

NEFORMALNA GRADNJA U CRNOJ GORI

Miroslav Doderović
Zdravko Ivanović

Informally built settlements in Montenegro have existed and been created continuously and their number has increased rapidly in the recent history, during the nineties. Such situation is mainly the consequence of insufficient and inadequate planning documentation, demographic processes, economic situation of the State and population, inadequate control (state and local), inadequate administrative capacities, lack of sense of responsibility of the informal constructors for the public property, etc. Massive informal construction disrupts the very essence of life in an organised society and every sense of spatial planning. Informal construction permanently changes and destroys space and directly diminishes both present and future development possibilities.

U manjem ili većem obimu problematika bespravne gradnje prisutna je u gotovo svim gradovima zemalja centralne i istočne Evrope, mada se uglavnom vezuje za bivše jugoslovenske republike i Albaniju, koje su pronalazačenje rješenja svojevremeno prepoznale kao zajednički interes. Po bečkoj Deklaraciji o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi¹,

¹ *Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe*,

potpisanoj 2004. godine od strane nadležnih ministara Albanije, Makedonije, Crne Gore i Srbije, postavljen je cilj da se do 2015. godine sprovedu odgovarajuće mjere sanacije zatečenog stanja, pri čemu je poseban naglasak stavljen na „neformalna naselja koja iz raznih razloga ne odgovaraju uslovima za legalno priznavanje, izgrađena mimo odgovarajuće formalne procedure koja se tiče legalnog vlasništva, prenosa vlasništva, kao i mimo propisa izgradnje i urbanističkih uslova“. Za prostor jedne zemlje najgora od svih mogućih urbanizacija je tzv. „investitorska urbanizacija“. To je kada investitor misli da je lokacija koja mu se sviđa ili koju ima najbolje upotrebljiva vrijednost jedne lokacije baš za ono što on misli, a da za to nije urađena nijedna analiza. Odgovor institucija je promjena planske dokumentacije, naravno potpuno u skladu sa željom investitora.

Kako definisati neformalnu gradnju

U pravnom smislu smatra se i protivpravnom gradnjom za koju nije moguće dobiti građevinsku dozvolu, a nezakonitom gradnjom mogla bi se podrazumijevati ona gradnja za koju je moguće dobiti građevinsku dozvolu, ali je investitor nije tražio. Dakle, to je gradnja bez građevinske dozvole odnosno bez propisane pravno tehničke dokumentacije. Iako je njena definicija jednostavna, nisu odmah prepoznatljive i sve posljedice takve gradnje. Kompleksan splet uzročno-posljedično povezanih političkih, društvenih i ekonomskih faktora tranzicionog procesa uslovio je da neformalni objekti u našoj zemlji pripadaju veoma širokom dijapazonu s aspekta namjene (stambeni, poslovni, industrijski, itd.), veličine (od skromnih prizemnih jednopородičnih kuća do višespratnih urbanih vila), uslova stanovanja (od nehygijenskih stambenih jedinica do luksuzno opremljenih), lokacije (od grad-

Ministerial Conference on Informal Settlements in South Eastern Europe, Beč, 28. septembar 2004.

nje u predgrađima do nadogradnji i dogradnji u užem centru grada), ali i osnovnog cilja izgradnje (od zadovoljavanja egzistencijalnih potreba do demonstracije ekonomske nadmoći). Neformalna gradnja je proces poznat u različitim društveno-političkim uređenjima, ali gotovo nepoznat u industrijski razvijenim, civilizovanim društvima bogatih pojedinaca i kolektiva. U društvima u razvoju, a posebno u onima ispod praga siromaštva, javlja se kao masovni fenomen. Na osnovu navedenog može se zaključiti da se i na našem stepenu razvoja neformalna gradnja može smatrati fenomenom koji je moguće smanjiti određenim propisima, ali koji će nestati tek u budućnosti kada se stvori kritična masa kapitala, a država uspješno preuzme regulatornu ulogu. Neformalno izgrađena naselja u Crnoj Gori su postojala i nastajala neprekidno, no njihov broj se u novijoj istoriji naglo povećao tokom devedesetih godina prošlog vijeka. Ovakva situacija velikim dijelom je posljedica nedovoljne i neadekvatne planske dokumentacije, demografskih procesa, ekonomskog statusa države i stanovništva, planske „nepokrivenosti“, neadekvatnog nadzora (državnog i lokalnog), neadekvatnih administrativnih kapaciteta, manjka odgovornosti neformalnih graditelja za državno dobro itd. U osnovi, svaka neformalna izgradnja ne samo da predstavlja protivpravno prisvajanje prava raspolaganja i korišćenja zemljišta, već, tipično, i izbjegavanje plaćanja nadoknada za razne oblike korišćenja javne infrastrukture, čime se troškovi prebacuju na one aktere koji grade i rade u skladu sa zakonom. Atraktivnost i profitabilnost priobalnog područja obilježava svjetski trend litoralizacije tj. preseljavanja stanovništva u ova područja, što je dodatno podsticalo neformalne graditelje. Problem u Crnoj Gori predstavlja neformalna gradnja na najatraktivnijim područjima, uz morsku obalu, u zaštićenim prirodnim područjima, pri čemu se dešava da cilj neformalne izgradnje nije rješavanje egzistencijalnih pitanja, već sticanje materijalne koristi, uglavnom na štetu javnog interesa i uz ugrožavanje javnih dobara. Neformalnom, u osnovi

