

CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA

Broj: 02- 12278/1

Podgorica, 29. oktobar 2012. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministra, g-dina Predraga Sekulića -

Poštovani gospodine Sekulić,

Na osnovu Vašeg akta, kojim se traži mišljenje na *Predlog zakona o socijalnom stanovanju*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

U dijelu generalnih sugestija na tekst Predloga zakona ukazujemo na sljedeće:

U ranijoj komunikaciji vezanoj za proceduru pripreme *Predlog zakona o socijalnom stanovanju*, Ministarstvo finansija Vas je upoznalo da nije saglasno sa donošenjem navedenog propisa.

Naime, Ministarstvo finansija je u postupku pripreme Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, kao i Nacionalne stambene strategije Crne Gore za period od 2011. godine do 2020. godine, izrazilo svoje konceptualne dileme vezane za donošenje propisa. Ministarstvo finansija nije saglasno proširivanjem obuhvata socijalne politike i na stambenu politiku na način kako je to uređeno ovim Zakonom.

Ukoliko je namjera Zakona da pruži okvir za obezbjeđivanje socijalnog stanovanja i definiše kriterijume za već postojeće stanove, ona nije postignuta budući da je definicija korisnika preširoka dok kriterijumi za dodjelu stanova nejasni. Na isti način, ovaj propis može imati značajne finansijske implikacije na budžet Crne Gore i predstavlja prijetnju stabilnosti javnih finansija.

Obuhvat zakona, tj. definicija korisnika prava po osnovu ovog zakona je postavljena tako da svako prosječno domaćinstvo u Crnoj Gori može biti korisnik. Dodatno, ukoliko posmatramo standarde koje stambeni objekti treba da zadovolje, a koji su definisani članom 2 stav 2 Zakona, onda se opseg potencijalnih prava korisnika proširuje na mnogo veći broj stanovnika Crne Gore. Navedenim činjenicama, zakon gubi svoju svrhu

i više nije zakon koji sagledava pitanje stanovanja sa socijalnog aspekta. Na isti način, ovakvom definicijom adekvatnih stambenih uslova, koji posredno definišu koja su domaćinstva ugrožena. Predlogom zakona se zadire u domen socijalne politike i definicije socijalne ugroženosti i siromaštva, što je definisano Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Ukoliko je cilj Zakona da se unaprijedi položaj socijalno ugroženih grupa, imajući u vidu rješenja ovog propisa, mjere za ostvarivanje pomenutog cilja nijesu jasno prenesene u tekst propisa, budući da primjena Zakona može imati dvostruke negativne efekte i nosi veliki socijalni rizik i produbljuje problem siromaštva. Naime, ukoliko posmatramo korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice, kao socijalno najugroženiju grupu u crnogorskom društvu, sam Zakon može imati dvostruko negativno dejstvo. Prvo, postavljani uslovi i standardi u pogledu kvaliteta stanovanja kao i površine stanova koja se obezbjeđuju će usloviti da se korisnici MOP-a (MOP-materijalno obezbjeđenje i pomoć) kvalifikuju za obezbjeđivanje stanovanja. Na taj način korisnici se stimulišu da ostanu u siromaštvu, tj. da se ne angažuju u domenu regularne ekonomije već da nastave aktivnosti u domenu sive ekonomije, što se sada u većini slučajeva dešava. Na drugoj strani, ukoliko se stambene površine povećaju gube pravo na stanovanje, jer ih korišćenje diskvalifikuje za MOP. Imajući u vidu navedeno, zakon u određenoj mjeri ugrožava ostvarivanje ciljeva reformisanog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, kojem je cilj da se korisnici aktiviraju. Drugi problem utvrđivanja zakonskog prava na socijalne stanove jeste regulatorno uspostavljeno rješenje koje lica korisnike, bilo kojeg oblika socijalnog davanja, demotiviše da sama stvaraju i prevaziđu situaciju socijalno ugrošenih lica.

Imajući u vidu prethodno navedeno, Ministarstvo finansija predlaže da se umjesto donošenja posebnog zakona, donese podzakonski akt (Uredba) kojom će se utvrditi pitanja i kriterijumi za ostvarivanje stanarskog prava za socijalno ugrožene kategorije stanovništva. Predstavnicima Ministarstva finansija su spremni da participiraju u radu radnog tijela koje bi pripremilo tekst ovog akta.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

NAZIV PROPISA

Predlog zakona socijalnom stanovanju

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Zakon o socijalnom stanovanju utvrđuje zakonski okvir za obezbjeđivanje adekvatnog standarda stanovanja¹ za domaćinstva koja sa stanovišta zarada imaju problem u ostvarivanju pristupa pristojnom stanovanju na tržištu, radi pronalaženja smještaja u odgovarajućoj društvenoj sredini.
- Regulatorni okvir, odnosno propisa koji su blisko povezani sa Zakonom o socijalnom stanovanju čini niz zakona i podzakonskih akata koji regulišu oblast stambenog finansiranja, upravljanja zemljištem, održavanja stambenih zgrada i nelegalne gradnje, ali i propisa u oblasti socijalne zaštite. U tom kontekstu za primenu ovog propisa bitno je sagledati niz zakona poput Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata; Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada; Zakona o svojinsko-pravnim odnosima; Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, itd. Nijednim od pomenutih zakona nije regulisana oblast socijalnog stanovanja, odnosno mjera i procedura koje treba preduzeti u cilju obezbjeđivanja prava na stambeni smještaj u skladu sa Evropskom socijalnom poveljom.

Kontekst

- **Osnovne karakteristike stambenog fonda u Crnoj Gori.** Prema popisu iz 2003. godine, stambeni fond Crne Gore je iznosio 253.135 stambenih jedinica, što znači da je prosječan broj osoba po stanu iznosio 2.65. Popis stanova obavljen u 2011. godini pokazuje da je došlo do značajnog porasta broja stanova (za 62.984 stanova ili 24,9%) u odnosu na 2003. godinu, tako da ukupan broj stanova u Crnoj Gori iznosi 316.083 jedinica. U poređenju sa 2003. godinom odnos broja stanovnika i broja stanova je poboljšan i iznosi 1,9 stanovnika po stambenoj jedinici, odnosno na svakih 1.000 stanovnika postoji oko 350 stanova (poređenja radi prosjek zemalja EU je 430 stanova na 1.000 stanovnika). Očigledno da je ovaj broj značajno veći od broja domaćinstava (oko 194.000) odnosno prosjek stanova po domaćinstvu iznosi 1,6. I pored povećanog broja stanova u zemlji, neriješeno stambeno pitanje ima još oko 26 000 domaćinstava. Takođe, za sve opštine sve opštine karakteristično je da postoji veći broj stanova u odnosu na broj popisom obuhvaćeni broj domaćinstava. S obzirom da je broj stanova veći od broja domaćinstava, može se konstatovati da je prema količini stambeni fond zadovoljavajući u

¹ Stanovanje predstavlja specifično dobro, odnosno uslugu koja se po svojim karakteristikama (prije svega, to je esencijalno trajno potrošno dobro) razlikuje od uobičajenih dobara. Pod stanovanjem podrazumevamo uslugu stalnog smještaja domaćinstva u svakom prikladnom stambenom prostoru

odnosu na populaciju Crne Gore.

