

UVOĐENJE REDA U PROSTOR CRNE GORE

Miroslav Doderović
Zdravko Ivanović

Despite a long and important tradition of spatial planning, system preparation, adoption and implementation of plans in the previous period has shown many weaknesses. As a result of these weaknesses we have negative trends in the management area primarily manifested through changes in the use of space, unplanned and illegal („wild“) construction and uncontrolled urbanization. Spatial planning policy is an essential, indispensable part of the overall development policy of Montenegro.

Prostor i životna sredina, sa svim resursima i elementima koji se u njima pojavljuju, su ograničeni, vrlo često neobnovljivi i predstavljaju prirodni temelj života i razvoja. Nedostatak prostora je rangiran kao jedan od sedam najvećih problema sadašnjeg svijeta.

Uprkos dugoj i značajnoj tradiciji prostornog planiranja, sistem priprema, donošenja i ostvarivanja planova i danas pokazuje brojne slabosti. Rezultat tih slabosti su negativni trendovi u upravljanju prostorom koji se prije svega manifestuju kroz promjenu namjene prostora, neplansku ili nelegalnu („divlju“)

gradnju i nekontrolisanu urbanizaciju. Bez dugoročne politike nacionalnog prostornog razvoja ne mogu se ostvarivati strateški razvojni ciljevi koji su usmjereni na turizam i poljoprivredu. Politika uređenja prostora predstavlja bitan segment ukupne politike razvoja Crne Gore. Prostorni plan Crne Gore iz 1986. godine izmijenjen i dopunjen 1997. godine, i dalje predstavlja osnovu prostornog razvoja Crne Gore. Evropska je komisija 1999. godine u dokumentu *Evropske perspektive prostornog razvoja* dala neobavezujuća usmjerenja za sve subjekte u oblasti prostornog planiranja. Strateška je namjera stvoriti odmjerenu, održivu, sveobuhvatnu, multisektorsku i usmjerujuću strategiju prostornog razvoja zemalja Evropske unije.

Glavni procesi i faktori koji utiču na prostorni razvoj, na prostorne politike su globalizacija, evropske integracije, tržišna ekonomija, brz razvoj informacionih tehnologija, trendovi urbanizacije, demografske promjene, promjene klime i veća opšta ekološka svijest među stanovništvom. Sagledavanje različitih procesa i činjenica i organizovanje prostornog razvoja u smislu dugoročnih zahtjeva je moguće jedino ako se slijedi opredjeljenje za održivi razvoj.

Problemi koji su posebno izraženi u samom sistemu prostornih politika i planiranja su: zastarjelost dijela planske dokumentacije, nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima (i nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za pripremu potrebne prostorno-planske dokumentacije) kao i slabosti u sistemu sprovođenja planova (odnosno nepoštovanje planova).

Izraženi problemi u prostornom planiranju bili su razlog pokretanja reforme sistema, u okviru koje je donešen i novi Zakon o planiranju i uređenju prostora (maja 2005. godine). Osnovna pretpostavka reforme koja treba da obezbijedi bolje funkcionisanje sistema je efikasno sprovođenje planova uz uključivanje javnosti pri pripremanju, donošenju i ostvarivanju odluka. Novi Zakon takođe predviđa obaveze procjene uticaja i

strateške procjene uticaja (EIA i SEA) planova na životnu sredinu, što je od posebnog značaja u nastojanju da se zahtjevi održivosti i zaštite životne sredine integrišu u planska dokumenta.

Opšti cilj prostorne politike i prostornog planiranja je da se osigura dugoročni razvoj kroz zaštitu poljoprivrednog i šumskog zemljišta, zaštitu vodotoka i izvorišta, te zaštitu posebnih prirodnih, kulturnih i pejzažnih vrijednosti. Posebnu pažnju treba posvetiti uvođenju modernih koncepata kakvi su zaštita pejzaža, procjena povredljivosti (osjetljivosti ili obnovljivosti) prostora i slično. Potrebno je razvijati i savremenu zemljišnu politiku kao osnov za prostorno planiranje.

Ciljevi

Država je spoznala da se bez dugoročne politike nacionalnog prostornog razvoja, ne mogu se ostvarivati strateški razvojni ciljevi koji su neophodan preduslov za obavljanje djelatnosti usmjerenih na turizam i poljoprivredu. Politika uređenja prostora predstavlja bitan segment ukupne politike razvoja Crne Gore, i ima za cilj: jačanje prostornog razvoja države, racionalno korišćenje i zaštitu javnih dobara, poštovanje principa održivog razvoja, uvažavanje zajedničkih obilježja i osobenosti prostora, razvoj infrastrukturnih sistema, obezbjeđenje efikasnosti i efektivnosti sistema planiranja, stvaranje uslova za investiciona ulaganja visokih, održivih standarda i povezivanje države s evropskim prostornim cjelinama.

