

BOŽIDAR S. PAVIĆEVIĆ*

KORIŠĆENJE PROSTORA I UPRAVLJANJE FIZIČKIM RAZVOJEM

1. U V O D

Ovaj prilog predstavlja, u izvjesnom smislu, specifično proširenje prvobitno formiranog tematskog okvira projekta Crnogorske akademije nauka i umjetnosti "Mogućnosti prestrukturiranja i razvoja privrede Crne Gore". U svakom slučaju, valja podrazumijevati da osnovni ciljevi projekta kao i bilo kakav tretman razvojne problematike njime obuhvaćenih područja, stoje u neposrednoj korelaciji sa jednom ovakvom temom - odnosno relevantnim aspektima stanja prirodne i stvorene sredine, kao i opštim uslovima korišćenja prostora u datom okruženju.

U suštini, riječ je o tome da sva razmatranja bilo kakvih razvojnih aspekata na bilo koji način tangiraju prostor - moraju polaziti od uvažavanja saznanja i premise da taj prostor predstavlja sam po sebi upravo najdragocjeniji prirodni resurs kojim naša Republika raspolaže.

Osim što se može reći da takav načelni pristup valja podrazumijevati već i po prirodi stvari, za naše uslove u Crnoj Gori on poprima još i više obavezujući odnos. Pored ostalog, ovo i s obzirom na statutarni i zakonski karakter Prostornog plana Republike kao i drugih prostornih i urbanističkih planova nižeg reda, koji su u Crnoj Gori i sada važeći.

U navedenom kontekstu čini se krajnje cjelishodnim podsjetiti na skoro potpuno pokrivenost teritorije naše Republike odgovarajućom prostorno-planskom i osnovnom urbanističkom dokumentacijom urađenom kroz poznati

* Građevinski fakultet, Podgorica

projekat Ujedinjenih nacija "Prostorni plan Republike i urbanističko planiranje u Crnoj Gori" (UNDP/UNCHS-UNDRO Project YU/79/104), uspostavljen i realizovan poslije katastrofalnog zemljotresa 1979. godine.

Pri svemu, takođe svakako je interesanto ukazati na nekoliko naročito relevantnih okolnosti u vezi sa Prostornim planom Republike (čiji je nosilac izrade bio Republički zavod za urbanizam i projektovanje, Podgorica), rađenim uz saradnju vrhunskih međunarodnih eksperata i brojnih domaćih naučnih institucija. U navedenom smislu posebno će se izdvojiti sljedeći podaci i činjenice:

1. Prostorni plan Republike, čija je izrada trajala 5 godina (završen 1985. godine) rađen je prema u to vrijeme jedinstvenoj metodologiji - posmatrano i u svjetskim okvirima. Otuda je po mnogo čemu predstavljao i pionirski poduhvat i izuzetno vrijedan planerski i naučni produkt. Što više, moglo bi se reći da on i danas predstavlja vrhunski domet, i u međunarodnim relacijama.

2. U procesu pripreme podloga za izradu ovog plana urađeno je oko 30 različitih baznih studija (od strane raznih naučnih institucija Crne Gore i SFRJ) kojima su bili pokriveni svi značajniji sektori - među kojima, razumije se, i sektori privrede tretirani u ovom projektu Crnogorske akademije nauka i umjetnosti. Čini se svakako logičnim da sve intencije korespondentne tematskom okviru odnosno ciljevima ovog Projekta treba da budu posmatrane u korelaciji i kontekstu sa opredjeljenjima definisanim kroz prostorni plan Republike.

3. U programskom dokumentu Projekta izrade Prostornog plana Republike (a time i generalnih urbanističkih planova Crne Gore) kao vodeće komponente planiranja - pored one opšte koja podrazumijeva integralnu usklađenost razvoja, bile su posebno definisane:

- a) smanjenje seizmičkog rizika; i
- b) zaštita okoline

Upravo sa tih aspekata kao i sa ukupnog metodološkog prosedeća, ovaj projekat je imao pionirski značaj i na međunarodnom planu, na kome je doživio visoko vrednovanje i afirmaciju. Nažalost, u domaćim okvirima čini se da nije bio isti slučaj - posmatrano prema dosadašnjem iskustvu.

4. Kao dragocjena i djelotvorna podrška ovom nacionalnom projektu služilo je nekoliko veoma značajnih regionalnih projekata, realizovanih uz tehničku pomoć Ujedinjenih nacija, i to:

- (a) International Consultative Board for the reconstruction of the region affected by the earthquake, UNDP project YUG/79/003;
- (b) Reduction of seismic risk in the Balkan region, UNDP/UNESCO Project RER/79/014;
- (c) Building under seismic conditions in the Balkan Region, UNDP/UNIDO Project RER/79/015.

