojednostavljenjem i optimizacijom fiskalnog tretmana zemljišta koje se koristi za proizvodnju obnovljive energije, posebno za velike solarne projekte i vjetroelektrane.

Promovisati opštinski sistem sertifikacije podsticajnog poslovnog okruženja

Preporučuje se da Vlada:

Razvije transparentan proces sertifikacije zasnovan na kriterijumima, koja obuhvata rok važenja e-dozvola, dostupnost jedinstvenog šaltera, digitalizaciju zemljišnih registara i mehanizme za rješavanje prigovora. Time se preduzećima olakšava izbor pouzdanih lokacija i podstiče konkurentnost među opštinama. Opštine u Crnoj Gori već učestvuju u programu Sertifikacije podsticajnog poslovnog okruženja u jugoistočnoj Evropi, koji ocjenjuje lokalne vlasti primjenom kriterijuma vezanih za njihovo poslovno okruženje. Uvezivanje nivoa sertifikacije sa povlašćenim pristupom državnim bespovratnim sredstvima namijenjenim ulaganjima u infrastrukturu može dodatno motivisati reforme.

Promovisanje finansijske pismenosti i odgovornog investiranja

Finansijska pismenosti u Crnoj Gori ostaje ispod međunarodnih vrijednosti, što ograničava sposobnost građana da donose informisane odluke i koriste najvažnije finansijske usluge ²²⁴. Ovaj izazov je posebno izražen kod poljoprivrednika i MSP, što dovodi do visokog broja odbijenih zahtjeva za kredit i propuštenih investicionih prilika.

Preporučuje se da Vlada:

- usvoji i sprovede sveobuhvatnu nacionalnu strategiju finansijske pismenosti, prilagođenu potrebama različitih starosnih i socioekonomskih kategorija, oslanjajući se na uspješne modele (npr. Kanada ili Finska –Okvir 5.4);
- integriše finansijsko obrazovanje u školske programe od ranog uzrasta, uz praktične module prilagođene različitim obrazovnim nivoima;

224 https://www.oecd.org/en/publications/financial-literacy-of-adults-in-south-east-europe_c639aa3c-en.html.

- uključiti bankarske institucije u kampanje podizanja svijesti;
- primijeni rodno osjetljiv pristup, imajući u vidu da žene u prosjeku imaju niži nivo finansijske pismenosti usljed tradicionalnih uloga, nejednakog pristupa edukaciji i manjeg učešća u formalnom zapošljavanju.

Okvir 5.4 Primjeri strategija finansijske pismenosti

Kanada: Godine 2021, Kanadska agencija za zaštitu korisnika finansijskih usluga (Financial Consumer Agency of Canada - FCAC) predstavila je Nacionalnu strategiju finansijske pismenosti za period 2021–2026, petogodišnju inicijativu koja ima za cilj da ekosistem finansijske pismenosti učini pristupačnijim, uključivijim i djelotvornijim. U izradi i sprovođenju učestvuju državni organi, organizacije u zajednici, neprofitna udruženja i privreda. Strategija im daje smjernice za zajednički rad radi podsticanja pozitivnih finansijskih ishoda. Njeni ključni stubovi usmjereni su na uklanjanje uskih grla, pokretanje konkretnih aktivnosti i jačanje dugoročne finansijske otpornosti različitih grupa stanovništva. Ključni elementi, kao što su mjerenje napretka, inkluzivnost i javno izvještavanje, obezbjeđuju odgovornost i omogućavaju unapređenja zasnovana na dokazima.

Finska: Finska nacionalna strategija finansijske pismenosti za period 2022–2030, koju predvodi Banka Finske, sprovodi se kroz mrežu saradnje između javnih, privatnih, organizacija nevladinog sektora i akademske zajednice. Strategija snažno naglašava neophodnost integracije finansijske pismenosti u formalno obrazovanje, na način da se ona podučava kroz cijeli finski obrazovni sistem. Principi „učenje kroz rad“ i „učenje kroz igru“ smatraju se suštinskim dodatkom na teorijske komponente nastave. Strategija, osim toga, uključuje i inicijative za cjeloživotno učenje. Praćenje sprovođenja strategije se ostvaruje kroz akcione planove koji definišu konkretne odgovornosti, redovne evaluacije i konsultacije sa zainteresovanim stranama.