nekvalitetnom gradnjom, neodgovarajućim oblikovanjem objekata, zauzimanjem i usitnjavanjem poljoprivrednih parcela, nelegalnim priključivanjem na komunalnu infrastrukturu, dakle nizom suprotnosti koje obilježavaju svaku neformalnu gradnju, poništava se temeljna racionalnost planiranog korišćenja prostora. Osim gradnje bez građevinske dozvole, vrlo je raširena i gradnja suprotno građevinskoj dozvoli, u kojoj investitori najčešće velikih objekata odstupaju od građevinske dozvole u smislu promjene gabarita ili namjene objekta.

Na neformalnu gradnju bitno utiču političke i socijalne prilike

Neformalna gradnja je bila izrazito aktuelna devedesetih godina. Tada su „iznikla“ cijela naselja sa neformalno podignutim objektima. Nepovoljna ekonomska situacija i komplikovana procedura za dobijanje građevinske dozvole za sopstveni krov nad glavom bili su polazna tačka za gradnju neformalnih stambenih objekata, od temelja. Nedostatak posla u slabije razvijenim dijelovima Crne Gore doveo je do raseljavanja stanovništva u ekonomski razvijenija područja. Imigracioni procesi, nedostatak stambenog prostora kao i socijalna nestabilnost stvarali su potrebu za gradnjom kuća u više faza i sopstvenim radom, pa je siromašno stanovništvo smatralo projekat i građevinsku dozvolu troškom koji se iako uz izvjestan rizik, može izbjeći. Tu je prvenstveno riječ o društvenim slojevima koji nemaju mogućnost zakonskim putem ostvariti „krov nad glavom“, a kako su se pitanja socijalne izgradnje stanova rješavala presporo, taj problem je postajao sve veći. Primjetan je i nedostatak boljeg načina čuvanja ušteđevine (kupovanje akcija, ulaganje u privredne poduhvate) pa se kapital usmjeravao u jedini mogući vid preduzetništva – izgradnju objekata. Odnosno, mnogi su ulaganje u izgradnju stambenih objekata vidjeli kao priliku za ostvarenje

brze zarade, bilo od kapitalne dobiti, bilo od sezonskih prihoda, bilo od zakupa. Razvoju stambenog buma i brzom razvoju neformalne gradnje doprinijelo je to što su porezi na kapitalnu dobit i nasljedstvo bili jednaki nuli, a na prihod od zakupa se primjenjuje stopa od 15%, pod uslovom da se 40% oduzima za održavanje.

Pored naslijeđenih problema u domenu funkcionisanja stambenog sektora i spleta poremećenih političkih i društveno-ekonomskih relacija na početku tranzicije, kao neposredni i višestruki razlozi izuzetno intenzivnog razvoja i reprodukcije bespravne gradnje u gradovima Crne Gore tokom postsocijalističkog perioda izdvajaju se sledeći:

- smanjenje privrednih aktivnosti, progresija ekonomske krize, povećanje stope nezaposlenosti i osiromašenje populacije;

- migracije stanovništva iz ratom zahvaćenih područja i porast broja stanovnika koji nisu imali materijalne mogućnosti da na legalan način riješe svoje stambeno pitanje;

