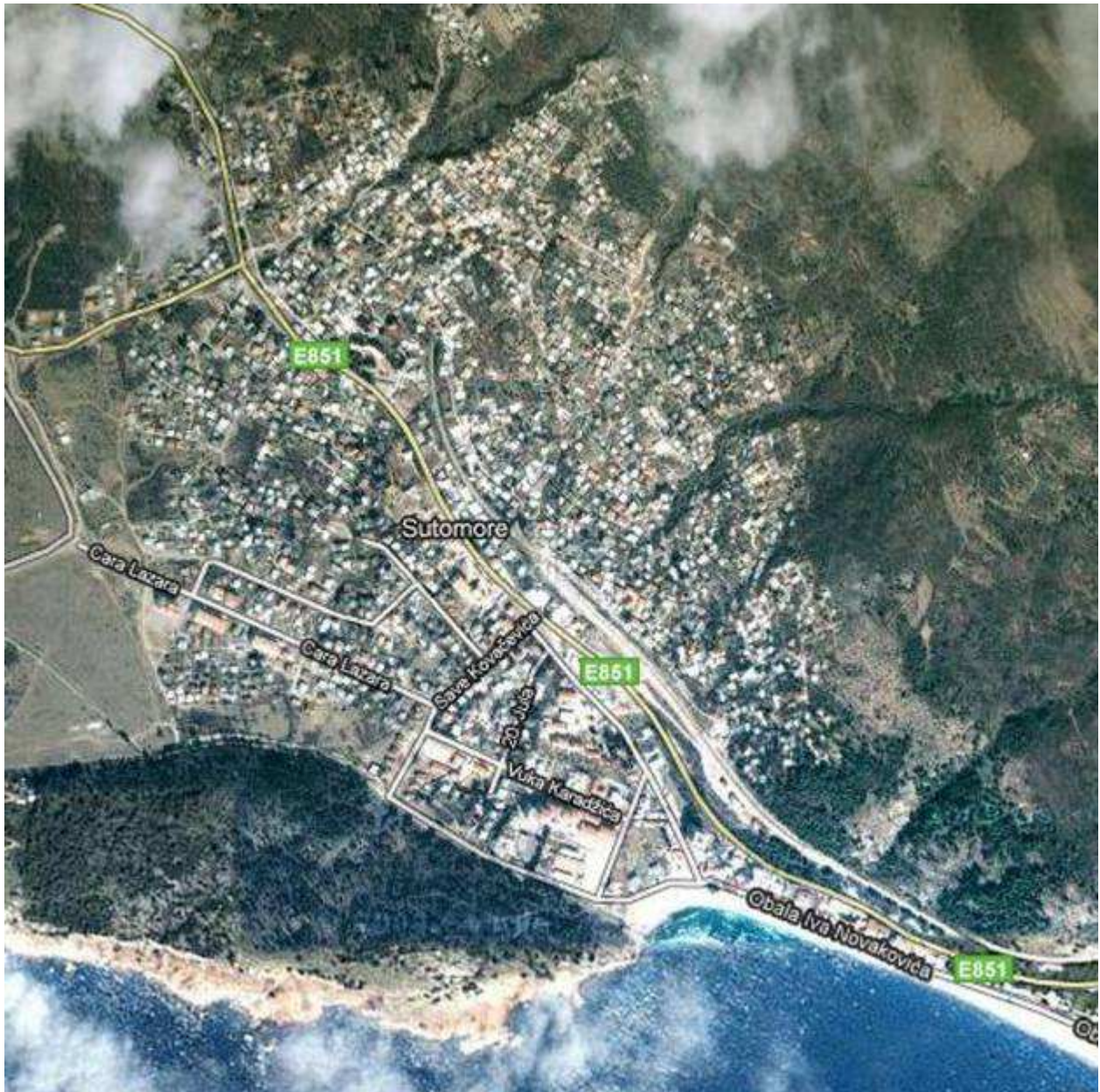


Plan

pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove





Sadržaj

1.	UVOD	3
1.1.	POJAM NEFORMALNE GRADNJE	4
1.2.	UZROCI NEFORMALNE GRADNJE	5
1.3.	POSLEDICE NEFORMALNE GRADNJE	7
2.	STRATEŠKA OPREDJELJENJA CRNE GORE	9
2.1.	INTEGRACIJE U EU	9
2.2.	POSTULATI BEČKE DEKLARACIJE	10
2.3.	NACIONALNA STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA CRNE GORE	10
2.4.	STRATEGIJA RAZVOJA TURIZMA DO 2020.GODINE	12
3.	ZAKONSKI OKVIR	13
4.	POSTOJEĆE STANJE	16
4.1.	ANALIZA PLANSKE DOKUMENTACIJE	17
4.1.2.	<i>Lokalni planski dokumenti koje donosi Vlada</i>	19
4.1.3.	<i>Lokalni planski dokumenti</i>	19
4.2.	FIZIČKI POKAZATELJI	21
4.3.	STANOVANJE	24
4.4.	ANALIZA KOMUNALNE OPREMLJENOSTI NEFORMALNIH NASELJA PO OPŠTINAMA	24
5.	OCJENA POSTOJEĆEG STANJA	30
6.	METODOLOŠKI PRISTUP U RJEŠAVANJU PROBLEMA	36
6.1.	OBJEKTI ZA KOJE POSTOJI PROSTORNO PLANSKA DOKUMENTACIJA	36
6.2.	OBJEKTI ZA KOJE NE POSTOJI PROSTORNO PLANSKA DOKUMENTACIJA	40
7.	PREDLOZI MJERA U REALIZACIJI PLANA	41
8.	PRIMJERI DRUGIH ZEMALJA	47
8.1.	METODOLOGIJA RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA U HRVATSKOJ	47
8.2.	METODOLOGIJA RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA U SRBIJI	48
8.3.	METODOLOGIJA RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA NA KOSOVU	50
8.4.	METODOLOGIJA RJEŠAVANJA PROBLEMA NEFORMALNIH NASELJA U GRČKOJ	51
9.	OČEKIVANI REZULTATI	54
10.	FINANSIJSKA ANALIZA REGULARIZACIJE STATUSA NEFORMALNIH OBJEKATA	55
11.	ORGANIZACIONA ŠEMA PROJEKTA	62
12.	PILOT PROJEKAT ZA IZRADU STUDIJE IZVODLJIVOSTI UREĐENJA NEFORMALNIH NASELJA »POBRĐE – RUTKE« I »ČANJ«	63
	<i>Analiza prostora i postojećeg stanja izgrađenih objekata</i>	63
	<i>Studija izvodljivosti sa analizom problema i predlozima za njihovo otklanjanje</i>	64
13.	BIBLIOGRAFIJA	65



1. UVOD

Prostor i životna sredina, sa svim resursima i elementima koji se u njima pojavljuju, su ograničeni i vrlo često neobnovljivi, i predstavljaju prirodni temelj života i razvoja.

Nedostatak prostora je rangiran kao jedan od sedam najvećih problema sadašnjeg svijeta.

Prostor se poistovjećuje sa površinom zemlje, zemljištem, pejzažom i slično, zaboravljajući da je sve ono što se nalazi iznad i ispod zemljine površine i mora sastavni dio prostora. Ova zaboravnost unosi zabunu i neshvaćanje suštine pojma prostora, odnosno čovjekove okoline.

Prostor je vrijednost koja ima tri svojstva:

- prostor je konačan, to jest on je ograničen,
- prostor je neobnovljiv i
- prostor je djeljiv između većeg broja korisnika.

Konačnost se ogleda u činjenici da je prostor fizički ograničen. Ograničenost prostora proizlazi iz odnosa razvoja i prostora. Naime, svojstva razvoja, čiji je osnov stanovništvo i proizvodnja, je neograničenost. Iz odnosa ta dva svojstva suprotnosti, razvoja i ograničenosti, odnosno stanovništva i proizvodnje sa prostorom, dolazimo do konačnosti, odnosno do konačnog ravoja.

Iz prethodnog proizilazi da je optimistička filozofija razvoja zamijenjena filozofijom pesimističkog pristupa budućnosti. To znači da je pogled s dugoročnog skrenut na kratkoročni horizont, i da je vjera u razvoj bez prepreka zamijenjena sa saznanjem o rastućem broju prepreka i sve kraćoj vremenskoj udaljenosti između pragova ograničenja.

O upotrebi i korištenju prostora odlučuje veliki broj subjekata, a ti subjekti imaju različite interese u korišćenju prostora i različitu ekonomsku moć, a svi oni i nijesu svjesni da je sastavni dio našeg života okolina koja se stvara izgradnjom objekata, čime se doprinosi i oblikovanju sopstvene ekonomije i razvoja u cjelini. Objekti u kojima živimo i radimo, sistemi za vodosnabdijevanje, električne mreže, putevi, željeznice, aerodromi, hoteli, telekomunikacione mreže, samo su dio liste različitih građevinskih objekata, a svi oni pripadaju prostoru koji je jedan i nedjeljiv.

Korišćenje prostora za izgradnju neformalnih objekata nije samo nezakonito, već i prostor za nepoštovanje urbanističkog planiranja i poštovanja arhitektonskih i građevinskih pravila i regulative, i udar koji uvećava opasnosti u kataklizmističnim okolnostima. Sve analize zemljotresnih katastrofa u novije vrijeme potvrđuju da su tragični efekti najviše naglašeni upravo kada su u pitanju neformalno podignuti objekti i oni kod kojih je izostalo poštovanje savremenih arhitektonsko-građevinskih standarda.

Poučeni tragičnim ishodom zemljotresa iz 1979.godine i kao svjedoci sličnih savremenih katastrofa, ni kao država ni kao odgovorni pojedinci, nemamo pravo da zanemarimo civilizacijsku obavezu da, u najvećoj mogućoj mjeri, minimizujemo seizmičke rizike.



"Strategija 008"

1.1. Pojam neformalne gradnje

Neformalna gradnja u dugoročnom smislu trajno mijenja i uništava prostor i direktno smanjuje kako sadašnje, tako i buduće razvojne mogućnosti. 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. Masovna neformalna gradnja narušava suštinu života u organizovanom društvu i svaki smisao planiranja prostora.

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 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 koja će nestati tek u budućnosti kada se stvori kritična masa kapitala, a država uspješno preuzme regulatorsku 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.

Beaspravna gradnja nije vezana samo za izgradnju u nehygijenskim naseljima i na urbanistički neregulisanim područjima, već se često objekti izgrađeni bez građevinske dozvole nalaze i u centralnim gradskim zonama, zatim u perifernim gradskim zonama, u zonama zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, nacionalnim parkovima, planiranim koridorima infrastrukture itd. Zbog toga se ovi objekti mogu kretati u rasponu od skromnih, nekvalitetno izgrađenih, često bez elementarnih komunalnih sadržaja, do kvalitetnih, čak raskošno građenih objekata sa adekvatnom komunalnom infrastrukturom.

Značajan 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. S tim u vezi, može se postaviti pitanje o obavezama pojedinih kategorija neformalnih graditelja prema Državi, koje bi trebalo da budu i fiskalno iskazane. Uz to, neplanska izgradnja vrši dodatan pritisak na prirodne resurse i životnu sredinu, naročito u pogledu zagađivanja voda.

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.



"Strategija 008"

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. U takvim slučajevima se najčešće radi o namjeri sticanja ekstra zarade.

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.

Država, iako je odgovorna za planiranje i uređenje prostora do sada nije imala pravog odgovora za problem pred kojim se nalazi.

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.

1.2. Uzroci neformalne gradnje

U nastanku pojave neformalne gradnje sabiraju se mnogi uzroci, iako se ona u percepciji svih društvenih slojeva najčešće povezuje sa (ne) radom i (ne) djelovanjem građevinske inspekcije, a najčešće se građevinska inspekcija proglašava osnovnim krivcem za takvo stanje.

Na neformalnu gradnju bitno utiču privredne, političke i socijalne prilike.

U nizu uzroka neformalne gradnje moguće je izdvojiti sljedeće:

- *socijalne,*
- *privredne,*
- *stručno-urbanističke,*
- *upravno-pravne.*

Socijalni uzroci

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.

Migracioni procesi u kojima dolazak ljudi, 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



"Strategija 008"

moćnost zakonskim putem ostvariti "krov nad glavom", a kako su se pitanja socijalne izgradnje stanova rješavala presporo, taj problem je postaje još i veći.

Privredni uzroci

Atraktivnost i profitabilnost priobalnog područja obilježava svjetski trend litoralizacije tj. preseljavanja stanovništva u ova područja, što je dodatno podsticalo neformalne graditelje. Primjetan je i nedostatak boljeg načina čuvanja uštedevine (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 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 je 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.

Stručno-urbanistički uzroci

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).

Upravno-pravni uzroci

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 ozbiljno 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. Treba dodati da su pitanja eventualne "regularizacije" imala karakter sporadičnog pristupanja rješavanju ovog problema. Tako su pojedine lokalne samouprave pokušavale da snime stanje devastiranog prostora, uklope sve što je bilo moguće u planske dokumente i animiraju vlasnike ovih objekata da pristupe pribavljanju potrebnih dozvola. Ovi pojedinačni pristupi nijesu imali efekta. Takođe, bilo je razmišljanja na temu posebnog zakona temporalnog karaktera koji bi se odnosio na regularizaciju objekata građenih bez potrebnih dozvola. Upravna procedura u inspekcijskom nadzoru, do donošenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i uvođenja nove inspekcije – inspekcije zaštite prostora i donošenja Izmjena i dopuna Krivičnog zakonika (iz jula mjeseca 2008.godine), bila je prilično duga i stimulaturna za investitore ovih objekata da ne poštuju propise. 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 rokovima opremanja građevinskog zemljišta, iz resora uređenja prostora razgovaralo se na temu kontinuiranog prikupljanja (plaćanje na 10 i više godina) sredstava "komunalija" – a za šta još u lokalnim samoupravama ne postoji raspoloženje.



1.3. Posljedice neformalne gradnje

Problemu neformalne gradnje rijetko se pristupalo izvan okvira prostorno-planskog i građevinskog zakonodavnog okvira, a takvo dugogodišnje suženo rješavanje rezultovalo je posljedicama smanjivanja vrijednosti prostora, negativnog odnosa graditelja prema instrumentima pravne države, socijalnim oblicima života između uređenih gradskih i neuređenih prigradskih područja, te gubitka vrijednosti privrednih i infrastrukturnih ulaganja. Zbog toga neformalna gradnja stvara promjene s nesagledivim posljedicama, osim u prostornom uređenju i kvalitetu građenja i u sferi socio-demografskih procesa, komunalnog opremanja, zaštite životne sredine i kulturne baštine.

Sociološko demografske promjene

Prema statističkim podacima u kopnenom pojasu 60 km od obalne linije do 2004.godine živjelo je 40% svjetskog stanovništva, a u kopnenom pojasu 100 km od obalne linije se pretpostavlja da će do kraja 2010.godine živjeti 80% svjetskog stanovništva. Ovi procesi litoralizacije i urbanizacije uz nekontrolisano širenje gradova pospješuje pražnjenje ruralnih područja.

Imovinsko-pravne promjene

Povrede vlasništva (uzurpacija privatnog i državnog zemljišta) rezultiraju brojnim konfliktnim situacijama i sudskim sporovima. Uzurpacijom državnog zemljišta država i lokalna samouprava je uskraćena za naknadu za zemljište koje je zauzeto, a nije plaćeno, kao i za neplaćenu naknadu za komunalno opremanje i u najvećem dijelu na porez na nepokretnosti

Prostorno planske promjene

Uklanjanje neformalno sagrađenih objekata smatra se nerazumnim, jer je gro njih privedeno namjeni i useljeno. Zbog toga se urbanistička struka stalno prisiljavala da izmjenama prostornih i urbanističkih planova prihvati zatečeno stanje. Evidentiranje stanja u prostoru, umjesto planiranja prostora i uspostavljanja metode tzv. planske regularizacije neplanske gradnje, stvaraju se promjene s značajnim posljedicama u oblasti prostornog planiranja.

Promjene u inspekcijskom nadzoru

Veliki broj neformalnih objekata, a mali broj inspektora, uslovio je da se stručni pristup u inspekcijskom nadzoru zamjeni detekcijom neformalne gradnje na načelu ima-nema građevinsku dozvolu. Zbog navedenog i izgradnja objekata sa građevinskom dozvolom nije praćena adekvatnim stručnim nadzorom od strane države.

Promjene u komunalnom opremanju

Evidentni su neadekvatni kapaciteti komunalne infrastrukture. Neformalno izgrađeni objekti najčešće nastaju u blizini većih gradskih centara na mjestima koja imaju donekle razvijenu infrastrukturu. Dinamika izgradnje, po pravilu, nije praćena razvojem infrastrukture, tako da ova naselja imaju više ili manje izražene komunalne probleme. Karakteristično za područja u kojima je izgrađen veliki broj neformalnih objekata, je da nemaju organizovan raspored, što za posljedicu ima nepostojanje adekvatnih infrastrukturnih sistema kojima treba da se obezbijede kvalitetni uslovi za život. U slučaju da postoje planovi najčešći razlog koji dovodi do raskoraka u izgradnji i infrastrukturnom opremanju objekata je to što je planskom dokumentacijom na određenom prostoru planirana izgradnja značajno manjeg broja objekata, pa je samim tim i infrastruktura građena za manje kapacitete. S druge strane, za objekte koji su u cjelini ili djelimično neformalno građeni, nije realizovana naplata propisanih komunalnih taksi, što, u krajnjem, rezultira nedovoljnim sredstvima u lokalnim budžetima kojima bi se finansirala izgradnja većih infrastrukturnih kapaciteta. Ovim su jedinice lokalne samouprave onemogućene da u punom kapacitetu i na adekvatan način ostvaruju zadovoljenje potreba od neposrednog i



"Strategija 008"

zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa zakonom. Urbanistička neorganizovanost i nekvalitetno infrastrukturno snabdijevanje rezultiraju nižim kvalitetom komunalnih usluga, što je u direktnoj vezi sa nižim kvalitetom života stanovnika ovih naselja. Naime, usljed neplanske gradnje, stambeni objekti u ovim naseljima često su izgrađeni u koridoru planiranih ili već izgrađenih infrastrukturnih objekata, ili su raspoređeni na način koji ne dozvoljava kvalitetan pristup objektu. Posljedica ovakve gradnje je da se često ne mogu obezbijediti priključci na vodovodnu, kanalizacionu i elektro mrežu ili se oni improvizuju, bez poštovanja minimuma tehničkih standarda. Na ovaj način dolazi do oštećenja izgrađene komunalne infrastrukture i njenog neformalnog korišćenja (uz neplaćanje obaveza), a priključci izvedeni na ovakav način često mogu biti rizični po život građana jer su nestručno izvedeni.