Posebna odlika finskog pristupa je uključivanje eksperimentalnih programa za mlađe učenike, kao što je Yrityskylä - program namijenjen učenicima uzrasta 12 i 13 godina - koji ih podučava o tome kako funkcionišu biznis, ekonomija i društvo, kao i kako da se snađu u procesu prijavljivanja za posao.

IZVORI

- Agencija za stanovanje, Irska (2021). Cost-Based Social Rental Housing In Europe: the cases of Austria, Denmark, and Finland. Dostupno na: https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2021-12/Cost-based%20social%20rental%20housing%20in%20Europe_0.pdf.
- Aloschi, F., Gaetani d'Aragona, M., Pejović, J., Polese, M. and Tocchi, G. (2025). A seismic vulnerability model for masonry buildings in Montenegro. Dostupno na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10518-025-02121-0>.
- Adrović, Samir, Siniša Luković, Vukašin Obradović, Marija Pešić i Nikola Saveljic (2025). Montenegro as a paradise for illegal construction. Dostupno na: <https://en.vijesti.me/news-b/society/755517/Montenegro-as-a-paradise-for-illegal-construction>.
- Bank of Finland (2021). Proposal for a National Strategy to Promote Financial Literacy in Finland. Dostupno na: <https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/43727/Talousosaamisen-strategia-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Brajović, Mina, Bettina Menne, Leda Nemer, Oliver Schmoll i Enkhtsetseg Shinee (2020). Montenegro makes important strides towards achievement of the SDGs. Dostupno na: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7213556/>.
- Centar za praćenje internog raseljavanja (2025). Country profile – Montenegro. Dostupno na: <https://www.internal-displacement.org/countries/montenegro/>.
- Country Statistics: Montenegro (2023). Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/methodology>, <https://www.citypopulation.de/en/montenegro/cities/>.
- COR Crne Gore (bez datuma). Indikator 11.1.1 Udio urbane populacije koji živi u sirotinjskim

- čtvrtima, neformalnim naseljima ili neadekvatnom smještaju. Dostupno na: <https://www.sdgmontenegro.me/11-1-1/>
- Dianeosis (2023). Housing Policies Across Greece And Europe. Dostupno na: <https://www.dianeosis.org/en/2023/07/housing-policies-across-greece-and-europe/>.
- Đurović, Gordana Biljana Gligorić, Mirjana Ivanov i Petar Raičević (2022). Gender-Sensitive Climate Risk Assessment of Kotor Bay, Montenegro. Dostupno na: https://planbleu.org/wp-content/uploads/2023/02/MedP-SCCF-Kotor-Bay-Climate-Risk-Assessment_Plan-Bleu_FINAL.pdf
- Dragović, S. (2021): Promjenjiv okvir javnih politika planiranja prostora u Crnoj Gori: Hoće li središte izdržati? In Beriša, E. et al. (eds.): Upravljanje teritorijalnim razvojem na Zapadnom Balkanu: Izazovi i mogućnosti Regionalne saradnje, 131-151.
- Dragović, S. (2025). Profil zemlje- Crna Gora. Dostupno na: <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/montenegro/rev/4552>.
- Đurović, M. i Kaluđerović, J., (2019). National strategies to fight homelessness and housing exclusion Montenegro. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21644&langId=en>.
- EBRD (2025). EBRD and EU roll out SME Go Green programme in Montenegro. Dostupno na: <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2025/ebrd-and-eu-roll-out-sme-go-green-programme-in-montenegro.html>.
- Eur-Lex (2021). Regulation (EU).2021/1529. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%2F3A32021R1529>.
- Evropska komisija (bez datuma). Sustainable urban mobility planning and monitoring. Dostupno na: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/urban-transport/sustainable-urban-mobility-planning-and-monitoring_en.
- Evropska komisija (bez datuma). Trans-European Transport Network (TEN-T). Dostupno na: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en.
- Evropska komisija (2020). Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf.
- Evropska komisija (2024). Commission Staff Working Document – Montenegro. Dostupno na: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/9134978/StatisticheOMI_RES_I_2025.pdf/16d00394-7a6b-eb4b-27df-c9a9fa294cf2?t=1749553171606.
- Evropska komisija (2024). Green transition in the Western Balkans requires stronger focus on sustainable innovation. Dostupno na: <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/>

jrc-news-and-updates/green-transition-western-balkans-requires-stronger-focus-sustainable-innovation-2024-12-19_en.