Realizacija ciljeva politike uređenja prostora obezbjeđuje unapređenje vrijednosti prostora i životne sredine, koje dovodi do unapređenja kvaliteta života stanovništva. Pokrivenost države planskim dokumentima znači, globalno posmatrano, uvođenje reda u prostoru. Cilj je da se poboljša kvalitet dokumenata i time stvore uslovi za unapređenje stanja u prostoru. To je, naravno, proces. Crnogorsko zakonodavstvo i planski dokumenti

donose se i usklađuju u procesu pristupanja Evropskoj Uniji. Usmjerenje prostornog razvoja danas se vrši kroz scenarije ostvarivanja različitih razvojnih mogućnosti. U evropskom kontekstu razlikuju se scenariji „rizika“ („Overall Risk“); „rasta“ („Growth“; „Competition“); „kohezije“ („Cohesion“); „bezbednosti“ („Security“; „Protection“) i dr. Željeno usmjeravanje razvoja može se postići postepenom primjenom određenih scenarija uz sudjelovanje javnosti. Viši stupanj razvoja društva postiže se jačanjem etičkih načela u politici i ekonomiji koja otvaraju mogućnosti za prostorne politike.

Načela politike

Politika uređenja prostora temelji se na uspostavljenim ciljevima, operacionalizovanim, institucionalno i legislativom određenim, kroz praćenje stanja u prostoru, zatim utvrđivanje namjene, uslova i načina korišćenja prostora, kroz izradu i donošenje planskih dokumenata, sprovođenje planskih dokumenata i uređivanje građevinskog zemljišta. Svi segmenti procedura uređenja prostora zasnivaju se na načelima usklađenog ekonomskog, socijalnog, ekološkog, energetskog, kulturnog razvoja, održivog razvoja, zaštite i unapređenja stanja životne sredine, podsticanja ravnomyernog ekonomskog razvoja, racionalnog korišćenja i zaštite prostora i prirodnih resursa, usaglašenosti sa evropskim standardima i normativima, zaštite integralnih vrijednosti prostora, policentričnosti, konkurentnosti i kohezije, decentralizacije, zaštite kulturne baštine, usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja u prostoru, javnog interesa, javnosti u postupku uređenja prostora, uspostavljanja informacionog sistema o prostoru, aseizmičkog planiranja.

Ustavno određenje o Crnoj Gori kao ekološkoj državi, rezultiralo je odgovarajućom politikom države, u sklopu koje je to opredjeljenje iskazano kroz zakone, strateške dokumente,

međunarodne akte i uspostavljene institucionalne okvire. Polazeći od sadržine koncepta održivog razvoja, koji podrazumijeva balans ekonomskih, socijalnih i ekoloških zahtjeva ti principi treba da budu sastavni dio politike uređenja prostora. Strateški dokumenti su Prostorni plan Crne Gore i Strategija održivog razvoja Crne Gore. Strategijom su identifikovani problemi, prioritetni zadaci i mjere u oblasti prostornog planiranja. U Strategiji su konstatovane brojne slabosti i negativni trendovi u upravljanju prostorom. Ovakvim pojavama ugrožavaju se i devastiraju neki od najdragocjenijih prirodnih resursa, prirodne vrijednosti i pejzažne cjeline koje čine nasljeđe Crne Gore i njeno jedinstveno obilježje kao ekološke države i turističke destinacije. Istovremeno slabi kvalitet života.

U urbanim sredinama Crne Gore živi 62% ukupnog stanovništva, na čiji kvalitet života negativno utiču brojni problemi. Nekontrolisano širenje urbanih cjelina, kao i neprimjenjivanje standarda održive gradnje, negativno utiču na prostor i kvalitet životne sredine. Prioritetni zadaci su jasno definisanje politike urbanog razvoja, zaustavljanje bespravne gradnje (uz poštovanje principa Bečke deklaracije), poboljšanje kvaliteta života i bezbjednosti, posebno specifičnih grupa, te uspostavljanje odgovornog odnosa građana prema urbanoj sredini¹.

Pomoću prostorne politike država usmjerava i podstiče razvoj odabranih modela u okviru kojih se rješavaju, prije svega, socio-ekonomski i ekološki problemi. Politika prostornog razvoja, kao i sve druge politike, dizajnirana je tako da rješava identifikovane probleme.

¹ U ekonomiji modernog društva dominantna je doktrina da je rast osnovni cilj proizvodnje, a priroda „neograničeno“ dobro. Međutim ovakvi stavovi su kontradiktorni u odnosu na principe održivog razvoja. U ovom konceptu održivog razvoja „rast“ označava kvantitativno širenje u okviru dimenzije ekonomskog sistema, dok „razvoj“ podrazumjeva kvalitativne promjene tog ekonomskog sistema u prostoru, i u skladu sa kapacitetom životne sredine.