- **Neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenog prostora u Crnoj Gori.** U Crnoj Gori je prisutna neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenog prostora. Dok značajan broj građana ima po dva i više stanova, veliki broj domaćinstava, naročito onih sa niskim i srednjim primanjima, nema riješeno stambeno pitanje, (a taj broj iznosi oko 26 000 - Nacionalna stambena strategija). Prema zvaničnim podacima Uprave za nekretnine za 2010. godinu, po dva stana ima 44.744 građana Crne Gore, tri stana 13.120, četiri 4.976, a pet i više 1.795 građana. Neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenog fonda u Crnoj Gori, ukazuje da i pored značajnog povećanja broja stambenih jedinica, nedostupnost stanovanja i dalje predstavlja značajan problem izvesnog broja građana Crne Gore, kako danas tako i u predstojećem periodu.
- Iako je popisom utvrđeno da ima 1,14 stanova za stalno stanovanje po domaćinstvu, neravnomjernost njihove raspodjele po opštinama i struktura prema vlasništvu (14.672 stanova u vlasništvu fizičkih lica izdaje se podstanarima, po tržišno utvrđenim zakupima) potvrđuju da postoji stvarni deficit stanova. Osim toga, jedan broj stanova je izuzetno star, u određenom broju stanova živi više domaćinstava, dok se oko 7% stanova nalazi u objektima od slabih građevinskih materijala (naboj, čerpič, pleter, daska i sl.).
- **U Crnoj Gori i dalje postoji deficit stambenog fonda, o čemu svedoči činjenica da je znatan broj stanova u kome živi više domaćinstava ili stanova koji ne omogućavaju odgovarajući kvalitet stanovanja. Izraz deficita stambenog fonda, ali i delimičan uzrok je postojanje priličnog broja nenastanjenih i napuštenih stanova.** Od ukupnog broja 314 704 stanova u Crnoj Gori, prema Monstat-ovom dokumentu Stanovi prema površini i broju soba, rađenom nakon Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, u kategoriji Prazni stanovi postoji 51 927 privremeno nenastanjenih stanova -prosječne veličine 69m² (nenastanjen zbog toga što je nov i još neuseljen ili je ispražnjen radi preseljenja, adaptacije, opravke i sl.) i 7 051 napuštenih stanova-proječne veličine 53m² (stan koji se duže vrijeme ne koristi pošto se vlasnik iselio ili preselio u drugo mjesto, a stan nije izdao ili je vlasnik umro a naslednici nijesu izdali stan, niti ga povremeno koriste za odmor ili rekreaciju). **Drugi izraz tog deficita je značajan broj nastanjenih prostorija koje su obuhvatile nastanjene poslovne prostorije i nastanjene prostorije iz nužde (garaže, podrumi, ostave, barake i sl.) koje faktički predstavljaju manjak stanova za stalno stanovanje.** Radi se o stambenom prostoru kojeg očigledno karakterišu loši uslovi stanovanja i u kojima žive lica lošeg socijalnog položaja, odnosno siromašna lica.
- **Stambeni fond je skoro u potpunosti (98%) u vlasništvu fizičkih lica. Malo učešće fonda koji je u javnom vlasništvu ograničava mogućnosti države u pogledu obezbjeđenja adekvatnog stanovanja.** Pored toga osnovne karakteristike stambenog fonda Crne Gore su relativna starost (svoga oko 30% je izgrađeno u proteklih 30 godina) i malo učešće stanova koji nijesu izgrađeni od tvrdog materijala. Što se opremljenosti instalacijama tiče, skoro svi stanovi imaju elektroinstalacije, nešto manje ima vodovodne i kanalizacione instalacije, ali je na javnu kanalizaciju priključeno samo oko 39%. U kontekstu socijalnog stanovanja, treba napomenuti da je ono djelimično riješavano kroz neformalnu gradnja koja jerezultat raskoraka između realnih potreba za stanovanjem i ponude i znatno je unazadila stambenu situaciju u pogledu lošeg kvaliteta građenja i stanovanja zbog neadekvatne komunalne infrastrukture.
- **Koeficijent dostupnosti nekretnina, koji mjeri odnos prosječne cijene metra kvadratnog i prosječne neto zarade u Crnoj Gori, iznosio je u 2008. godini za Podgoricu 4,09.** Iznijeti podaci ukazuju na visoke cijene nekretnina u Crnoj Gori u tom periodu, te relativnu nedostupnost stambenih objekata zaposlenom stanovništvu. Koeficijent dostupnosti nekretnina, koji mjeri odnos prosječne cijene metra kvadratnog i prosječne neto zarade u Crnoj Gori (primijenjen na novoizgrađene stanove), a prema najnovijim podacima Monstata za 2010. godinu iznosi 1200 €/m²/479€/m²=2.5. U odnosu na podatke iz 2008 godine, smanjenje koeficijenta iznosi oko 56%, što je posljedica pada cijene stanova i neznatnog rasta neto plata.

- **Potencijalni broj korisnika programa socijalnog stanovanja u Crnoj Gori zavisi od obima i karakteristika siromaštva.** Prema podacima za 2011 godinu ukupan broj korisnika socijalne zaštite u Crnoj Gori iznosio je 51.767, od kojih je 46 odsto maloljetnih, dok je punoljetnih korisnika socijalne zaštite 54 odsto. Prema podacima MONSTAT-a u 2010. godini 6,6 % stanovništva imalo ekvivalentnu potrošnju ispod apsolutne linije siromaštva, dok je apsolutna linija siromaštva za Crnu Goru iznosila je 169,98€ po ekvivalentu odrasle osobe. Udio lica u siromaštvu smanjen je sa 6,8% koliko je iznosio u 2009. godini na **6,6% u 2010. godini**. Ruralno stanovništvo ima puno veći rizik siromaštva u odnosu na gradsko stanovništvo, dok su dubina i oštrina siromaštva takođe veća u ruralnim oblastima Stopa siromaštva u Sjevernom regionu je skoro dvostruko veća od stope siromaštva Centralnom regionu i četiri puta veća od stope siromaštva u Južnom regionu.
- **Siromaštvo je snažno povezano sa statusom na tržištu rada i obrazovanjem.** Najveći rizik od siromaštva imaju lica koja su nezaposlena i ostala neaktivna lica, 12,1% i 8,3% respektivno. Kod djece do 15 godina stopa siromaštva je iznosila 7,8%. Najmanja stopa siromaštva je među penzionisanim (5,6%) i zaposlenim licima (2,9%). **Na siromaštvo utiče i veličina domaćinstva.** Stopa siromaštva je 2010. godine iznad prosjeka kod domaćinstava sa šest ili više članova (vid.tabelu). Najveću stopu siromaštva imaju domaćinstva sa sedam i više članova 21,7%. Njihov rizik od siromaštva je tri puta veći u odnosu na prosjek. Najmanji rizik od siromaštva imaju domaćinstva sa tri ili četiri člana. Jednočlana domaćinstva imaju rizik od siromaštva za 11% veći od prosjeka.