Evropska komisija (2024). Montenegro 2024 Enlargement Package Factsheet. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-2024-enlargement-package-factsheet_en.

Evropska komisija (2025). Economic Reform Programme of Montenegro (2025-2027). Dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8076-2025-INIT/en/pdf>.

Evropska komisija (2025). Growth Plan for the Western Balkans. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/growth-plan-western-balkans_en.

Evropski komitet Regiona (bez datuma). Montenegro. Dostupno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Montenegro.aspx>.

Evropska fondacija za obuku (2021). How migration, human capital and the labour market interact in Montenegro. Dostupno na: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-07/migration_montenegro_0.pdf.

Evropska unija (2023). Montenegro 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Dostupno na: <https://www.gov.me/en/documents/64cd49b0-1749-4fd9-8962-14a55495836a>.

Eurostat (bez datuma). Glossary: Overcrowding Rate. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate.

Eurostat (2021). House or flat – owning or renting. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In per cent20the per cent20EU per cent20in per cent202020,and per cent20Hungary per cent20\(both per cent2091 per cent20 per cent25\)](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In per cent20the per cent20EU per cent20in per cent202020,and per cent20Hungary per cent20(both per cent2091 per cent20 per cent25)).

Eurostat (2025). Population structure and ageing. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing.

FAO (2017). Montenegro – Law on Local Self-Government. Dostupno na: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC178907/>.

FEANTSA (2012). Social Rental Agencies in Belgium. Dostupno na: https://www.feantsa.org/download/2012_06_22_sra_final_en-2-2292903742234225547.pdf

Golobchikov, Oleg and Guido Sechi (2025). Neoliberalism as space fragmentation: A Lefebvrian gaze at post-socialist urban transitions. Dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00420980251322410>.

- Golubchikov, Oleg and Irina Ilina (2025). Soviet Sputnik Towns: The Past of a Sustainable Urban Future? Remaking Periphery through Distributing Centrality. Dostupno na: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003367246-3/soviet-sputnik-towns-past-sustainable-urban-future-remaking-periphery-distributing-centrality-oleg-golubchikov-irina-ilina>.
- Hatamatata (bez datuma). How does the legalization of self-built properties change the real estate market in Montenegro? Dostupno na: <https://hatamatata.com/b/kak-legalizaciia-samostroia-meniaet-rynok-nedvizivosti-cernogorii/>.
- Heimberger, Philipp, Branimir Jovanović, Sanja Madžarević-Šujster, Tim Pionteck and Dragan Tevdovski (2024). Fiscal governance in the Western Balkans: An analysis of fiscal rules, fiscal councils, and medium-term budgetary frameworks. Dostupno na: <https://wiiw.ac.at/fiscal-governance-in-the-western-balkans-an-analysis-of-fiscal-rules-fiscal-councils-and-medium-term-budgetary-frameworks-dlp-7092.pdf>.
- Helleren, Lena (2011). Formalization of Property Rights, A Case Study of Montenegro. Dostupno na: [https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/188258/Lena%20Helleren.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Informal%20and%20illegal%20construction%20has,the%20country%20\(Onsrud%202010\)](https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/188258/Lena%20Helleren.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Informal%20and%20illegal%20construction%20has,the%20country%20(Onsrud%202010).). (accessed on 14.07.2025).
- Housing 360 (bez datuma). Vacant Houses. Dostupno na: <https://housing360.eteron.org/vacant-houses/#:~:text=According%20to%20data%20gathered%20by,1>.
- Institute for Real Estate Construction and Housing Ltd. (2010). Montenegrin housing legislation gap assessment.
- Jovanović, J., S., Mladenović, L., Plevnik, A., Vujadinović, R. i Rye, T. (2021). Key Challenges in the Status Analysis for the Sustainable Urban Mobility Plan in Podgorica, Montenegro. Dostupno na: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/3/1037>.
- KANA (2025). How Kokašin Turned Into a Construction Site for the Privileged. Dostupno na: https://koakonearhitekt.com/wp-content/uploads/2025/02/2023-CIN-KANA-Public-policies-and-private-interests_How-Kolasin-Turned-into-a-Construction-Site-for-the-Privileged.pdf.
- Katnić, Ivana, Milorad Katnić, Marija Orlandić i Marija Radunović. (2024). Understanding the Role of Financial Literacy in Enhancing Economic Stability and Resilience in Montenegro. Dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/387134693_Understanding_the_Role_of_Financial_Literacy_in_Enhancing_Economic_Stability_and_Resilience_in_Montenegro_A_Data-Driven_Approach.
- Lincoln Institute of Land Policy (2018). Housing Affordability in a Global Perspective. Dostupno na: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/kallergis_wp18ak1.pdf.