Položaj i prostorni kapaciteti

Crna Gora je jadransko-sredozemna, dinarska zemlja jugoistočne Evrope, smještena između 41° 39' i 43° 32' sjeverne geografske širine i 18° 26' i 20° 21' istočne geografske dužine. Najveću komparativnu prednost položaja Crne Gore čini njena pomorsko-mediteranska pozicija koja je i obilježila njenu istoriju i kulturološki razvoj. Ovakva pozicija daje brojne prednosti, u prvom redu za razvoj turizma i pomorske privrede. Druga važna karakteristika geografskog položaja Crne Gore je njena veza sa širim zaleđem Balkanskog poluostrva i evropskim magistralnim saobraćajnim koridorima. Naime, Crna Gora je po svom položaju relativno po strani od kopnenog zaleđa Balkanskog poluostrva, jer se ne nalazi neposredno na glavnim pravcima magistralnih evropskih koridora (I-X). TEN-T (Transevropska transportna mreža) nije direktno pozicionirana kroz Crnu Goru. Međutim, izgradnjom Jadranske magistrale, a naročito pruge Bar - Beograd i luke Bar, relativno periferni saobraćajni položaj Crne Gore u odnosu na glavne evropske tokove je ublažen. Njen položaj je znatno poboljšan rekonstrukcijom postojeće Jadranske magistrale, tekućom rehabilitacijom željezničkog pravca Bar - Beograd, kao i modernizacijom aerodroma u Podgorici i Tivtu. Dužina željezničkih pruga u Crnoj Gori je 250 km, a sa staničnim kolosjecima iznosi 330 km. Mreža puteva je ukupne dužine oko 7.000 km, od čega je 1.847 km magistralnih i regionalnih. U Crnoj Gori ima 120.000 registrovanih vozila, a u turističkoj sezoni oko 250.000. Na Jadranskom moru funkcionišu četiri luke za međunarodni saobraćaj – Bar, Kotor, Zelenika i Risan. Ovakvo geografsko određnje određuje njenu politiku prema prostoru.

Od ukupne teritorije Crne Gore aproksimativna struktura korišćenja je: poljoprivredno zemljište oko 516.297 ha (37,40%) 0,82 ha/st, urbana naselja 66.345 ha (4,80%) 0,11 ha/st, ruralna

naselja 14.363 ha (1,04%) 0,02 ha/st, putevi i ostala tehn. infrastruktura 11.000 ha (0,80%) 0,02 ha/st, kopnena površina je 43 stanovnika/km), a kvalitet životne sredine (GCI: 29 od 133 zemlje). Gradove karakteriše pretjerana gustina objekata, nedostatak prostora za parking, nedostatak zajedničkih sadržaja. Posebno je intenzivna prenamjena poljoprivrednih površina u građevinske.

Poseban prirodni resurs je oko 300 kilometara duga obala, uski obalni pojas i morski akvatorijum naspram obale, koji čine specifičan eko-sistem i značajan razvojni potencijal. U Crnoj Gori su poznate 32 prirodne mineralne sirovine u preko 700 nalazišta. Bogatstvo i raznovrsnost flore i faune je prepoznatljiva karakteristika Crne Gore. Prema veličini indeksa ($S/A = 0.837$), koji predstavlja odnos broja vrsta vaskularne flore i veličine državne teritorije, Crna Gora se svrstava u najznačajnije centre biodiverziteta u Evropi.

Dugoročna politika prostornog razvoja podrazumijeva tretiranje prostora kao temeljne vrijednosti države, posebno imajući u vidu tri osnovna svojstva prostora: da je zadan i ograničen, da je neobnovljiv i da je djeljiv između većeg broja korisnika². Promjenu državno-pravnog statusa Crne Gore pratile su i radikalne promjene sistema svojinskih odnosa, privređivanja, investicionih ulaganja, fiskalnih instrumenata, koncesija i dr, a što je bilo u korelaciji sa promjenom politike uređenja prostora, izradom planskih dokumenata i staranje mehanizama njihovog sprovođenja.³

² U sklopu stvaranja optimalnih institucionalnih okvira za vršenje poslova državne uprave u resornoj oblasti, novokonstituisana Vlada Crne Gore je sredinom 2009. godine, osnovala Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, koje će strateško planiranje prostora, integralno planiranje, valorizaciju prostora i zaštitu životne sredine obavljati na državnom nivou.

³ Prostorni plan Crne Gore je jedan od strateški najznačajnijih dokumenata ukupnog razvoja države, koji definiše interakcije ključnih razvojnih smjernica, te prostornih resursa Crne Gore, po svim vitalnim parametrima.

Shvatanje da je plan „kvadratić u katastarskim planovima“ se mora hitno preoblikovati u saznanja da suštinu grada ne čini fizičko okruženje, nego skup događaja uslovljenih društveno-ekonomskim sadržajima, odnosima i načinom ponašanja u valorizovanom prostoru.

