

ZAKONODAVNA INFRASTRUKTURA I INSTITUCIONALNA ORGANIZOVANOST U VEZI SA ZAŠTITOM OD ZEMLJOTRESA

Boro Vučinić¹

UVODNE NAPOMENE

Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora je sa zadovoljstvom podržalo inicijativu Crnogorske akademije nauka i umjetnosti i Građevinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore za organizaciju ovog stručno-naučnog skupa posvećenog problematici zaštite od zemljotresne opasnosti, kojoj je u tako izrazitoj mjeri i intenzitetu izložena cijela teritorija naše Republike.

U vezi sa tim čini se značajnim da se, sticajem prilika na dvadeset petu godišnjicu, zajedno prisjetimo katastrofalnih posljedica razornog zemljotresa koji je 1979. godine pogodio Crnogorsko primorje i njegovo zaleđe. Ovo činimo prevashodno radi sagledavanja postojećeg stanja svih relevantnih činilaca, od kojih zavisi zemljotresni rizik.

U navedenom kontekstu, radi podsjećanja i radi trajnog upozorenja, nije neprimjereno i ovom prilikom pomenuti da je ukupno procijenjeni nivo šteta iznosio približno 10% bruto nacionalnog dohotka tadašnje Jugoslavije, odnosno četiri bruto nacionalna dohotka Crne Gore za 1979. godinu - što je predstavljalo ne manje od 4,5 milijardi ondašnjih USA dolara.

Može se reći da je taj zemljotres bio takvog nivoa i karaktera koji je i danas teško ne samo kvantifikovati nego i kvalitativno izraziti. Ovo čak i ako se apstrahuju neprocjenljive i nenadoknadive štete na kulturno-istorijskom nasljeđu i na promjenama u prirodnoj sredini.

¹ *Ministar zaštite životne sredine i uređenja prostora u Vladi Crne Gore*

U periodu nakon zemljotresa, najviše zahvaljujući realizaciji projekata specijalizovanih agencija Ujedinjenih nacija, označen je radikalna napredak na polju prostornog i urbanističkog planiranja i na polju zemljotresnog inženjerstva u najširem smislu i značenju.

Na taj način, moglo bi se reći, bile su stvorene realne pretpostavke za uspostavljanje i sprovođenje politike i strategije smanjenja seizmičkog rizika kroz jedan krajnje savremen integralni koncept. Evidentno je, međutim, da je takav koncept morao biti praćen odgovarajućim institucionalnim mehanizmima, prije svega legislativnim i organizacionim - svojstvenim zemljama izloženim seizmičkom hazardu. Ovo ne samo za oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, te projektovanja i građenja objekata, već i u drugim oblastima koje uključuju sisteme prevencije i civilne zaštite, zatim naučnoistraživački rad, edukaciju i osposobljavanje kadrova itd.

OSVRT NA NEKE SPECIFIČNE REZULTATE I ASPEKTE DOSADAŠNJEG STANJA

Podsjećajući na niz mjera na prevazilaženju posljedica zemljotresa od 1979. godine, kao i programa pratećih aktivnosti na smanjenju seizmičkog rizika - pokrenutih u Crnoj Gori i bivšoj Jugoslaviji i uz podršku međunarodne zajednice, čini se primjerenim ovom prilikom posebno izdvojiti:

1. pokretanje i realizaciju već pomenutog Projekta prostornog i urbanističkog planiranja u Crnoj Gori, kao poduhvata pionirskog karaktera i izuzetnog značaja ne samo za Crnu Goru nego i u međunarodnim relacijama;
2. osnivanje Građevinskog fakulteta u Podgorici;
3. modernizovanje i opremanje Republičkog seizmološkog zavoda u Podgorici - do nivoa jedne od najsavremenijih institucija te vrste na Balkanu;
4. pokretanje inicijative UNDP/UNIDO-a za osnivanje Regionalnog centra za savremeno planiranje i izgradnju objekata u seizmičkim uslovima za region Balkana, sa sjedištem u Titogradu (do čije realizacije nije došlo iz više razloga - uključivo neobjašnjivu inertnost crnogorske strane kao i izostanak potrebne podrške sa federalnog nivoa);
5. donošenje Zakona o Centru za građevinsko-tehnička istraživanja i obuku kadrova za izgradnju objekata u seizmičkim uslovima kao i izgradnja objekta ovog Centra i kasnije prenošenje na Građevinski fakultet u Podgorici svih prava i obaveza vršenja poslova iz djelokruga ciljeva i djelatnosti nakon gašenja Centra.