- Loras-Gimeno, Diego, Jorge Díaz-Lanchas and Gonzalez Gómez-Bengoechea (2025). Rural depopulation in the 21st century: A systematic review of policy assessments. Dostupno na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S175778022500006X>.
- Martinović Ksenija (2021). TIVAT'S URBAN REGENERATION–FROM ARSENAL TO PORTO MONTENEGRO. Dostupno na: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/15/8549>; <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0350-3593/2024/0350-35932402405M.pdf>.
- Međunarodna organizacija rada (2023). The Gender Pay Gap in Montenegro. Dostupno na: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_908958.pdf.
- MICS (2018). Montenegro and Montenegro Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey 2018. Dostupno na: [https://montenegro.un.org/sites/default/files/2020-04/Montenegro per cent20- per cent20National per cent20and per cent20Roma per cent20Settlements per cent20- per cent202018 per cent20MICS.pdf](https://montenegro.un.org/sites/default/files/2020-04/Montenegro%20per%20National%20and%20Roma%20Settlements%20per%20MICS.pdf).
- Milne, Richard (2025). Finland fuels children's future with financial literacy and food. Dostupno na: <https://www.ft.com/content/26c56174-76ab-493b-9770-6d1ed4996505>.
- Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (2025). Hydropower plant development on Emerald Network site Komarnica (ME000000P) (Montenegro). Dostupno na: <https://rm.coe.int/files-2022-4-montenegro-hydropower-plant-development-on-emerald-networ/1680b4b78e>.
- Mišić, Lana, Dejan Drljević i Bojan Rolović (2025). Montenegro: New Legal Framework in the Field of Construction and Spacial Planning. Dostupno na: <https://ceelegalmatters.com/briefings/28670-montenegro-new-legal-framework-in-the-field-of-construction-and-spacial-planning>.
- Montenegro Business (2023). Montenegro has now more than 50 strategically important state-owned companies. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/montenegro-now-has-more-than-50-strategically-important-state-owned-companies/>.
- Montenegro Business (2024). Exploring Montenegro's Salary Landscape, Identifying Regions with the Highest and Lowest Average Incomes. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/exploring-montenegros-salary-landscape-identifying-regions-with-the-highest-and-lowest-average-incomes>.
- Montenegro Business (2025). Foreign Investment in Montenegro's Real Estate: Trends, Challenges and Future Outlook. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/foreign-investment-in-montenegros-real-estate-trends-challenges-and-future-outlook/>.
- Montenegro Business (2025). Montenegrin Banking Sector Sees Strong Loan Growth and Continued Decline in Interest Rates in Early 2025. Dostupno na: <https://>

montenegrobusiness.eu/montenegrin-banking-sector-sees-strong-loan-growth-and-continued-decline-in-interest-rates-in-early-2025/.

Montenegro Business (2025). Montenegro's Construction Sector: Growth Challenges and Future Prospects. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/montenegros-construction-sector-growth-challenges-and-future-prospects/>.

Montenegro Business (2025). Montenegro to Launch National Housing Fund and New Affordable Housing Law. Dostupno na: <https://montenegrobusiness.eu/montenegro-to-launch-national-housing-fund-and-new-affordable-housing-law/>.