Ovome treba dodati i uglavnom lošu putnu infrastrukturu, nedostatak zelenih površina, parkova, pijaca i drugih sadržaja zajedničke komunalne potrošnje. Za ova naselja su karakteristični uski putevi lošeg kvaliteta, koji ne obezbjeđuju prohodnost vatrogasnih vozila ili vozila hitne pomoći, nepostojanje trotoara, pješačkih i biciklističkih staza, loša ili nikakva gradska rasvjeta i dr.

Promjene u oblasti zaštite kulturne baštine

Umjesto aktivne zaštite graditeljske baštine, česta je pojava ugrožavanja, pa i trajnog gubitka svojstva pojedinačnih kulturnih dobara, kao i kulturno istorijskih vrijednosti pojedinih cjelina.

Promjene u oblasti zaštite životne sredine

Nekontrolirano upravljanje prostorom ugrožava primjenu koncepta održivog razvoja i postaje razlog trajne promjene bio-ekoloških sistema. Neplanskom izgradnjom narušavaju se ekološke vrijednosti tog prostora. Direktno ispuštanje otpadnih voda u okolinu, korišćenje loše izvedenih septičkih jama, nekontrolisano odlaganje otpada (često prouzrokovano nerazvijenom putnom infrastrukturom koja onemogućava pristup otpadu koji građani, u principu, odlažu na neadekvatan način) i loše vodosnabdijevanje značajno narušavaju životnu sredinu, često i trajno devastiraju određeni prostor, i predstavljaju rizik po zdravlje ljudi koji žive na tim prostorima.

“Kvalitet” izgradnje

Neformalnom izgradnjom se ugrožava struka u njenim korijenima. Objekti sagrađeni bez građevinske dozvole u najvećoj mjeri nisu prošli kroz proces provjere primjene standarda, kako u toku projektovanja tako i u toku izvođenja radova, posebno sa aspekta **seizmičkog rizika**.

Postojanje velikog broja neformalnih objekata, prije svega stambenih objekata, ukazuje na urgentnu potrebu organizovanog pristupa rješavanju problema regularizacijecije takvih objekata i provjere ostvarenog stepena njihove statičke i seizmičke zaštite.



2. STRATEŠKA OPREDJELJENJA CRNE GORE

2.1. Integracije u EU

Crna Gora deklarirala je svoje pravce za ulazak u EU poslije osamostaljenja sa jasnim i definisanim oblastima sprovođenja reformi. Polazeći od pretpostavki da je za ispunjavanje uslova za ulaz u EU potreban i sveobuhvatan pristup za rješavanje problema neformalne gradnje, to su izrada nacionalne strategije za rješavanje problema neformalne gradnje, priprema baze podataka o neformalno sagrađenim objektima i sprovođenje regularizacije, mjere koje je neophodno sprovesti radi ostvarivanja ovog zadatka.

Strateška orijentacija Crne Gore ka pridruživanju Evropskoj Uniji (EU) i evroatlanskim interakcijama ima ključni značaj za budućni razvoj zemlje i za dinamiku ekonomskog i društvenog razvoja što znači da su strateški razvojni prioriteti zemlje: (1) održiv razvoj, ekonomske slobode i dominantna uloga privatne inicijative; (2) vladavina prava, parlamentarna demokratija i zaštita osnovnih ljudskih prava; (3) poboljšanje životnog standarda stanovništva. Ovaj proces će u predstojećem periodu zaokupljati crnogorsku spoljnu politiku kao najvažniji zadatak, kako na spoljnjem tako i na unutrašnjem planu.

Crna Gora vidi EU kao najbolji okvir za dalji razvoj sveukupnih reformi, prilagođavanje evropskim standardima i njihovo usvajanje, kao i unapređenje bilateralnih odnosa sa članicama Unije.

U Crnoj Gori postoji sveukupna saglasnost o potrebi integracije u EU, što daje dodatni impuls za ubrzan napredak prema tom cilju. Brzina napretka u integracijama zavisice od dinamike ekonomskih, političkih, pravosudnih, bezbjednosnih i ukupnih reformi, tj. od brzine i stepena u kojem će se društvo u cjelini angažovati i reformisati.

U spoljnopolitičkom kontekstu, naročito značajnu ulogu imaće redovan politički dijalog Crne Gore sa EU, kao i dugoročno usklađivanje spoljne politike sa zajedničkom spoljnom i bezbjednosnom politikom EU.

Savjet Evrope, kao najstarija panevropska organizacija, je institucija kojoj se Crna Gora nedavno pridružila. Naročito je važna povezanost SE sa EU, tako da članstvo i aktivnosti u Savjetu imaju izuzetno relevantnu ulogu u procesu pridruživanja EU. Članstvo u SE Crna Gora će prvenstveno iskoristiti za ekspertsku podršku u cilju dalje reforme pravosuđa, postizanja potrebnih standarda u oblasti usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zahtjevima SE, dalje unapređenje zaštite ljudskih i manjinskih prava, kao i za zaključivanje i implementaciju preostalih međunarodnih ugovora SE.

Strateška orijentacija zemlje za članstvo u EU obuhvata više koordiniranih aktivnosti izgradnje privrednog sistema koji će biti kompatibilan sa standardima EU. Ovi standardi podrazumijevaju slobodno kretanje roba i ljudi i neograničenu konkurenciju. Od brzine ostvarivanja reformi zavisi prilagođavanje privrednog sistema evropskim standardima, a s tim u vezi i veće iskorišćavanje potencijala zemlje. Iz tog razloga neophodno je kroz kraći osvrt pomenuti prioritete oblasti u kojima treba primijeniti evropske direktive koje na direktan ili indirektan način tretiraju i utiču na oblast planiranja i građevinarstva.



2.2. Postulati Bečke deklaracije¹

Neformalna naselja su naselja ljudi koja, iz različitih razloga, ne zadovoljavaju zahtjeve zakonskog priznavanja (i koja su izgrađena bez poštovanja formalnih procedura zakonskog vlasništva, prenosa vlasništva, kao i građevinskih i regulativa prostornog planiranja) i sputavaju ekonomski razvoj. Iako postoje značajne regionalne različitosti u pogledu njihovih manifestacija, ova naselja uglavnom karakterišu neformalno ili nesigurno držanje zemlje, neadekvatan pristup bazičnim uslugama, kako socijalnim tako i uslugama fizičke infrastrukture i finansiranja stanovanja.²

Zadatak ove deklaracije, čiji je potpisnik i Crna Gora, je da se zemlje potpisnice zajednički saglase o akcijama koje će:

- a) regularizovati (legalizovati) i poboljšati neformalna naselja na održivi način i
- b) onemogućiti buduća neformalna naselja.

Regularizacija neformalnih objekata učiniće njihove korisnike pojedincima sa jednakim pravima. Kao takvi, stanovnici grada treba da uživaju iste mogućnosti da ostvare svoja prava na adekvatan životni standard i pristup uslugama, kao i svako drugi u gradu, i ispunjavaju iste obaveze poštovanja zakona, plaćanja poreza i korisničkih taksi.

Održivi urbani menadžment zahtijeva da neformalna naselja budu integrisana u socijalni, ekonomski, prostorni i zakonski okvir, posebno na lokalnom nivou. Napori ka uspješnoj regularizaciji doprinose dugoročnom ekonomskom rastu, kao i socijalnoj jednakosti, koheziji i stabilnosti.

Obaveze zemalja potpisnica su da:

1. teže potpunom regionalnom rješavanju neformalnih naselja do 2015.
2. preduzmu regularizaciju i poboljšanje do maksimalne mjere (ali samo u slučajevima koji ne narušavaju odgovarajući urbani razvoj, npr. kršenje prava, zaštitu životne sredine, zaštita kulturnog nasleđa).

2.3. Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore

Uprkos dugoj i značajnoj tradiciji prostornog planiranja, sistem pripremanja, donošenja i ostvarivanja planova u dosadašnjem periodu pokazao je brojne slabosti. Kao rezultat tih slabosti, izraženi su negativni trendovi u upravljanju prostorom koji se, prije svega, manifestuju kroz promjenu namjene prostora, neplansku ili neformalnu gradnju i nekontrolisanu urbanizaciju.

Ovakvim pojavama ugrožavaju se i devastiraju neki od najdragocjenijih prirodnih resursa u Crnoj Gori (npr. poljoprivredno zemljište, područja posebne namjene ili njihovo neposredno

¹ Bečka Deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima za neformalna naselja u Jugoistočnoj Evropi je potpisana 28. septembra 2004.godine od strane ministara Albanije, Makedonije, Crne Gore i Srbije, u prisustvu Dr E. Buseki (Specijalnog Koordinatora Pakta Stabiliteta) i L. Reutersward (UN-Habitat, direktora globalnog sektora).



"Strategija 008"

okruženje). Pored toga, ugrožavaju se ili trajno narušavaju prirodne vrijednosti i pejzažne cjeline koje čine nasljeđe Crne Gore i njeno jedinstveno obilježje kao ekološke države i turističke destinacije. Na drugoj strani, kvalitet života, posebno u urbanim cjelinama, je slab zbog prenatrpanosti naselja i neodstupnosti infrastrukture i tzv. pratećih sadržaja, a i povećava se rizik od prirodnih nepogoda, posebno zemljotresa i poplava. Rasprostranjena neplanska gradnja u proteklom periodu rezultirala je velikim brojem neformalnih objekata širom Crne Gore (posebno u većim urbanim centrima i na lokacijama atraktivnim za turizam i rekreaciju), a proces sanacije takvog stanja izuzetno je složen i predstavlja veliki izazov za sistem prostornog planiranja. Između ostalog, proces mora voditi računa i o socijalnim okolnostima kao i o pitanjima jednakosti i poštovanja ljudskih prava u procesu regularizacije neplanski izgrađenih objekata i/ili naselja.

Prema podacima sa posljednjeg popisa, u urbanim sredinama Crne Gore živi 62% ukupnog stanovništva, a na kvalitet života ovog dijela populacije negativno utiču brojni problemi urbanog razvoja. Na drugoj strani, nekontrolisno i neplansko širenje urbanih cjelina, kao i neprimjenjivanje standarda održive gradnje, negativno utiče na prostor i kvalitet životne sredine uopšte. Svi ovi problemi imaju isti korijen: planeri i upravljačke strukture nijesu uspjeli da kontrolišu i kanališu proces prevelike i nagle urbanizacije, što je dovelo do neodrživog korišćenja prostora na jednoj, odnosno do opadanja nivoa urbaniteta i kvaliteta života na drugoj strani.

Da bi se negativni trendovi zaustavili, potrebno je djelovati na brojne slabosti i probleme u više povezanih oblasti kao što su:

1. Neracionalno korišćenje građevinskog zemljišta i njegova devastacija
2. Prostorno planiranje, sprovođenje propisa i neformalna gradnja, i sa njima povezani pritisak urbanizacije na prostor, posebno tamo gdje je on veoma ograničen i vrijedan - obala, zaštićena područja i njihova okolina i na poljoprivrednom zemljištu;
3. nagli priraštaj gradskog stanovništva i početak pojave naselja za marginalizovane grupe;
4. nedostatak adekvatne infrastrukture u urbanim cjelinama;
5. problematika rješavanja stambenih pitanja, posebno za siromašne i mlade;
6. nedovoljan kvalitet samih urbanih struktura, nepotpun i neizbalansiran prostorni razmještaj sadržaja i funkcija;
7. neadekvatna i energetska neefikasna gradnja;
8. nedovoljna bezbjednost u urbanim sredinama;
9. nedovoljna briga o grupama sa posebnim potrebama;
10. zapuštenost javnih prostora i slično.

Na kraju, tu je i nedovoljna svijest građana o pripadnosti određenoj urbanoj sredini, osjećaj koji je neophodan da bi se razvila briga, ali i odgovornost da se prostor čuva i unapređuje.

Polazeći od pomenutih problema i izazova, prioritetni zadaci NSOR definisani su na sljedeći način:

- a) racionalno korišćenje građevinskog zemljišta uz poštovanje principa održivog razvoja
- b) zaustavljanje neformalne gradnje i regularizacija objekata uz poštovanje principa i ciljeva Bečke deklaracije i korišćenje pozitivnih iskustava drugih zemalja u suzbijanju neformalne gradnje;
- c) poboljšanje kvaliteta života i bezbjednosti u urbanim sredinama, s posebnim osvrtom na uslove života specifičnih (marginalnih) ciljnih grupa;
- d) uspostavljanje odgovornog odnosa građana prema urbanoj sredini.



"Strategija 008"

Mjere koje je neophodno sprovesti radi ostvarivanja prvog zadatka jesu: analiza stanja i trendova na području uređenja prostora, prometa, upravljanja i gazdovanja zemljištem izrada nacionalne strategije za rješavanje problema neformalne gradnje, priprema baze podataka o neformalno sagrađenim objektima i sprovođenje regularizacije (uz poštovanje unaprijed utvrđenih kriterijuma i ljudskih prava).

2.4. Strategija razvoja turizma do 2020.godine

Jedan od većih izazova prostornog razvoja Crne Gore jeste turizam jer za razliku od klasične proizvodnje koja svoje proizvode šalje potrošaču, u turizmu potrošač dolazi na mjesto "proizvodnje" da "konzumira" turističku ponudu. Zbog toga su kvalitetni prostori osnovna "sirovina" za razvoj turizma i zbog toga je potrebno imati na umu da prostor generiše temu, a ne tema prostor.

Zbog navedenog Crna Gora je sačinila Strategiju razvoja turizma. Ovo je dokument kojim su definisani dugoročni ciljevi u pravcu postizanja kvalitetnog pozicioniranja Crne Gore kao visokoplatežne turističke destinacije.

Ovaj važan strateški dokument takođe definiše predloge mjera koje treba preduzeti u cilju postizanja razvojnih ciljeva turizma Crne Gore i to:

- poboljšanje dostupnosti Crne Gore;
- unapređenje komunalne infrastrukture;
- razvoj novih visokokvalitetnih smještajnih kapaciteta;
- povećanje standarda postojećih smještajnih kapaciteta;
- unapređenje kvaliteta usluga u sektoru turizma;
- unapređenje harmonije arhitekture i okolnog prirodno-kulturnog ambijenta;
- uspostavljanje „čistog imidža“ Crne Gore.

Takođe, ova strategija prepoznaje kao najveću prijetnju za razvoj turizma sljedeće:

- „Dalja neplanska gradnja, narušavanje ambijentalnog okruženja“ (Budva-Bar)
- „ I dalja neplanska ekspanzija, gubitak kvaliteta prirode neproduktivnom gradnjom...“ (Ulcinj)
- „...nekontrolisana gradnja u Herceg Novom, Kotoru, kao i na poluostrvu Luštica.“ (Boka Kotorska)
- „...Ekspanzija neplanirane gradnje, čime se gubi jedinstvenost i neponovljivost.“ (Skadarsko jezero)
- „Neplanska izgradnja u Žabljaku, koja uništava prirodnu sredinu.“ (Žabljak)



3. ZAKONSKI OKVIR

Ustavne odredbe

Životna sredina

Član 23

„Svako ima pravo na zdravu životnu sredine.

Svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava.

Svako je, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.“

Zaštita prirodne i kulturne baštine

Član 78

„Svako je dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa.

Država štiti prirodnu i kulturnu baštinu.“

Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika

iz jula 2008.godine propisano je da je građenje bez građevinske dozvole krivično djelo za koje je zapriječeno kaznom zatvora od 6 mjeseci do pet godina.

Zakon o svojinsko pravnim odnosima („Sl. list CG, br. 19/09“)

kojim se uređuju pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava.

Zakon o državnoj imovini („Sl. list CG br. 21/09“)

kojim se uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje stvarima i drugim dobrima koja pripadaju Crnoj Gorij ili lokalnoj samoupravi.

Zakon o uređenju prostora i zaštite životne sredine

Načela

Član 5

„Uređenje prostora zasniva se na načelima: usklađenog ekonomskog, socijalnog, ekološkog, energetskog, kulturnog razvoja prostora Crne Gore; održivog razvoja; podsticanja ravnomjernog ekonomskog razvoja prostora Crne Gore; racionalnog korišćenja i zaštite prostora i prirodnih resursa; usaglašenosti sa evropskim normativima i standardima; zaštite integralnih vrijednosti prostora; policentričnosti; konkurentnosti i kohezije; decentralizacije; zaštite i unaprjeđenja – stanja životne sredine; zaštite kulturne baštine; usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja u prostoru; javnog interesa; privatnog interesa ali ne na štetu javnog interesa; javnosti u postupku uređenja prostora; uspostavljanja informacionog sistema o prostoru u cilju efikasnijeg uređenja prostora; aseizmičkog planiranja.



"Strategija 008"

Izgradnja objekata zasniva se na načelima: zaštite javnog interesa, nepokretnosti i imovine; usaglašenosti sa evropskim normativima i standardima; stabilnosti i trajnosti objekata, aseizmičkog projektovanja i granenja objekata; zaštite zdravlja, zaštite životne sredine i prostora; zaštite od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća; zaštite od požara, eksplozija i industrijskih incidenata; toplotne zaštite; racionalnog korišćenja energije i energetske efikasnosti; zaštite od buke i vibracija."

Aktuelna legislativa – Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 51/2008) ne predviđa posebni postupak odnosno proceduru, kada je u pitanju izrada planskih dokumenata kojima se vrši uklapanje objekata izgrađenih bez građevinske dozvole – budući da je to pitanje riješeno sistemski. Ta procedura počinje još od izvještaja o stanju uređenja prostora koji obrađuje neformalne objekte, zatim programa uređenja prostora kojim se planira izrada planskih dokumenata, te odluke o izradi planskog dokumenta, čiji je sastavni dio programski zadatak kojim se definišu i zahtjevi i potrebe korisnika prostora iskazani u izvještaju. U postupku izrade planskih dokumenata, puna pažnja nesporno je posvećena objektima izgrađenim bez građevinske dozvole.