Veličina domaćinstva	Stopa siromaštva	Relativni rizik od siromaštva	Udio siromašnih	Udio ukupnog stanovništva
Jedno lice	7,3%	1,11	7,6%	6,8%
Dva lica	5,8%	0,88	13,9%	15,7%
Tri lica	2,7%	0,41	6,2%	15,4%
Četiri lica	3,9%	0,59	12,4%	21,0%
Pet lica	5,5%	0,83	19,0%	23,0%
Šest lica	9,6%	1,45	14,9%	10,3%
Sedam i više	21,7%	3,29	26,0%	7,9%

- U okviru ranjivih grupacija prema istraživanju najveći procenat siromaštva je u RAE (romi, aškalijske i egipćanske) populaciji, raseljenim licima i korisnicima prava iz socijalne i dječije zaštite, dok je oko 50% manji kod penzionera sa najnižim primanjima, dugoročno nezaposlenih i osoba sa invaliditetom. **Različite grupe imaju vlasništvo nad smještajem od 38% za RAE populaciju do 99% za dugoročno nezaposlena lica, a podaci za osobe sa invaliditetom nijesu dostupni.**
- **Stanova za socijalne slučajeve ima nedovoljno, uz određenu netransparentnost prilikom raspodjele ovih stanova na korišćenje.** Poslije obavljenog procesa otkupa društvenog stambenog fonda od strane privatnog sektora, stambeni fond u javnom vlasništvu je sveden na minimum. Prema podacima prikupljenim od opština putem upitnika, u vlasništvu opština za opštinske, ali i socijalne potrebe nalazi se oko 744 stana u 4 opštine, s tim da ih je najviše u Nikšiću. Prema podacima je u ovaj broj stanova uključena i 252 stana za stambene potrebe socijalno ugroženih lica, od čega u Podgorici 153. Nekoliko opština nema stanova za ovu namjenu. Prema strukturi ovih stanova najveće je učešće stanova površine od 30-45 m² (oko 39%) i stanova površine 40-60 m² (oko 29%), dok je upola manje stanova površine do 30 m² i stanova od 60-80 m². Prema broju soba, najbrojniji su jednosobni i dvosobni stanovi (ukupno oko 76%).

- **Smještaj lica iz kategorije raseljenih lica, interno raseljenih lica, izbjeglica do sada je uglavnom rješavan uz određenu pomoć stranih i domaćih donatora i angažovanjem lokalnih samoupava u pogledu obezbjeđenja zemljišta i infrastrukturnih priključaka.**
- **Od različitih modela subvencioniranja u oblasti socijalnog stanovanja država je u više navrata realizovala projekte koji su obuhvatali subvencioniranje kamatnih stopa na zajmove za rješavanje stambenih pitanja, dok je lokalna samouprava učestvovala u finansiranju izgradnje stanova namjenjenih za socijalno ugrožene grupe kroz besplatno ustupanje zemljišta i oslobađanje od naknada za komunalno opremanje. Nedovoljno su korišćeni modeli subvencioniranja stambenih troškova (zakupnine), a u nekim opštinama predviđene su i olakšice ukoliko se stambeni objekti grade za rješavanje stambene potrebe vlasnika (posredno u ovu grupu spadaju i subvencije za električnu energiju, kao i subvencije za obavezne usluge održavanja stambenih jedinica, koje postoje u pojedinim opštinama).**

Nacionalnom stambenom strategijom, u dijelu Procjena sadašnjih i budućih stambenih potreba izračunate su potrebe za stanovima za porodice: zaposlenih lica; lica koja stanuju u neuslovnim prostorijama; lica koje koriste pravo namaterijalno obezbjeđenje porodice; dugoročno nezaposlenih lica; penzionera; lica sainvaliditetom; RE populacije i porodice interno raseljenih lica. Da bi se zadovoljile potrebe navedenih porodica, procijenjeno je da je u periodu do 2020.godine, potrebno obezbijediti 25.778 stanova, odnosno 12.890 stanova do 2015.godine.

- Na osnovu analize pripremljene u okviru Nacionalne stambene strategije, u narednom desetogodišnjem periodu (do 2020. god.), treba riješiti problem za 25.778 domaćinstava, odnosno treba obezbijediti ukupno 25.778 stanova, odnosno 2.578 na godišnjem nivou, za sljedeće populacije: zaposlene 9.061, porodice koje imaju pravo na otkup stanova 800, porodice koje stanuju u neuslovnim prostorijama 2.147, porodice koje koriste socijalnu zaštitu 2.120, porodice dugoročno nezaposlenih lica 500, porodice penzionera 7.805, porodice lica sa invaliditetom 1.170, porodice RE populacije 1.232 i interno raseljerna lica 934.
- Cijene stanova i zakupa stanova u Crnoj Gori su na nivou koji ne omogućava rješavanje problema dostupnosti stanova na duži rok. Cijena stanova u novogradnji u II kvartalu 2012. godine manja je 12,9 odsto u odnosu na prvi kvartal ove godine. Broj prodatih stanova u novogradnji u drugom kvartalu veći je 21,5 odsto u odnosu na isti uporedni prošlogodišnji period, dok je 26,5 odsto manji u odnosu na prvi kvartal ove godine. Prema strukturi cijena, kako je saopšteno, najveći pad u odnosu na prvi kvartal zabilježen je kod cijene građenja 17,8 odsto, zatim kod uređenja građevinskog zemljišta 2,5 odsto, dok su ostali troškovi zabilježili pad od 0,8 odsto.
- **Zadovoljenje osnovnih stambenih potreba za veliki broj stanovništva predstavlja izuzetan socioekonomski problem.** navedene činjenice, Značaj problema dodatno je naglašen usled negativnih ekonomskih kretanja i drastičnog snižavanja standarda, tako i zbog navedenih uzroka - skoro potpune eliminacije potporne uloge državne, propadanja velikih društvenih preduzeća koja su imala ulogu glavnih investitora stambenih sektora u socijalističkom periodu, kao i priliva velikog broja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnu Goru. Zakon o stambenim odnosima iz 1990. godine otvorio je mogućnost privatizacije društvenog stambenog fonda sa namjerom da se njegovim otkupom stvori zamajac za izgradnju novih stanova. Nažalost, hiperinflacija iz istog perioda je anulirala vrijednost ovih sredstava. Povlačenje države iz sektora održavanja i upravljanja, kao i drastično smanjenje standarda stanovništva koje ne raspolaže dovoljnim finansijskim sredstvima za potrebe održavanja i unapređenja postojećeg stambenog fonda dovodi do njegovog kontinuiranog propadanja.
- Uzroci nedostupnosti stambenog prostora su povezani ponajviše sa socijalnom i ekonomskom situacijom u zemlji. Period tranzicije, emigracije stanovništva i još mnogi drugi faktori uticali su na to da danas veliki dio stanovništva Crne Gore nema ili ne može da priušti stambeni prostor. **Neriješeno stambeno pitanje, odnosno neadekvatno riješeno stambeno pitanje direktno**

utiče na kvalitet života stanovništva. Naime, izdvajanjem značajnih finansijskih sredstava za plaćanje zakupa, pojedinac ili domaćinstvo se odriče dijela novca koji bi se mogao iskoristiti za poboljšanje uslova života, za školovanje, liječenje, kulturne potrebe, itd.