Nikole, K. (bez datuma). Economic Citizenship. Dostupno na: <https://mia.gov.me/en/invest-in-mne/economic-citizenship/>.

Notre Dame Global Adaptation Initiative (2025). Country Index/Rankings. Dostupno na <https://gain.nd.edu.our-work/country-index/rankings/>.

OECD (2020). Financial Literacy of Adults in South East Europe. Dostupno na: https://www.oecd.org/en/publications/financial-literacy-of-adults-in-south-east-europe_c639aa3c-en.html.

OECD Affordable Housing Database (2024). Housing stock and construction. Dostupno na: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf>.

Pešić, Vladimir i Peter Glöer (2013). A new freshwater snail genus (Hydrobiidae, Gastropoda) from Montenegro, with a discussion on gastropod diversity and endemism in Skadar Lake. ZooKeys 281, pp 69-90. Dostupno na: <https://doi.org/10.3897/zookeys.281.4409>.

Portal znanja o klimatskim promjenama (2023) – Crna Gora. Dostupno na: https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Montenegro/era5-historical?_cf_chl_tk=HHC5mrmrhC18s_LKMwdQIV6r9G_XtbDnhi958GYoc-175059799-1.0.1.1._UrfmdXdeZWgVmBPmUGXEnFAZInpnrnnEHfmi5ijU.

Radonjic, Milena (2024). CIN-CG: Public areas and facilities in Podgorica are still mostly inaccessible to people with disabilities. Dostupno na: <https://en.vijesti.me/news-b/society/728210/cin-cg-public-areas-and-facilities-in-Podgorica-are-still-mostly-inaccessible-to-people-with-disabilities>.

Regionalni program stanovanja (2011). Draft Housing Strategy of Montenegro till 2034. Dostupno na: <https://regionalhousingprogramme.org/montenegro/>.

Savjet Evrope (2025). Advancing Roma Inclusion: Feasibility Study for Social Housing in Montenegro. Dostupno na: <https://pjp-eu.coe.int/de/web/roma-integration/-/advancing-roma-inclusion-feasibility-study-for-social-housing-in-montenegro>.

Savjet za regionalnu saradnju (2025). 2023 Report on Implementation of the Green Agenda

for the Balkans Action Plan (GARI). Dostupno na: <https://www.rcc.int/pubs/202/2023-report-on-the-implementation-of-the-green-agenda-for-the-western-balkans-action-plan-gari>.

Services of Republic Geodetic Authority of Serbia (undated). Mass Valuation. Dostupno na: <https://www.rgz.gov.rs/mass-valuation>.

Simonyan, A. (2023). Filling the Knowledge Gap: New Requirements for Residential Building Management. Dostupno na: <https://evnreport.com/law-society/filling-the-knowledge-gap-new-requirements-for-residential-building-management/>; https://finport.am/full_news.php?id=49531&lang=3.

„Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije“, br. 64/45, 24/46, 101/47, 105/48, 21/56, 55/57 (1957). Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji.

“Sl.list SFRJ”, broj 52/58 (1958). Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta

“Službeni list Crne Gore”, br. 14/92 (1992). Zakon o moru.

“Službeni list Crne Gore”, br. 34/02 i 33/03 (2003). Zakon o pravičnoj rsetituciji.

“Službeni list Crne Gore”, br. 21/04, 49/2007, 60/07 (2007). Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju.

“Službeni list Crne Gore”, br. 27/07 (2007). Zakon o vodama.

“Službeni list Crne Gore”, br. 55/09 (2009). Zakon o hipoteci.

“Službeni list Crne Gore”, br. 32/2011 (2011). Zakon o poljoprivrednom zemljištu.

“Službeni list Crne Gore”, 1/2007 i 38/2013 (2013). Amandmani I–XVI).

“Službeni list Crne Gore”, br. 68/05, 49/08, 45/12, 31/13 (2013). Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti.

“Službeni list Crne Gore”, br. 21/09, 20/11, 6/20 (2020). Zakon o državnoj imovini.

“Službeni list Crne Gore”, br. 145/21 i 152/22 (2022). Zakon o računovodstvu.