- privatizacija društvenih stanova, izvedena i kroz diskriminaciju velikog broja zaposlenih u društvenom sektoru, koji nisu bili nosioci stanarskih prava, a od čijih se dohodaka ranije izdvajalo za obavezan stambeni doprinos;

- nedostatak preventivnih stambenih politika i strategija, posebno s aspekta nepostojanja adekvatnih mehanizama za razvoj socijalnog stanovanja;

- zastarjeo i nefleksibilan sistem i koncept urbanog planiranja i nedovoljna kompatibilnost važeće planske dokumentacije sa dinamičnim potrebama procesa tranzicije i djelovanjem tržišne ekonomije;

- razvoj „sive ekonomije“ kao dominantnog egzistencijalnog modela;

- intenzivnije ulaganje kapitala u stambenu izgradnju usljed ekonomske nesigurnosti (posebno tokom 1990-ih) i nerazvijenosti sekundarnog stambenog tržišta;

- korupcija i monopol u administraciji i javnim komunalnim službama i neefikasnost pravnog sistema koji bi to sankcionisao;
- visoke cijene građevinskog zemljišta i duga i skupa procedura ishodovanja građevinske dozvole;
- konstantno političko tolerisanje i generisanje bespravne izgradnje kao neformalnog oblika socijalne politike;
- nepostojanje evidencije bespravno izgrađenih objekata i odlaganje razrade modela legalizacije.

Suština problema urbanog planiranja na Crnogorskom primorju je za koga se ono planira, to jest za crnogorsku vlast koja je uništila i rasprodala nekad jaku privredu, a čija se sada sva strategija svodi na „prodaju što više prostora na primorju strancima“. Doprinos zakonske regulative intenzivnom razvoju bespravne gradnje je izuzetno velik. Tolerantan odnos države tokom postsocijalističkog perioda, praćen konstantnim izostankom implementacije propisanih mjera i odredbi iz važećih zakona, uslovio je stvaranje veoma velikog obima i raznovrsne tipologije nelegalnog građevinskog fundusa. S obzirom da dosadašnji pokušaji sprečavanja neformalne produkcije objekata i djelimičnog rješavanja akumuliranih problema kroz postupak njihove legalizacije još uvijek nijesu dali vidljive rezultate, analiza primjene zakonske regulative predstavlja osnov za razumijevanje intenzivnog razvoja ovog trenda. Problemi koji su posebno izraženi u samom sistemu planiranja, a koji pogoduju razvoju negativnih trendova su: zastarjelost dijela planske dokumentacije, nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima, nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za pripremu potrebne prostorno planske dokumentacije, kao i slabosti u sistemu sprovođenja planova (odnosno nepoštovanje planova). Pokazuje se da Crna Gora nema administrativnih kapaciteta da svoj prostor planira na 24 mjesta (opštine). Kao poseban i specifičan generator neformalne gradnje u ranijem periodu prepoznaje se i pravna

regulativa. Neefikasno procesuiranje primjera uzurpacija državne imovine izgradnjom bespravnih objekata rezultiralo je ekspanzijom gradnje na državnom zemljištu, što je u velikoj mjeri uticalo na narušavanje namjene površina utvrđene u planovima višeg reda.

Neformalna gradnja je ranije tretirana kao prekršaj, a priključenje na infrastrukturne sisteme nije sankcionisano, pa su neformalni graditelji bez bojazni od sankcija pristupali građenju ovih objekata. Takođe, bilo je razmišljanja na temu posebnog zakona temporalnog karaktera koji bi se odnosio na regularizaciju objekata građenih bez potrebnih dozvola. Izmjena i dopuna Krivičnog zakonika (iz jula mjeseca 2008. godine), bila je prilično duga i stimulatívna za investitore ovih objekata da ne poštuju propise.² Kao poseban razlog za izbjegavanje redovne procedure pribavljanja građevinske dozvole bilo je i finansijsko opterećenje investitora troškovima opremanja građevinskog zemljišta, a što je najčešće bilo opravdanje za pristupanje neformalnoj gradnji. U više navrata posljednjih desetak godina, a posebno posljednje dvije godine, sa lokalnim samoupravama, kao isključivo nadležnim za određivanje postupka, načina i rokova opremanja građevinskog zemljišta, iz resora uređenja prostora razgovaralo se na temu kontinuiranog prikupljanja