- **Evropska stambena povelja (usvojena od strane Evropskog parlamenta 2006. godine) daje smjernice zemljama članicama u oblasti stanovanja, pri čemu se stanovanju pristupa kao bitnoj komponenti evropskog socijalnog modela i kao ključnom faktoru socijalne integracije.** Stanovanje i evropska politika kohezije Evropske stambene povelje, stanovanje definiše kao: nužno dobro, fundamentalno socijalno pravo, dio evropskog socijalnog modela; ključnu činjenicu za socijalno uključivanje i zaštitu socijalne kohezije Evropske unije; uporište ekonomske kohezije Evropske unije; neizbježnu komponentu teritorijalne kohezije Evropske unije; punopravni element održivog urbanog razvoja Evropske unije.
- **Evropska stambena povelja je 2007. godine upotpunjena dokumentom „Odluka Evropskog parlamenta o stanovanju i regionalnoj politici“ kojim su definisana uputstva u domenu izrade nacionalnih stambenih programa.** Osnovna ideja Odluke je da Vlade država članica odrede opšti okvir stambene politike, a da lokalne vlasti oblikuju stambene programe prema sopstvenim potrebama. Konkretni rezultat usvajanja Evropske stambene povelje je to da od 2007. godine nove članice Evropske Unije mogu koristiti strukturne fondove za obnovu socijalnih stanova i urbanu obnovu.
- Socijalno značenje stana proističe iz različitih oblika i instrumenata kojima država, bez obzira na svoju razvijenost čini dostupnijim ostvarivanje ovog prava za svakog svog građanina, a posebno za grupe koje ovo pravo bez intervencije države ne bi mogle da ostvare (socijalno ugrožene grupe).
- Ovim zakonom obuhvaćene su sve kategorije stanovništva koje ne mogu po tržišnim uslovima da obezbijede stambeni prostor. Kategorije koje su najviše pogođene su marginalizovane grupe, odnosno socijalno ranjive grupe, u koje spadaju: korisnici MOP-a (materijalnog obezbjeđenja porodice), osobe sa invaliditetom, samohrani roditelji, raseljena i interno raseljena lica, RE populacija, penzioneri, mladi bračni parovi, mlada lica bez roditeljskog staranja
- "Status quo" karakteriše nepostojanje zakonskog okvira kojim bi se regulisali odnosi u objasti stanovanja. Donošenje propisa uslovljeno je, između ostalog, ispunjavanjem obaveza za pristupanje Evropskoj uniji. Imajući u vidu opredjeljenje Crne Gore za uključivanje u evropske integracije, potrebno je stvoriti uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije u oblasti stanovanja što uslovljava uvođenje i primjenu koncepta netržišnog stanovanja. Evropska Unija ne vodi jedinstvenu politiku socijalnog stanovanja, već tu politiku prepušta državama članicama, što proizilazi iz primjene opšte prihvaćenog principa subsidiarnosti stambenih politika, koji podrazumijeva da se stambeni problemi rješavaju tamo gdje nastaju, dakle na nivou lokalnih zajednica, a uz pomoć i manju ili veću finansijsku podršku države. Ovaj koncept je primijenjen pri izradi Predloga zakona.
- **Neusvajanje propisa rezultiralo bi nemogućnošću pristupa strukturnim fondovima EU.** Svjestan ozbiljnosti stambenih problema u Evropskoj uniji, Evropski parlament je 6. jula 2005. godine izglasao da se troškovi koji se odnose na obnovu socijalnih stanova mogu pokrivati iz strukturnih fondova. Evropska stambena povelja je 2007. godine upotpunjena dokumentom „Odluka Evropskog parlamenta o stanovanju i regionalnoj politici“ kojim su definisana uputstva u domenu izrade nacionalnih stambenih programa. Osnovna ideja Odluke je da Vlade država članica odrede opšti okvir stambene politike, a da lokalne vlasti oblikuju stambene programe prema sopstvenim potrebama. Konkretni rezultat usvajanja Evropske stambene povelje je to da od 2007. godine nove članice Evropske Unije mogu koristiti strukturne fondove za obnovu socijalnih stanova i urbanu obnovu.
- **Nedostatak finansijskih sredstava predstavlja jedan od osnovnih izazova, za uspostavljanje održivog sistema socijalnog stanovanja, ne samo u našoj državi, tako da je pomoć za rješavanje problema nedostatka stambenog prostora neophodna i državi i**

jedinicama lokalne samouprave.

- **Uslov za dobijanje kredita za rješavanje stambenih pitanja pojedinih socijalnih kategorija kod međunarodnih kreditnih institucija (npr. Razvojna banke Savjeta Evrope) je postojanje uređenog sistema socijalnog stanovanja, a nedostatak pravne regulative je osnovna prepreka za dobijanje neophodne finansijske podrške.** U krajnjem, postojeća situacija rezultira nemogućnošću nadležnih institucija da izgrade, odnosno obezbijede potreban broj stambenih jedinica i riješe stambeno pitanje grupama lica kojima je to najpotrebnije.
- **Lica koja ne mogu da riješe stambeno pitanje iz socijalnih, ekonomskih ili drugih razloga, i kojima je pomoć neophodna, ne mogu poboljšati standard življenja, bez podrške država ili JLS.** Činjenica je da pravo na stan predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava koje je neodvojivo od drugih ljudskih prava, kada se ima u vidu cilj- očuvanje zdravlja i obezbjeđenja osnovnih životnih potreba određenih kategorija stanovništva.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

U svjetlu analize problema i u skladu sa procjenom postojećeg okvira socijalnog stanovanja, opšti cilj je da se građanima, a pre svega socijalno ugroženoj populacije Crne Gore omogući pristup humanom (prikladnom i higijenski zadovoljavajućem) stanovanju (što podrazumijeva i odgovarajuću opremljenost komunalnom infrastrukturom).