“Službeni list Crne Gore”, br. 18/23 (2023). Zakon o infrastrukturi prostornih podataka

“Službeni list Crne Gore”, br. 36/2013, 3/2023 i 28/23 (2023). Zakon o porezu na promet nepokretnosti.

- “Službeni list Crne Gore”, br. 77/24 (2024). Zakon o šumama.
- “Službeni list Crne Gore”, br. 091/25 (2025). Zakon o legalizaciji bespravnihi objekata.
- “Službeni list Crne Gore”, br. 19/25 (2025). Zakon o uređenju prostora
- “Službeni list Crne Gore”, br. 041/25 (2025). Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekta za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom.
- Spasić, Vladmir (2022). Electricity prices in Balkans: highest in Montenegro, lowest in Kosovo. Dostupno na: <https://balkangreenenergynews.com/electricity-prices-in-balkans-highest-in-montenegro-lowest-in-kosovo/#:~:text=In%20the%20Western%20Balkans%2C%20Kosovo,in%20the%20category%2C%20Monstat%20said.>
- Telegrafi (2022). The crisis increases housing prices in Macedonia, in some cities a square meter reaches 2500 euros. Dostupno na: [https://telegrafi.com/en/kriza-rrit-cmimet-e-banesave-ne-maqedoni-ne-disa-qytete-meter-katrori-arrin-ne-2500-euro/.](https://telegrafi.com/en/kriza-rrit-cmimet-e-banesave-ne-maqedoni-ne-disa-qytete-meter-katrori-arrin-ne-2500-euro/)
- Trading Economics (undated). Montenegro Home Ownership Rate <https://tradingeconomics.com/montenegro/home-ownership-rate>; accessed in May 2025.
- United Nations (2017). The New Urban Agenda. Dostupno na: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>.
- UN-Habitat (undated). Voluntary Local Reviews. Dostupno na: <https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews>.
- UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization. Dostupno na: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Global%20Report%20H%20III%20UN-Habitat%202016f2.pdf>.
- UN Women (2023). Local government country profile | Montenegro. Dostupno na: <https://localgov.unwomen.org/country/MNE>.
- UNECE: (2018): Case Study presented at the Round Table SDG 12: Towards a circular economy: innovation for a circular value chain. Montenegro of the UNECE Regional Forum on Sustainable Development. Dostupno na: https://unece.org/DAM/RCM_Website/Case_Study_SDG12_2_Montenegro.pdf.
- UNECE (2021). Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region. Dostupno na: <https://www.housing2030.org>.
- UNECE (2025). Regional Guidelines for the Development of Voluntary Local Reviews. Dostupno na: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/regional-guidelines-development-voluntary-local-reviews>.
- UNDP (2024). The Country’s Path to Energy Efficiency. Dostupno na: <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/more-4500-households-montenegro-already-path-energy->

[efficiency, accessed on May 2025.](#)

- UNDP (2025). Sustained Progress: Montenegro among countries with very high development. Dostupno na: <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/sustained-progress-montenegro-among-countries-very-high-development>.
- UNHCR (2021). Western Balkans – Refugees, asylum-seekers and other mixed movements. Dostupno na: [UNHCR_RBE_DIMA_WB_Asylum_and_Demographic%20Mixed%20Mvt_31_12_2021_External.pdf](https://www.unhcr.org/refugees-and-returnees/2021/12/31/31-12-2021-External.pdf).
- United Nations Statistics (2021). SDG indicator metadata. Dostupno na: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (undated). SDG Localization and the Voluntary Local Reviews. Dostupno na: <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>.
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2023). Stanovništvo Crne Gore prema polu i starosti. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_cg.pdf
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2023). Preliminarni podaci popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2023. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/pr.podaci/Preliminarni%20rezultati%20popisa%2025.01.2024.pdf>
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2023). Statistički godišnjak 2023. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/GODISNJAK%202023.pdf>
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Broj i struktura poslovnih subjekata u Crnoj Gori. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/registri/Broj%20i%20struktura%20poslovnih%20subjekata%20u%20Crnoj%20Gori%20%202024.god.pdf>.
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji. Dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/demografija/osnovni%20demografski%20pokazatelji/2024/Procjene%20stanovnistva%20i%20osnovni%20demografski%20indikator_i_2024.pdf
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Stanovništvo Crne Gore prema polu i starosti. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_cg.pdf
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Statistički godišnjak 2024 – Zaposlenost i zarade. Dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/5.pdf>.
- Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Anketa o dohotku i uslovima života. Dostupno na: https://monstat.org/uploads/files/SILC/2023/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_