² Kriminalizacija nelegalne gradnje je imala ograničeno, preventívno dejstvo. Krivične prijave podnose se uglavnom protiv vlasnika individualnih objekata, dok veliki projekti i dalje izmiču „ruci pravde“. Inertnost policije i tužilaštva da proaktivno djeluju kada je u pitanju ovo krivično djelo rezultira da, nakon čuvene „Zavale“, imamo desetine primjera sinhronizovanog djelovanja opštinskih administracija i investitora u kršenju zakona i propisa. Što se tiče inspeksijskog nadzora, novost je uvođenje inspekcije za zaštitu prostora, koja je trebalo da bude neki novi front za odbranu prostora. U stvarnosti se desilo kao i sa prethodnim inspekcijama – nedovoljna opremljenosti i mali broj inspektora. Uticaj nadzora na terenu je zanemarljiv u odnosu na brzinu i spremnost nelegalnih graditelja da osvoje prostor i ostvare profitne interese.

(plaćanje na 10 i više godina) sredstava „komunalija“ – a za šta još u lokalnim samoupravama ne postoji raspoloženje. U Ministarstvu službeno barataju sa oko 40.000 divljih objekata, dok neslužbeno procjenjuju da ih zapravo ima 80.000-120.000. U tom nelogičnom rasponu – koji, ukoliko je istinit, obuhvata objekte u kojima živi, boravi ili dolazi na posao aproksimativno trećina crnogorskog stanovništva – kriju se odgovori, ne samo o razmjerama urbanističke katastrofe i trajnoj devastaciji prostora, korupciji, nezakonitom bogaćenju i mogućem „pranju novca“, već i o moćnom instrumentu kontrole biračkog tijela. Naravno, u slučaju urbanizma državni/opšti/javni interesi kao što su održiva valorizacija prostora, zapošljavanje, ekonomski rast i razvoj lokalnih zajednica, često se koriste za maskiranje profitnih interesa „strateških investitora“ a nerijetko i samih javnih funkcionera povezanih sa njima. Na taj način projekti poput brana na Morači postaju praktično humanitarne inicijative koje će da dovedu do masovnog zapošljavanja svih nezaposlenih građana Crne Gore, do procvata turizma, stočarstva i poljoprivrede na sjeveru. Naravno, radi se o neistinama koje su vješto upakovane kako bi se pridobila podrška javnosti za projekte koji apsolutno nemaju uporište u javnom interesu. Izgradnja kompleksa *Vista* između Bara i Ulcinja nema apsolutno nikakve veze sa razvojem lokalne zajednice, jer se radi o stanovima i vilama koje će generisati jednokratni prihod i to samo za vlasnike projekta. Identična argumentacija je korišćena i prilikom nelegalne izgradnje kompleksa *Astra Montenegro* na Zavali koji je i od crnogorskih zvaničnika promovisan kao „prekretnica u tu rističkom razvoju Budve“ i kao „projekat koji će imati višestruke-multiplikativne ekonomske benefite za lokalnu zajednicu“. Sada je svima jasno da se radilo o neviđenoj količini gluposti kojom su zvaničnici nadležnih institucija pokušali da opravdaju kršenje zakona od strane „strateških investitora“. Državne institucije, u ovom slučaju Ministarstvo uređenja prostora, nemaju interes da

se bave slučajevima takozvane „krupne“ nelegalne gradnje jer se ona, po pravilu, dovodi u vezu ili sa nekim visokim javnim ili političkim funkcionerom, ili sa moćnim pojedincima koji su bliski vladajućim krugovima. Cij svega ovoga bi trebalo da bude da se bolje i kvalitetnije živi u našim gradovima, a ne da se više gradi. Turizam ubijaju svi oni brojni natpisi „stanovi na prodaju“ na svakom dijelu primorja. Mora se jasno reći ko je kriv za ovakvo neodrživo stanje jer se i čovjek može liječiti tek ako se zna od čega je obolio. Zakon „ponižava građevinsku struku“, odnosno preko 1.600 građevinskih inženjera u državi, jer je neprimjenljiv bez dokumentacione osnove u prostoru koju Crna Gora nema, kao i time što njime nije definisana jasna odgovornost Vlade za njegovo sprovođenje, iako je ona sebi pribavila sve instrumente da gazduje prostorom. Zakon koji je pripremio kabinet ministra održivog razvoja i turizma Pavla Radulovića predviđa ukidanje sve postojeće planske dokumentacije na lokalnom nivou, a čitav prostor u državi planiraće Vlada kroz izradu Prostornog plana Crne Gore i Plana regularizacije (2017). Ukidaju se i građevinske dozvole, kao i gotovo svaka nadležnost lokalnih uprava u gazdovanju svojim prostorom, a zakon ima ambiciju da legalizuje sve što se od oko 100 hiljada divljih objekata koliko ih sada ima, bude moglo uklopiti u planove i čiji vlasnici do određenog roka prijave te objekte. Ovo je primjer pravnog avanturizma koji ima tri cilja: da dozvoli onima koji su u vezi sa vlašću da lako realizuju svoje investicione ideje po Crnoj Gori, da utiče na rezultate svih budućih izbora jer je ovakav nacrt poziv svima na bespravnu gradnju koju će vlast kasnije legalizovati „naplaćujući“ to u novcu /glasovima, te da bude sredstvo održavanja vlasti po svaku cijenu i uzimanja svega što se može uzeti, dok ta vlast bude trajala.