5) Prostorni plan Republike Crne Gore predstavlja jedinstven dokument i produkt još i po sljedećim karakteristikama:

(a) Bio je jedini dokument te vrste u SFRJ koji je do kraja i dosljedno urađen uz susretno/uzajamno usklađivanje sa korespondentnim društveno-ekonomskim planom Republike;

(b) Posjeduje jedinstvena obilježja i po tome što je jedini u SFRJ prošao razudenu proceduru i lepezu usaglašavanja - od mnogobrojnih tzv. subjekata planiranja, preko nivoa opština do nivoa najviših državnih organa;

(c) Realizovan je kroz tri faze planiranja, uz njihovo usvajanje kao odgovarajućih planskih dokumenata urađenih u formi:

- Osnove Prostornog plana Republike;
- Nacrt Prostornog plana Republike;
- Predloga Prostornog plana Republike.

6. Na iznijeti način, realizacijom projekta Prostornog plana Republike, kao i ukupnog Projekta (koji uključuje program generalnih urbanističkih planova Crne Gore) bile su stvorene izuzetne pretpostavke za uspostavljanje jednog vanredno savremenog i jedinstvenog sistema korišćenja prostora i upravljanja fizičkim razvojem Republike - po principu daljeg kontinualnog i susretnog planiranja, a uz njegovo permanentno praćenje i unapređenje.

2. NEKA OTVORENA I AKTUELNA PITANJA U VEZI SA RAZVOJEM I UREĐENJEM PROSTORA REPUBLIKE

2.1. Osvrt na strukturne karakteristike zatečenog stanja

Može se reći da je u prethodnom periodu tj. u periodu postojanja SFRJ, ostvaren značajan napredak u razvoju Crne Gore, pri čemu je donekle smanjen raskorak u nivou njene razvijenosti u odnosu na ostale djelove tadašnje federalne zajednice. Ipak, naravno, nije bilo moguće dostići prosječni nivo razvijenosti zemlje. U tom pogledu, uprkos ispoljenoj široj solidarnosti nakon zemljotresa od 1979. godine, njegove posljedice su dodatno veoma usporile rast privrede, uzrokujući u nekim sektorima čak i negativni trend.

Takođe, sve naznačene promjene u razvoju Crne Gore - osim što su donosile opšti značajan progres, istovremeno su bile praćene i posljedicama koje su se neposredno održavale na prostor, donoseći mnoge kompleksne probleme i konflikte pa time i otežavajuće - čak ograničavajuće uslove za poželjan i moguć dalji društveno-ekonomski razvoj. Objašnjenje (ali ne i opravdanje) za nastanak takvih okolnosti moglo bi se naći djelimično u prirodnim i istorijskim uslovljenostima na ovom prostoru ali, ipak, ponajviše

neadekvatnom definisanju ciljeva i politike razvoja, odnosno izbora konkretnih rješenja i donošenja neodgovarajućih investicionih odluka.

Otuda planiranje i uređenje prostora, u novonastalim uslovima pogotovu, valja tretirati ne kao sredstvo za puku realizaciju investicionih ulaganja već kao osnovnu podlogu i instrumentarijum za prevazilaženje postojećih i izbjegavanje novih problema i konflikata, te i - nadalje, kao osnovu i sistem za njegovo dalje racionalno korišćenje.

Inače, može se konstatovati da je u tom periodu Crna Gora (reklo bi se - čak na previše ambiciozan način) izvela etapu formiranja snažne bazne industrije - i to u uslovima transformacije privrede u kojoj je dominirala poljoprivreda naturalnog karaktera - na privredu sa orijentacijom na razvoj moderne industrije. Pri svemu, ipak, privreda Republike nije bila još uvijek dovedena na trend i nivo uravnoteženog razvoja, što je uz ostale okolnosti predstavljalo otežavajuće uslove za nastavak bržeg i efikasnijeg daljeg razvoja.

U tom kontekstu, recimo, u industriji Republike još uvijek nije bio dostignut zadovoljavajući nivo korišćenja i prerade sopstvenih privrednih resursa. Ovo je, na primjer, naročito evidentno na relaciji između rudarstva i metalurgije odnosno metaloprerađivačke industrije.

U poljoprivredi je bilo otvoreno nekoliko krupnih konflikata, koji su prigušivali njene mogućnosti i ograničavali njene ostvarive ekonomske efekte. Bojati se da su, u tom pogledu, ovi konflikti u međuvremenu samo produbljeni i prošireni. Naime, najpodobnija obradiva zemljišta ne koriste se ni približno mogućnosti njihovih pedoloških svojstava odnosno mogućnost vanredno pogodnih klimatskih karakteristika. Poret toga, poljoprivreda i dalje nema izgrađen sistem podrške u vidu neophodnih servisa, a naročito nema odgovarajućeg sistema prerade sirovina kao ni odgovarajućeg sistema otkupa viška proizvodnje.

Inače, nedostatak lokalne tehničke infrastrukture - u prvom redu puteva i vodosnabdijevanja (posebno u brdsko-planinskim područjima), predstavlja dodatne prepreke poljoprivrednom razvoju, a isto tako i boljem korišćenju šuma. Konsekventno, time je otežano ako ne i prejudicirano i rješavanje nekih drugih veoma značajnih problema, uključujući i one socio-demografskog karaktera.

Neusklađenost se očituje i u široko postavljenom ali neuobličenom konceptu razvoja tercijalnog sektora, naročito turizma.