[dohotku i uslovima %C5%BEivota EU-SILC 2023.pdf](#)

Uprava za statistiku - MONSTAT (2024). Statistički godišnjak, poglavlje 4. Dostupno na:

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/4.pdf>

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). Broj izdatih građevinskih dozvola. Dostupno na:

<https://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=4652>

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2023

-Stanovništvo prema aktivnosti u Crnoj Gori. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/Stanovni%C5%A1tvo%20prema%20aktivnosti%20u%20Crnoj%20Gori_Popis%202023.pdf.

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2023 -

Domaćinstva i porodice u Crnoj Gori. Dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/Popis2024/Doma%C4%87instva%20i%20porodice%20-%20CG%20SAOP%C5%A0TENJE.pdf>

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2023

– migracije stanovništva. Dostupno na: <https://monstat.org/uploads/files/kvalitet/popis%20stanovnistva%202023/lzvje%C5%A1taj%20o%20kvalitetu%20-%20Popis%20stanovni%C5%A1tva.pdf>

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). Migracije unutar Crne Gore. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/migracije/2024/Migracije%20unutar%20Crne%20Gore%20u%202024.%20godini.pdf>.

Uprava za statistiku - MONSTAT (2025). LFS – releases. Dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/Poslovni%20subjekti%20u%20vlasni%C5%A1tvu%20%C5%BEena%20i%20mu%C5%A1karaca%20u%20Crnoj%20Gori.pdf>.

USAID (2020). Gap analysis of the housing Sector in Western Balkan Countries: Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, and Serbia vs. Slovak Republic. Dostupno na:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:79fa0ca9-6603-47cb-a8cd-f873f64c7c45/EECG_USAID_032021.pdf&ved=2ahUKEwj7jO2H6NeMxVR1AIHHcj_JuYQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw04yY4W6cp7eytBrstomhFB.

Vijesti (2022). True Montenegro Submits Amendment to Prevent Misuse by Building

Managers. Dostupno na: <https://en.vijesti.me/news-b/society/629769/true-Montenegro-per-cent2C-we-have-submitted-an-amendment-that-prevents-the-abuse-of-the-office-of-manager-of-residential-buildings>.

Visoki politički forum o održivom razvoju (2016). Voluntary National Review 2016. Dostupno

na: <https://hlpf.un.org/countries/montenegro/voluntary-national-review-2016>.

- Visoki politički forum o održivom razvoju (2022). Voluntary National Review 2022. Dostupno na: <https://hlpf.un.org/countries/montenegro/voluntary-national-review-2022>.
- Vlada Crne Gore (2022). Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a>.
- Vlada Crne Gore (2024). Program ekonomskih reformi 2024-2026. Dostupno na: <https://www.gov.me/en/documents/97a5b5fd-9e83-4b63-82fa-c8692a242f82>.
- Vlada Crne Gore (2024). Program unapređenja energetske efikasnosti. Dostupno na: <https://montbel.me/en/praviteljstvo-chernogorii-odobrilo-proekt-po-povysheniyu-energoeffektivnosti-v-domohozyajstvah/> accessed on May, 2025 and <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/more-4500-households-montenegro-already-path-energy-efficiency>.
- Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju (2020). Seizmički hazard Crne Gore – Jaki zemljotresi u CG. Dostupno na: <https://www.meteo.co.me/page.php?id=174>.
- Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore. Zavod za statistiku Crne Gore (2024). Statistički godišnjak 2024, dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/GODISNJAK_per_cent2024_per_cent2026.12.pdf.
- World Bank Group (2010). Macedonia, former Yugoslav Republic of - Real Estate Cadastre and Registration Project: restructuring. Dostupno na: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/657051468049148263>.
- World Bank Group (2014). Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Industrial Waste Management and Cleanup Project. Dostupno na: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099255006292212032/pdf/P12213904f1cc50c10932405ae89d64149d.pdf>.
- World Bank Group (2021). Climate Change Knowledge Portal – Montenegro. Dostupno na: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/montenegro/climate-data-historical>.
- World Bank Group (2024). Montenegro – Country Climate and Development Report, Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/country/montenegro/publication/montenegro-country-climate-and-development-report>.
- World Bank Group (2024). Montenegro - Country Partnership Framework for the Period FY25-FY29. Dostupno na: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099082024155559792/bosib11ef4456f06d1be84124abeb6f1340>.