Posljedice neformalne gradnje na prostoru Crne Gore

Neformalna gradnja u dugoročnom smislu trajno mijenja i uništava prostor i direktno smanjuje kako sadašnje, tako i buduće razvojne mogućnosti. Poseban problem je neformalna dogradnja postojećih objekata ili čitavih prostornih cjelina, jer se njome na drugi način urušavaju postojeće i stvorene vrijednosti i značajno narušava uspostavljeni red i način funkcionisanja naselja. Korisnici takvih područja se sukobljavaju, raste psihička napetost, smanjuje se kvalitet osnovnih životnih uslova (osunčanost, svjetlost, pristup objektu, zakrčene ulice automobilima, povećana buka i dr). Time se mijenja i osnovna funkcija naselja, mijenjaju se urbanistički standardi gradnje, a potrebna infrastruktura je nedovoljnog kapaciteta ili je nema. Životni prostor obilježava apsolutni poremećaj, a red u prostoru, koji je smisao svakog urbanističkog plana se gubi ili je dugoročno izgubljen. Javnost je po pravilu za red, zakonitost i pravnu sigurnost, ali kada je u pitanju sankcionisanje neformalne gradnje građani i javnost su manje odlučni. Neformalni graditelj koji ugrožava interes neposrednog susjeda, zajednice, javni interes, funkcionalno korišćenje javnih površina, teško prihvata da se na njega primjene sankcije uklanjanja neformalnog objekta. Nažalost, još uvijek se teško mijenja shvatanje neformalnih graditelja da je brže i jednostavnije izgraditi objekat bez građevinske dozvole i na zemljištu koje nije urbanizovano. Za određivanje mjera relevantnih za rješavanje problema izuzetno velikog broja nelegalno podignutih objekata, potrebno je napraviti razliku između dvije vrste bespravne gradnje – klasične i uzurpatorske. Klasična bespravna gradnja se odvijala na sopstvenoj parceli, uz poštovanje regulacione linije i urbanističkih normi, preduzimala se radi rešavanja stambenog

pitanja sopstvenog domaćinstva i nije bila namenjena prodaji. Ona je zapravo predstavljala odgovor na nemogućnost obezbeđenja adekvatnog stambenog prostora u vrijeme urbane krize. Uzurpatorska gradnja je, sa druge strane, najčešće inicirana na osnovu protivpravno izdatih ili nepotpunih dozvola, zauzima tuđe zemljište, nezakonito je priključena na komunalnu infrastrukturu, nije poštovala urbanističke norme, a prevashodni cilj joj najčešće bio brzo sticanje neprimjereno visokog profita. Njenoj pojavi doprinio je i splet političko-koruptivno generisanih pritisaka, evidentnih u građevinskom sektoru tranzicionog društva koje karakterišu nerazvijene institucije i neadekvatna primjena prava. Imajući u vidu različite svrhe klasične i uzurpatorske neformalne gradnje, prilikom evidentiranja objekata i obrade zahteva za legalizaciju neophodno je uzeti u obzir činjenicu da bespravni graditelji pripadaju različitim ekonomskim kategorijama i društvenim slojevima – od najsiromašnijih do onih izuzetno bogatih, moćnih i politički uticajnih.