Tradicija

Prostorna politika Crne Gore je osnova za razvoj cjelokupnog stanovništva, jačanje suštinske osmišljene upotrebe prostornih potencijala, kao i očuvanje raznolikosti predjela i biodiverziteta. Način upotrebe prostora je važan element u određivanju nacionalne kulture. Planiranje i izgradnja objekata sa kvalitetom koji poštuju tradiciju, a prihvata nove ekološke i energetske tehnologije, podiže kvalitet života i stvara uslove za dodatno investiranje.

Prije II svjetskog rata urađeno je nekoliko analiza pojedinih gradova Crne Gore. Naprimjer, 1708. godine A. Bekoni uradio je osnovu Budve, Dragutin (Dragiša) Milanković napravio je generalni plan Danilovgrada, mletački plan Kotora datira od 1775. (kapetan F. Gironui), plan stare osnove Nikšića je iz 1877. godine (A. Evans), plan Perasta iz 1805. (M. de Traux). Postojao je Hofmanov plan Tivta, Vorman plan Nove Varoši iz 1879. g. (Podgorica), plan Herceg Novog nastao je krajem XVIII v. (P. Coroneli), plan Ulcinja iz 1875. g. (po S. Gopčeviću) i drugi.

Dr Josip Slade je projektovao prvi kolski put u Crnoj Gori 1878. godine koji je išao od austrijske granice, preko Njeguša do Cetinja. U Kotoru je proveo oko 10 godina i putovao po Crnoj Gori radi projektovanja. Projektovao je i puteve: Cetinje - Rijeka Crnojevića (1881), Rijeka Crnojevića - Podgorica (1882.), Kotor - Cetinje (1884), vjerovatno je projektovao i kolski put Bar - Virpazar (1884.) i put Rijeka Crnojevića - Virpazar (1896 - 1905).

Josip Slade je proučavao i mogućnost izgradnje luke u Ulcinju i uvali Valdanos (1880. g.), izradio je projekat za isušenje

Zoganjskog jezera kod Ulcinja (1881. g.). Godine 1883. izradio je prvi regulacioni plan grada Nikšića koji je jedan od najbolje urađenih do sada u Crnoj Gori. Po ovom regulacionom planu Nikšić se izgrađivao sve do 1941. god. Plan je rađen po uzoru na neka urbanistička rješenja italijanskih gradova. Od značajnih arhitektonskih spomenika još je projektovao: Zetski dom (1884-1888), zgradu austrougarskog poslanstva na Cetinju (1896-1899), dvorac knjaza Nikole u Nikšiću (1900.), lazaret u Meljinama kod Herceg Novog i Carev most u Nikšiću koji je izgrađen 1894. godine.

Zaštita prirode u Crnoj Gori vuče svoje korijene iz daleke prošlosti, tačnije iz 1878. godine, kada je na području Biogradske gore, nastao Knjažev zabran, poznat i kao „Branik kralja Nikole“. Upravo taj raniji osjećaj našeg čovjeka da vrednuje prave prirodne vrijednosti bio je od prevashodnog značaja da se ovaj zanimljivi i specifični objekat sačuva u skoro izvornoj formi do današnjeg dana. Ovaj važan događaj u istoriji zaštite prirode u Crnoj Gori dogodio se samo nekoliko godina poslije proglašenja prvog nacionalnog parka u svijetu, Jeloustona (Yellowstone) u SAD-a, 1872. godine, što govori o brizi države o najvrijednijim prostorima zemlje koji imaju izuzetan naučni, kulturni i turistički značaj.

Legislativa

U uređenju prostora novog sistema otklonjena su, u značajnoj mjeri mnoga ograničenja. Procedure su pojednostavljene i relativno brze, oslobođene administriranja koje je pratilo prethodni sistem.

U izradi Prostornog plana Crne Gore korišćene su odgovarajuće odredbe iz većeg broja međunarodnih dokumenata i inicijativa u oblasti održivog razvoja, prostornog i urbanog razvoja i zaštite životne sredine. Od posebnog značaja je najnovija generacija

međunarodnih („globalnih“) dokumenata: Milenijumski razvojni ciljevi UN, Deklaracija sa Svjetskog samita iz Ria (1992) i prateća dokumentacija (konvencije itd.), odluke donesene na drugim svjetskim samitima pod pokroviteljstvom agencija UN-a, kao Odluka o stanovništvu (Kairo, 1994), o društvenom razvoju i ljudskim pravima (Kopenhagen, 1995) o pravima žena (Peking 1996), naseljima (Istanbul, 1996), zaštiti vazduha (Kjoto, 1997) i o upravljanju vodenim resursima i upotrebi i zaštiti voda (Johanesburg, 2002), Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama (CITES, 2001), i dr. Za izradu Prostornog plana Crne Gore posebno je značajan veći broj sveevropskih dokumenata, inicijativa i shema Evropske Unije, kao što su: Evropska perspektiva prostornog razvoja/ESDP (1999); EVROPA 2000. i EVROPA 2000+, Lisabonska strategija (2000; 2005), Vodeći principi održivog prostornog razvoja evropskog kontinenta (CEMAT, 2000; 2003), Rezolucija Ministarske konferencije o zaštiti šuma (2003), Strategija održivog razvoja Evropske Unije (2001; 2006), Teritorijalna agenda Evropske Unije (2007), Lajpciška povelja o održivim gradovima Evrope (2007), Barse-lonska konvencija (1976-1995) i četiri prateća protokola⁴.