Kada se radi o samoj proceduri izdavanja građevinske dozvole, ista je značajno pojednostavljena za porodične stambene zgrade (do 500 m² i sa najviše četiri zasebne jedinice), koje su i osnovni predmet pažnje uklapanja. Naime, za ove objekte nije potrebna revizija tehničke dokumentacije. Ako se tome doda činjenica da se građevinska dozvola, generalno, za sve objekte izdaje bez komplikovanih procedura – čini se da postoje preduslovi za naknadno izdavanje građevinske dozvole za neformalno sagrađene objekte. No, kada je u pitanju izdavanje građevinskih i upotrebni dozvola za neformalne objekte, važno bi bilo preispitati dodatne mogućnosti da se procedure učine efikasnijim, izmjenama i dopunama Zakona.

Takođe, i prema evropskom zakonodavstvu, objekti moraju da ispunjavaju bitne zahtjeve, a to su:

- mehanička otpornost i stabilnost,
- sigurnost od požara i eksplozija,
- higijenska i zdravstvena sigurnost, kao i zaštita životne sredine,
- bezbjednost upotrebe objekata,
- zaštita od buke,
- ušteda energije i energetska efikasnost.

Mehanička otpornost i stabilnost je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti moraju biti projektovani i izvedeni na način da opterećenja kojima su podložni za vrijeme izgradnje i upotrebe neće dovesti do: rušenja cjelokupnog ili dijela objekta; velike deformacije nedopustivog stepena; oštećenja drugih dijelova objekta ili postavljene opreme, kao rezultat velikih deformacija na nosećoj konstrukciji ili oštećenja do stepena koji je nesrazmjeran originalnom uzroku.

Zaštita od požara i eksplozije je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti moraju biti projektovani i izvedeni na način da u slučaju izbijanja požara, odnosno eksplozije nosivi kapacitet konstrukcije može da obezbjedi da za određeni vremenski period: izbijanje i širenje požara i dima budu ograničeni u objektu, širenje požara na susjedne objekte bude ograničeno, stanari mogu da napuste objekat ili da budu spašeni na drugi način, kao i bezbjednost timova za spašavanje.

Higijenska i zdravstvena zaštita i zaštita životne sredine je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti moraju biti projektovani i izvedeni na način da ne predstavljaju prijetnju za higijenu ili zdravlje stanara ili susjeda, naročito kao rezultat: isparavanja toksičnih gasova,



"Strategija 008"

prisustva opasnih čestica ili gasova u vazduhu, emisije opasnog zračenja, zagađenja ili zatrovanja vode ili tla, pogrešnog uklanjanja otpadnih voda, dima, čvrstog ili tečnog otpada, prisustva vlage u dijelovima objekta ili na površinama objekta.

Bezbednost upotrebe objekta je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti moraju biti projektovani i izvedeni na način da ne predstavljaju neprihvatljiv rizik od nezgoda u toku održavanja ili upotrebe, kao što su klizanje, padanje, sudari, požari, strujni udari, povrede nastale usled eksplozije i slično.

Zaštita od buke je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti moraju biti projektovani i izvedeni na način da se buka koju opažaju stanari ili ljudi u susjedstvu održava na nivou koji ne ugrožava njihovo zdravlje i kojim im se omogućava da spavaju, da se odmaraju i rade u zadovoljavajućim uslovima.

Ušteda energije i energetska efikasnost je jedan od bitnih uslova prema kome građevinski objekti, kao i instalacije grijanja, hlađenja i ventilacije u njima moraju biti projektovani i izgrađeni na način da količina potrebne energije tokom upotrebe bude niska, imajući u vidu klimatske uslove lokacije, kao i stanare.

Kada je riječ o objektima prepoznatim u planskoj dokumentaciji, potrebno je ukazati i na situacije odnosno slučajeve kada neformalni graditelji čiji su objekti prepoznati u planskoj dokumentaciji – ne pribavljaju građevinsku dozvolu, iako im je Država obezbijedila sve predušlove za naknadno izdavanje građevinske dozvole. Stoga bi bilo uputno predvidjeti nedvosmislene instrumente za neformalne graditelje kojima su objekti prepoznati u planskoj dokumentaciji.

Da bi se pristupilo uklapanju objekata u planski dokument, saglasno članu 167 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, lokalne samouprave moraju imati uredan popis takvih objekata - iz evidencija, registara i druge dokumentacije, kao i sa terena – a što, i nakon dugogodišnje, zakonske obaveze nijesu uradile.

Popis neformalnih objekata i objekata bez upotrebne dozvole bila je obaveza lokalnih samouprava ustanovljena još Zakonom o izgradnji objekata iz 2000.godine. Takođe, ovim propisom (član 70) lokalne samouprave su bile obavezane da, nakon izvršenog popisa, preduzmu mjere za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja mogućnosti za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole ili za rušenje objekata, ako izdavanje ovih dozvola nije moguće. Rok za izvršenje ovih poslova bio je 3 godine od dana stupanja na snagu ovog zakona (2 godine za popis i 1 godina za mjere). U skladu sa ovlašćenjem iz ovog zakona, u cilju da se olakša rad lokalnih samouprava na tom planu, te utvrdi jedinstvena metodologija – donijet je i Pravilnik o načinu vršenja popisa objekata izgrađenih bez građevinske dozvole odnosno objekata koji se koriste bez upotrebne dozvole i sadržini podataka ("Službeni list RCG", broj 19/02).

Potrebno je, kod elaboracije ovog pitanja, podsjetiti na Ugovor o kreditu zaključen između Svjetske Banke i Vlade Crne Gore, kojim su preuzete određene obaveze, a jedna od njih odnosi se na potpisivanje Memoranduma o razumijevanju između Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i opština – korisnica sredstava (LAMP). Memorandumom se predviđa moratorijum na rušenje objekata bez građevinske dozvole, izgrađenih prije stupanja na snagu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, 01.09.2008.godine.

Takođe, treba istaći Zakon o upravljanju otpadom u koji je ugrađena EU Direktiva o otpadu, čiji je osnovni cilj zaštita čovjekovog zdravlja, životne sredine i kulturnog bogatstva od štetnih uticaja prouzrokovanih sakupljanjem, transportom, obradom, odlaganjem i pretovarom otpada.



"Strategija 008"

EU direktiva za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, koja se odnosi na odvođenje, prečišćavanje i ispuštanje komunalnih otpadnih voda i ispuštanje otpadnih voda pojedinih industrijskih sektora u cilju zaštite životne sredine od negativnih uticaja gore navedenih ispuštanja otpadnih voda, generalno je transponovana u Zakonu o vodama uz obavezu da se veći dio Direktive uskladi u bliskoj budućnosti.

Ovo znači da i neformalna naselja moraju imati riješeno odlaganje otpada i prečišćavanje otpadnih voda u skladu sa EU propisima.

4. POSTOJEĆE STANJE

Od ukupne teritorije Crne Gore čija površina iznosi **13.812 km²**, aproksimativna struktura korišćenja je:

- 5.145 km² poljoprivrednog zemljišta, odnosno **37%** (714 km² kvalitetnog obradivog poljoprivrednog zemljišta, odnosno **5.4%**);
- 6.225 km² šuma, odnosno **45%**;
- 2.442 km² naselja, puteva, voda, odnosno **18%**.

Površina morskog akvatorija iznosi oko **2.540 km²**.

Prema popisu iz 2003.godine, Crna Gora je imala 620.145 stanovnika, što daje gustinu naseljenosti od 44,8 stanovnika na 1 km² površine.

U administrativnom smislu Crna Gora je podijeljena na 21 opštinu površine: Nikšić 2065 km²; Podgorica 1441 km²; Pljevlja 1346 km²; Bijelo Polje 924 km²; Cetinje 910 km²; Kolašin 897 km²; Plužine 854 km²; Berane 717 km²; Bar 598 km²; Šavnik 553 km²; Danilovgrad 501 km²; Plav 486 km²; Žabljak 445 km²; Rožaje 432 km²; Mojkovac 367 km²; Kotor 335 km²; Andrijevica 283 km²; Ulcinj 255 km²; Herceg Novi 235 km²; Budva 122 km²; Tivat 46 km².

Teritorija Crne Gore se može podijeliti na tri regiona:

- primorski
- središnji i
- sjeverni.

Primorski region zauzima 1.591 km² i u njegov sastav ulaze sledeće opštine: Ulcinj, Bar, Budva, Kotor, Tivat i Herceg Novi.

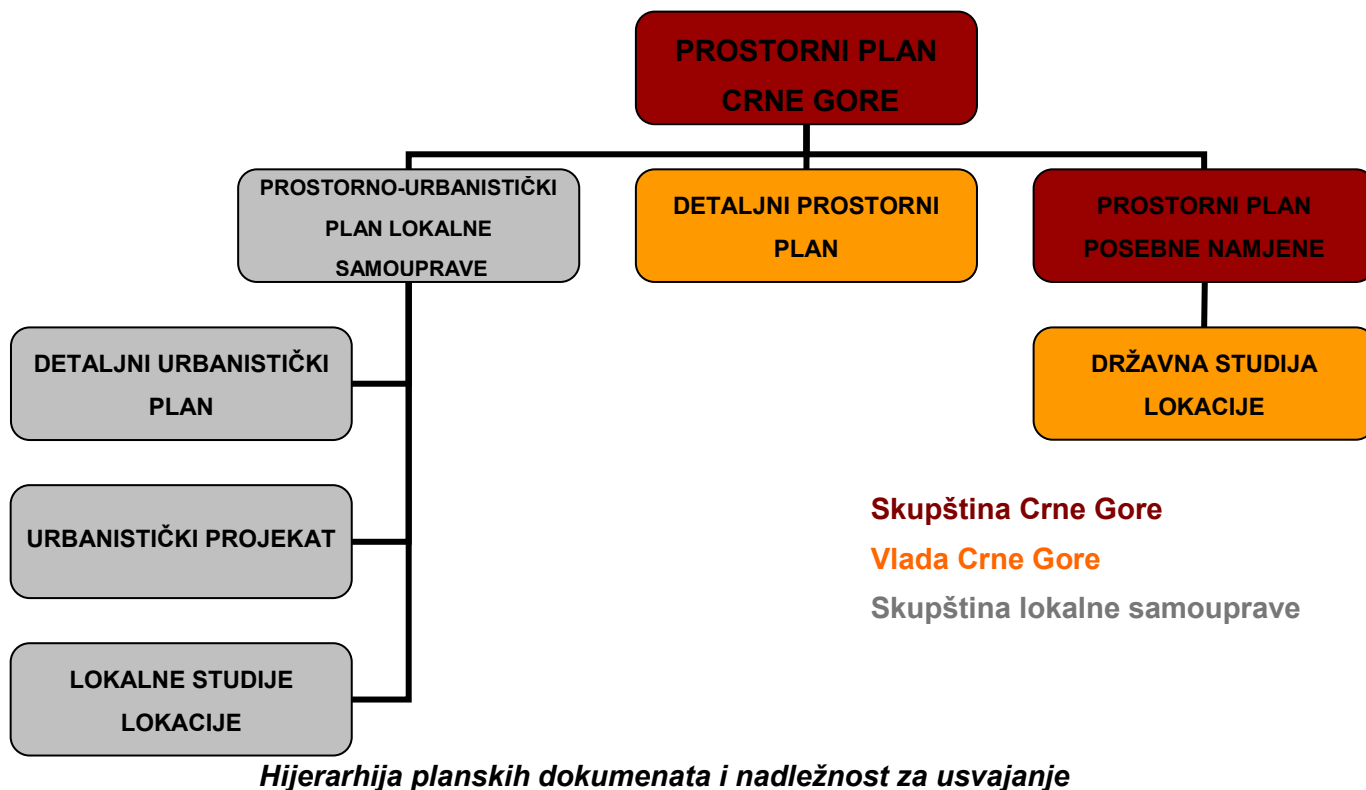
Središnji region zauzima 4.917 km² i u njegov sastav ulaze sledeće opštine: Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Nikšić.

Sjeverni region zauzima 7.304 km² i u njegov sastav ulaze sledeće opštine: Kolašin, Andrijevica, Plav, Mojkovac, Berane, Rožaje, Bijelo Polje, Pljevlja, Žabljak, Plužine i Šavnik.



4.1. Analiza planske dokumentacije

Postojeće planiranje prostora u Crnoj Gori sprovodi se na dva nivoa – državnom i lokalnom. Podjela nadležnosti definisana je konkretno Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Sistem planiranja, odnosno uređenja prostora zasniva se na „ostvarivanju politike održivog prostornog razvoja, međusobnom usklađivanju sektorskog planiranja u prostoru, pripremanju stručnih podloga, cjelovitom tretiranju prostora, uključivanju javnosti i demokratizaciji odlučivanja“.



Bez obzira na ostvareni razvoj ovog sistema još uvijek se javlja nepotpuno međusektorsko usklađivanje i nedostatak horizontalnog i vertikalnog povezivanja i usklađivanja među raznim planskim akterima. Time se između ostalog znatno produžava postupak izmjena prostornih i urbanističkih planova, što dovodi do nezadovoljstva i negodovanja učesnika u procesu planiranja i uređenja prostora. Korisnici prostora više su naklonjeni fleksibilnim planovima, koji nažalost daju i više mogućnosti za odstupanje od planova. Osim toga „nedovoljno regulisan odnos između javnih i privatnih interesa, dodatno smanjuje značaj planskih odluka i njihovu obaveznost“.

Značajan nedostatak predstavljaju nerazvijenost sistema pokazatelja o korišćenju prostora i prostornom razvoju i nedovoljan i neefikasan nadzor nad sprovođenjem planova.

Od donošenja novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (2008. godina) i pored napora koji su učinjeni, nije u potpunosti izvršeno usaglašavanje lokalnih planskih dokumenata sa novim zakonom, niti je u potpunosti izvršeno usklađivanje planova nižeg reda sa planovima višeg reda u roku koji je Zakonom definisan.



"Strategija 008"

Mnoga planska dokumenta još uvijek nijesu usklađena sa Zakonom, tako da je pojednostavljenje dobijanja urbanističko tehničkih uslova samo djelimično ostvareno, i samo mali broj planskih dokumenata sadrži propisani separat sa urbanističko-tehničkim uslovima. U pojedinim planovima koji su urađeni u skladu sa zakonom, usljed nedovoljnih sektorskih planova i programa, nijesu u potpunosti mogli biti definisani svi urbanističko-tehnički uslovi, već se neki od njih moraju prikupiti od nadležnih organa i organizacija prema posebnim postupcima.

Obaveza preispitivanja mogućnosti uklapanja objekata u planski dokument proističe i iz novog sistema uređenja prostora, čiji je sastavni, početni dio - program uređenja prostora. Ovaj program, pored ostalog, sadrži po potrebi i mjere, u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, u odnosu na objekte izgrađene suprotno zakonu. Uklapanje objekata u planski dokument je samo prethodni, neophodni preduslov, da bi se neformalnom graditelju izdala građevinska dozvola.

Određeni broj objekata, već je uklopljen u usvojene planske dokumente, a dokumenti koji su u proceduri izrade treba da sadrže planske smjernice i odrednice za objekte izgrađene suprotno zakonu, uključujući i neformalna naselja.

4.1.1. Državni planski dokumenti

Donijeti državni planski dokumenti su:

1. Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine ("Službeni list CG" broj 24/08),
1. Prostorni plan područja posebne namjene za morsko dobro ("Službeni list RCG" broj 30/07),
2. Detaljni prostorni plan autoput Bar-Boljare ("Službeni list CG" broj 64/08),
3. Državna studija lokacije "Arsenal Tivat" ("Službeni list CG" broj 22/08),
5. Državna studija lokacije "Sektor 32" ("Službeni list CG" broj 71/09),
6. Državna studija lokacije "Stari grad Ulcinj" ("Službeni list CG" broj 71/09),
7. Državna studija lokacije "Čanj" ("Službeni list CG" broj 83/09),
8. Državna studija lokacije "Ratac – Zeleni pojas" ("Službeni list CG" broj 83/09),
9. Državna studija lokacije "Sektor 29" ("Službeni list CG" broj 86/09),
10. Državna studija lokacije "Dio Sektora 27 i Sektor 28" ("Službeni list CG" broj 07/10),
11. Državna studija lokacije "Ostrvo Sveti Marko" ("Službeni list CG" broj 07/10),
12. Državna studija lokacije "Rt - Đeran – Port Milena" ("Službeni list CG" broj 17/10),
13. Državna studija lokacije "Turistički kompleks na Velikoj plaži – postojeća hotelska grupacija, naseljska struktura, komunalno servisna i sportsko rekreativna zona" ("Službeni list CG" broj 17/10),
14. Državna studija lokacije "Sektor 15" ("Službeni list CG" broj 19/10).

Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine usvojen je 2008. godine i predstavlja „opšti strateški okvir za održivi prostorni razvoj, kao osnovu za usklađivanje raznih opštih i sektorskih politika koje imaju (i) prostorne posljedice“. Zasnovan je na analizi ostvarenja prethodnog plana i procjeni stanja sa potencijalima, ograničenjima i uočenim konfliktima, koja je prvenstveno predstavljena kroz analizu stanja životne sredine. Na osnovu toga, kao i na osnovu ciljeva koji su definisani određenom analizom i dostignutim socio-ekonomskim razvojem, urađena je projekcija razvoja.



"Strategija 008"

Osnovni princip Prostornog plana Crne Gore je održivi razvoj, što podrazumijeva kontinuirano preduzimanje mjera i aktivnosti na obezbjeđivanju tzv. trougla održivosti, tj. obezbjeđivanju zaštite životne sredine, ekonomskog razvoja i društvenih potreba.

Prostorni plan Crne Gore kroz analizu prepoznaje neformalnu i neplansku izgradnja naselja kao jedan od faktor ugrožavanja prirodnih resursa i privrednog razvoja.

U najvećem broju slučajeva, rast i razvoj gradskih i drugih naselja odvijali su se spontano, u čemu je veliko učešće neformalne izgradnje. Ovo je velikim dijelom posljedica nedovoljne i neodgovarajuće planske dokumentacije, a jednim dijelom i posljedica niske planske discipline u ostvarivanju postojećih planova.