Iz navedenog se može zaključiti da je, usled uticaja specifičnih društveno-ekonomskih faktora *tranzicije bez tranzicije*, inicirana i **rezidencijalna suburbanizacija**. Ona se manifestovala na dva načina – klasičnom bespravnom gradnjom u cilju rješavanja egzistencijalnih problema i uzurpacijskom bespravnom gradnjom luksuznih objekata. Za razliku od gradova većine zemalja centralne i istočne Evrope, gdje je formiranje zona elitnijeg stanovanja u rubnim područjima bilo legalno i pratilo je razvoj postsocijalističkog urbanog društva, u Podgorici su ih izgradili „dobitnici“ tranzicije, koji su se prostorno izdvojili kroz uzurpaciju građevinskog zemljišta, odnosno putem demonstracije svoje ekonomske i političke moći.

U „sivu zonu“ može se uvrstiti i legalna gradnja na užem

gradskom području, za koju su izdate odgovarajuće dozvole, ali koja u pojedinim segmentima nije izvedena u skladu sa planskom dokumentacijom, važećim propisima i standardima ili uz poštovanje estetskih kriterijuma i osnovnih kodeksa arhitektonske i urbanističke struke. Ona je nastala kao rezultat spleta političkih i profitno-koruptivnih pritisaka i obuhvata čitav spektar građevinskih poduhvata različitih razmjera – od dogradnji i nadogradnji do realizacije stambenih i poslovnih objekata površine od više stotina ili hiljada kvadratnih metara. Uzurpacija javnih i privatnih površina i nepoštovanje vertikalne regulacije, propisane spratnosti ili gabarita, kao i stepena zauzetosti i indeksa izgrađenosti parcela, samo su neke od manifestacija postsocijalističke graditeljske prakse u Podgorici. Ono što je državi „pošlo za rukom“ jeste da, naročito u primorskoj regiji, donese „brdo“ planske dokumentacije u kojoj se ništa ne planira, već samo konstatuje stanje na terenu. Primjer je Budva koja je kapitulirala pred željama investitora i njihovim vezama sa vlašću na lokalnom i nacionalnom nivou. Dakle, kapital, rođačke i politične veze, nedostatak političke volje za stvarnu borbu protiv nelegalne gradnje su neki od elemenata i faktora na koje mogu da računaju „strateški investitori“ koji su voljni da ulažu, ali ne i da poštuju zakon. S druge strane, obrazac ponašanja lokalnih i nacionalnih „odličnika“ i „specijalaca“ zaduženih za donošenje politika i kontrolu sprovođenje zakona često dovodi u zabunu - da li ti ljudi rade za državne organe ili za investore? Svaki od gradova Crne Gore ima svoje specifičnosti. Opština Bar, na primjer, je imla gradonačelnika koji ima sopstvenu građevinsku kompanju koja nelegalno gradi na teritoriji Bara i izrađuje plansku dokumentaciju kojom legalizuje svoju nelegalnu gradnju. Za Bar je karakteristično i da bivši gradonačelnik nije vidio problem u tome što se prvo gradi pa onda planira i dobija građevinska dozvola. Za Budvu je, osim

što je svojevrsna metropola nelegalne gradnje, karakteristično i to što su lokalne institucije praktično zarobljenje rođačkoko-kumovsko-partijskim vezama jedne porodice čiji članovi u opštini i lokalnom katastru zauzimaju ključne pozicije važne za urbanizam. Budva će uz termin „budvanizacija“ svakako ući u neke udžbenike kao fenomen i prikaz najcrnjeg scenarija koji je moguć i koji se desio u oblasti prostornog planiranja. Konačno, Podgorica predstavlja „Crnu Goru u malom“ gdje možete susresti sve vidove nelegalne gradnje, počevši od trošnih udžerica, do luksuznih stambeno poslovnih zdanja. I upravo je zbog toga u Podgorici najlakše uvidjeti koji su dometi borbe protiv nelegalne gradnje i zaključiti da se zakon uglavnom sprovodi nad individualnim objektima, dok se krupnim investitorima objekti po pravilu legalizuju. Ono što je specifikum Podgorice i što se do sada promovisalo kao svojevrsni „servis“ za investitore, jeste lokalni parlament. Ovo tijelo već duži niz godina služi kao obična glasačka mašinerija koja je za to vrijeme usvajanjem planova legalizovala na stotine hiljada nelegalnih kvadrata i usrećila mnoge investitore koji su na taj način abolirani. U poslednje dvije decenije na Žabljaku je bez ikakve dozvole podignuto više od 1.000 kuća i dva hotela. Uprava Javnog preduzeća Nacionalni parkovi Crne Gore predložila je da se sela Motički Gaj, Razvršje i Pošćenski kraj, na južnim padinama Durmitora, blizu Žabljaka, isključe iz Nacionalnog parka Durmitor i predaju na upravljanje lokalnoj samoupravi opštine Žabljak. Uzimajući u obzir akumulirane negativne posljedice bespravne gradnje u Crnoj Gori, koje se prvenstveno odnose na povećanje troškova funkcionisanja grada i poremećaj koncepta racionalnog urbanog razvoja, ali i za potrebe adekvatne kontrole procesa legalizacije, postlegalizacijske sanacije i unapređenja kvaliteta stanovanja u neformalnim objektima **i naseljima neophodno je uraditi sledeće:**