Na državnom nivou, planski dokumenti su: Prostorni plan Crne Gore, Prostorni plan posebne namjene, Detaljni prostorni plan i Državna studija lokacije. Prostorni plan Crne Gore donijet je 2008. godine, a Prostorni plan područja posebne namjene za morsko dobro 2007. godine. Na dinamiku izrade planskih dokumenata uticala je njihova brojnost i složenost, kašnjenja u postupku pribavljanja mišljenja od nadležnih institucija, u različitim fazama izrade, neažurnost obrađivača plana, obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava i zaključivanje novih ugovora,

⁴ Od regionalnih dokumenata, za Crnu Goru su najrelevantniji sljedeći: regionalna inicijativa INTERREG III, Mediteranska strategija održivog razvoja; CADSES/VISION PLANET; ESTIA-OSPE-SPOSE; PLANET CENS; Sporazum o energetskeoj zajednici, CEFTA 2006 i dr.

nedovoljni administrativni kapaciteti, ekonomska kriza. Doprinos izradi državnih planskih dokumenata unapređenju stanja uređenja prostora dao je Savjet za prostorno uređenje.

Kvalitet planskih dokumenata

Za unapređenje stanja u prostoru, nije dovoljan uslov planska pokrivenost i na temelju donijetih planova izdate građevinske i upotrebne dozvole, već i kvalitet donijetih planskih dokumenata, tehničke dokumentacije i zakonito sprovođenje revizije tehničke dokumentacije. Potrebni su stručni ljudski resursi, osposobljena pravna i fizička lica koja se bave ovom djelatnošću i redovan upravni i inspeksijski nadzor.

U izradu planskih dokumenata treba uključivati sve organe, privredna društva, ustanove i druga pravna lica. Lokalni planski dokument kontrolisan je od strane nadležnog državnog organa u fazi utvrđivanja nacrtu i u fazi utvrđivanja predloga. Predviđeno je propisivanje kriterijuma namjene površina, označavanje zona turizma, industrije, poljoprivrede, stambene izgradnje i drugih elemenata urbanističke regulacije. Ovaj propis, koji donosi Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, je u završnoj fazi.

Sadržina državnih (i lokalnih) planskih dokumenata obezbjeđuje plansku provjeru prostora. U tom cilju, dodatni elementi sadržine planskih dokumenata su: ekonomsko-demografska analiza, smjernice urbanističkog i arhitektonskog oblikovanja prostora, urbanističko-tehnički uslovi, smjernice za povećanje energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije, ekonomsko – tržišna projekcija, strateška procjena uticaja na životnu sredinu i dr. U procesu ažuriranja postojeće i donošenja nove planske dokumentacije neophodno je raditi na razvoju kapaciteta (posebno na lokalnom nivou i u opštinama na sjeveru Crne Gore). Potrebno je uspostavljanje integralnog informacionog sistema (katastar, prostorno planiranje, urbanizam, infrastruktura).

Kroz istraživanja za potrebe izrade prostornih i urbanističkih planova urađeno je više studija, analiza i ekspertiza, kako bi se za budući model kreirala optimalna rješenja kako za ukupni sistem i mrežu naselja, tako i za najracionalniji model populacionog razvoja, pa i svakog naselja pojedinačno. U ova istraživanja uključeni su i geografi Crne Gore, dajući značajan doprinos kompletnom sagledavanju naselja.

Prostorna organizacija grada Podgorice formirana je na osnovnu raznih regulacionih planova. Prvi poznati regulacioni plan grada izradio je 1879. godine inženjer Vorman. Za poslijeratni razvoj Titograda bila su karakteristična dva cilja: da Crna Gora na lokaciji nekadašnje Podgorice izgradi glavni grad republike i u njemu razvije sve društvene funkcije i da se gradu, regiji i republici obezbijedi savremena industrijska baza. Godine 1946. donijeta je odluka da se na ruševinama Podgorice podigne Titograd. Iste godine započela je i izrada generalnog plana, na osnovu koncepcije koja je prugu locirala zapadno od grada. Godine 1948. Ministarstvo saobraćaja je odlučilo da se pruga locira istočno od grada, pa se pristupilo formiranju novog plana. Zbog nedostatka urbanističkog kadra u Crnoj Gori, Vlada NRCG je izradu generalnog plana povjerila Saveznom urbanističkom zavodu pri Komitetu za lokalnu privredu i komunalne poslove Vlade FNRJ. Godine 1957. je usvojen generalni urbanistički plan grada, koji je izradio prof. arh. Miloš Somborski. Do 1975. godine, planom se predviđalo 45.000 stanovnika, dok se koncepcija razvoja grada zasnivala na razvoju tri grupacije međusobno povezane centrima, a činile su ih: Stara Varoš, Nova Varoš i novi dio grada preko Morače. Razdvajale su ih Morača, Ribnica i priobalni parkovski pojas. Razvojni akcenat je stavljan na novi dio grada preko Morače. Plan je nastojao da se izbjegne uticaj sjevernog vjetera i da zgrade ne budu previše izložene suncu sa zapada. Kako je Titograd rastao brže nego što je to plan predviđao pristupilo se njegovoj reviziji 1964. godine. Generalni