Na osnovu prethodno iznijetog može se konstatovati da je nakon zemljotresa od 1979. bila definisana konzistentna osnova za uspostavljanje jednog primjerenog institucionalnog sistema za pristup integralnom i efektivnom smanjenju seizmičkog rizika u Crnoj Gori pa i šire.

U ovom pogledu, evidentno, posebno su se izdvojili aspekti iz okvira prostorno-urbanističkog planiranja, utvrđivanja seizmičkog hazarda i obrazovanja visokoškolskog kadra u građevinarstvu - bazično orijentisanog na zemljotresno inženjerstvo.

Nažalost, i pored sjajnih početnih iskoraka, ne može se reći da su i po tim područjima, posebno u odnosu na status i institucionalne aspekte sistema prostornog i urbanističkog planiranja - ne samo ostvareni ciljevi u njegovom zaokruženju i dogradnji nego, štaviše, nije održan ni onaj dragocjeni i teško dosegnuti nivo iz 1980-ih.

STATUSNI I INSTITUCIONALNI KONTEKST U VEZI SA PROSTORNO-URBANISTIČKIM PLANIRANJEM

Uprkos značajnim ranijim ostvarenjima u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, u Crnoj Gori su, nažalost, ostale tolike nedovršenosti i nedostaci u njegovom ukupnom sistemu. Možda osnovni problem predstavlja okolnost da nijesu bili uspostavljeni adekvatni uslovi za sprovođenje principa principa integralnog planiranja - kao jednog od vodećih iskustava u metodologiji izrade Prostornog plana Crne Gore.

Posmatrajući sa ove vremenske distance, možemo slobodno konstatovati da je u našoj sredini poslije zemljotresa 1979. godine bio izgrađen osoben metodološki pristup i realizovan jedinstven planerski poduhvat, čije su glavne komponente predstavljali smanjenje seizmičkog rizika i zaštita okoline, sa vodećim ciljem (koji je odskoro aktuelan u većini zemalja Evropske unije) - uravnoteženo korišćenje prostora i zemljišta u naseljima, sa eksplicitnim nastojanjem da se omogući kako održivi razvoj za ove generacije tako i ostavi šansa i za buduće generacije.

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

a) Nekompletnost procedura i instrumenata za sprovođenje Prostornog plana Republike, odnosno prostornih i urbanističkih planova uopšte: norme, standardi, izvođenja i procedure koji se moraju slijediti pri izradi generalnih i detaljnijih 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 zahtjevan posao koji traži relativno veliki broj kompetentnih kadrova odgovarajućeg profila i osposobljenosti. Nažalost, u Crnoj Gori, pa ni u okruženju,

do skoro nijesu postojali uslovi za školovanje takvog ili približnog profila stručnih kadrova, pa se u tom smislu aktuelna orijentacija Građevinskog fakulteta u Podgorici sa studijama građevinsko-urbanističkog smjera može smatrati krajnje cjelishodnom.

Inače, rad organa uprave u navedenom smislu biva posebno otežan i odgovoran na područjima za koja ne postoje urbanistički planovi. Uz to, pri svakoj izgradnji izvan područja obuhvaćenih generalnim urbanističkim planom, najčešće je nedostatna regulacija odgovarajuće tehničke i društvene infrastrukture, čije naknadno obezbjeđivanje 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 očigledno proizilazilo iz sistemskih zakona o planiranju, kao i iz nepostojanja odgovarajućih institucija, odnosno njihove nominacije za nosioce aktivnosti u tom domenu, na kontinualnoj trajnoj osnovi.