- precizno definisati kriterijume u skladu sa kojima će se donijeti odluka o legalizaciji ili rušenju konkretnog objekta;

- uspostaviti tipologiju bespravne gradnje (prostorno-fizičku, lokacionu, socijalnu, ekonomsku, itd) i napraviti razliku između klasične i uzurpatorske prilikom određivanja načina intervencije i/ili troškova legalizacije, tj. izvesti diferencijaciju na osnovu svrhe i/ili namjene zbog koje je objekat podignut (tzv. *selektivna legalizacija*);

- osmisliti koncept sanacije različitih posljedica bespravne gradnje na okruženje i dalji prostorni razvoj, posebno kada je riječ o nelegalnoj prenamjeni poljoprivrednih, zelenih ili površina od javnog interesa (degradacija prirodnih vrijednosti);

- izvesti projekciju troškova neophodnih za sanaciju, rekonstrukciju i opremanje legalizovanih naselja komunalnom infrastrukturom (ili za njeno modernizovanje i poboljšanje), pri čemu prioritet treba dati područjima sa ne higijenskim uslovima stanovanja zbog epidemiološkog rizika;

- osmisliti strategiju uvođenja objekata društvenog standarda u legalizovana naselja;

- obezbijediti adekvatno funkcionisanje administrativnog mehanizma kontrole dalje izgradnje u legalizovanim stambenim naseljima.

Bespravna gradnja, zastupljena u različitim oblicima i obimu, jedna je od prepoznatljivih karakteristika razvoja svih gradova u Crnoj Gori tokom postsocijalističkog perioda. Više od tri decenije tolerisana i nekažnjavana, bespravna gradnja je izazvala različite promjene u društveno-prostornoj strukturi gradova, koje su velikim dijelom ireverzibilnog karaktera. Njihove negativne posljedice su višestruke i prvenstveno se odnose na dugoročne efekte nelegalnog zaposjedanja i uzurpacije javnog i privatnog dobra, kao „naličja pseudourbanizacije“. Na primjeru Podgorice i Budve pokazano je da je ovaj trend između ostalog

doveo i do rezidencijalne suburbanizacije – dok su zauzimanjem poljoprivrednog zemljišta na rubnim gradskim područjima nastala nedovoljno infrastrukturno opremljena neformalna stambena naselja, koja su neusklađena sa planskom dokumentacijom i u kojima je standard stanovanja neprimjeren savremenim zahtjevima, na ekskluzivnim lokacijama formirane su polu-ilegalne ili ilegalne suburbane oaze za imućnije stanovništvo, koje su izgrađene na bazi ličnih privilegija ili na pretpostavci nedosljednog sprovođenja zakonskih sankcija. Ovim procesima ne samo da je poremećen koncept racionalnog razvoja grada, narušena urbana forma i data naznaka urbanog rasplinjavanja, već je stvorena i prostorna segregacija između „dobitnika“ i „gubitnika“ tranzicije.