Imajući u vidu vrijeme kada su usvojeni, većina prostornih planova i generalnih urbanističkih planova jedinica lokalne samouprave rađena je na osnovu razvojnih i društvenih pretpostavki koje se bitno razlikuju od današnjih. Stoga, takvi planovi nijesu mogli da spriječe negativne razvojne pojave u prostoru u proteklom periodu, a u novije doba su se uglavnom pokazali kao neodgovarajući, u izmijenjenim društvenim, socijalnim i privrednim uslovima.

Državni planski dokumenti čija je izrada u toku:

- Prostorni plan posebne namjene Bjelasica i Komovi,
- Prostorni plan posebne namjene za Durmitorsko područje,
- Detaljni prostorni plan za prostor višenamjenskih akumulacija na rijeci Morači,
- Detaljni prostorni plan za koridor dalekovoda 400 kV sa optičkim kablom od Crnogorskog primorja do Pljevalja i podmorski kabal 500 kV sa optičkim kablom Italija – Crna Gora,
- Detaljni prostorni plan za prostor višenamjenske akumulacije na rijeci Komarnici,
- 12 državnih studija lokacija u zahvatu PPPPN MD,
- 3 državne studije lokacije u zahvatu PPPPN NP Skadarsko jezero.

4.1.2. Lokalni planski dokumenti koje donosi Vlada

Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine je shodno članu 48 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG", broj 51/08) pristupilo izradi sljedećih lokalnih planskih dokumenata:

- Prostorno urbanistički plan Opštine Ulcinj,
- Lokalna studija lokacije "Trašte",
- Lokalna studija lokacije "Dubovica I",
- Lokalna studija lokacije „Trešanjski mlin”

4.1.3. Lokalni planski dokumenti

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđena je obaveza donošenja prostornog urbanističkog plana lokalne samouprave. Do sada, od 21 opštine koje su bile u obavezi izrade i donošenja navedenog planskog dokumenta, samo je Opština Tivat usvojila Prostorni urbanistički plan. Ostale opštine pristupile izradi sljedećih planova:



"Strategija 008"

- Prostorno urbanistički plan Opštine Žabljak (Predlog plana dostavljen Ministarstvu na saglasnost),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Mojkovac (sprovedena javna rasprava; Predlog plana u izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Podgorica (donijeta Odluka o izradi; izabran je Obrađivač),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Plužine (Ministarstvo je dalo mišljenje na Nacrt plana),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Andrijevića (Ministarstvo je dalo mišljenje na Nacrt plana),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Pljevlja (sprovedena javna rasprava; Predlog plana u izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Rožaje (donijeta Odluka o izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Berane (donijeta Odluka o izradi; izabran je Obrađivač),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Bar (Nacrt plana u izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Budva (donijeta Odluka o izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Herceg Novi (donijeta Odluka o izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Kotor (Nacrt plana u izradi),
 - Prostorno urbanistički plan Opštine Nikšić (nije donijeta Odluka o izradi).

Preko LAMP projekta će se raditi prostorno urbanistički planovi za sljedeće opštine:

- Prostorno urbanistički plan Opštine Kolašin,
- Prostorno urbanistički plan Opštine Šavnik,
- Prostorno urbanistički plan Opštine Bijelo Polje,
- Prostorno urbanistički plan Opštine Plav,
- Prostorno urbanistički plan Opštine Cetinje,
- Prostorno urbanistički plan Opštine Danilovgrad.

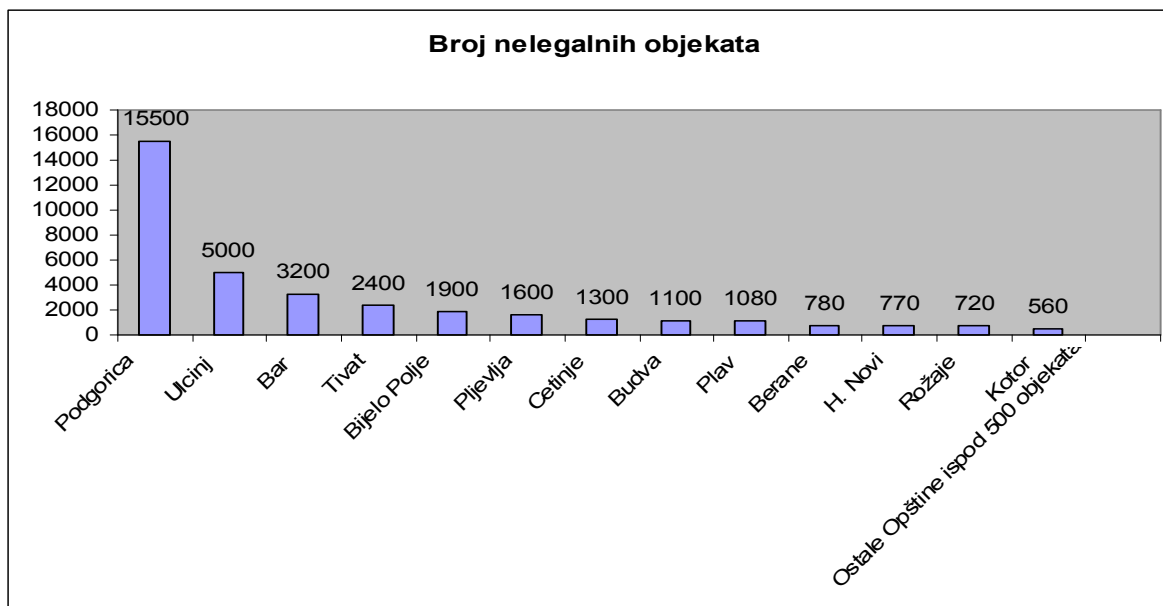
Planovi koji se realizuju putem Projekta zemljišne administracije i upravljanja (Land Administration and Management Project) – LAMP, zbog sprovođenja posebne procedure, "kasne" sa izradom. Izrada ove planske dokumentacije koja se jednim dijelom finansira iz kredita Svjetske Banke predstavlja značajan doprinos unapređenju procesa.

Kroz izradu prostorno urbanističkih planova opština izvršiće se detaljan pregled postojećih objekata u zahvatu plana, a poseban akcenat će biti stavljen na evidenciju neformalno sagrađenih objekata sa svim neophodnim urbanističkim pokazateljima. Takođe, preispitaće se neformalna naselja sa seizmičkog i drugih aspekata i izvršiti njihova reregulacija.

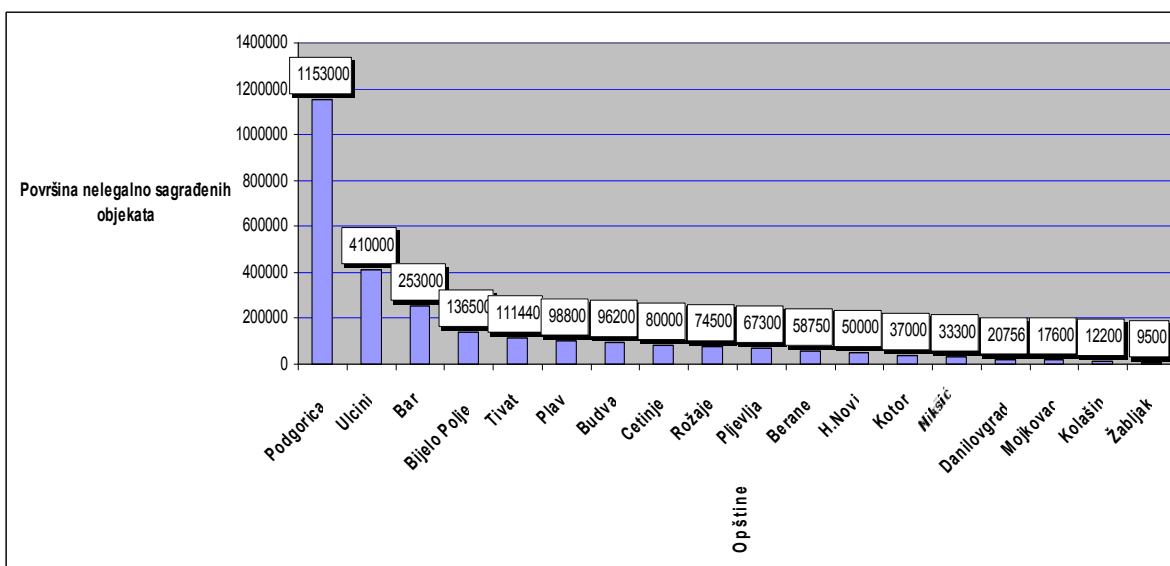


4.2. Fizički pokazatelji

Prema podacima Uprave za nekretnine, na teritoriji Crne Gore ima 39.922 bespravo sagrađenih objekata, od čega je najveći broj u Glavnom gradu – Podgorici, 16.430 objekata.



Međutim, broj neformalnih objekata je znatno veći u odnosu na podatke date od strane Uprave za nekretnine, pogotovu ako se ima u vidu činjenica da značajan broj neformalnih objekata nije upisan u katastar nepokretnosti (po važećem Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata u katastar nepokretnosti može se upisati samo objekat za koji je izdata građevinska dozvola). Lokalne samouprave nijesu izvršile popis neformalnih objekata što su bile dužne uraditi prema ranijim zakonskim rješenjima.



Prema nezvaničnim podacima broj neformalnih objekata iznosi oko 100.000, i uglavnom su skoncentrisani u malim i srednjim naseljima u Podgorici, u okolini Podgorice, kao i na primorju. U zemlji koja ima oko 632.000 stanovnika, a prosječno domaćinstvo broji 3,4 člana, ovaj broj ukazuje da polovina domaćinstava u Crnoj Gori posjeduje neformalno izgrađen objekat. Objekti su izgrađeni, uglavnom, bez ikakve projektne dokumentacije, a samim tim i bez bilo kakve



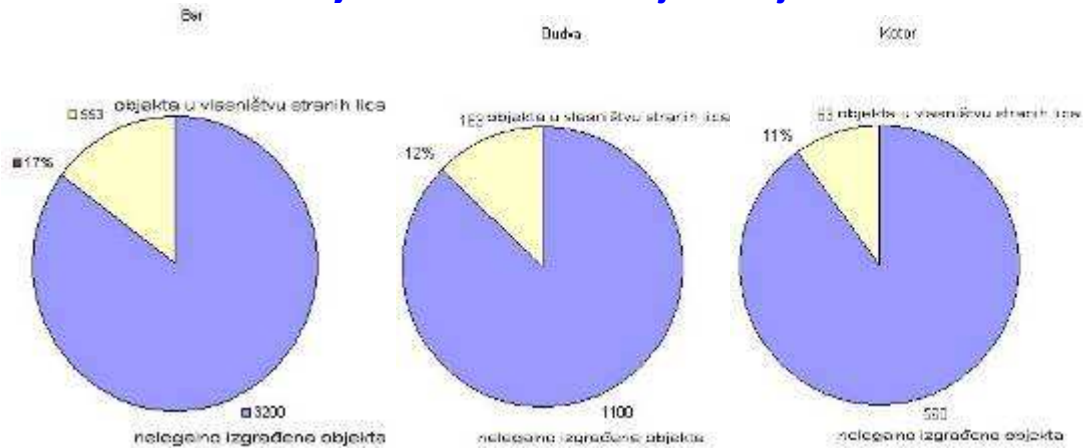
"Strategija 008"

kontrole primjene standarda, tehničkih normativa, tehničkih propisa i normi kvaliteta, tako da se postavlja pitanje sigurnosti korišćenja takvih objekata, kao i kvaliteta življenja u njima.

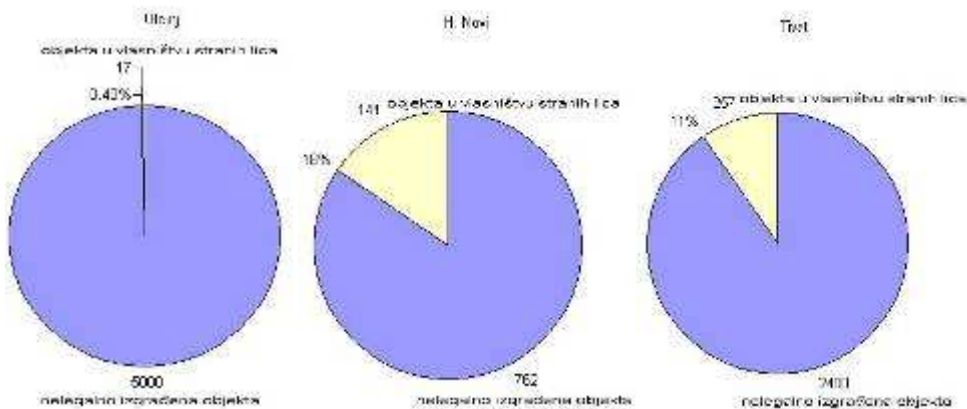
Može se konstatovati da postoji nekoliko kategorija neformalnih graditelja. Jedni su oni koji su gradili neformalno da bi riješili stambeno pitanje (stanje socijalne potrebe, poboljšanje uslova stanovanja), zatim neformalni graditelji poslovnih prostora koji su im obezbjeđivali ekonomsku sigurnost, te neformalni graditelji stambenih, poslovnih i stambeno - poslovnih zgrada, podignutih zarad sticanja profita (prodaja, zakup).

Procentualno učešće stranih lica evidentiranih kao vlasnici neformalno izgrađenih objekata (izvor podataka Uprava za nekretnine Crne Gore)

Ovi podaci se odnose na fizička strana lica, ali je procjena da je učešće stranih lica mnogo veće, obzirom da su strana lica u ranijem periodu registrovala preduzeća u Crnoj Gori koja su bila vlasnici zemljišta i objekata



Procentualno učešće stranih lica evidentiranih kao vlasnici neformalno izgrađenih objekata (izvor podataka Uprava za nekretnine Crne Gore)





"Strategija 008"

Primjeri neformalno izgrađenih objekata



Podgorica - Donja Gorica



Podgorica - Malo Brdo



Područje Grblja, Opština Kotor – primjeri "loše" arhitekture



4.3. Stanovanje

Veliki broj socioloških istraživanja koja su rađena krajem prošlog vijeka na teritoriji bivše SFRJ, ukazivala su na narastanje brojnih problema u gradskim naseljima, koji su prijetili da ugroze već ostvareni nivo urbaniteta i kvalitet života. Pritisak na naseljivanje u gradove bio je veoma snažan, naročito u pogledu zahtjeva za stambenom izgradnjom. Stambena izgradnja nije mogla da zadovolji potražnju za stanovima, u prvom redu zbog strukture stambene ponude i njene neprilagođenosti ekonomskim mogućnostima građana. Naime, istovremeno je potražnja za stanovima bila velika, ali ekonomski nejaka, a cijena novoizgrađenih stanova vrlo visoka. U ovakvim okolnostima građani su se ponašali racionalno, to jest, pronalazili su modele da zadovolje svoje interese na najjeftiniji način. Tako je neformalna stambena izgradnja bila jedan od odgovora na stambenu i urbanističku politiku tadašnjeg društva.

Prestankom Jugoslavije na prostoru Crne Gore desile su se brojne promjene prouzrokovane ratom, embargom, ekonomskom krizom i tranzicijom. Došlo je do migracija stanovništva iz predjela obuhvaćenih ratom u Crnu Goru, kao i stanovništva iz dijelova Crne Gore, preselili u ekonomski moćnije i stabilnije sredine Crne Gore. Na udaru su bili veliki gradovi i primorski region.

Na osnovu gore navedenog da se zaključiti da je jedan od uzroka neformalne gradnje i stambena ugroženost porodice, nedostatak materijalnih sredstava za njeno rješavanje, nedostatak i mogućnost izbora za njeno rješavanje, visoke zakupnine za stanovanje kod privatnih lica, skupa kupovina izgrađenih stanova i skupa i dugotrajna izgradnja na osnovu građevinske dozvole.

Osnovni problem neformalnih naselja i objekata je prije svega neadekvatna komunalna infrastruktura, što u krajnjem prouzrokuje loš kvalitet stanovanja, uz neadekvatno korišćenje osnovnih elemenata potrebnih za život kao što su: voda, struja, putevi i drugo. Takođe, u ovim naseljima je deficitarna i socijalna infrastruktura u koje spadaju objekti za svakodnevne potrebe građana kao što su objekti obrazovanja, osnovne zdravstvene zaštite, kulture, objekata za snadbijevanje itd

Veliki problem predstavlja i činjenica da neformalna naselja prouzrokuju neadekvatnu evidenciju domaćinstava koja imaju riješeno propisano stambeno pitanje, s obzirom da kao takva nisu uvedena u evidenciju nekretnina, pa se ta domaćinstva mogu pojaviti kao podnosioci zahtjeva za rješavanje stambenog pitanja.

4.4. Analiza komunalne opremljenosti neformalnih naselja po opštinama

Opština Andrijevica

Preko 80% objekata u gradskom području ne posjeduje građevinsku dozvolu, jer su objekti izgrađeni prije donošenja prvih planova u opštini. Objekti su priključeni na vodovodnu, kanalizacionu, električnu i telekomunikacionu mrežu i organizovan je odvoz otpada. Postoje parkovi, drvoredi, trotoari i pijaca. Za objekte koji se nalaze van GUP-a nije obezbijeđeno priključenje na kanalizacionu mrežu, priključenje na vodovodnu mrežu je djelimično, a odvoz otpada je organizovan.



"Strategija 008"

Opština Bar

Na teritoriji opštine Bar se takođe nalazi nekoliko velikih neformalnih naselja. Za ova naselja je pretežno obezbijeđena vodovodna mreža, dok kanalizaciona mreža ne postoji i koriste se septičke jame. Objekti su povezani na elektro i telekomunikacionu mrežu. Organizovano je sakupljanje i odvoz otpada. Izgrađene saobraćajnice su bez trotoara. Uglavnom nema parkova i zelenih površina, pijaca i drugih objekata zajedničke komunalne potrošnje.

Opština Berane

U Beranama su neformalno izgrađeni objekti priključeni na vodovodnu i kanalizacionu mrežu, osim u naselju Gradinsko polje, gdje su u upotrebi septičke jame i bunari. Svi objekti su priključeni na elektro mrežu. Skupljanje otpada u prigradskim neformalnim zonama, kao i u gradskom području je organizovano, osim u Gradinskom polju. Pješačke staze, trotari, parkovi i javna rasvjeta ne postoje.