- Pored povećanja dostupnosti i pristupačnosti prikladnom i higijenskom stanovanju, dodatni ciljevi su
- Pored opštih ciljeva zakon treba da ostvari i niz specifičnih ciljeva
 - da se unapredi stambeni fond
 - da podstakne stambenu izgradnju
 - da se ustanovi zakonski i institucionalni okvir u pravcu harmonizacije sa propisima EU;
 - bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja, alokacije i održavanja postojećeg stambenog fonda;
 - da uveća sigurnost u sektoru zakupa stanova;
 - da se omoguće modaliteti privatno-javnog partnerstva u stambenom sektoru;
 - da se u skladu sa uslovima definišu standardi humanog stanovanja;

problem	uzročnik	operativni ciljevi	posebni ciljevi			opšti ciljevi
			1	2	3	
Nedostupnost stambenog prostora	loša ekonomska situacija stanovništva i visoke cijene nekretnina	srazmjerniji odnos cijena stanova i prihoda domaćinstava	unapređenje stambenog fonda i podsticanje stambene izgradnje	davanje dugoročnih kredita radi obezbjeđivanja stambenih objekata za socijalno stanovanje	poboljšanje dostupnost stanova:	građanima, a pre svega socijalno ugroženoj populacije Crne Gore omogućiti pristup humanom (prikladnom i higijenski zadovoljavajućem) stanovanju (što podrazumeva i odgovarajuću opremljenost komunalnom infrastrukturom) ;
	neravnomjerna vlasnička raspoređenost stambenog prostora	Raavnomjernija vlasnička raspoređenost stambnog prostora	izgradnja stanova u cilju rješavanja stambenih problema ciljnim grupama	podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog;		
	mali procenat stambenog fonda u vlasništvu države	uvećanje stambenog fonda u vlasništvu države	unapređenje stambenog fonda	podsticanje stambene izgradnje	podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog tako i privatnog;	
	nedovoljan broj stanova za socijalno ugrožene	povećaje broja stanova namenjenih socijalno ugroženim	unapređenje stambenog fonda i podsticanje stambene izgradnje	uvećanje sigurnosti u sektoru zakupa stanova	projekat kroz privatno-javno partnerstvo	
	nenastanjeni i napušteni stanovi	smanjenje broja nenastanjenih i napuštenih stanova	unapređenje stambenog fonda	podrška razvoju rentalnog sektora,	bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja, alokacije i održavanja postojećeg stambenog fonda	

- **Donošenje Zakona o socijalnom stanovanju predviđeno je „Strategijom za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na kamp Konik I i II“, odnosno Akcionog plana za sprovođenje Strategije, koju je Vlada Crne Gore usvojila u julu 2011. godine.** Imajući u vidu opredjeljenje Crne Gore za uključivanje u evropske integracije, potrebno je stvoriti uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije u oblasti stanovanja što uslovljava uvođenje i primjenu koncepta netržišnog stanovanja.
- **Nacionalnom stambenom strategijom koju je Vlada Crne Gore usvojila u septembru 2011. Godine, definisani su strateški razvojni ciljevi stanovanja** i to: unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira, povećanje dostupnosti stambenog prostora, podrška razvoju rentalnog sektora i unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenog fonda. Obaveza države je da omogućiti potreban institucionalni kapacitet i osposobljenost da se osigura profesionalna implementacija Strategije. Monitoring implementacije Strategije je neophodan radi kvalitativne i kvantitativne ocjene procesa ostvarenja strateških ciljeva, kao i planirane dinamike u Okvirnom akcionom planu. Ključni nosioci realizacije Okvirnog akcionog plana, Strategije, koji je tada usvojen, su državni organi, jedinice lokalne samouprave i ekspertske institucije, čije je koordinirano angažovanje i djelovanje neophodno kako bi se planirane mjere i aktivnosti uspješno sprovele. Važno je istaći da revidovani Ugovor o osnivanju Evropske unije (članom 31.) dopunski obavezuje zemlje potpisnice ugovora da obezbijede efikasno korišćenje prava na stanovanje preko: promovisanja pristojnog nivoa stanovanja; prevencije i smanjivanja beskućništva sa tendencijom postepene eliminacije istog, kao i usaglašavanjem cijena stanovanja sa ekonomskim mogućnostima stanovništva.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**

- **Objasni preferiranu opciju?**

- **U slučaju status quo opcije, a imajući u vidu postojeću ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji, izvjesno je da se stambena situacija velikog broja lica koja nemaju riješeno stambeno pitanje neće poboljšati.** Iz prikaza dosadašnjih aktivnosti države i JLS može se zaključiti da one nijesu bile dovoljne da poboljšaju uslove stanovanja domaćinstava odnosno lica koje pripadaju ugroženim socijalnim grupam koje stanuju u neuslovnim prostorijama, ili koja adekvatan stambeni prostor ne mogu da priušte od svojih primanja.
 - Prilikom razmatranja izvodljivih i relevantnih opcija obuhvaćeni su različiti instrumenti stambene politike, odnosno opcije koje stoje na strani ponude i opcije koje stoje na strani tražnje u zavisnosti ko su neposredni korisnici državne podrške. Na strani ponude podrška je usmerena ka građevinskoj industriji, investitorima, a na strani tražnje mere su usmerene ka krajnjim korisnicima. Opcije su razmatrane i na osnovu pozitivnih iskustava u praksi zemalja u okruženju, u ostvarivanju usvojenih ciljeva su.
 - Opcije koje su detaljno razmatrane su :
 - kupovina ili izgradnja stambenih objekata za socijalno stanovanje, radi davanja u zakup, što podrazumijeva da postoji definisan pojam socijalnog stanovanja i nadležnosti države ili lokalne samouprave u ovoj oblasti, izvori finansiranja i procedure dodjele. Ovaj instrument se kod nas sporadično koristi na nivou lokalnih samouprava kroz formu obezbjeđenja nužnog smještaja za ugrožena domaćinstva, na osnovu odluka u kojima su definisani socijalni kriterijumi za utvrđivanje rang lista. U pomenutim slučajevima **zakupnina se najčešće ne plaća već se stan besplatno koristi dok god se domaćinstvo nalazi u stanju socijalne potrebe. Svakako bolja podopcija je rješenje koje podrazumijeva plaćanje socijalne zakupnine koja treba da bude makar tolika da obezbijedi redovno i investiciono održavanje stambenog fonda;**
 - davanje subvencija za kupovinu stambenih objekata pod povoljnijim uslovima, u skladu sa zakonom koja obuhvata nekoliko podopcija - direktne subvencije za novu stambenu izgradnju, subvencije od strane države putem subvencioniranja kamatnih stopa i sl.
 - dodjela građevinskog zemljišta u zakup za izgradnju stambenih objekata za socijalno stanovanje ili oslobađanjem od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta odnosno subvencije mogu biti obezbjeđene od lokalne samouprave u vidu besplatnog ustupanja (ili ustupanja pod povoljnijim uslovima) građevinskog zemljišta, ili oslobađanja (potpunog ili djelimičnog) od naknade za uređenje građevinskog zemljišta,
- subvencionisanje zakupa i troškova stanovanja** što podrazumijeva definisan način obračuna i kriterijume po osnovu kojih bi određena domaćinstva mogla dobiti subvencije. U našim uslovima ovo se uglavnom svodi na jednokratnu pomoć koju dodjeljuju lokalne samouprave, ali i kroz subvencionisanje dijela troškova vode i električne energije, za socijalno ugrožena lica i druge ugrožene grupe i pojedince;
- dodjelom građevinskog materijala za izgradnju novog ili rekonstrukciju postojećeg stambenog objekta.
- Na strani ponude razmatrane su sledeće opcije
- dodjeljivanje dugoročnih kredita privrednim društvima, fizičkim i pravnim licima i stambenim zadrugama, radi obezbjeđivanja stambenih objekata za socijalno stanovanje,
 - dodjeljivanje sredstava za uspostavljanje partnerstva javnog, privatnog i neprofitnog sektora u oblasti socijalnog stanovanja,
 - Pored toga razmatrane su i **poreske subvencije** putem različitih mjera poreskih olakšica omogućava jeftiniji pristup stanu: oslobađanjem ili povraćajem PDV-a za socijalne stanove ili za stanove namijenjene za stalno stanovanje kojima se rešava stambena potreba domaćinstva.