Generalno posmatrajući, čini se da su neadekvatnost planskih koncepta a posebno nedovoljan nivo funkcionalne integrisanosti prostora - ujedno i glavni uzroci neusklađenosti, kako u strukturi privrede u cjelini, tako i u oblasti društveno-ekonomskog razvoja pojedinih područja posebno.

Inače, nedovoljna funkcionalna integrisanost veoma je evidentna i na nivou opština, uz ispoljavanje permanentne tendencije da se većina privred-

nih aktivnosti, a time i stanovništva, koncentrisana u ruralnim oblastima skoro sasvim zanemaruje. Čini se da u novonastalim okolnostima takav odnos treba radikalno mijenjati i u najvećoj mjeri preokrenuti, iz više razloga.

2.2. Specifična problematika u vezi sa prirodnim okruženjem

a) Izloženost zemljotresnoj opasnosti i smanjenje seizmičkog rizika

Katastrofalni zemljotres od 1979. godine, kao i drugi podaci - kako oni istorijskog karaktera tako i veoma pouzdana geološka, geofizička i seizmološka istraživanja - pokazuju da zemljotresni hazard predstavlja evidentno najteži oblik prirodnog hazarda kojemu je izrazito izložena cijela teritorija Crne Gore, a praktično i najveći dio teritorije SR Jugoslavije. Pri tome, čini se dovoljnim podsjetiti na podatak da je ukupni nivo šteta koje je Crna Gora pretrpjela u zemljotresu od 1979. godine iznosio oko 5 milijardi USD, što je četiri do pet puta više od bruto nacionalnog dohotka Republike za tu godinu.

Sve to, kao i ostala iskustva stečena nakon ovog zemljotresa - na svojstven način sublimirana kroz pomenuti projekat izrade Prostornog plana Republike (kao i drugu relevantnu dokumentaciju), doveli su do saznanja o nužnosti adekvatnog i sveobuhvatnog tretiranja problematike ublažavanja seizmičkog hazarda. Jednom riječju, došlo se do saznanja da efektivne zaštite od zemljotresa ne može biti bez uspostavljanja odgovarajuće strategije smanjenja seizmičkog rizika koja će biti zasnovana upravo na takvom sveobuhvatnom pristupu - uz nezaobilazno opredjeljenje da ona mora istovremeno predstavljati i sastavni dio šire strategije svih razvojnih planova nekog reigona odnosno sredine.

Takav pristup, razumije se, pretpostavlja i potrebu za širokim dijapazonom korespodentnog naučnog i istraživačkog rada, a u prvom redu za daljim permanentnim istraživanjima samog hazarda te istraživanjima u raznim oblastima zemljotresnog inženjerstva. To takode uključuje potrebu daljeg unapređivanja načina i metoda korišćenja i primjene dobijenih rezultata kao i opštih iskustava - preko društvenog i prostornog planiranja te putem pravilnog aseizmičkog projektovanja i građenja (i to ne samo u vezi sa izgradnjom novih, već i u pogledu rehabilitacije i ojačanja postojećih objekata i struktura). I još dalje, to podrazumijeva planiranje potrebne zemljotresne pripremljenosti - uz adekvatno organizovanje ukupnog upravljanja u vanrednim prilikama (uključujući odgovarajuća scenarija za moguće zemljotrese, kao i posljedične lance događaja), obuhvatajući i postzemljotresni period.

Čini se da nije potrebno posebno ukazivati na veliki značaj obezbeđenja i nužnih preduslova za izvođenje takve strategije. U svakom slučaju valja, između ostalih, izdvojiti one koje se tiču potrebne kvalifikovanosti i kompe-

tentnosti (kao i njihove adekvatne verifikovanosti) svih glavnih činilaca i sudionika, a to su prije svega i posebno:

(1) Donosioci odluka i nosioci raznih upravljačkih funkcija, od državnog do komunalnog odnosno investitorskog nivoa;

(2) Profesionalni sudionici odnosno involvirani stručnjaci i naučnici (planneri, projektanti, istraživači, nosioci organizacije i sl.);

(3) Nadležne institucije, kao i drugi relevantni institucionalni i legislativni činiooci.

Pri svemu, mora biti naglašeno da se nivo seizmičkog rizika u Crnoj Gori vremenom još više uvećava - s obzirom na to da su koncentracija materijalnih dobara kao i povećanje gustine stanovništva upravo orijentisani na područja najizrazitijeg i visokog nivoa seizmičkog hazarda: (a) primorski region - sa starim gradovima, lukom Bar i značajnim turističkim potencijalom; i (b) središnji region (Podgorica, Cetinje, Nikšić) - sa visokom koncentracijom stanovništva i drugih značajnih elemenata seizmičkog rizika (industrijskih, društvenih, zdravstvenih, kulturnih, javnih i drugih objekata i struktura), a posebno objekata tzv. vitalne infrastrukture.