Opština Bijelo Polje

Stanje u pogledu komunalne opremljenosti objekata u Bijelom Polju je takvo, da su objekti i u gradskom i prigradskom dijelu priključeni na vodovodnu i djelimično na kanalizacionu mrežu. Saobraćajnice su izgrađene u gradskim i dijelom prigradskim naseljima. Javna rasvjeta je izgrađena u gradskim i najvećem dijelu prigradskih naselja. Gradska naselja su pokrivena opremom za organizovano sakupljanje (kontejneri) i odvoz otpada, u prigradskim naseljima kontejneri nijesu postavljeni. Neformalno izgrađeni objekti su povezani na raspoloživu infrastrukturu sa područja na kojem se nalaze.

Opština Budva

Stanje u pogledu komunalne opremljenosti u Budvi je takvo da su objekti povezani na vodovodnu i električnu mrežu, organizovano je sakupljanje i odvoženje otpada, izgrađene su saobraćajnice i postavljena javna rasvjeta.

Opština Danilovgrad

Neformalno izgrađeni objekti su priključeni na vodovodnu i elektro mrežu. Manji broj je priključen na kanalizacionu mrežu i uglavnom se koriste septičke jame. Sakupljanje i odvoz otpada je organizovan, gradske saobraćajnice su izgrađene sa djelimično urađenim trotoarima i pješačkim stazama. Postavljena je javna rasvjeta.

Opština Žabljak

Na teritoriji opštine Žabljak izgrađeno je 1.400 objekata bez građevinske dozvole. Za većinu zona ugovorena je izrada planske dokumentacije u cilju regularizacije i planskog uređenja. Većina neformalnih objekata priključena je na vodovodnu i elektro mrežu, dok kanalizaciona mreža nije izgrađena i koriste se septičke jame. Saobraćajnice u ovim naseljima su neuređene, bez trotoara i ulične rasvjete.

Opština Kotor

U gradskim djelovima opštine, vodovodna, kanalizaciona, elektro i telekomunikaciona mreža su izgrađene u skladu sa projektnom dokumentacijom. U prigradskim zonama ovi infrastrukturni objekti skoro i da ne postoje. Sakupljanje i odvoz otpada organizovani su u gradskim naseljima. Dostupnu komunalnu infrastrukturu koriste legalni i objekti bez građevinske dozvole.

Opština Mojkovac

Neformalno izgrađena naselja u Mojkovcu, uglavnom nemaju izgrađenu vodovodnu i kanalizacionu mrežu, dok je elektro mreža izgrađena i objekti su povezani na istu. Sakupljanje i odvoženje otpada nije organizovano od strane opštinskog javnog preduzeća. Do naselja su



"Strategija 008"

izgrađene neadekvatne saobraćajnice, uglavnom bez pješačkih staza, trotoara sa djelimično izgrađenom javnom rasvjetom.

Opština Nikšić

U opštini Nikšić izgrađena je vodovodna i elektro mreža i za neformalna naselja, dok kanalizaciona mreža uglavnom ne postoji. Izgrađene su i saobraćajnice, uglavnom sa javnom rasvjetom i bez trotoara. Sakupljanje i odvoženje otpada i iz ovih naselja je organizovano.

Opština Plav

Neformalno izgrađeni objekti u opštini Plav nijesu priključeni na vodovodnu i kanalizacionu mrežu, dok je prikupljanje i odvoženje otpada organizovano. Javna rasvjeta je pretežno izgrađena. Koriste se gradski objekti zajedničke komunalne potrošnje.

Opština Plužine

U gradskim naseljima Plužina obezbijeđena je komunalna infrastruktura - vodovodna, elektro i telekomunikaciona mreža, izgrađene su saobraćajnice sa trotoarima, parkovi i pijaca. U prigradskim naseljima vodosnabdijevanje je djelimično obezbijeđeno, elektro napajanje je slabog kvaliteta, saobraćajnice su izgrađene. Sakupljanje otpada je organizovano iz gradskih i djelimično prigradskih naselja. Dostupnu komunalnu infrastrukturu koriste i vlasnici objekata bez građevinske dozvole.

Opština Pljevlja

Vodovodna i kanalizaciona mreža su urađene u skladu sa dokumentacijom i na iste su povezani i objekti bez građevinske dozvole. Takođe je za najveći dio objekata obezbijeđeno i elektro napajanje. Za jedan broj naselja su urađene saobraćajnice sa trotoarima ili bez njih i djelimično urađenom javnom rasvjetom. Sakupljanje i odvoženje otpada su organizovani.

Opština Rožaje

Vodovodna mreža u Rožajama je djelimično izgrađena i na nju su povezani neformalno izgrađeni objekti tamo gdje je dostupna. Kanalizaciona mreža u ovim naseljima uglavnom ne postoji i koriste se septičke jame. Objekti su povezani na elektro mrežu, izgrađene su saobraćajnice, a sakupljanje i odvoženje otpada nije organizovano.

Opština Tivat

Stanovnici neformalnih naselja u opštini Tivat su se improvizovano i samovoljno priključivali na vodovodnu mrežu, koja ne zadovoljava kapacitetom potrebe stanovništva. Objekti koriste septičke jame (djelimično nepropisne i improvizovane). U toku je izgradnja dijela kanalizacione mreže čime će se stvoriti uslovi za priključenje jednog broja objekata. Većina objekata je priključena na električnu mrežu i evidentirana kao potrošači. Sakupljanje i odvoz otpada je organizovan. Gradske saobraćajnice u ovim naseljima su najčešće neuređene, kao i trotoari i pješačke staze, tamo gdje postoje.

Opština Ulcinj

Za Ulcinj je karakteristično postojanje velikih neformalnih naselja. U ovim naseljima vodovodna mreža, uglavnom nije urađena. Koriste se bunari ili bistijerne, gdje je to moguće, ili se voda dovozi cistijernama. Kanalizaciona mreža takođe ne postoji i koriste se neadekvatne septičke jame. Svi objekti nijesu priključeni ni na elektro mrežu. Saobraćajnice su neuređene, a objekti zajedničke komunalne potrošnje ne postoje.

Opština Herceg Novi

Neformalni objekti izgrađeni na području opštine Herceg Novi koriste izgrađenu infrastrukturu – priključeni su na vodovodnu i elektro i djelimično kanalizacionu mrežu. Neformalna naselja imaju izgrađene saobraćajnice, sa javnom rasvjetom.



"Strategija 008"

Opština Cetinje

U opštini Cetinje gradsko područje je pokriveno 100% vodovodnom mrežom (pa i neformalno izgrađeni objekti), kanalizaciona mreža je izgrađena i njom je pokriveno 30% gradskog područja, ostali dio koristi septičke jame. Neformalno izgrađeni objekti, tamo gdje postoji kanalizaciona mreža, su priključeni na istu. Na Cetinju je registrovano i 864 neformalnih potrošača električne energije. Gradska rasvjeta je urađena u pojedinim gradskim zonama, ali je neophodna njena rekonstrukcija. Pijace, parkovi i drugi objekti zajedničke komunalne potrošnje postoje, ali takođe zahtijevaju rekonstrukciju i uređenje.

Opština Šavnik

Situacija u pogledu komunalne opremljenosti neformalno izgrađenih objekata, odnosno objekata bez građevinske dozvole na teritoriji opštine Šavnik, slična je kao i za legalne objekte. Vodovodna i kanalizaciona mreža je nedovoljno izgrađena, a isporuka vode građanima nedovoljno organizovana. Objekti su priključeni na elektro i djelimično telekomunikacionu mrežu. Prikupljanje i odvoženje otpada je organizovano, a izgrađene gradske saobraćajnice su zadovoljavajuće.

Stanje komunalne opremljenosti neformalnih naselja- Glavni grad Podgorica

Popis objekata izgrađenih suprotno zakonu na području Glavnog grada nije rađen.

Međutim, u proteklom periodu preduzimane su aktivnosti na evidentiranju uzurpacija na području Glavnog grada. Prema tim podacima, na opštinskom zemljištu izgrađeno je 3.143 nelegalna objekta, ukupne površine 196.008 m².

Po raspoloživim podacima preuzetim od strane nadležne Uprave za nekretnine, u katastar nepokretnosti je, po katastarskim opštinama na teritoriji Glavnog grada - Podgorice, upisano 16.382 objekta koji su izgrađeni suprotno zakonu. Ukupna površina ovih objekata u osnovi iznosi 1.285.665 m² ili prosječno 78,48 m² po objektu u osnovi. Od navedenog broja, etapno je razrađeno 15.187 objekata, pri čemu ukupna površina ovih objekata iznosi 1.984.061 m², ili prosječno 130,64 m² po objektu. Imajući u vidu činjenicu da je nadležna Uprava za nekretnine u prethodnom periodu vršila uknjizbu objekata najčešće po zahtjevu stranke, za očekivati je da broj bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada bude i veći od navedenog.

Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine Glavnog grada - Podgorice preduzima određene aktivnosti, u cilju evidentiranja objekata izgrađenih suprotno zakonu, a što će biti jedan od prioritarnih zadataka u 2010. godini.

Javno preduzeće "Vodovod i kanalizacija" je na području Glavnog grada registrovalo 3.026 nelegalnih potrošača od čega:

- Malo Brdo, Momišići i Vranići 116
- Tološi - Mareza 280
- Tološi - Donja Gorica 96



"Strategija 008"

• Donja Gorica - Gornja Gorica	110
• Donji Kokoti, Farmaci i Donja Gorica	247
• Masline - Ibričevina	44
• Masline - Doljani	140
• Zagorič - Stara Zlatica	151
• Zagorič - Park Šuma	235
• Centar, Gorica, Zagorič	94
• Centar, Stara Varoš	55
• Zabjelo	145
• Drač, Stari aerodrom	44
• Konik.....	54
• Stari aerodrom	52
• Konik, Vrela Ribnička	74
• Vrela Ribnička, Rogami, V. Njive	120
• Tuzi	127
• Donja Gorica, Zabjelo	344
• Park Šuma, Zagorič, Zeta	294
• Miljes	206
• Izbjegličko naselje	1

Javno preduzeće "Čistoća", redovno odvozi otpad i sa područja na kojima su izgrađeni nelegalni objekti.

Do stupanja na snagu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG", broj 51/08) nelegali objekti priključivani na elektrodistributivnu mrežu.

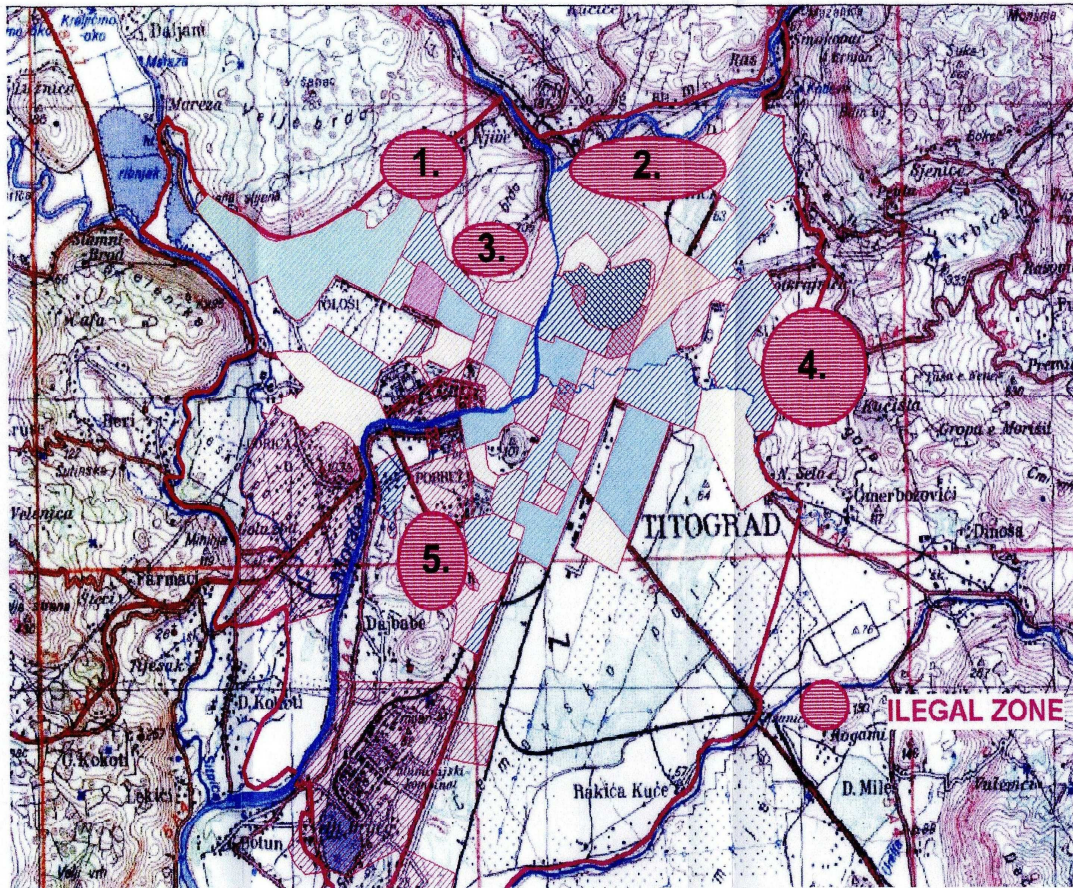
Oznake na nelegalnim objektima ne postoje, a saobraćajnice kroz ovakva naselja su pretežno izvodili sami građani, te su obično u pitanju neasfaltirane ulice. U tim naseljima ne postoje pijace, parkovi, javna rasvjeta (osim u pojedinim djelovima kao što je npr. Malo brdo).

U postupku regularizacije objekata koji su građeni bez građevinske dozvole ne može se sa sigurnošću utvrditi stepen seizmičkog rizika tih objekata.

Kroz prostorno-plansku dokumentaciju stvoreni su uslovi za regularizaciju velikog broja neformalno izgrađenih objekata i u 2009. godini izvršena je regularizacija 35 objekata.



KRITIČNA PODRUČJA BESPRAVNE GRADNJE



1. Vranići
2. Zagorič - park šuma
3. Malo brdo
4. Kakaritska Gora
5. Dajbabska Gora



5. OCJENA POSTOJEĆEG STANJA

Za kvalitetnu i efikasnu akciju u pravcu organizovanja neformalnih naselja neophodno je prethodno definisati osnovne probleme prouzrokovane ovakvim stanjem, kao što su:

- I Neformalna naselja nastaju nekontrolisanom ili nedovoljno kontrolisanom izgradnjom. Kao takva neformalna naselja, odnosno objekti sagrađeni u neformalnim naseljima u procesu izgradnje u najvećoj mjeri nisu prošli kroz proces provjere standarda izgradnje sa aspekta **SEIZMIČKOG RIZIKA**, što je posebno naglašeno u cijelom priobalnom pojasu Crne Gore, kao i njegovom zaleđu. Ova područja karakteriše visok nivo seizmičkog hazarda, kao vjerovatnoća pojave zemljotresa razornih svojstava u određenom periodu vremena.



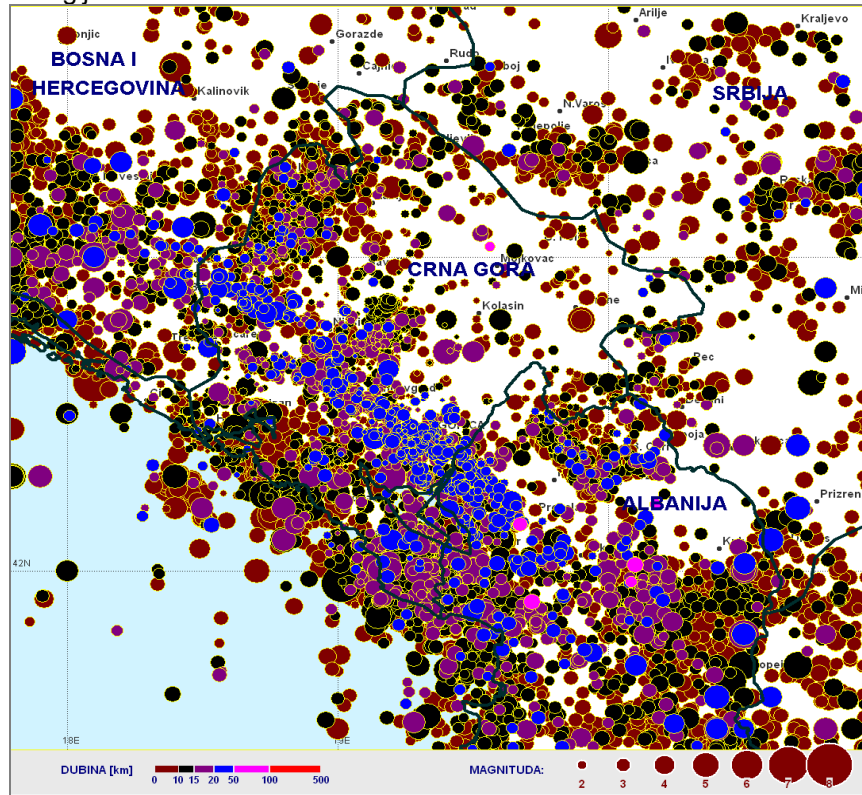
Karta seizmičke rejonizacije Crne Gore sa indicijom maksimalnih očekivanih intenziteta zemljotresa (Merkalijeva MCS skala) u periodu od 100 godina.

Seizmičnost Crne Gore karakterišu brojna autohtona seizmogeno žarišta, ali i veći broj seizmogenih zona na zapadnom Balkanu, posebno ona sa prostora južne Hrvatske, istočne Hercegovine, sjeverne Albanije i južne i jugoistočne Srbije. Kao izrazito seizmički aktivan prostor Crne Gore, treba svakako apostrofirati seizmogene zone oko Ulcinja i Bara, Budve i Brajića, kao i Boke Kotorske, ali i neposrednu okolinu Berana, cio region Skadarskog jezera, Maganika itd.