Zaključak

Crna Gora je postala prva ekološka država na svijetu usvajanjem Deklaracije na Žabljaku 20. septembra 1991. godine. Neformalna gradnja je bila izrazito aktuelna devedesetih godina. Tada su „iznikla“ cijela naselja neformalno podignutih objekata. Razvoju stambenog buma i brzom razvoju neformalne gradnje doprinijelo je to što su porezi na kapitalnu dobit i nasljedstvo bili jednaki nuli, a na prihod od zakupa se primjenjuje stopa od 15%, pod uslovom da se 40% oduzima za održavanje. Neformalna gradnja u dugoročnom smislu trajno mijenja i uništava prostor i direktno smanjuje kako sadašnje, tako i buduće razvojne mogućnosti. Na osnovu prethodno navedenog može se zaključiti da je tradicija neformalne gradnje tokom postsocijalističkog perioda ostavila izrazite, višestruko negativne i uglavnom ireverzibilne posljedice po dalji tok urbanog razvoja u postsocijalističkoj Crnoj Gori. Sprečavanje budućeg intenziviranja ovog trenda ne može se smatrati

trenutnom akcijom čiji će rezultati biti pozitivni, već dugoročnim procesom koji zahtjeva profesionalan pristup, dobro osmišljenu strategiju, značajna finansijska sredstva, ali i dva nivoa mjera – sanaciju zatečenog stanja i legalizaciju. Imajući u vidu da je prethodna zakonska regulativa u ovom domenu imala minimalne efekte, adekvatna implementacija tek uspostavljenog pravnog okvira, predstavljala bi važan instrument za rješavanje problematike bespravne gradnje. Prostorni princip planiranja je preduslov afirmacija principa teritorijalnog kapitala. Posebno razvoj uravnoteženog policentričnog sistema i novog odnosa urbana – ruralna sredina. Naglašavamo racionalno upravljanje i zaštita prirodnog i kulturnog nasljeđa po principima ESDP-a (European Sustainability Development Perspective) (održivi razvoj).

Literatura:

- Auge, M. *Non-Places. Introduction to an Anthropology of Supermodernity*. London, 1995.

- Čaldarović, O. *Društvena dioba prostora*. Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1989.

- Čaldarović, O. *Revitalizacija u sociološkoj perspektivi*. Pogledi 19 (2):593-607, 1989.

- Čaldarović, O. *Suvremeno društvo i urbanizacija*. Zagreb, Školska knjiga, 1987.

- Čaldarović, O. „Teritorijalizacija etniciteta i problemi socijalne integracije“. *Pogledi 2*: 155-166, 1985.
- Glavač V. *Uvod u globalnu ekologiju*, II Ispravljeno i dopunjeno izdanje, Hrvatska sveučilišna naklada; Ministarstvo okoliša i prostornog uređenja; Pučko otvoreno učilište, Zagreb, 2001.
- Hardy, T. John, *Climate Change. Causes, Effects and solutions*. Western Washington University Bellingham, Washington, USA, 2004.
- Ivanović Z. *Saobraćajna geografija*, Univerzitet Crne Gore, 2000.
- Korupcija u planiranju i uređenju prostora, Studija slučaja Crna Gora, Vanja Čalović, MANS, septembar 2005.
- Lješević M. *Nauka o životnoj sredini*, Beograd, 2002.
- Marinović-Uzelac A. *Prostorno planiranje*, Dom i svijet, Zagreb 2001.
- Nenad Lipovac, *Stručna metodologija izrade dokumenata prostornog uređenja*, Zagreb, 2010.
- Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove, Studija 2012.
- *Projekat: Pravci razvoja Crne Gore ekološke države – finalni izvještaj*. Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd 1997.
- *Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine*, Podgorica 2008.
- *Prostorni plan SR Crne Gore – nacrt plana*, Republički zavod za urbanizam i projektovanje, Titograd 1984.
- Stojkov B. *Metode prostornog planiranja*, Geografski fakultet, Beograd 2000.
- Tošković D. *Uvod u prostorno i urbanističko planiranje*, drugo dopunjeno izdanje, Akademska misao, Beograd, 2006, str. 327-333.
- *Vodoprivredna osnova Republike Crne Gore*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Podgorica 2001.

- Vresk M., Grad u regionalnom i urbanom planiranju, Školska knjiga, Zagreb 1990.

- Zakon o legalizaciji bespravne gradnje: Uz kuće i hoteli, Miloš Bakić, *Monitor*, br. 1347, 12. avgust 2016.

- Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, *Službeni list*, br. 54, 2008.

- *Zelena strategija Crne Gore 1991–2000, razvoj agrara na osnovama tržišnog privređivanja*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Titograd 1992.

- Žegarac Z. *Infrastruktura*, Univerzitet u Beogradu, 2000.