Stoga, nije mogla biti obezbijeđena ni efektivna koordinacija između prostornog planiranja i specijalizovanog projektovanja, odnosno planiranja određenih krupnih podсистema. 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.

e) *Informatička osnova.* Okolnost nepostojanja cjelovitog i konzistentnog sistema prostornog planiranja i uređenja prostora, ima za neposrednu posljedicu da Crna Gora do danas 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, posebno krupan problem predstavlja pitanje katastra, odnosno inventarizacije sadržaja uređenja prostora, kao i evidentiranje stanja tekućih promjena u kvalitetu prirodne okoline. U svakom slučaju, nadamo se da će u aktuelnom trendu opšteg razvoja i već preduzetih napora na primjeni visokih tehnologija a posebno informacionih sistema, one naći svoj djelotvornu primjenu i u odnosu na upravljanje uređenjem prostora.

f) *Institucionalni i legislativni okviri.* Iako urbanizam u Crnoj Goji ima relativno dugu i bogatu tradiciju, te uprkos već naznačenim dostignućima ostvarenih u post zemljotresnom periodu (kao i onih 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 u kadrovskom i u institucionalnom pogledu. 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. 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 intervencije 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 državne potrebe ne treba isključivo tretirati po principu tržišnog privređivanja, kao što je to slučaj, na primjer, kod projektantske 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, mogle bi biti budžetski podržane, pod direktnim nadzorom države, ograničenih aktivnosti profitnog karaktera u vezi sa poslovima iz trajne nadležnosti.

(3) Čini se krajnje značajnim pružanje podrške stvaranju svih preduslova za obrazovanje kadrova potrebnog visokoškolskog profila u ovoj oblasti (a naročito pospješivanje rada građevinsko-urbanističkog smjera na Građevinskom fakultetu u Podgorici), uz njihovo primjereno zapošljavanje i korišćenje.

Da bi se obezbijedile sve potrebne legislativne podloge, a radi stvaranja konzistentnog cjelovitog sistema, neophodno je sveobuhvatno programiranje i izvođenje adekvatnih aktivnosti - prije svega na inoviranju svih relevantnih sistemskih zakona, a posebno Zakona o planiranju i uređenju prostora, kao i dosljedno sprovođenje postojećeg Zakona o izgradnji objekata.

ZAVRŠNE NAPOMENE

Na osnovu prethodnog izlaganja, čini se da je moguće steći određen globalni uvid u neke dosadašnje najvažnije napore i dostignuća ostvarena na osavremenjavanju pristupa i uspostavljanju adekvatnog sistema zaštite od zemljotresa, odnosno ublažavanja neizbježnih posljedica koje se mogu očekivati u budućnosti na ovim prostorima a posebno u Crnoj Gori.

Svjesni mnogih nedorečenosti i ograničenja u do sada postavljenim osnovama institucionalne i opšte društvene organizovanosti za ovu oblast u našoj Republici, očigledna je potreba za temeljnim preispitivanjem i neophodnim unapređenjem postojećeg stanja. U naznačenom smislu, slobodan sam izraziti uvjerenje da će novi *Zakon o planiranju i uređenju prostora*, uz dosljednu primjenu *Zakona o izgradnji objekata* i dalju podršku radu *Inženjerske komore Republike Crne Gore*, predstavljati radikalna zaokret i snažan podsticaj za uspostavljanje savremene, cjelovite i primjerene javne politike u ovoj sferi od vitalnog značaja za društvenu zajednicu i dobrobit njenih građana.

S tim u vezi, i u navedenom smislu, ja i ovaj skup doživljam kao dragocjenu podršku svih relevantnih profesionalnih naučnih i stručnih činilaca - bez čijeg se stvaralačkog doprinosa i usaglašenosti ne može računati ni na kakav dugoročno osmišljen razvoj, pa ni na njegovu zaštitu od zemljotresa.

Otuda će sve preporuke i sugestije koje dođu od ovog skupa i njegovih učesnika biti krajnje dobrodošle, istovremeno i kao izraz njihove spremnosti za našu dalju produktivnu saradnju u postizanju zajedničkih ciljeva u ovoj oblasti.