Razmatrane su mogućnosti oslobađanja (ili smanjenja stope) od PDV za građevinski materijal. Osim toga, može se osloboditi poreza prihod ostvaren po osnovu kamata na namjensku stambenu štednju, ili prihod po nekom drugom osnovu (samostalna djelatnost i sl.);

- Navedeni modeli ocenjeni su na osnovu više kriterijuma – targetiranosti (odnosno usmerenost na najviše socijalno ugrožena lica kojima je pomoć neophodna), javnost – (jasno određeni kriterijumi dodele), efektivnosti (odnosa utrošenih sredstava i broja stambeno zbrinutih domaćinstava), budžetskog ograničenja (raspoloživosti budžetskih sredstava), tržišnih distorzija koje stvara (poremećaja koje može stvoriti na tržištu nekretnina, neophodnih resursa za sprovođenje, i mogućnosti korupcije.
- **Predlogom zakona propisani su načini obezbjeđivanja socijalnog stanovanja, odnosno data je mogućnost izbora nadležnim organima i drugim subjektima koji žele da se uključe u proces, da opredijele načine na koji će rješavati pitanje stanovanja korisnika socijalnog stanovanja, i to:** kupovinom ili izgradnjom stambenih objekata za socijalno stanovanje, radi davanja u zakup, dodjelom građevinskog zemljišta u zakup za izgradnju stambenih objekata za socijalno stanovanje, dodjelom građevinskog materijala za izgradnju novog ili rekonstrukciju postojećeg stambenog objekta, davanjem subvencija za socijalno stanovanje, u skladu sa zakonom, dodjeljivanjem dugoročnih kredita privrednim društvima, fizičkim i pravnim licima i stambenim zadrugama, radi obezbjeđivanja stambenih objekata za socijalno stanovanje, dodjeljivanjem sredstava za uspostavljanje partnerstva javnog, privatnog i neprofitnog sektora u oblasti socijalnog stanovanja, i
- Postojanje zakonskog okvira za razvoj socijalnog stanovanja, je najprihvatljivija opcija, naročito imajući u vidu integraciju Crne Gore u EU, što je već pomenuto. Potrebno je stvoriti uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije u oblasti stanovanja što uslovljava uvođenje i primjenu koncepta netržišnog stanovanja.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Zakonska rješenja će direktno uticati na sljedeće ugrožene kategorije: korisnici MOP-a (materijalnog obezbjeđenja porodice), invalidna lica i lica ometena u razvoju, samohrani roditelji, raseljeni i izbjegla lica, RE populacija, penzioneri, mladi bračni parovi..., a koji će poboljšati svoju stambenu situaciju primjenom rješenja navedenih u zakonu. Pozitivan uticaj će biti priliv finansijskih sredstava (strukturni fondovi, donatori, investicije...) u budžete jedinica lokalne samouprave i države, kao i pokretanje privrednih aktivnosti u građevinskom sektoru što će se u ukupnom odraziti i na cjelokupnu privredu Crne Gore. Ukoliko se riješe stambeni problemi ovim kategorijama, smanjiće se migracije iz nerazvijenih u razvijene sredine, jer će ljudi imati dodatni motiv da ostanu u svojoj opštini. Isto tako, nemogućnost izdvajanja sredstava opština i države za ove fondove može usporiti proces obezbjeđivanja stambenog prostora ovim kategorijama.
- Troškovi koje će snositi građani zavise od toga o kojem se načinu obezbjeđivanja socijalnog stanovanja radi. Npr., ako je u pitanju zakup, troškovi zakupnine će biti definisani ugovorom, i kretaće se u zavisnosti od socio-ekonomske situacije pojedinca/domaćinstva, broja članova domaćinstva, veličine stambenog prostora koji se uzima u zakup.