urbanistički plan Titograda je usvojen 1964. godine. Po ovom planu grad se razvijao u četiri osnovna reona sa pripadajućim centrima: (Kruševac, Nova Varoš, Stara Varoš i Zagorič) koji su bili organizovani na principu petnaest stambenih zajednica. Zauzimajući najkvalitetnija poljoprivredna zemljišta - Momišićko polje i Lješkopolje, plan je ekspanzivan razvoj grada predviđao na desnoj obali Morače. Glavni gradski motivi postali su Morača i Ribnica. Nezahvaćeno zemljište preko Morače i u Zagoriču, služilo je za stambenu izgradnju. Industrija je locirana na nekoliko prostornih površina. Južni djelovi grada na desnoj obali Morače, služili su za smještaj velikih radnih zona, dok se duž lijeve obale Morače razvijala industrija. Industrija koja ne zagađuje okolinu, servisi i skladišta locirani su duž Jadranske magistrale, a industrija aluminijuma na prostoru između Jadranske magistrale i Morače, Dajbaba i Srpske. Plan je vodio računa o zaštiti prirodne sredine i priobalne djelove rijeka je štitio od gradnje, ozelenjavao ih i davao im rekreativnu funkciju. Bez obzira na izvjesne nedostatke, nerealne ekonomske, saobraćajne i druge analize, GUP je kao doprinos urbanističkom planiranju, bio nagrađen nagradom oslobođenja Titograda, 1965. godine.

Uređenje građevinskog zemljišta

Alternativa tradicionalnoj ekonomiji je koncept održivog ekonomskog blagostanja. Novi način shvatanja ekonomije traži prepoznavanje i vrednovanje lokalnih resursa i potreba. Gradovi podstiču ekonomski rast kroz razvoj lokalne ekonomije, zato je jedna od osnovnih pretpostavki industrijskog razvoja izučavanje perspektiva urbanog razvoja. Gradovi su osnovni centri privrednog razvoja i čine osnovnu sponu planiranja proizvodnog restrukturiranja, urbane obnove i ekološke zaštite. U ovom kontekstu uočavaju se novije ekonomske i društvene promjene koje utiču na urbane promjene u smislu: ispoljavanja rasta potreba za

stambenim i drugim prostorom, aktiviranju atraktivnih lokacija u centralnoj zoni, napuštanja dogme o striktnoj kontroli gustina naseljenosti u stambenim zonama, konverzije stambenih zona u zone komercijalnog korišćenja, razvoja komercijalnih sadržaja u istorijskim djelovima grada, formiranje nukleusa različitih funkcija (komercijalnih, uslužnih, zdravstveno-rekreativnih i drugih) i napuštanje prakse planiranja zemljišta prema isključivo urbani-stičko-tehničkim normama.

Osnovni cilj prostornog planiranja je povećanje blagostanja društva, uz očuvanje kulturnog identiteta. To je moguće podstaći razvojem preduzetništva, zapošljavanjem i stvaranjem atraktivnih stambeno-poslovnih zona u centralnim djelovima grada. Proces urbane rekonstrukcije je paralelan sa procesom ekonomskog restrukturiranja. Polazeći od činjenice da su svi planski dokumenti „operativni“, počev od Prostornog plana Crne Gore, pa sve do lokalne studije lokacije – građevinsko zemljište je tretirano kao zemljište koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata.⁵

Uređenje građevinskog zemljišta obuhvata pripremu građevinskog zemljišta za komunalno opremanje. Za komunalno opremanje građevinskog zemljišta investitor plaća naknadu, čije uslove, način, rokove i postupak plaćanja propisuje lokalna uprava.

⁵ Realizacija planskih dokumenata obezbjeđuje se odgovarajućim „instrumentima“ zemljišne politike, koji predstavljaju osnovni uslov urbane politike uopšte. Zakonom o svojinsko – pravnim odnosima eliminisana je iz pravnog sistema društvena svojina, a za institute korišćenja i trajnog korišćenja zemljišta, koji su predstavljali kvazi vlasničku kategoriju, omogućeno je pretvaranje prava iz društvene svojine u pravo svojine, u smislu upisa na stvarne vlasnike. Ovakvo opredjeljenje omogućilo je uslove za cjelokupnu implementaciju sistema uređenja prostora, u kom je i potpuno novi status građevinskog zemljišta, konstitutivnog elementa novog sistema, a koji predstavlja osnov svakog uređenja prostora.