- World Bank Group (2025). Agriculture, forestry and fishing, value added (per cent of GDP) – Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=ME>.
- World Bank Group (2025). Employment in agriculture (per cent of total employment) (modelled ILO estimate). Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=ME>.
- World Bank Group (2025). Industry (including construction), value added (per cent of GDP) – Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS?locations=ME>.
- World Bank Group (2025). Life expectancy at birth, total (years) - Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=ME>.
- World Bank Group (2025). Life expectancy at birth, female (years)- Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.FE.IN?end=2023&locations=ME&start=1960&view=chart>.
- World Bank Group (2025). Personal remittances, received (per cent of GDP) – Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?end=2024&locations=P&start=2024&view=bar&year=2024>.
- World Bank Group (2025). Services, value added (per cent of GDP) – Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS?locations=ME>.
- World Bank Group (2025). Urban population – Montenegro. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL?locations=ME>

Profil države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem

CRNA GORA

Crna Gora je jedna od zemalja najbržeg stepena urbanizacije u Jugoistočnoj Evropi, suočena sa složenim prostornim i stambenim izazovima. Dok su glavni grad Podgorica i primorska područja postali centri ekonomskog rasta i ulaganja u nekretnine, sjeverni region i dalje doživljava depopulaciju i ekonomsku stagnaciju. Ovakav neuravnotežen teritorijalni razvoj doveo je do rastućih pritisaka na priuštivost stanovanja u područjima visoke tražnje i pogoršanja uslova života u manje razvijenim regionima.

Nakon masovne privatizacije stanova tokom 1990-ih, stambenim sektorom dominira privatno vlasništvo, uz ograničene mogućnosti socijalnog i priuštivog stanovanja u najmu. Neformalna gradnja je i dalje široko rasprostranjena i utiče na značajan dio stambenog fonda. Vlada je u više navrata pokretala programe legalizacije, a najnoviji je ojačan Zakonom iz 2025. godine o legalizaciji bespravnih objekata, kako bi se unaprijedila kontrola i osigurala bezbjednija i održivija naselja. U okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je sprovela ambicioznu reformsku agendu u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem. Tokom 2025. godine usvojeni su Prostorni plan Crne Gore do 2040. godine, Strategija stambene politike Crne Gore do 2034. godine i novi zakoni o uređenju prostora i izgradnji. To je predstavljalo važan korak ka institucionalnoj konsolidaciji i usklađivanju sa evropskim standardima.

Uprkos značajnom napretku, dugogodišnje regionalne razlike, slabi kapaciteti opština i ograničenja priuštivosti i dalje usporavaju uravnotežen razvoj. Pritisci turizma i investicija u nekretnine pogoršali su rizike po životnu sredinu i nasljeđe, posebno u primorskim i zaštićenim područjima.

Kako bi pomogla zemlji da odgovori na ove izazove, Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) izradila je Profil države Crne Gore u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem. Ovaj dokument poziva na snažniju političku posvećenost kako bi stanovanje i prostorno planiranje postali okosnica održivog razvoja, kao i na intenziviranje legalizacije i urbane regeneracije i podsticanje policentričnog teritorijalnog modela koji širom zemlje promoviše inkluzivne, otporne i kvalitetne zajednice za život.

Saznajte više o radu UNECE u oblasti urbanog razvoja, stanovanja i upravljanja zemljištem na adresi www.unece.org/housing.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <https://unece.org/>

ISBN 978-92-1-154701-6