Nekoliko karakterističnih seizmogenih zona u Crnoj Gori su se tokom istorije manifestovale na specifičan način: Primorski region sa skadarskom depresijom, zatim Budvanska i Bokokotorska zona, koje se odlikuju vrlo visokim nivoom seizmičke aktivnosti, sa mogućim maksimalnim intenzitetom (u uslovima srednjeg tla) od devet stepeni Merkalijeve (MCS) skale, zatim Podgoričko-danilovgradska zona sa očekivanim maksimalnim intenzitetom od osam stepeni MCS skale, središnji dio Crne Gore sa sjevernim regionom, uključujući Nikšić, Kolašin, Žabljak i Pljevlja, okarakterisan je mogućim maksimalnim intenzitetom od sedam stepeni MCS skale i izolovana seizmogeno zona Berana, koja može generisati zemljotrese sa maksimalnim intenzitetom od VIII stepeni MCS skale.



"Strategija 008"



Mapa epicenatara svih kvalitetno dokumentovanih zemljotresa, koji su se u periodu od XV vijeka do 2009. godine dogodili na prostoru Crne Gore i neposredne okoline.

Najsnažniji zemljotres registrovan i dokumentovan na prostoru južnog Jadrana i južnih Dinarida dogodio se 1667. godine, u neposrednoj blizini Dubrovnika, sa intenzitetom X stepeni MCS skale, odnosno sa ekvivalentnom magnitudom od 7,4 Rihterove jedinice. Ovaj zemljotres je devastirao ne samo prostor Dubrovnika, nego i cijele Boke Kotorske. Zemljotres koji je 1905. godine pogodio Skadar (Albanija) i njegovu okolinu, izazvao je razaranja intenziteta IX stepeni MCS skale, pri čemu su u tadašnjoj Podgorici evidentirana devastiranja na nivou od VIII stepeni MCS skale. Kao najsnažniji seizmički događaj u XX vijeku na ovom prostoru, svakako treba pomenuti katastrofalni zemljotres od 15. aprila 1979. godine (u 07 časova i 19 minuta po lokalnom vremenu) sa Rihterovom magnitudom 7,0 i epicentralnim intenzitetom od IX stepeni MCS skale. Praktično cijelo Crnogorsko primorje tada je bilo zahvaćeno razaranjem tog intenziteta, uz 101 ljudsku žrtvu i materijalnom štetom koja je dostigla nivo od 4,5 milijardi američkih dolara.

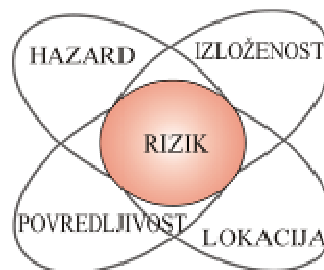
U zemljotresu od 15. aprila 1979. godina na prostoru Crnogorskog primorja, Crmnice i basena Skadarskog jezera, identifikovano je intenzivno manifestovanje brojnih destruktivnih geoloških pojava: likvefakcije, aktiviranja klizišta, odrona i izmjene režima isticanja voda na nekim izvorima. Nivo seizmičkog hazarda ovog regiona, kao i morfološka i inženjersko-geološke odlike terena, ukazuju na visoki nivo geološkog hazarda u dinamičkim uslovima. Iz tih razloga, u procesu prostornog planiranja na crnogorskom primorju i u širem regionu Skadarskog jezera, neophodno je na adekvatan način tretirati i ovu značajnu vrstu prirodnog hazarda.



Primjeri razaranja hotelskih kapaciteta (hotel Slavija u Budvi – lijevo i hotel Agava u Baru – desno) u zemljotresu od 15. aprila 1979. godine.

Pojam Seizmičkog rizika obuhvata očekivane konsekvence u realizaciji seizmičkog hazarda, odnosno izloženost materijalnih i ljudskih resursa opasnostima pri dejstvu zemljotresa. Seizmički rizik se može definisati i kao očekivani nivo gubitaka ili šteta nastalih usljed dejstva zemljotresa na određenom mjestu i u određeno vrijeme. Kada se procjenjuje nivo seizmičkog rizika, neophodno je poznavati sve komponente rizika, njihovo mjesto i međusobnu povezanost (slika 1). Ovo se odnosi na poznavanje četiri osnovne komponente rizika:

- a) seizmički hazard,
- b) elemente izložene seizmičkom hazardu: stanovništvo, objekti, ekonomske ili kulturno i istorijske vrijednosti itd.,
- c) lokaciju izloženog elementa u odnosu na hazard,
- d) povredljivost elementa, koja predstavlja stepen mogućih gubitaka ili oštećenja tog elementa, na datoj lokaciji, u uslovima dejstva specifičnog hazarda. Povredljivost se može odnositi kako na fizičke, tako i na socijalne i ekonomske kategorije.



Komponente u procjeni nivoa seizmičkog rizika.

Zavisno od usvojene metodologije, seizmički rizik se može iskazati kroz: očekivani broj žrtava, očekivane materijalne gubitke izražene u novčanim jedinicama, očekivani nivo i distribuciju oštećenja određenih tipova zgrada, infrastrukturnih objekata i sl.

Težnja svake države je da kroz planske mjere i akcije, smanji očekivane posljedice seizmičkog hazarda. To podrazumijeva aktivnosti planskog i savremenog projektovana i planiranja prostora, eliminaciju ili ojačanje najosjetljivijih tipova objekata, redistribuciju važnih privrednih i socijalnih aktivnosti, politiku osiguranja, kao i niz drugih mjera čime se sprovodi tzv. seizmička mitigacija ili smanjenje mogućih štetnih efekata zemljotresa.

Faktori koji najčešće dovode do povećane povredljivosti zajednice u odnosu na bilo koji hazard, pa time i seizmički, su:

- povećanje broja stanovnika, što rezultuje povećanom gustom naseljenosti i investicija u područjima sa visokim seizmičkim hazardom. Ova pojava je uobičajena u područjima koja se nakon nekog velikog zemljotresa obnavljaju, a posljedica je velikog priliva sredstava i poslova na rehabilitaciji područja,
- praksa neodrživog razvoja,



"Strategija 008"

- nepripremljenost društvene zajednice da se suoči sa povećanjem broja stanovnika i da isti prati adekvatnim socijalnim mjerama – uključujući i mjere na polju smanjenja seizmičkog rizika i upravljanje u urgentnim situacijama,
- degradacija prirodnih resursa,
- povećanje nesigurnosti u vodosnabdijevanju i snabdijevanju hranom i energentima,
- ruralno-urbane seobe i urbanizacioni pritisak na gradove koji postaju nesigurni,
- slabi institucionalni kapaciteti u suočavanju sa katastrofama,
- neadekvatnost mjera upravljanja rizikom ili tehnika predviđanja,
- neadekvatno učešće lokalnih zajednica u upravljanju rizikom i urgentnim situacijama,
- neadekvatan stepen pripremljenosti društvene zajednice za vanredne situacije,
- neadekvatna komunikaciona i transportna infrastruktura,
- nedostatak striktnih mjera kontrole prirodnog okruženja,
- neadekvatnost tržišnih mehanizama koji treba da spriječe širenje rizika i ublaže posljedice katastrofa.

Postojanje značajno velikog broja, prije svega stambenih objekata u postojećim neformalnim naseljima, sa karakteristikama svih gore navedenih elemenata uvećanja seizmičkog rizika, ukazuje na urgentnu potrebu ozbiljnog organizovanog pristupa rješavanju problema regularizacije pomenutih objekata i provjere seizmičke sigurnosti ovih građevinskih objekata.

U uslovima opisanog stanja seizmičkog hazarda i rizika u Crnoj Gori, postojanje velikog broja, prije svega stambenih objekata u neformalnim naseljima, ukazuje na urgentnu potrebu organizovanog pristupa rješavanju problema regulacije takvih objekata i provjere ostvarenog stepena njihove seizmičke zaštite.

Posebnu pažnju treba posvetiti i riziku od realizacije geološkog hazarda, koji se može manifestovati nezavisno, ili može biti dinamički indukovano dejstvom razornih zemljotresa. Saglasno novim saznanjima u oblasti geoloških hazarda, opravdano je izvršiti inoviranje postojeće karte potencijalnih odrona i klizišta prouzrokovanih seizmičkim događajima u Crnoj Gori, kao i definisati hazard od pojave likvifikacije (tečenje tla u dinamičkim uslovima).

- II Tipičan i najvidljiviji problem neformalnih naselja je i nedostatak **PLANSKO-URBANISTIČKE ORGANIZACIJE PROSTORA**. Kako ova naselja nisu imala organizovan raspored i izgled izgrađenih objekata rezultat je očigledan: ovakva naselja nemaju adekvatne infrastrukturne objekte, kvalitetne uslove za život, kao i neophodne javne ustanove. Značajna posljedica svakako je i narušavanje cijelog sistema planskog uređenja određene lokalne samouprave, kao i kreiranja lošeg imidža određenog prostora sa turističkog, ali i drugih poslovnih aspekata.



"Strategija 008"



Sutomore, naselje Pobrđe, Opština Bar

- III Neformalna gradnja i loša plansko-urbanistička situacija vode ka izuzetno izraženom problemu **NEDOVOLJNE KOMUNALNE OPREMLJENOSTI PROSTORA**. Nije potrebna posebna analiza da bi se konstatovalo da je problem infrastrukturne opremljenosti najizraženiji upravo u neformalnim naseljima. Najčešći razlozi su: postojećom (u nekim opšinama i po 30 godina starom) planskom dokumentacijom određeni prostor planiran je za izgradnju značajno manjeg broja objekata, pa je samim tim i infrastruktura prilagođena za te kapacitete, dok je drugi važan razlog i činjenica da su objekti u cjelosti ili djelimično neformalno građeni, pa samim tim i obaveze plaćanja potrebnih komunalnih naknada nijesu realizovane, što je u kranjem rezultiralo nedovoljnim sredstvima u lokalnom budžetu za izgradnju većih infrastrukturnih kapaciteta.
- IV Osnovne karakteristike neplanski izgrađenih naselja su **NEPOSTOJEĆA I NEODGOVARAJUĆA SAOBRAĆAJNA MREŽA**, pri čemu se to posebno odnosi na sekundarnu mrežu saobraćajnica - sabirne ulice, pristupne ulice i parkirališta. Kroz uzurpaciju javnog i privatnog dobra imamo situaciju da se grade kiosci i „privremeni objekti“ na trotoarima, zelenim i parkovskim površinama pri čemu se na takav način direktno onemogućuje bezbjedno kretanje pješaka (najosetljiviji vid saobraćaja), zauzimaju kolovozi, zatvaraju kolovozi, onemogućava planiranje površina za osobe sa posebnim potrebama (spušteni ivičnjaci, taktilne površine, zvučna vertikalna signalizacija i td.). Na taj način imamo gubitak osnovne funkcije sekundarne mreže a to je saobraćajno povezivanje ili pristup i opsluživanje određene lokacije i objekata. Poseban problem se odnosi i na funkcionalno-saobraćajne parametre: mjerodavno saobraćajno opterećenje, nivo usluga, mjerodavne brzine i mjerodavna vozila (poslednja dva od presudnog su uticaja na elemente projektne geometrije, naročito kod projektovanja lokalne putne mreže) koji se najčešće ne definišu ili su neprecizno određeni. U ulicama sa pretežno stambenom namjenom i neregulisanim korišćenjem profila saobraćajnice kao osnovni problemi javljaju se bezbjednost pješaka i djece (na sekundarnoj putnoj mreži dominiraju sukobi pješak – vozilo i/ili biciklista – vozilo koji mogu imati i fatalne posljedice) i degradacija uslova stanovanja (npr. buka, aerozagađenje itd). Kada govorimo o pristupnim ulicama moramo napomenuti da ćemo prilikom eventualne rekonstrukcije ili reorganizacije imati dominantno ograničavajući faktor a to je



"Strategija 008"

regulaciona širina – iz koje i proizilazi organizacija saobraćaja (jednosmjerni, dvosmjerni) i parking šeme.

Treba naglasiti da ne postoje mogućnosti da se izgradi takav saobraćajni sistem koji bi dozvolio neograničeno korišćenje privatnih putničkih automobila - pri nivou motorizacije od 1 putnički automobil/potodicu.

Gradovi se prepoznaju prema površini javnih prostora, njihovoj dostupnosti i uređenosti.

- IV** Urbanistička neorganizovanost i nekvalitetno infrastrukturno snabdijevanje rezultiralo je i značajno **NIŽIM KVALITETOM ŽIVOTA** na lokacijama neformalnih naselja. Česta situacija je da su stambeni objekti u ovim naseljima raspoređeni na način koji ne dozvoljava kvalitetan pristup objektu. Takođe, nije rijedak i slučaj nepostojanja sistema za odvod otpadnih voda. Usljed nerazvijene putne infrastrukture odvod čvrstog otpada je neadekvatan ili u nekim slučajevima ne postoji. S obzirom na slabu kontrolu izgradnje određeni objekti nemaju ni osnovne tehničke uslove za kvalitetan život, itd.
- V** Sve gore navedeno vodi i ka **NEPOSTOJANJU ADEKVATNIH SOCIJALNIH I JAVNIH INSTITUCIJA** za određeni prostor neformalnog naselja. Neorganizovanost prostora često i u potpunosti onemogućava planiranje i izgradnju neophodnih socijalnih (zdrastvenih, obrazovnih, kulturnih...) i javnih (opštinskih, mjesnih, komunalnih, komunikacionih...) objekata.
- VI** Svakako kao dugoročno veliki problem ovakvih naselja je i **NARUŠAVANJE EKOLOŠKIH STANDARDA** određenog prostora. Problemi kao što su: otpuštanje otpadnih voda u životnu sredinu, formiranje neadekvatnih, „divljih“ deponija čvrstog otpada, velika koncentracija automobila na malom prostoru, loše snabdijevanje vodom, i slično, stvaraju ambijent u kojem se rapidno narušava životna sredina, što u krajnjem vodi i ka trajnoj devastaciji prirodnih kvaliteta prostora, kao i **RIZIKU PO ZDRAVLJE STANOVNIKA**. Ova naselja nemaju definisane prostore za parkove, zelene površine i slično, a takođe ovakvi objekti nisu ni u najmanjoj mjeri energetski efikasni.



- VII** Neregulisanost i otežano praćenje izgradnje neformalnih naselja rezultirali su **uzurpacijom državnog zemljišta** i nedozvoljenim priključenjima na komunalnu infrastrukturu, neplaćanjem poreskih i drugih obaveza prema državi ili organima lokalne samouprave, što u krajnjem stvara manjak sredstava za javnu potrošnju i nova ulaganja u infrastrukturne projekte. Dakle, izražen je problem, što konačno ima uticaja i na javna preduzeća koja upravljaju različitim komunalnim i drugim uslugama.



6. METODOLOŠKI PRISTUP U RJEŠAVANJU PROBLEMA

Preduslov za realizaciju ovog projekta je obezbjeđivanje ažurnih topografsko-katastarskih planova i orto-foto snimaka, kako bi se dobila slika stanja u prostoru. Na osnovu izvršenih snimanja (reambulacija) i prikupljenih podataka uradili bi se elaborati potrebni za upravni postupak i upis u operat, na osnovu kojih bi se formirala baza podataka neformalno sagrađenih objekata, njihovoj lokaciji i vlasništvu.

Metodološki pristup u rješavanju problema neformalne gradnje treba da dâ rješenja za uvođenje u pravni sistem objekata sagrađenih na ovaj način, pri čemu isti treba da zadovolje planske uslove i uslove izgradnje u seizmički rizičnom području. Ovo podrazumijeva i rješavanje pitanja uzurpiranog zemljišta za koje nije plaćena naknada, a na kome je izgrađen bespravni objekat.

Dalje aktivnosti treba posmatrati kroz prizmu postojanja ili nepostojanja planskih preduslova, pa se svi neformalni objekti mogu podijeliti u dvije kategorije:

1. Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija;
2. Objekti za koje ne postoji prostorno planska dokumentacija.

U okviru prve kategorije objekata postoje tri slučaja za koje treba propisati procedure za uvođenje u pravni sistem:

- I. Objekti u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija, a vlasnici i dalje zadržavaju neformalni status objekata,
- II. Objekti u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija i vlasnici žele da regulišu status svojih objekata,
- III. Objekti u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija, ali oni nisu verifikovani kroz istu.

Za drugu kategoriju objekata za koje ne postoji urađena prostorno planska dokumentacija potrebno je prvo uraditi istu u skladu sa Zakonom, radi provjere mogućnosti njihovog uvođenja u I kategoriju.

Drugi važan element metodologije pristupa jeste podjela ovih objekata na objekte sagrađene na sopstvenom zemljištu i objekte sagrađene na državnom, opštinskom zemljištu.

6.1. Objekti za koje postoji prostorno planska dokumentacija

I. Za objekte u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija, a vlasnici i dalje zadržavaju neformalni status objekata stvoreni su preduslovi za dobijanje neophodnih saglasnosti za regularizaciju statusa objekata obuhvaćenih planovima detaljne razrade.

Trenutno je samo manji dio ovih objekata izvršio plaćanje neophodnih obaveza prema lokalnim samoupravama i u značajnoj mjeri ne posjeduju neophodne građevinske saglasnosti.

Nakon komunikacija obavljenih sa lokalnim samoupravama i zajedničkih analiza procijenjeno je da je planskim dokumentima obuhvaćeno oko 15.000 objekata koji su neformalni, što u konačnom čini oko 1.500.000 m² izgrađene površine (u gruboj procjeni preko 100 miliona eura za opremanje građevinskog zemljišta, 1 milion eura poreza na nepokretnost godišnje kao prihoda lokalne samouprave i značajni prihodi od takse za uklapanje u plansku dokumentaciju).



"Strategija 008"

Ono što je najznačajnije u ovom momentu je definisanje pravih mehanizama kako bi vlasnici formalizovali status svog objekta.

U tom pravcu moguća su dva mehanizma:

Isključenje sa infrastrukturne mreže, što je komplikovan i neizvjestan korak. Dakle, trebalo bi da postoji kao posljednji instrument pritiska.

Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status.

Dakle, smatramo da bi poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do pet puta (predlog sa 0,8 na 3 %) sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju *status quo*. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju neophodnu dokumentaciju i uplate dažbine za opremanje građevinskog zemljišta i taksu za regularizaciju statusa kao prihoda države i lokalnih samouprava.

Jasno je da bi efikasno i brzo usmjeravanje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

Prostor za koji ne postoji detaljna planska dokumentacija, treba posmatrati na drugačiji način. Vlasnici neformalnih objekata na ovim prostorima ne mogu regularizovati svoj status sve do donošenja planske dokumentacije koja treba da utvrdi da li se određeni objekat može naći u prostoru ili ne.