U praktičnoj primjeni dosadašnje zakonsko rješenje nije se pokazalo kao cjelishodno i opravdano, jer lokalne samouprave nijesu, u pogledu komunalnog opremanja, izvršavale preuzete obaveze. Sem toga, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, ubiraju se po osnovu poreza na nepokretnosti, te se vrši oporezivanje po dva osnova.

Učešće javnosti

Deklarisane vrijednosti ekološke države još nijesu ostvarene. Ostvarenje vizionarske ideje iz 1991. godine zahtijeva saradnju Vlade, lokalnih samouprava, privatnog sektora, civilnog društva, naučnih institucija i njihovu stalnu uključenost u proces kreiranja i donošenja strateških dugoročnih politika. Učešće javnosti i dostupnost informacija od važnosti za životnu sredinu i održivi razvoj su neophodni da bi se došlo do trajne edukacije i suštinske promjene u načinima života svih građana.

Učešće javnosti je neizostavni segment i politike uređenja prostora koja, predstavlja odraz reforme sistema upravljanja prostorom, odraz demokratizacije društva, sistema. Ovaj institut inkorporiran je kroz Zakonom utvrđeno načelo, da svako ima pravo da, u skladu sa zakonom, bude obaviješten o poslovima uređenja prostora, da daje inicijative, mišljenja ili na drugi način učestvuje u ovim poslovima. Ovo načelo razrađeno je, na odgovarajući način, kroz: izvještaj o stanju uređenja prostora, program uređenja prostora, način i postupak donošenja planskih dokumenata, objavljivanje odluke o izradi planskog dokumenta, urbanističko tehničkih uslova, upravnih i ostalih akata (uključujući i akte inspekcijskog nadzora) izdatih u postupku izgradnje objekata, licenci - na sajtu organa državne odnosno lokalne uprave. U toku javne rasprave povodom usvajanja Prostornog plana Crne Gore (2008) od strane javnosti odbačen je dirigovani pokušaj da se prostorni plan, po značaju, stavi iza sektorskih strategija.

Subjekti izrade regulacionih dokumenata

Jedna od barijera u procesu izrade planskih dokumenata, bili su i relativno oštri uslovi koje su „planerske kuće“ morale ispunjavati da bi se mogle baviti ovom djelatnošću. Planski dokument može da izrađuje privredno društvo, koje je upisano u Centralni registar Privrednog suda, za obavljanje djelatnosti izrade planskih dokumenata i ima odgovornog planera. Pravilnikom o načinu i postupku izdavanja i oduzimanja licence i načinu vođenja registra licenci („Službeni list CG“, broj 68/09), propisan je način i postupak izdavanja i oduzimanja licence.

Predviđeni su isti uslovi za strana kao za domaća pravna i fizička lica. Sem toga, Zakonom je data mogućnost korišćenja licence izdate stranom licu u matičnoj državi, s tim što je takvu licencu potrebno prethodno ovjeriti. Procedure izdavanja licenci su brze i efikasne. Do sada je, za djelatnost izrade planskih dokumenata, izdato 37 licenci za privredna društva i 111 licenci za fizička lica. Izdate su, u oblasti izgradnje objekata, i 1722 licence za fizička lica i 586 licenci za privredna društva. Time je stvorena solidna institucionalna i kadrovska baza za obavljanje djelatnosti uređenja prostora i izgradnje objekata.

Ukazala se i potreba utvrđivanja odgovornosti za štetu, kao i osiguranje od odgovornosti, koje proizilaze iz obavljanja djelatnosti izrade planskih dokumenata. Neophodna je efikasna i energična kontrola ispunjavanja uslova za izradu planskih dokumenata i izgradnju objekata, kao i preduzimaje mjera oduzimanja licenci privrednim društvima i fizičkim licima, koja ne ispunjavaju propisane uslove. Za primjenu savremenih planersko-upravljačkih metoda, neophodni su adekvatno obučeni kadrovi i institucionalizacija samog procesa u okviru opštine, koja bi vremenom evoluirala u javnu razvojnu agenciju, u skladu sa uzorima u EU.

Informacioni sistem

Formiranje i vođenje dokumentacione osnove i informacionog sistema o prostoru predstavlja osnovni segment uređenja prostora i čini bitnu operativnu pretpostavku za donošenje kvalitetnih, održivih planskih dokumenata. Crna Gora će svoj statistički sistem prilagoditi evropskoj shemi/sistemu statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS), a kandidovaće se i za uključivanje u ESPON2 (2007-2013). Vlada Crne Gore propisuje sadržaj i način vođenja dokumentacione osnove, kao i sadržaj i način vođenja informacionog sistema. Radi se, naime, o dokumentacionoj osnovi i informacionom sistemu koji je jedinstven za nadležni državni organ i za lokalne organe uprave.