Uz sve navedeno, dakle, kao jedna od osnovnih i vodećih komponenti pri uređenju i korišćenju prostora mora postojati upravo komponenta smanjenja seizmičkog rizika, konsekventno joj ataširajući kao imanentan prioritetni cilj - podsticanje i promociju racionalnog razvoja, uz njegovu odgovarajuću aseizmičku zaštitu. Ili, najsazetije rečeno, stvarati preduslove za bezbjedan "život sa zemljotresom", na trajnoj i pouzdanoj osnovi.

b) Izloženost degradaciji prirodnog ambijenta

Kao najizrazitiji, odnosno najvažniji oblici ugroženosti prirodne okoline u Crnoj Gori, mogu se označiti:

- erozija tla i razni hidrološki efekti na zemljištu (poplavni efekti nereguliranih vodotokova i jezerskih inundacija, prisustvo podzemnih voda, itd.);
- degradacija šuma;
- zagađenost voda;
- degradacija pejzaža.

Kada je u pitanju erozija tla, evidentno je - s obzirom na morfologiju terena, degradiranu vegetaciju kao i izrazito velike padavine - da su erozioni procesi uzeli ozbiljnih razmjera i ugrožavaju počesto i najbolja poljoprivredna zemljišta. U vezi sa tim stoje i skorašnja neposredna iskustva sa hazardom od poplava i bujica - usljed nereguliranih vodotokova u dolinama Tare, Lima, Bojane i donjeg toka Morače. Pri tome, svakako, specifičan problem predstavlja regulisanje Skadarskog jezera i rijeke Bojane, gdje postoji mogućnost melioracije zemljišta velikog obima (6-12 hiljada hektara), a isto tako i regulisanje Plavskog jezera i njegova zaštita od nanosa erodiranog materijala.

Kada je u pitanju zagađenost voda, otvoreni su značajni problemi na širem prostoru. Raspoložemo podacima o evidentnoj ugroženosti svih glavnih rije-ka, Skadarskog jezera kao i Jadranskog mora na više mjesta uz obalu. Glavni razlozi zagađivanja voda, više kvalitativno identifikovani, leže u neadekvatnosti kanalizacionih rješenja, odnosno sistema, kao i nedostatnosti odgovarajućih uređaja za prečišćavanje - kako komunalnih tako i industrijskih voda, kao i u dopiranju u vodu (bilo površinsku bilo podzemnu) raznih otrovnih hemikalija koje se sve više i nekontrolisano primjenjuju u poljoprivredi.

Problematika degradiranja pejzaža se, naravno, može posmatrati sa više aspekata - prije svega, rekli bismo sa estetičnog aspekta, a potom i svih onih drugih aspekata koji se mogu podvesti pod uslovnu karakterizaciju ekološko-ambijentalnog reda. U svakom slučaju, riječ je o jedinstvenoj autentičnosti pejzaža Crne Gore i vjerovatno višeslojnim odrazima - čak i na formiranje samog antropološkog i historijskog bića ljudi sa ovih prostora...

Nažalost, već se može govoriti o brojnim narušavanjima autentičnosti i autohtonosti opšte slike toga prostora - kako u dijelu prirodne sredine tako i u ambijentu koji su ljudi stvarali.

U navedenom smislu, možda najdrastičniji oblici povrede i narušavanja pejzaža jesu tragovi i ožiljci koje ostavlja eksploatacija mineralnih sirovina, uključujući razne deponije (od komunalnih do industrijskih), kao i neadekvatan tretman prostora pri planiranju i provođenju pojedinih infrastrukturnih koridora. Takoće je tretman određenih lokacija odnosno arhitektonskih koncepata pri projektovanju i izgradnji građevinskih objekata visokogradnje, je faktor narušavanja pejzaža.

Nažalost, neki od ovih problema - iako trivijalni na prvi pogled, kao npr. problem odlaganja čvrstih otpadaka, čini se da će na dugi rok pričinjavati sve veće teškoće i probleme ne samo sa stanovišta narušavanja pejzaža nego i sa stanovišta kriterijuma prihvatljivog korišćenja i uređenja prostora.

2.3. Statusni i institucionalni kontekst u vezi sa prostorno-urbanističkim planiranjem

Gotovo je neobjašnjivo da su, uprkos visokim ostvarenjima u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja u Crnoj Gori (već naznačenim u uvodnom dijelu ovoga priloga) ostale tolike nedovršenosti i nedostaci u njegovom ukupnom sistemu. Možda osnovni problem predstavlja okolnost da nijesu bili uspostavljeni adekvatni uslovi za sprovođenje principa kontinuiranosti i susretnosti u planiranju, odnosno, za primjenu principa integralnog planiranja - kao jednog od vodećih iskustava u metodologiji izrade Prostornog plana Crne Gore. Ovo je tim paradoksalnije ako se zna da je na temelju tog iskustva - krajem 1980. godine, realizovano više pilot projekata integralnih planova raz-

voja značajnih regiona u pojedinim zemljama Mediterana, tj. u okviru UNEP-ovog Mediteranskog akcionog plana (MAP) odnosno njegovog Programa prioritetnih akcija (PAP), a i nezavisno od njega.