Dakle, ovi objekti će kroz kontinuiranu aktivnost lokalnih samouprava na pripremi planskih preduslova, u narednom periodu, sticati mogućnost regularizacije statusa, što znači da oni predstavljaju sljedeću fazu u realizaciji projekta.

II. Za objekte u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija i vlasnici žele da regulišu status svojih objekata potrebno je izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata definisati proceduru izdavanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole za iste. Naime, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ne predviđa poseban postupak; odnosno proceduru izdavanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole za neformalno sagrađene objekte.

Kako bi se procedure za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za predmetne objekte učinile efikasnijim predlaže se spajanje građevinske i upotrebne dozvole u jednu.

Za određeni broj **objekata koji ispunjavaju uslove propisane planskim dokumentom** mogla bi se izdati građevinsko-upotrebna dozvola i bez prethodnog ispitivanja sigurnosti konstrukcije, ako bi investitor-vlasnik istog priložio izjavu privrednog društva licenciranog za građenje objekata, da je objekat izgrađen u skladu sa tehničkim propisima, normativima i standardima za projektovanje i građenje objekata.

Za objekte u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija i vlasnici žele da regulišu status svojih objekata radilo bi se ispitivanje konstrukcije - ispitivanje stepena vulnerabiliteta konstruktivne i seizmičke sigurnosti sa analizom kvaliteta objekata i drugim elementima u skladu sa planskim kriterijumima. Nakon dobijenih rezultata ovog ispitivanja vršila bi se klasifikacija objekata i to u tri kategorije:



"Strategija 008"

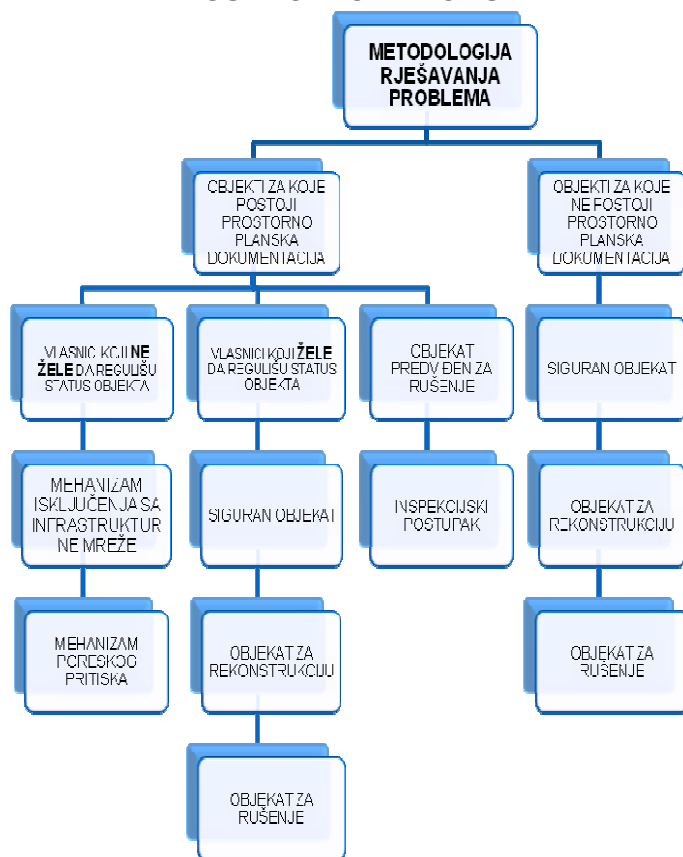
- I **Sigurni objekti** (objekti koji ispunjavaju seizmičke i planske uslove)
- II **Objekti na kojima je potrebna intervencija u smislu rekonstrukcije** (uočena mogućnost dorade objekta da bi popravio seizmiku i npr. fasade)
- III **Objekti za rušenje**

Za objekte koji bi bili svrstani u kategoriju sigurnih objekata izdavala bi se upotrebna dozvola, u skladu sa procedurom koja bi se definisala Izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Za objekte na kojima bi bila potrebna intervencija u smislu **rekonstrukcije**, potrebno je uraditi projekat rekonstrukcije objekta, na osnovu koga bi se izdavala građevinska dozvola. Sadržaj projekta rekonstrukcije ove vrste objekata kao i ostala dokumentacija na osnovu koje se izdaje građevinska dozvola propisala bi se Izmjenama i dopunama Zakona. Nakon rekonstrukcije objekta izdavala bi se upotrebna dozvola.

Objekti za koje se utvrdi da su predviđeni za **rušenje**, rušili bi se po proceduri predviđenoj novim propisima.

ŠEMA IZDAVANJA GRAĐEVINSKIH I UPOTREBNIH DOZVOLA ZA OBJEKTE IZGRAĐENE SUPROTNO ZAKONU



1. Ukoliko objekat ispunjava uslove propisane planskim dokumentom i ukoliko je predmetni objekat radilo privredno društvo licencirano za građenje, odnosno ako je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju sigurnih objekata izdaje se građevinsko-upotrebna dozvola, po sljedećoj proceduri.



"Strategija 008"

Uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole potrebno je dostaviti sljedeću dokumentaciju:

- Projekat izvedenog stanja (sadržaj ovog projekta bio bi sličan idejnom projektu);
 - a) Izjava privrednog društva ili institucije koja je vršila ispitivanje objekta prilikom klasifikacije da je objekat siguran i podoban za upotrebu ili
 - b) Za slučaj da je predmetni objekat izvodilo privredno društvo licencirano za građenje izjava istog da je objekat siguran i podoban za upotrebu;
- Dokaz o pravu svojine odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu kao i dokaz o pravu na objektu (tj. da je zaveden u listu nepokretnosti sa zabilježbom „bez građevinske dozvole“);
- Dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta;
- Dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi za uklapanje objekta (administrativna taksa bi bila prihod budžeta države, odnosno jedinice lokalne samouprave u zavisnosti od toga da li za tu vrstu objekta građevinsku dozvolu izdaje organ državne uprave ili organ lokalne uprave).

Nadležni organ građevinsko-upotrebnu dozvolu bi izdavao jednim rješenjem.

2. Ukoliko objekat ispunjava uslove propisane planskim dokumentom i pripada kategoriji sigurnih objekata, ali nije u potpunosti izgrađen, odnosno priveden namjeni, izdaje se prvo građevinska, a kasnije u redovnoj proceduri i upotrebna dozvola.

3. Ukoliko objekat ne ispunjava uslove propisane planskim dokumentom ili ukoliko je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju objekata za rušenje, mora se ukloniti.

4. Ukoliko objekat ispunjava uslove propisane planskim dokumentom i ukoliko je na osnovu izvršenih analiza klasifikovan u kategoriju objekata na kojima je potrebna intervencija u smislu rekonstrukcije ili sanacije, izvršiti doradu i rekonstrukciju postojećeg objekta na osnovu projekta rekonstrukcije postojećeg objekta.

Uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole potrebno je dostaviti sljedeću dokumentaciju:

- projekat rekonstrukcije objekta,
- dokaz o pravu svojine odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu kao i dokaz o pravu na objektu (tj. da je zaveden u listu nepokretnosti sa zabilježbom bez građevinske dozvole),
- dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
- dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi za uklapanje objekta (podjela između Države i lokalne samouprave).

Objekti u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija mogu se regularizovati u roku od 5 godina. Po isteku ovog roka ovi objekti se moraju ukloniti.

II Za objekte u prostoru gdje postoji neophodna planska dokumentacija, ali ne postoji mogućnost uklapanja i verifikacije objekata kroz istu potrebno je donijeti akt o uklanjanju objekata ili nastaviti sa postupkom ako je ranije vođen od strane inspekcijskih organa.



"Strategija 008"

6.2. Objekti za koje ne postoji prostorno planska dokumentacija

Objekti izgrađeni bez građevinske dozvole na prostorima, za koje ne postoji detaljna planska dokumentacija, ne mogu regularizovati svoj status sve do donošenja planske dokumentacije koja treba da utvrdi da li se određeni objekat može naći u prostoru ili ne.

Zbog navedenog, za ovakve objekte bi se radilo samo ispitivanje stepena vulnerabiliteta konstruktivne i seizmičke sigurnosti sa analizom kvaliteta objekata. Na osnovu ovih ispitivanja uradila bi se klasifikacija objekata po tipovima:

- I Sigurni objekti**
- II Objekti na kojima je potrebna intervencija u smislu rekonstrukcije**
- III Objekti za rušenje**

Ova klasifikacija bi predstavljala ulazne podatke za planere.

Iako za ove objekte ne postoji prostorno planska dokumentacija, u pogledu poreske politike, isti bi bili tretirani kao i objekti koji su, u prostorno planskim dokumentima, prepoznati kao objekti koji nisu regulisali svoj status.

6.3. Pristup u slučaju gradnje na državnom, opštinskom zemljištu

Prilikom regularizacije objekata koji su izgrađeni na državnom, opštinskom zemljištu primjenjivaće se član 40. Zakona o državnoj imovini, koji reguliše način sticanja državne imovine.

Kao model rješavanja ovog spornog pitanja moguć je:

- I** dugoročni zakup zemljišta u kome bi vlasnici neformalnih objekata plaćali mjesečni iznos zakupa zemljišta, koji ne bi dodatno opterećivao životni standard neformalnog graditelja, a ujedno predstavljao i siguran prihod jedinica lokalne samouprave;
- II** otkup državnog, opštinskog zemljišta kroz kreditni aranžman sa inostranim finansijskim institucijama po povoljnim kamatnim stopama.

6.4. Fond za finansiranje troškova uklanjanjem neformalnih objekata

Prilikom naplate takse za uklapanje neformalnih objekata, iznos u visini od 25% ostvarenih prihoda države i jedinica lokalne samouprave će se izdvajati u poseban rezervni fond za uklanjanje neformalnih objekata.



"Strategija 008"

Sredstva iz ovog fonda, korišćiće se isključivo za pokriće troškova nastalih prilikom uklanjanja neformalnih objekata, samo u slučaju posebno pogođenih socijalnih kategorija u primarnom stanovanju.

7. PREDLOZI MJERA U REALIZACIJI PLANA

Akcioni plan sadrži sljedeće korake:

1. Kreiranje i realizacija PR i marketing strategije

Da bi se "Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove" mogao sprovesti, neophodno je aktivno učešće svih relevantnih organa, prije svega Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine, organa lokalne samouprave, Uprave za nekretnine, AD Elektroprivrede Crne Gore i stručnih ustanova i privrednih društava vezanih za ovu oblast, a posebno je značajno učešće vlasnika neformalnih objekata.

Da bi se obezbijedilo adekvatno predstavljanje u javnosti kompletnog projekta, pravovremeno informisanje učešće vlasnika neformalnih objekata, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine mora sprovesti jaku medijsku kampanju kojom bi se jasno istakao značaj realizacije ovog Plana, kao i obaveze vlasnika gore navedenih objekata.

Prije početka projekta neophodno je uraditi jednogodišnju komunikacionu strategiju koja bi se realizovala uporedo sa realizacijom samog projekta.

U medijskoj kampanji treba da se istaknu ciljevi ovog Plana, očekivani efekti, ekonomski efekti, kako ekonomski tako i socijalni, obezbjeđivanje međunarodnih kreditnih sredstava za cio poduhvat, mjere za smanjenje seizmičkog rizika, politiku stanovanja i obaveznost po pitanju Bečke Deklaracije, prednosti prvog koraka regularizacije do mogućeg uklapanja u planski dokument i postepeno, procedure regularizacije, obaveze vlasnika neformalnih objekata ukoliko ne pristupe regularizaciji a ispunjeni su svi preduslovi, odlučno uvođenje neformalnih objekata u legalni sistem – jedan od EU standarda i uslov ulaska u EU i dr.

Ključ uspjeha medijske kampanje je da opštine prihvate ovaj projekat kao svoj strateški cilj, jer gotovo svi benefiti regularizacije pripadaju najviše njima.

2. Pravni osnov – dopuna važeće regulative ili donošenje posebnog propisa

Potrebno je pristupiti izmjenama i dopunama: Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, Zakona o porezu na nepokretnosti i Zakona o administrativnim taksama.

Napomena: Kako je u ranijem periodu bilo razmišljanja da se donese poseban zakon za „regularizaciju” objekata predlaže se razmatranje i ove opcije.

Operativni tim je pripremio inicijalne predloge kako slijedi:

Izmjene i dopune Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti

Danom stupanja na snagu ovog zakona vrše se izmjene i dopune Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Sl. list RCG”, br. 29/07) na sljedeći način:



"Strategija 008"

Član 64 mijenja se, i glasi:

Čl. 64a

Za imaoća prava na objektu upisuje se :

- 1) graditelj koji je objekat izgradio u skladu sa zakonom;
- 2) graditelj kome je za objekat izdata upotrebna dozvola;
- 3) graditelj kome je za objekat izdata građevinska dozvola;
- 4) graditelj koji je objekat izgradio bez građevinske dozvole do stupanja na snagu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 51/08).

Čl. 64b

Za objekte iz čl. 64 st. 1 tač. 1 upisuje se u G listu „građen u skladu sa zakonom“.

Za objekte iz čl. 64 st. 1 tač. 2 upisuje se u G listu „ima upotrebnu dozvolu“.

Za objekte iz čl. 64 st. 1 tač. 3 upisuje se u G listu „nema upotrebnu dozvolu“.

Za objekte iz čl. 64 st. 1 tač. 3 upisuje se u G listu „građen suprotno građevinskoj dozvoli – privremeni objekat“.

Za objekte iz čl. 64 st. 1 tač. 4 upisuje se u G listu teret „građen bez građevinske dozvole – privremeni objekat“.

Čl. 64c

Za objekat koji je građen na tuđem zemljištu bez građevinske dozvole, u G listu pored zabilježbe „građen bez građevinske dozvole“, upisuje se i zabilježba „građen na tuđem zemljištu“.

Član 98 dopunjuje se, i glasi:

Čl. 98

Zabilježbom se vrši upis činjenica koje se odnose na vlasnika nepokretnosti (maloljetstvo, starateljstvo, lišenje poslovne sposobnosti) ili na nepokretnost (pokretanje spora za utvrđivanje prava na nepokretnostima, odnosno za brisanje izvršenog upisa, pokretanje postupka eksproprijacije, postojanje zabrane otuđenja i opterećenja nepokretnosti, pokretanje postupka izvršenja na nepokretnosti u slučajevima propisanim zakonom kojim se uređuje izvršni postupak, fiducijarni prenos prava svojine, prvenstveni red za neki budući upis, zabilježba vanrednog pravnog sredstva, zabilježba neposredne izvršnosti notarskog zapisa, zabilježba stečaja i početka stečaja, zabilježba javnog dobra, zabilježba restitucije, zabilježba zajedničke svojine na stvarima u zaostavštini, zabilježba imenovanja i opoziva upravnika stambene zgrade, zabilježba gradnje objekta, zabilježba objekata iz čl. 64a, čl. 64b i čl. 64c ovog zakona, kao i druge činjenice određene zakonom).

Na zahtjev ovlašćenog lica, zainteresovanog lica, suda, drugog državnog organa ili organa lokalne uprave, zabilježbu dozvoljava organ uprave rješenjem.

OBRAZLOŽENJE

Cilj ovih izmjena je omogućavanje evidencije svih informalnih objekata u katastru nepokretnosti

Takođe, predlaže se da se razmotri i izmjena Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti u cilju instituta upisa objekta po službenoj dužnosti (bez zahtjeva stranke, odnosno kad stranka izbjegava da podnese zahtjev), kako je to ranije bilo regulisano.



"Strategija 008"

Izmjene i dopune Zakona o porezu na nepokretnosti

Danom stupanja na snagu ovog zakona vrše se izmjene i dopune Zakona o porezu na nepokretnosti („Sl. list RCG“, br. 65/01, 69/03) na sljedeći način:

Član 9 mijenja se i glasi:

„Stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna.

Stopa poreza na nepokretnosti može iznositi od 0,1 % do 1% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Stope poreza na nepokretnosti jedinica lokalne samouprave može utvrđivati po vrstama nepokretnosti.

Stopu poreza na poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje jedinica lokalne samouprave može povećati do 50% u odnosu na stopu poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje.

Bliži propis šta se smatra poljoprivrednim zemljištem koje se obrađuje donosi ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede.“

Dodaje se novi član 9a i glasi:

„Izuzetno od člana 9, utvrđuje se:

- za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%,
- za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%,
- za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%,
- za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%,
- za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

OBRAZLOŽENJE

Zaključkom Vlade, Ministarstvo finansija je zaduženo da u saradnji sa Ministarstvom uređenja prostora i zaštite životne sredine, izvrši analizu poreskih propisa u odnosu na neformalno izgrađene objekte. Radi preciznijeg pozicioniranja svih obveznika poreza na nepokretnosti, a zbog poreskog odvajanja obveznika-vlasnika objekata koji imaju dozvolu za upotrebu objekta od ostalih vlasnika objekata koji nijesu pribavili dozvolu za upotrebu objekta, odnosno gradili su objekte bez građevinskih dozvola, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine predložilo je izmjene Zakona o porezu na nepokretnosti. Osnovni cilj ovih izmjena je poreski pritisak na imaoce neformalnih objekata da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata.

Izmjene i dopune Zakona o administrativnim taksama

Danom stupanja na snagu ovog zakona vrše se izmjene i dopune Zakona o administrativnim taksama („Sl. list RCG“, br. 65/01, 69/03) na sljedeći način:

Dodaje se novi član 1, i glasi:

„Za uklapanje neformalno izgrađenog objekta koji je izgrađen bez građevinske dozvole, odnosno objekta na kojemu je prilikom izvođenja radova odstupljeno od izdate građevinske dozvole do stupanja na snagu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br.51/08) plaća se administrativna taksa:

- za stambene objekte površine do 100m², iznos 10 po m²;
- za stambene objekte površine od 100 do 500m², iznos 12 po m²;
- za stambene objekte površine preko 500m², iznos 15 po m²;
- za poslovne objekte, iznos 20 po m².