Otvorenost ka budućem razvoju

Regionalni upravljački i planski nivo je jednako važan i kao mogućnost za uspješnije uključivanje u procese evropske saradnje i integracije. Crnu Goru opterećuje neefikasno korišćenje prostora, gradnja objekata bez poštovanja standarda o energetske efikasnosti, loša infrastruktura (GCI 93 – prosjek EU 38), nepovoljan odnos GCI (Global Competitiveness Index) i infrastrukture(62/93) u odnosu na EU (35/38), nepostojanje adekvatnih principa i standarda u arhitekturi i građevinarstvu koji obezbjeđuju održavanje identiteta sredine, neplanska izgradnja sa posljedicama konurbacije, vrlo nizak procenat korišćenja poljoprivrednog zemljišta, neadekvatna urbanistička rješenja i pretjerana urbanizacija primorskog pojasa, neovlašćena gradnja... Zbog toga treba da ima u budućem razvoju sljedeće prioritete:

- Građevinski sektor kao dominantan oblik nadgradnje prostora uskladiti sa FIDIC-ovim uzansima (International Federation of Consulting Engineers).

- Uspostaviti pravila građenja (building code-a) i dosljedno ih primjeniti.

- Obezbijediti upotrebu savremenih i ekološki upodobljenih materijala i tehnologija građenja.

- Osposobiti inspekcijske službe.

- Zabraniti gradnju objekata za stanovanje koji proizvode CO₂.

- Trajno zabraniti preusmjeravanje poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, za stambenu i industrijsku gradnju.

- Poreskim mehanizmima sankcionisati nekorišćenje ili neadekvatno korišćenje prostornih resursa.

- Razvoj uravnoteženog policentričnog sistema i novog odnosa urbana – ruralna sredina.

- Racionalno upravljanje i zaštita prirodnog i kulturnog nasljeđa po principima

- ESDP-a (European Sustainability Development Perspective) (održivi razvoj).

- Zabraniti visoku koncentraciju stanovanja.

- Stvoriti uslove za ravnomjerno i namjensko korišćenje prostora.

- Afirmisati princip teritorijalnog kapitala.

Održivi razvoj podrazumjeva integralnost i komplementarnost razvojnih procesa, principa i politika ne samo na relaciji čovjek-priroda već i u odnosima čovjek-čovjek i čovjek-društvo bez ugrožavanja mogućnosti, potreba i interesa budućih generacija. Drugim rječima održivi razvoj obuhvata socijalnu heterogenost i kulturni diverzitet.

Zaključak

Sagledavanje različitih procesa i činjenica i organizovanje prostornog razvoja u smislu dugoročnih zahtjeva je moguće jedino ako se slijedi opredjeljenje za održivi razvoj. Oblast uređenja

prostora, definisano je, mora biti usklađena sa posebnim propisima iz oblasti zaštite životne sredine, zaštite kulturne i prirodne baštine, racionalnog korišćenja energije i energetske efikasnosti, kulturno-istorijskog razvoja, stvorenog i prirodnog nasleđa, tla, vazduha, šuma, voda, zdravlja, kao i zaštite od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća, infrastrukturnih objekata mreža, sportskih, turističkih i objekata posebne namjene i njihove infrastrukture.

Izvori i literatura

Izvori:

1. Prostorni Plan Crne Gore do 2020. godine, Podgorica 2008.
2. Vodoprivredna osnova Republike Crne Gore, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Podgorica 2001.
3. Zelena strategija Crne Gore 1991 – 2000, razvoj agrara na osnovama tržišnog privređivanja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Titograd 1992.
4. Projekat: Pravci razvoja Crne Gore ekološke države – finalni izvještaj. Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd 1997.
5. Prostorno plan SR Crne Gore – nacrt plana, Republički zavod za urbanizam i projektovanje, Titograd 1984.

Literatura:

1. Bakić Radovan: *Prostorno planiranje, demografski i geografski aspekti*, Univerzitetska riječ, Nikšić 1988.

-
2. Bulić Zlatko: Biljni svijet Crne Gore, Zbornik radova sa naučnog skupa Crna Gora, ekološka država, Podgorica 1993.
 3. Ivanović Zdravko: *Gradovi-komunalni centri Crne Gore*, Geografski institut „Jovan Cvijic“, knjiga 32, Beograd. 1979.
 4. Ivanović Zdravko: *Urbano-geografske promjene u razvitku Titograda*, Titograd. 1974
 5. Borislav Stojkov, *Metode prostornog planiranja*, Geografski fakultet, Beograd 2000.
 6. Vasović Milorad i Jovan Petrović: Regionalna podjela Crne Gore, monografija – Crna Gora, „Književne novine“, Beograd 1976.
 7. Kićović M. Dragomir, *Turizam i zaštita prirode Gornjeg Polimlja*, UNIREKS, Nikšić, 1995.