- (Strategija za suzbijanje siromastva i socijalne isključenosti)-Ukoliko se radi o porodici, korisnicima materijalnog obezbjeđenja porodice, a prema podacima iz 2011.godine, za npr. četvoročlanu porodicu ova naknada iznosi 108 €. Ukoliko porodicu čine roditelji sa dvoje djece, onda djeca primaju dječiji dodatak u iznosu od 19 € po osobi. To znači da ova porodica raspolaže sa 146 € mjesečno. Opština može da oslobodi plaćanja zakupnine ovakve slučajeve.
- Strategija za trajno rješavanje pitanja I/RL lica- Neriješeno pitanje stanovanja i dalje predstavlja prepreku za I/RL koja žele da se integrišu u Crnu Goru. "Većina ovih lica nema dovoljno sredstava za kupovinu nekretnina u Crnoj Gori, ili za iznajmljivanje adekvatnog smještaja pa stanovanje ostaje jedna od njihovih najhitnijih potreba. Gotovo polovina IRL živi u sopstvenom smještaju. Mnogi od njih žive u kolektivnim smještajima izgrađenim uz podršku međunarodnih agencija i lokalnih samouprava. Samo 7,7% živi u iznajmljenim smještajima. Većina interno raseljenih lica RAE populacije (61,2%) živi u sopstvenom smještaju bez pravnog vlasništva, 11,1 % živi u kolektivnom smještaju, dok skoro jedna petina (19,4%) tvrdi da ima smještaj sa regulisanim pravnim vlasništvom. Oni koji žive u iznajmljenom smještaju plaćaju mjesečnu kiriju, koja u proseku iznosi 40 €. Smještajni kapaciteti su u većini slučajeva (60,8%) izuzetno lošeg kvaliteta. Domaćinstva u prosjeku raspolažu životnim prostorom od 29 m², sa prosjekom od 6 članova po domaćinstvu. Od oko 3.000 RAE IRL, oko 1.500 živi u krajnje lošim uslovima u kampovima Konik I i II u Podgorici. Pored toga, 134 ovih porodica (840 lica) živi u nelegalnim naseljima u okolini kampa. U 10 opština u Crnoj Gori, do sada su u 19 naselja izgrađene 433 stambene jedinice za trajni smještaj ovih lica. Uz to, postoji 507 stambenih jedinica za privremeni smještaj ovih lica, što ukupno čini 940 stambenih jedinica. Prema istraživanjima sprovedenim u saradnji sa UN agencijama, procenjeno je da je potrebno rješavanje stambenog pitanja za oko 1.200 I/RL porodica, sa oko 6.000 članova. Kroz različite projekte koje uglavnom finansiraju EU, UNHCR i druge agencije, I/RL imaju mogućnost da dobiju građevinski materijal za izgradnju novih ili renoviranje postojećih objekata. Uslov za davanje građevinskog materijala jeste posjedovanje zemljišta i građevinske dozvole. Što se tiče izgradnje stanova socijalne pomoći koji su namjenjeni za prodaju ili iznajmljivanje, neophodno je da u građevinarstvu bude riješeno pitanje smanjenja cijena koje su zasnovane na tržišnim principima. Pružajući građevinarima određene subvencije, država, tj. lokalne samouprave, mogu da utiču i na smanjenje cijena (davanjem zemljišta besplatno ili po nižoj cijeni, ili djelimičnim ili potpunim oslobađanjem investitora od plaćanja komunalnih taksi) ili uvođenjem mjera poreske politike usmjerene na građevinare. U narednih pet godina, planira se da bude nastavljena izgradnja oko 400 stambenih jedinica u cilju rješavanja pitanja smještaja posebno ugroženih kategorija, a što će biti definisano Akcionim planom za 2013. godinu Nacionalne strategije za smještaj čije se usvajanje očekuje krajem trećeg kvartala 2012. godine.
- Kroz Nacionalni stambeni program za Crnu Goru, predviđeno je obezbjeđenje sredstava za rješavanje stambenog pitanja za 6063 lica (1.177 domaćinstava) koja spadaju u najranjivije kategorije (lica smještena u neformalnim kolektivnim centrima i ugrožena lica u privatnom smještaju, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik). Kroz ovaj program predviđena je: gradnja 907 stambenih jedinica (gradnja jedne stambene jedinice košta 27.735 €); isporuka građevinskog materijala za 120 stambenih jedinica (građevinski materijal u vrijednosti 10.000 € po stambenoj jedinici); izgradnja 60 montažnih kuća (cijena jedne prefabrikovane kućice iznosi 14.000 €) i 90 stambenih jedinica u Domu starih u Pljevljima (za ovu svrhu predviđena su sredstva u iznosu od 500.000 €, što iznosi oko 5.600 € po smještajnoj jedinici). Ukupna vrijednost ovog projekta je 27.696 miliona €, a kontribucija države je 15 %, odnosno 4.154 miliona €. Nedostajuća sredstva u iznosu od 23.542 miliona € biće prikupljena na donatorskim konferencijama koje organizuje EU i CEB. Ako pretpostavimo da je prosječna površina stambene jedinice 60 m², dobićemo da je cijena jedne stambene jedinice oko 460 €/m².

Analizirajući ova dva tipa izgradnje stambenih jedinica lako je izdvojiti kolektivne objekte kao ekonomičnije, jer prilikom izgradnje individualnih objekata na jednoj lokaciji rješavamo pitanje jedne do dvije porodice, dok bi u slučaju da te male lokacije spojimo napr. dvije ili tri mogli izgraditi objekat za kolektivno stanovanje u kojem bi mogli, u zavisnosti od spratnosti izgraditi znatno veći broj stambenih jedinica.

- Pozitivne posljedice donošenja propisa u potpunosti opravdavaju troškove koje će on stvoriti jer će opštine raspolagati brojem socijalnih stanova koje će, uz redovno održavanje, moći da ponude navedenim kategorijama, po mnogo nižim cijenama od tržišnih. Program socijalnog stanovanja namijenjen je građanima/domaćinstvima koji svoje stambene potrebe ne mogu da zadovolje na tržištu na pristojan način, u skladu sa standardima stanovanja utvrđenim na nacionalnom nivou. Socijalno stanovanje posebno podrazumijeva: zadovoljavanje stambenih potreba osjetljivih/ranjivih društvenih grupa i siromašnih kategorija domaćinstava; podsticanje razvoja nerazvijenih područja stambenom ponudom i poboljšanjem uslova stanovanja stručnjaka i drugih nosilaca razvojnih programa u nerazvijenim područjima, i smanjenje loših uslova stanovanja u gradskim naseljima i povećanje ponude stanova sa nižim zakupninama u odnosu na tržišnu ponudu.
- Ovaj zakonski tekst ne sadrži administrativna opterećenja i ne predstavlja biznis barijeru.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju propisa potrebno je obezbjeđenje finansijskih sredstava.

Predlogom zakona predviđeno je da će sredstva za obezbjeđivanje socijalnog stanovanja obezbjeđivati iz budžeta Crne Gore, budžeta jedinica lokalne samouprave, donacija, sredstava od otplate kredita odobrenih, u skladu sa ovim zakonom, kreditnih sredstava, i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Predlogom zakona predviđeno je da će se sistem socijalnog stanovanja razvijati kroz posebne programe, formulisane od strane Vlade CG, odnosno jedinica lokalne samouprave, kao ravnopravnih učesnika u formulisanju politike socijalnog stanovanja. U skladu sa finansijskim mogućnostima, Vlada CG će kroz Nacionalni program socijalnog stanovanja, koji donosi, identifikovati prioritetne ciljne grupe, način rješavanja stambenih potreba, sredstva i namjenu sredstava za implementaciju programa. Posebni programi koji se donose na nivou jedinica lokalne samouprave, će biti usklađeni sa programom socijalnog stanovanja Vlade CG u odnosu na priritetnu ciljnu grupu, odnosno kategoriju stanovništva koja je programom određena kao prioritetna za rješavanje stambene potrebe.

- Prema raspoloživim podacima, a uzimajući u obzir da lokalne jedinice opredjeljuju lokacije

za izgradnju ovih objekata i da ih istovremeno oslobađaju od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, evidentno je da su to značajna materijalna sredstva. Takođe, prilikom dobijanja donacija Vlada Crne Gore plaća značajan iznos za kontribucije, a prilikom kreditnih zaduživanja u obavezi je da plaća kamatu na dobijena finasijska sredstva.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, obrazložiti