Posmatrajući i sa ove vremenske distance, možemo slobodno konstatovati da je već tada u našoj sredini (tj. poslije zemljotresa 1979. godine) bio izgrađen osoben metodološki pristup i realizovan jedinstven planerski poduhvat, sa vodećim ciljem (koji je tek sada aktuelan u većini zemalja Evropske unije) - uravnoteženo korišćenje prostora i zemljišta u naseljima, sa eksplicitnim nastojanjem da se omogući kako održiv razvoj za ove generacije tako i ostavi šansa i za buduće generacije.

Kada je riječ o nedovršenosti i nekonzistentnosti ukupnog sistema u ovoj oblasti, u Crnoj Gori, a apostrofirajući unaprijed komponente institucionalnog i legislativnog reda, mogu se kao posebno relevantni izdvojiti sljedeći aspekti:

a) (Ne)kompletnost procedura i instrumenata za sprovođenje Prostornog plana Republike odnosno prostornih planova uopšte: norme, standardi, izvođenja i procedure koji se moraju slijediti pri izradi generalnih i detaljnih urbanističkih planova, kao i pri projektovanju pojedinih objekata, odnosno definisanju njihove lokacije.

b) Kontrola sprovođenja planova i uređivanja prostora. Ova kontrola, evidentno, predstavlja područje odgovornosti organa uprave na republičkom i opštinskim nivoima. Međutim, to je po prirodi stvari veoma kompleksan i zahtijevan posao koji traži relativno veliki broj kompetentnih kadrova odgovarajućeg profila i osposobljenosti. Nažalost, u Crnoj Gori do danas nijesu postojali uslovi za školovanje takvog ili približnog profila stručnih kadrova (u odgovarajućoj mjeri niti na nivou zemlje), pa se u tom smislu aktuelna orijentacija Građevinskog fakulteta u Podgorici za otvaranje građevinsko-urbanističkog smjera može smatrati krajnje cjelishodnom i prioritetnom aktivnosti.

Inače, rad organa uprave u navedenom smislu biva posebno otežan i odgovoran na područjima za koja ne postoje prostorni planovi. Uz to, pri svakoj izgradnji izvan područja obuhvaćenih generalnim urbanističkim planom, najčešće je nedostajala regulacija odgovarajuće tehničke i društvene infrastrukture, čije naknadno obezbeđivanje postaje jedva izvodljivo i uglavnom hendikepirano.

c) Ograničenost uticaja na koordinaciju razvojnih programa. Prostorni planovi u širem smislu više su definisali prostorne uslove za realizaciju investicionih programa, nego što su mogli sami inicirati takve programe i koordinirati njihovu realizaciju. To je očevidno proizilazilo iz sistemskih zakona o planiranju, kao i iz nepostojanja odgovarajućih institucija, odnosno njihove nominacije za nosioce aktivnosti u tom domenu, na trajnoj osnovi.

Stoga, nije mogla biti obezbijeđena ni efektivna koordinacija između prostornog planiranja i specijalizovanog projektovanja, odnosno planiranja određenih krupnih podsistema. Pored ostalog, tu se posebno misli na glavne infrastrukturne sisteme kao i određene specifične uređajne osnove (npr. vodoprivrednu, šumsko-privrednu, poljoprivredno-pedološku, i dr.).

Međutim, koordinacija planova i razvojnih programa zahtijeva odgovarajuću apsolutnu konvergenciju opštih politika prostornog razvoja - prije svega sa zemljišnom politikom, politikom zaštite prirodne okoline, razvojem društvene i tehničke infrastrukture, i dr.

d) Uloga i tretman zemljišne politike. Kao što je to manje više opšte poznato, zemljišna politika može se označiti glavnim instrumentom realizacije prostorno-urbanističkih planova i uređenja prostora. Pri tome, razumije se, značajna uloga pripada komunalno-stambenoj politici. Nažalost, treba naglasiti da u našim uslovima zemljišna politika nikada nije dobijala adekvatan tretman, što zbog sistemskih što zbog nedefinisanih legislativnih i proceduralnih uslova.

U svakom slučaju, više je nego evidentna potreba unošenja radikalnih intervencija u sve relevantne sistemske zakone, a naročito u Zakon o građevinskom zemljištu, Zakon o eksproprijaciji, kao i u druge komplementarne zakone.

Ključne intervencije, svakako će biti one koje su u vezi sa priznavanjem prava privatnog vlasništva nad zemljištem u gradovima, kao i sa primjerenim definisanjem pojma tzv. opšteg interesa.

Na taj način, između ostalog, stvoriće se povoljni uslovi za rješavanje raznih veoma ozbiljnih problema izazvanih relativno lakom transformacijom poljoprivrednog zemljišta u druge namjene, i to uz veoma niske troškove eksproprijacije. Osim što je takva praksa i tendencija uzrokovala nestabilni status vlasništva nad zemljištem uopšte, ona je dovodila do neracionalne disperzije urbanih struktura i njihovog daljeg progresivnog razlivanja preko granica određenih za prostor podvrgnut urbanom razvoju.