- Prilikom izrade ovog zakonskog propisa korišćena su uporedna iskustva zemalja u regionu, kao i uporedna iskustva evropskih zemalja prikupljena na konferencijama zemalja UNECE regiona.
- Prilikom izrade ovog zakonskog teksta oformljena je radna grupa koja je obuhvatala, pored predstavnika ovog ministarstva i predstavnike jedinica lokalne samouprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica, UNHCR-a, OSCE-a, Sekretarijata za zakonodavstvo, Zajednice opština. Predstavnici ovih institucija su konsultovani u periodu pripreme Nacrta zakona o socijalnom stanovanju.
- Nakon pripremljenog Nacrta zakona organizovana je Javna rasprava koja je podrazumijevala organizovanje 10 okruglih stolova, za opštu i stručnu javnost za sve jedinice lokalne samouprave, i jednog okruglog stola organizovanog za stručnu javnost. Javnoj raspravi je prisustvovalo oko 200 ljudi.
- Prisutni su dali komentare, predloge i sugestije koje su razmatrane i unijete u dokument. Jedno od najčešće postavljenih pitanja je: kada će država, odnosno resorno ministarstvo uraditi socijalne kartone, koji će pokazati realno stanje stambenih potreba? Primjedba koja je vrlo značajna je da je neophodno uraditi evidenciju i analizu stambenog fonda po jedinicama lokalne samouprave. Navedena evidencija će pokazati koliko je stambenih objekata na raspolaganju, da li su u svojini JLS ili države. Navedena primjedba je već implementirana u tekst i odnosi se na propisanu obavezu JLS da prikuplja podatke potrebne za izradu i donošenje lokalnog programa koji podrazumijeva snimanje i analizu postojećeg stambenog fonda i stambenih potreba.
- Dalje, formulacija člana 2 koja se odnosi na definisanje stanovanja odgovarajućeg standarda, može da izazove probleme u primjeni, jer je većina dodijeljenih stambenih prostora ne ispunjava standarde koji su definisani stavom 2 ovog člana a i pitanje je da li će i objekti koji će biti izgrađeni ispunjavati sve predviđene standarde, jer se primjenom istih povećava cijena građenja. Ovakva formulacija može dovesti do situacije da i ona lica koja imaju riješeno pitanje stanovanja, odnosno dodijeljen im je stambeni prostor po bilo kom osnovu, mogu zahtijevati da im se dodijeli stambeni prostor odgovarajućeg standarda u skladu sa ovim zakonom.
- Sljedeća primjedba odnosi se na potrebu izvajanja odnosno davanja prioriteta licima koja pripadaju socijalno ranjivim grupama. Neophodno je da zakon prepozna ove kategorije. Primjedba je prihvaćena i socijalno ranjive grupe su prepoznate u Predlogu zakona.
- Primjedbe koje su date povodom preciziranja nadležnosti države i jedinica lokalne samouprave i usklađivanje sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.
- Najznačajnija primjedba odnosi se na preciziranje iznosa sredstava koji će se izdvajati za potrebe izgradnje, odnosno obezbjeđivanja socijalnog stanovanja, što je prepoznato kao

glavni nedostatak predloženog teksta. Nepobitno je da ništa ne može realizovati bez finansijskih sredstava i da će od primjene zakona neće biti ništa. Neophodno je napraviti „kopču“ između budžeta države i jedinica lokalne samouprave, pa makar definisati najmanji moguće izdavavanje, jer je to znak volje nadležnih institucija da hoće da se suoče sa problemom i da rade na njegovom rješavanju.

- Pojedinačne primjedbe koje se odnose na unošenje u tekst odnosno član koji definiše izvore sredstava i sredstva od otplate kredita koji su odobreni u skladu sa ovim zakonom, kao i mogućnost oslobađanja od naknade za komunalno opremanje su prihvaćene i unošene u tekst.
- Primjedba koja se odnosila na neophodnost razrade svih navedenih načina obezbjeđivanja socijalnog stanovanja, takođe je prihvaćen, koji je nedostatak bio uočen i od strane predlagača.
- Primjedba da se ugovor o zakupu sklapa na određeno vrijeme, a ne na neodređeno kako je bilo predloženo takođe je prihvaćena. Uvažena je primjedba JLS, jer sami zakupci moraju imati na umu da ima ti stanovi nijesu dodijeljeni doživotno kako većina od njih to shvati. Postoje veliki problemi u primjeni i sprovođenju prinudnog iseljenja lica koja nemaju više osnova da koriste stambene objekte.
- Primjedba koja se odnosi na visini zakupnine, naročito u sjevernim opštinama korigovana je na način što je predviđena mogućnost oslobađanja plaćanja zakupnine korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice odlukom nadležnog organa lokalne uprave.
- Istaknuto je pitanje održavanja stambenih objekata imajući u vidu da u je u praksi skoro nemoguće naplatiti zakupninu i troškove održavanja, jer je zakonom definisano da vlasnik zgrade plaća troškove održavanja. Postojanje pravne praznine može se prevazići ukoliko se ugovorom o zakupu precizira obaveza redovnog održavanja stambenog objekta od strane zakupca.
- Značajnije primjedbe odnose se na potrebu sagledavanje Strategije siromaštva, tj. činjenicu da je stopa siromaštva u sjevernom regionu mnogo veća nego u druga 2 regiona i neophodno je formirati posebne fondove za sjeverne opštine, odnosno fondove po regionima. Takođe, je značajno da se pri formulisanju nacionalnog programa socijalnog stanovanja voditi računa o potrebama JLS, odnosno da se iste konsultuju u procesu izrade, što je i praksa pri izradi ovakvih dokumenata.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
- Potencijalne prepreke za implementaciju propisa se svode na ekonomsku situaciju i finansijsku nemogućnost nadležnih institucija da izdvoje finansijska sredstva za obezbjeđivanje podrške razvoju socijalnog stanovanja.
- Prilikom izrade urbanističkih planova lokalnih jedinica prioritetni je zadatak urediti jedan prostor na način da svim građanima pruži adekvatne uslove za život i rad i naravno za stanovanje. Shodno problemima koje imaju na području svog prostornog plana u dijelu neadekvatno uređenih prostora, pa i bespravne gradnje, lokalne jedinice prema veličini tih problema definišu svoje prioritete i pokušavaju naći adekvatno rješenje u planovima. Nedostatak finansijskih sredstava predstavlja potencijalni problem za donošenje planskih dokumenata i intenziviranje gradnje objekata za stanovanje kao i za društvene objekte i objekte uslužne djelatnosti.
- U cilju ublažavanja dejstva potencijalnih prepreka, koncept razvoja socijalnog stanovanja

zasniva se na razvoju pojedinačnih programa koji će se razvijati u skladu sa finansijskim mogućnostima nadležnih institucija, odnosno u skladu sa odabirom programa za koji već postoji podrška međunarodnih institucija, te se finansijska podrška države svodi na neophodno učešće u implementaciji programa.

- Glavni indikatori će biti broj riješenih stambenih potreba domaćinstava odnosno lica koja mogu biti korisnici pojedinog programa, u skladu sa zakonom. Pored toga redovno će se pratiti indikatori koji se odnose na
- **pristupačnost stana** koja se odnosi na troškovnu dostupnost stanova i iskazuje se odnosom troškova stanovanja i visine prihoda;
- **dostupnost stana (accessability)** koja podrazumijeva pristup adekvatnom stanu (u pogledu higijenskih i standarda naseljenosti) kojim se upravlja na odgovarajući način i koji se održava u skladu s potrebama domaćinstva;
- **stambeni standardi, kvalitet stambenog fonda, koji podrazumijevaju standard, odnosno udobnost i kvalitet stanovanja u širem smislu;**
- **integrativnost (integrability)** u smislu doprinosa socijalnoj koheziji i široj socijalnoj stabilnosti.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma i jedinice lokalne samouprave će biti zaduženi za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Podgorica,
24.10.2012. godine



MINISTAR
Predrag Sekulić