Neposredna posljedica naznačenih intervencija morala bi se ogledati, s jedne strane, u znatno restriktivnijem i štedljivijem odnosu prema zahvatanju neizgrađenog zemljišta u građevinske svrhe (uključujući i koridore za krupnu infrastrukturu) kao i, s druge strane u potpunijem korišćenju tzv. postojećih rezervi u već izgrađenom prostoru, uz posebnu orijentaciju na programe urbane obnove i rekonstrukcije postojećih gradskih i naseljskih struktura.

U sadašnjim uslovima, ovo pitanje čini se još više značajnijim i aktuelnijim - nalazeći da bi to mogao biti i jedan od prioritetnih segmenata savremene politike uređenja prostora, pa time i krajnje serioznog državnog odnosa prema jednoj takvoj orijentaciji na kojoj bi mogao biti zasnovan i adekvatan program dugoročnog karaktera. Naime, odgovarajućom zemljišnom politikom,

a posebno koristeći rentne potencijale građevinskog zemljišta, kao i pomoć banaka, individualno angažovanje građana i druge odgovarajuće izvore - ovakva orijentacija čini se i u bliskoj budućnosti sasvim realnom.

e) Informatička osnova. Okolnost nepostojanja cjelovitog i konzistentnog sistema prostornog planiranja i uređenja prostora, evidentno, ima za neposrednu posljedicu da Crna Gora ni danas to, i pored svih prethodno naznačenih rezultata i iskustava u ovoj oblasti, nije uspjela da stvori i uspostavi odgovarajuću informacionu bazu. Inače, po prirodi stvari takva osnova jedan je od najvažnijih preduslova za savremeno praćenje i dosljedno sprovođenje prostornih i urbanističkih planova. Otuda je sasvim logična neminovnost nastajanja čitavog lanca neželjenih posljedica u domenu korišćenja prostora, odnosno upravljanja u ovoj oblasti. Pri tome, između ostalog posebno krupan problem predstavlja i nepostojanje katastra odnosno inventarizacije sadržaja uređenja prostora, kao i evidentiranje stanja tekućih promjena u kvalitetu prirodne okoline. U svakom slučaju, nadati se da će u aktuelnom trendu opšteg razvoja i primjene visokih tehnologija a posebno informacionih sistema, ove naći svoju djelotvornu primjenu i u odnosu na upravljanje uređenjem prostora.

f) Institucionalni i legislativni okviri. Iako urbanizam u Crnoj Gori ima relativno dugu i bogatu tradiciju, te uprkos već naznačenim dostignućima ostvarenim u postzemljotresnom periodu (tj. početkom 80-ih kao i onih prethodno ostvarenih krajem 60-ih godina - na takođe poznatom projektu "Južni Jadran") - sa žaljenjem se mora konstatovati da se on danas nalazi pred faktičkim zamiranjem, i to kako u kadrovskom tako i u institucionalnom pogledu. U stvari, to bi se moglo označiti opštom karakteristikom stanja u ovoj oblasti za zemlju u cjelini. Naime, stručni urbanistički kadar sveden je uglavnom na jedan veoma uski broj starijih planera koji se pri tome progresivno osipa. Ovo osipanje uzrokovano je s jedne strane približavanjem starosnoj granici i odlasku u penziju a s druge strane napuštanjem ionako krajnje reduciranog broja ovlašćenih urbanističkih institucija u Republici, a posebno one najkompetentnije - Republičkog zavoda za urbanizam i projektovanje, Podgorica. Inače, kada je u pitanju kadar koji radi na ovim poslovima u nadležnim opštinskim organima - uz pojedine izuzetke, razumije se, teško da bi se moglo govoriti o njegovoj adekvatnoj stručnoj osposobljenosti i kompetentnosti za zadatke iz domena njihove ovlašćenosti i nadležnosti.

Stoga, da bi se preduprijedile krajnje ozbiljne posljedice nesagledivog karaktera po raznim aspektima na području upravljanja odnosno planiranja i korišćenja prostora, hitno su potrebne intervencija na suštinskoj promjeni zakonskog statusa i tretmana ove djelatnosti, u smislu njenog daljeg tretiranja kao djelatnosti od vrhunskog opšteg interesa.

U navedenom kontekstu, pored ostalog, ove bi intervencije morale podrazumijevati, odnosno obuhvatiti, sljedeće stavove:

(1) Da poslove iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja za domaće potrebe ne treba tretirati po principu tržišnog privređivanja, kao što je to slučaj npr. kod projektne djelatnosti;

(2) Da se utvrdi državni interes za cjelovito organizovanje djelatnosti prostorno urbanističkog planiranja i uređenja prostora - kao kontinualnog procesa, čiji nosioci mogu biti isključivo specijalizovane i kompetentne institucije sa odgovarajućim posebnim statusom. Ovakve institucije, organizovane u jedinstven sistem npr. Republičkog zavoda za urbanizam i prostorno planiranje, bile bi budžetski finansirane, pod direktnim nadzorom države, ograničenih aktivnosti ekstra profitnog karaktera u vezi sa poslovima iz trajne nadležnosti, itd.

(3) U skladu sa prethodno iznijetim navodima i sugestijama čini se apsolutno cjelishodnim preduzimanje odgovarajućih mjera na očuvanju postojećeg prostorno urbanističkog kadra, a posebno postojećeg institucionalnog jezgra ove oblasti u Crnoj Gori, koji čini, prije svega, Republički zavod za urbanizam i projektovanje, Podgorica.

(4) Takođe, čini se krajnje značajnim pružanje podrške tekućem stvaranju preduslova za obrazovanje kadrova potrebnog visokoškolskog profila u ovoj oblasti (a naročito pospješivanje početka rada građevinsko-urbanističkog smjera na Građevinskom fakultetu u Podgorici).

Da bi se obezbijedile sve potrebne legislativne podloge, kako u vezi sa prethodno naznačenim pristupom to takođe i zbog stvaranja konzistentnog cjelovitog sistema, neophodno je hitno izvođenje adekvatnih aktivnosti i priprema - prije svega na noveliranju svih relevantnih sistemskih zakona, a posebno Zakona o planiranju i uređenju prostora te Zakona o građenju.

3. ZAKLJUČNI OSVRT I PREPORUKE

Ovaj prilog ima za osnovni cilj da pruži određen koordinacioni kontekst raznorodnoj i relativno širokoj tematici obuhvaćenoj Projektom Crnogorske akademije nauka i umjetnosti "Mogućnosti tehnološkog prestrukturiranja i razvoja privrede Crne Gore". I dodatno, da otvori izvjesnu korelaciju sa najbitnijim relevantnim aspektima odnosno njihovim apostrofiranjem u fundamentalnom razvojnom dokumentu Crne Gore - Prostornom planu Republike.

Pri tome, čini se sasvim logičnim i primjerenim zahtjevima i osobenosti ovog trenutka koji sa toliko naboja, dilema, kontraverzi i katarzi proživljava naše društvo i država - što je autor ovoga priloga (s obzirom na svoju prethodnu neposrednu, koordinatorsku i radnu involviranost u realizaciju tog

po mnogo čemu jedinstvenog projekta - moglo bi se čak reći i poduhvata istorijskog značenja) iskoristio priliku da skrene širu pažnju javnosti na ulogu i značaj Prostornog plana Republike, a s tim u vezi na ulogu i značaj ove oblasti u cjelini.

Takođe, u vezi sa prethodno naznačenim, čini se prirodnim i primjerenim da se istovremeno ukaže na neke veoma bitne promjene u pretpostavka-ma i okolnostima na kojima su zasnivana određena opredjeljenja u Prostornom planu Republike - kako u generalnom smislu tako i u određenoj vezi sa tematikom i ciljevima predmetnog projekta Crnogorske akademije nauka i umjetnosti.

Na takvom, čini se opravdanom i krajnje cjelishodnom, pristupu autor uzima slobodu da zasnuje i iznese nekoliko u suštini komplementarnih preporuka - u vezi sa nastavkom aktivnosti na drugoj fazi ovog projekta kao i eventualnim njenim preobražajem u predviđenom ili proširenom kontekstu.

U navedenom smislu valjalo bi smatrati, pored ostalog, u punoj mjeri svrsishodnim i za preporuku:

1) Iz okvira pojedinih tema odnosno potprojekata izdvojiti skupine mjera i sugestija prioritnog i hitnog značenja i izvršiti njihovo objedinjavanje i odgovarajuću sintezu kroz predlog zaključaka sa nivoa projekta u cjelini - usmjeriti ih ka Crnogorskoj akademiji nauka i umjetnosti i prema drugim relevantnim činiocima;

2) Za nastavak rada na drugoj fazi Projekta nastojati da se obezbijede uslovi za prošireniji pristup njenoj realizaciji, i to prevashodno na institucionalnoj osnovi - razumije se, uz odgovarajuću koordinacionu ulogu Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, kao i involviranost članova dosadašnjeg autorskog tima;

3) Pokrenuti inicijativu za preispitivanje pojedinih aspekata i mehanizama Prostornog plana Republike preko nadležnih državnih organa, što bi se moglo smatrati i najdjelotvornijim proširenjem odnosno transformacijom ovog projekta;

4) Akceptirati ostale predloge i preporuke iznijete u tekstu ovog priloga, uključujući i programske osnove sadržane u posebnom Annex-u (datim kao preliminarni predlog tematskog okvira aktivnosti uz prethodnu tačku 3).

A N N E X

PREDLOG PROGRAMSKIH OSNOVA ZA PROJEKAT CANU:

KORIŠĆENJE PROSTORA I UPRAVLJANJE
FIZIČKIM RAZVOJEM REPUBLIKE
(Tematski okvir)

1. UVOD

2. ISKUSTVA IZ PROCESA PLANIRANJA I
DOSADAŠNJEG UPRAVLJANJA RAZVOJEM

2.1. Aktuelna problematika prostornog planiranja i uređenja prostora na nivou opština i Republike;

2.2. Statusni karakter Prostornog plana Republike i ostalih prostorno urbanističkih planova;

2.3. Uloga investicija i uticaji investicionih politika na razvoj;

2.4. Iskustva u vezi sa korišćenjem zemljišta i sprovođenjem zemljišne politike.

3. STANJE PRIRODNE I STVORENE SREDINE
I USLOVI KORIŠĆENJA PROSTORA

3.1. Prirodni uslovi, izvori i potencijali;

3.2. Stanovništvo, urbanizacija i naselja;

3.3. Vodeće privredne djelatnosti

a) poljoprivreda,

b) industrija,

c) turizam;

3.4. Primarni tehnički sistemi;

3.5. Tehnička infrastruktura naselja;

3.6. Smanjenje seizmičkog rizika.

4. NEKI SPECIFIČNI PROBLEMI I KONFLIKTI U VEZI SA MOGUĆNOSTIMA IZBORA U DALJEM RAZVOJU

4.1. Problemi vezani za uslove okruženja;

4.2. Protivrječnosti ciljeva razvoja;

4.3. Prirodna, ekonomska i druga ograničenja prostornog razvoja;

4.4. Potencijalni prostorno-ambijentalni konflikti.

5. PLANSKI KONCEPTI DALJEG RAZVOJA

5.1. Osvrt na koncepte dugoročnog
prostornog razvoja;

5.2. Osvrt na koncept prostornog razvoja do 2000 godine;

5.3. Elementi sinteze i koordinacije ostalih studija/projekata,
obuhvaćenih ovim makroprojektom, od značaja i uticaja na
plan struktura organizacije i uređenja prostora Republike;

5.3.1. Proizvodnja hrane;

5.3.2. Očuvanje ekološke ravnoteže, zaštita prirodnih
vrijednosti i kulturnih dobara;

5.3.3. Obezbjedenje vode za stanovništvo,
domaćinstva i privredu;

5.3.4. Smanjenje seizmičkog rizika;

5.3.5. Proizvodnja elektroenergije i drugih vidova
energije iz obnovljivih izvora;

5.3.6. Vodeće privredne djelatnosti;

- 5.3.7. Eksploatacija i prerada minerala;
- 5.3.8. Kretanje stanovništva i razvoj urbanizacije;
- 5.3.9. Ravnomjerniji i urvnoteženiji regionalni razvoj;
- 5.3.10. Pristupačnost centrima aktivnosti;
- 5.3.11. Racionalno i plansko korišćenje prostora;
- 5.3.12. Povezanost Republike sa širim okruženjem.
- 5.4. Osnovi strategije uravnoteženog prostornog razvoja Republike.

6. SISTEMI PLANIRANJA I UPRAVLJANJA SPROVOĐENJEM PLANOVA

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

- 7.1. Opšti osvrt
- 7.2. Predlog prioriternih akcija
- 7.3. Ostali predlozi i preporuke

IZVORI I BIBLIOGRAFIJA

1. Prostorni plan SR Crne Gore - OSNOVE PLANA. RZUP - Titograd, UNCHS-Nairobi, UNDRO - Ženeva, Titograd 1983.
2. Prostorni plan SR Crne Gore - PREDLOG PLANA, RZUP - Titograd, UNCHS - Nairobi, UNDRO - Ženeva, Titograd 1985.
3. B.S. Pavićević: *Seismic Hazard and Seismic Risk Control Through the Physical Development and Urban Planning in Yugoslavia*. Yugoslav National Report. UNEP/MAP Priority Actions Program - PA "Land Use Planning in Mediterranean Earthquake Zones". Istoimeni seminar, Cetinje, 27-19. jun 1985. MAP Technical Reports Series No 17, UNEP/PAP/RAC, Split 1987.
4. B.S.Pavićević, V. Đurović, J. Lazarević: *The Issues of Repair and Reconstruction of Historic Structures and Town Centres through Physical and Town Planning in Mon-*

- tenegro after the 1979. Earthquake. USA - Yugoslav Workshop on Protection of Historic Structures and Town Centres in Seismic Regions: Lessons from Montenegro. Petrovac/Budva, June 17-22, 1985. Proceedings, Cornell University, New York.*
5. B.S. Pavićević: *Seismic Risk Reduction in Mediterranean, the Result of the Priority Action "Land Use Planning in Earthquake Zones"*. Project: UNEP/MAP Priority Actions Programme. MAP Technical Report No 17 UNEP/MAP - PAP/RAC, Split 1988.
 6. B.S.Pavićević, F. Maranzana: *Cooperative Programme for Seismic Risk Reduction in the Mediterranean*. IX European Conference on Earthquake Engineering, Moscow 1990. Proceedings of Conference.
 7. B.S.Pavićević, *Earthquake Preparedness and Emergency Management as Bearing Aspects of Seismic Risk Reduction*. Yugoslav National Report to the Balkan Permanent Coordinating Committee, Task Group 10 (UNDP/UNESCO Project RER/89/04): Physical, Urban and Architectural Planning Procedures for Earthquake Preparedness and Disaster Prevention in the Seismic Areas. Athens, October 11-14, 1992.

ANNEX: Physical Development Planning and Earthquake Preparedness - Lessons from the 1979. Montenegro Earthquake.