"Strategija 008"

Iznos takse iz stava 1 ovog člana, dijeli se u odnosu 50%-50%, između države i jedinica lokalne samouprave.“

OBRAZLOŽENJE

Zaključkom Vlade Ministarstvo finansija je zaduženo da u saradnji sa Ministarstvom uređenja prostora i zaštite životne sredine pripremi izmjene Zakona o administrativnim taksama u smislu određivanja takse za status neformalnog objekta i njegovog eventualne regularizacije u planski dokument. Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine predložilo je da se rangiranje takse za predviđanje u planskoj dokumentaciji neformalno izgrađenog objekta izvrši u nekoliko kategorija, kako bi se na pravičan način različito opteretili imaooci informalnih objekata različite površine, koja i određuje upotrebu objekta (objekti do 100 m² su za stanovanje, preko 100m² su za komercijalne svrhe).

U Predlogu Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta, koji je pripremila Ministarstvo finansija je i:

Zmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

Danom stupanja na snagu ovog zakona vrše se izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 51/08) na sljedeći način:

- 1) Član 70 stav 2 briše se.

OBRAZLOŽENJE

Odredba člana 70 stav 2 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata propisuje da se u katastar nepokretnosti može upisati samo objekat za koji je izdata upotrebna dozvola. Takvom odredbom se onemogućava utvrđivanje poreske obaveze vlasnika objekata koji su izgrađeni, a koji ne posjeduju upotrebnu dozvolu, jer je prema Zakonu o porezu na nepokretnosti (član 4 stav 1) obveznik poreza na nepokretnosti svako lice (pravno i fizičko) koje je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a shodno Zakonu o državnom premjeru i katastru nepokretnosti (član 8) prava na nepokretnostima (pa i pravo svojine) stiču se upisom u katastar nepokretnosti. Ovakvom odredbom se otežava i promet objekata za koje nije izdata upotrebna dozvola, čime se negativno utiče na cjelokupni ambijent za poslovanje u Crnoj Gori.

Pored toga, ni pravno – tehnički razlozi ne opravdavaju opstanak ove odredbe, budući da norma koja se tiče uslova za upis u katastar nepokretnosti ne može imati svoje mjesto u zakonu kojim se reguliše uređenje prostora i izgradnja objekata, već (kada bi to bilo konceptijski prihvatljivo) u zakonu koji uređuje uslove za sticanje prava svojine i upis prava na nepokretnostima.

3. Priprema ažurnih topografsko-katastarskih planova i orto-foto snimaka

Važan preduslov uspješne realizacije ovog projekta je obezbjeđivanje ažurnih topografsko-katastarskih planova i orto-foto snimaka.

U pripremi ažurnih podloga potrebno je odlučiti se za jednu od metoda i to:

- aerofotogrametrija koja je dosta skupa i dugo traje i što je bitno bez obzira na živi dokaz (foto snimak) ipak na svaki objekat mora izaći stručnjak koji će izvršiti etažnu razradu i nacrtati manuale za svaku stambenu jedinicu, kao i uzeti sve potrebne podatke za vođenje upravnog postupka (indikacije, adrese i ostalo).



"Strategija 008"

- drugi predlog bi bio angažovanje privatnih geodetskih firmi uz dobru organizaciju i kontrolu, koje bi za relativno kratak vremenski period mogle izvršiti snimanja (reambulacije) i prikupiti sve podatke, kao i napraviti kompletne elaborate pripreme za upravni postupak i upis u operat.

4. Snimanje objekata i ispitivanje statičke i seizmičke stabilnosti objekata

Ove aktivnosti obuhvataju sljedeće:

- geodetsko snimanje objekata sa razradom,
- izradu analize postojećih objekata i klasifikaciju po tipovima i stepenu vulnerabiliteta konstruktivne i seizmičke sigurnosti sa analizom kvaliteta objekata,
- izradu metodologije za rekonstrukciju, odnosno sanaciju onih objekata za koje se utvrdi potreba za tim zahvatima sa tipskim rješenjima,
- izradu metodologije koja bi obuhvatila parametre za konstruktivnu analizu objekata niskogradnje, infrastrukture i lokacija koje su rizične sa aspekta zemljotresa (klizišta, tla nepodobna za fundiranje i sl.),
- geološku i geodinamičku analizu i dopunu karata mikroseizmičke rejonizacije,
- obilazak terena i klasifikaciju objekata na osnovu metodologije koja je prethodno urađena,
- naknadni pregled složenijih netipskih objekata,
- utvrđivanje obima zahvata, finansijskih sretstava potrebnih za zahvat i rokova za objekte za koje se ustanovi potreba rekonstrukcije odnosno sanacije, pri čemu bi rekonstrukcija odnosno sanacija podrazumijevala samo dovođenje objekata u stanje potrebne seizmičke otpornosti,
- procjenu seizmičke i konstruktivne otpornosti objekata na osnovu rekognosciranja objekata.

5. Formiranje baze podataka

Nakon detaljnog snimanja objekata sljedeća važna faza je formiranje baze podataka. Važno je istaći da se prikupljanje, obrada i skladištenje relevantnih podataka odvija po jednom unaprijed definisanom sistemu, metodološkom i tehnološkom, kako bi bila moguća njihova razmjena i kako bi se obezbijedila puna kompatibilnost prikupljenih podataka (IIS).

Baza podataka će sadržati:

- prikupljanje i analizu raspoloživog dokumentacionog fonda (katastarske podloge, planska dokumenta, snimci postojećeg stanja i dr.) - ovoj aktivnosti se pristupa u zavisnosti od raspoloživosti dokumentacije, kada se radi o prostoru i saobraćaju najveći broj podataka mora biti vezan za geografski definisanu lokaciju (GIS),
- broj objekata izgrađenih bez građevinske dozvole na sopstvenom zemljištu,
- broj objekata izgrađenih bez građevinske dozvole na tuđem zemljištu (javnom ili privatnom),
- podatke o objektu: vlasništvo, namjena, površina prizemlja, bruto površina, spratnost, broj katastarske parcele, stepen očuvanosti, broj i struktura stanova, materijalizacija, opremljenost instalacijama, godina građenja, broj stanovnika, porodica, dogradnja i adaptacija i dr.,
- klasifikaciju po tipovima i stepenu vulnerabiliteta konstruktivne i seizmičke sigurnosti sa analizom kvaliteta objekata,
- broj objekata za koje je potrebna rekonstrukcija odnosno sanacija,
- broj objekata predviđenih za rušenje.



"Strategija 008"

6. Izrada planskog dokumenta

Nakon gore navedenih aktivnosti pristupilo bi se izradi planskog dokumenta. Baza podataka bi predstavljala ulazne podatke za izradu istog. Obradivač plana treba da teži da ispoštuje suštinske principe arhitekture određenog podneblja, koje se ogledaju u jednostavnosti proporcija i forme, prilagođenosti forme objekata topografiji terena, klimatskim uslovima, upotrebi autohtonih materijala i vegetacije i dr..

7. Realizacija plana

Realizacija plana podrazumijeva materijalizaciju planskih postavki u prostoru.

8. Urbani redizajn

Na kraju treba istaći da se kao značajan aspekt nameće i pitanje **urbanog redizajna**. Ovaj problem prepoznaju i druge sredine, zemlje u razvoju, zemlje Južne Amerike, i dr. Ovim pitanjem na globalnom nivou, bavi se organizacija Ujedinjenih Nacija, kroz program HABITAT.

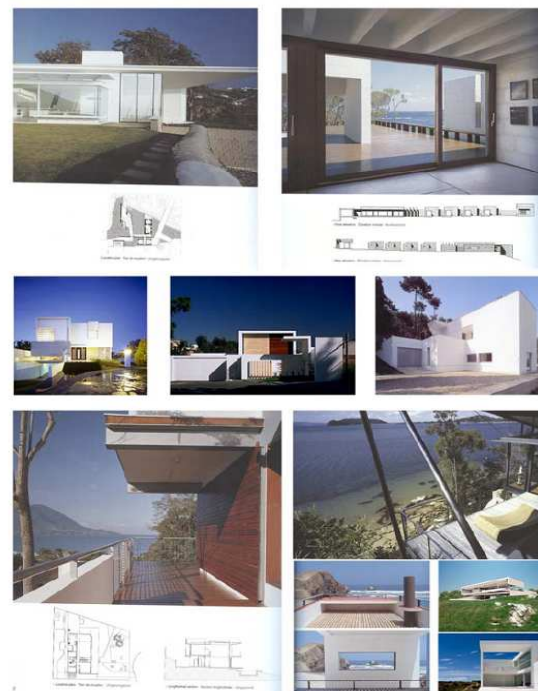
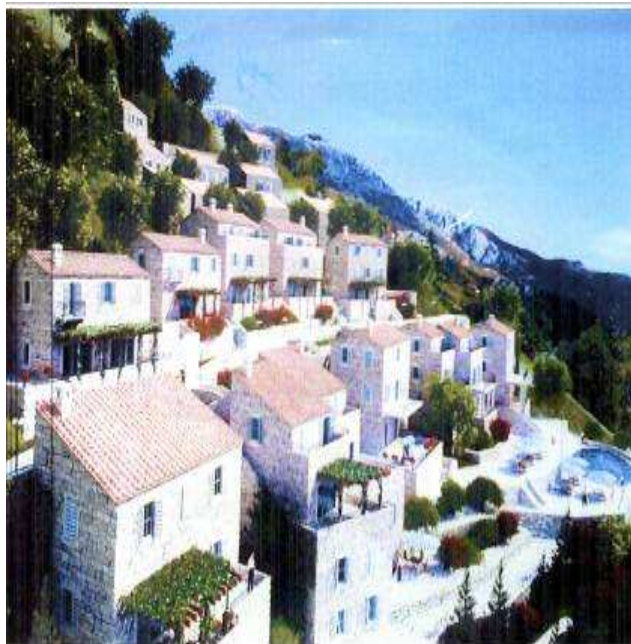
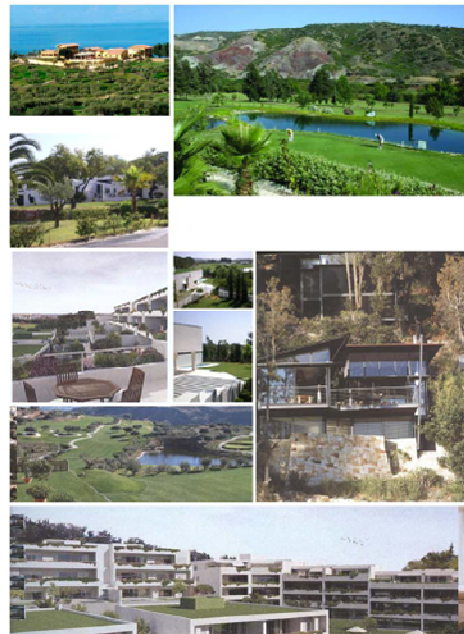
U suočavanju s ovom problematikom svaka zemlja ima određene specifičnosti, tako da iskustva jedne nisu primjenljiva u slučaju druge.

Do sada su značajnu pažnju od strane praktičara i akademika imale teme razvoja u urbanim jezgrima i nova naselja na periferiji gradova, dok je malo pažnje bilo posvećeno redizajnu postojećih naselja.

Ne postoji sveobuhvatan vodič za arhitekta, planere, urbane dizajnere koji ilustruje kako postojeća predgrađa mogu biti redizajnirana i razvijena, ali principi koji moraju biti uključeni tiču se poštovanja estetike, ambijentalnih vrijednosti, principa funkcionalnosti oblika i materijalizacije tradicionalne arhitekture kao i nesmetano funkcionisanje ovih oblika naselja. Na samim stručnjacima iz ovih oblasti je da pokažu koliko razvoja u postojećim predgrađima može da apsorbuje novi rast i razvoj u odnosu na promjene demografskih, tehnoloških i ekonomskih uslova.



"Strategija 008"



8. PRIMJERI DRUGIH ZEMALJA

8.1 Metodologija rješavanja problema neformalnih naselja u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je 2007. godine donijet Zakon o gradnji, koji je praktično omogućio legalizaciju objekata i to kroz institut izvedenog stanja i to isključivo za objekte koji su u skladu sa prostornim planovima. Nadležnost za izdavanje dozvola preuzimaju gradovi i opštine veće od 35 000 stanovnika.



"Strategija 008"

Predradnje koje građani moraju izvršiti prije legalizacije su:

- pronaći ovlaštenog arhitektu koji će izraditi arhitektonski projekat izvedenog stanja i dati izjavu da je građevina izvedena u skladu s prostornim planom uređenja;
- projektna dokumentacija se radi na temelju posebnih geodetskih podloga (PGP) koje pravi ovlašteni geodeta;
- u Područnom uredu za katastar potrebno je uzeti izvod iz katastarskog plana za česticu zemlje na kojoj se objekat nalazi s ucrtanim susjednim parcelama i njima izgrađenim objektima;
- izvaditi vlasnički list.

U zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole investitor, odnosno vlasnik prilaže:

- izvod iz katastarskog plana;
- tri primjerka idejnog projekta (izrađen od ovlaštene osobe) čija je situacija prikazana na odgovarajućoj geodetskoj podlozi;
- izjava projektanta da je glavni projekt izrađen u skladu s dokumentom prostornog uređenja na temelju kojeg se izdaje lokacijska dozvola;
- dokaz o pravnom interesu podnositelja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole.

Nakon što je pribavljena lokacijska dozvola, podnosi se zahtjev za rješenje o izvedenom stanju odnosno za potvrdu izvedenog stanja u zavisnosti od veličine (bruto površine) građevine.

Rješenje o izvedenom stanju je potrebno ukoliko je objekat bruto površine manje ili jednake 400 m² ili se radi o zgradi za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija je građevinska (bruto) površina manja ili jednaka 600 m².

Potvrda izvedenog stanja izdaje se za izgrađenu zgradu čija je građevinska (bruto) površina veća od 400 m² i zgradu za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija je građevinska (bruto) površina veća od 600 m².

Pored dokumentacije koja je potrebna za lokacijsku dozvolu, potrebni su još pojedini dokazi o kvalitetu građevine kao i dokazi o regulisanju komunalnog doprinosa, vodnog doprinosa kao i posebne upravne takse koja iznosi 50% iznosa komunalnog doprinosa (kazna za neformalno građenje).

Nakon dobijanja lokacijske dozvole potrebno je platiti:

- komunalni doprinos;
- vodni doprinos;
- posebnu upravnu taksu - kaznu za neformalno izgrađen object.

8.2 Metodologija rješavanja problema neformalnih naselja u Srbiji

U Srbiji je 2009. godine donešen Zakon o planiranju i izgradnji, u kojem je definisan pojam legalizacije kao „naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole za objekat, odnosno djelove objekta izgrađene ili rekonstruisane bez građevinske dozvole“. Zakonom je dalje predviđeno da će se građevinska dozvola izdati za sve objekte izgrađene, odnosno rekonstruisane ili dograđene bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju do dana stupanja na snagu ovog zakona.



"Strategija 008"

Prethodnim Zakonom legalizacija je takođe bila omogućena, ali bez jasno definisanih kriterijuma po kojima će se legalizacija vršiti. To je ovoga puta korigovano, i u novembru 2009. godine donijet je Pravilnik o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja RS donijelo je i podzakonski akt kojim se predviđa popust od 60% za građane koji odluče da do kraja 2010. godine legalizuju porodični stambeni objekat ili stan do 100m².

U Ministarstvu finansija je pokrenuta inicijativa da vlasnici objekata koji do 11.03.2010. ne uđu u proces legalizacije plaćaju višestruko veći porez na imovinu. Pored toga, Zakon o planiranju i izgradnji predviđa mogućnost uklanjanja objekata koji ne budu legalizovani.

Kako je rok za prijavu za legalizaciju u Srbiji istekao 11.03.2010. već je poznat i broj prijavljenih neformalnih objekata, kojih prema konačnom obračunu iznosi 536.000.

U skladu sa donešenim Pravilnikom, potrebni koraci za legalizaciju objekta u Srbiji su sledeći:

1. Zahtjev se morao podnijeti do 11.marta 2010. godine;
2. Nadležni organ utvrđuje da li je podnijeta dokumentacija u skladu sa Zakonom i Pravilnikom;
3. Ukoliko dostavljena dokumentacija nije kompletna, nadležni organ u roku od 60 dana traži njenu dopunu;
4. Ukoliko podnosilac u ostavljenom roku ne dostavi traženo dopunu, zahtjev se odbacuje i po pravosnažnosti dostavlja građevinskoj inspekciji na dalji postupak;
5. Kada stranka dostavi kompletnu dokumentaciju, nadležni organ pristupa odlučivanju i donosi odluku o mogućnosti legalizacije predmetnog objekta;
6. Ako ne postoji mogućnost legalizacije, nadležni organ donosi rješenje kojim se zahtjev odbija, te se po pravosnažnosti dostavlja građevinskoj inspekciji na dalji postupak;
7. Ukoliko nadležni organ utvrdi da postoji mogućnost legalizacije, o tome obavještava podnosioca zahtjeva; podnosilac zahtjeva dobija i informaciju o visini naknade koju je dužan da plati u roku od 60 dana od dana dobijanja obavještenja;
8. U roku od 60 dana podnosilac sklapa ugovor sa Direkcijom za građevinsko zemljište;
9. Po dobijanju i ovog, poslednjeg dokaza, nadležni organ u roku od 15 dana donosi rješenje o građevinskoj i upotrebnoj dozvoli jednim rješenjem.

Pravilnikom je definisano da je za postupak legalizacije, zavisno od vrste objekta, potrebna sljedeća dokumentacija:

Za porodične stambene objekte do 100m² BGP, stanove u stambenim zgradama do 100m² neto korisne površine i stambene objekte preko 100 m² sa jednim stanom:

- dokaz o pravu svojine/dokaz o pravu zakupa na građevinskom zemljištu/dokaz o pravu svojine na objektu;
- fotografije objekta;
- tehnički izvještaj o stanju objekta, instalacija, infrastrukturne mreže i spoljnog uređenja koji sadrži geodetski snimak objekta na kopiji plana parcele;
- administrativna taksa.

Za stambene objekte sa više stanova, stambeno-poslovne objekte, poslovne i proizvodne objekte:

- dokaz o pravu svojine/dokaz o pravu zakupa na građevinskom zemljištu/dokaz o pravu svojine na objektu;
- fotografije objekta;



"Strategija 008"

- zapisnik o izvršenom vještačenju o ispunjenosti uslova za upotrebu objekta sa specifikacijom posebnih fizičkih djelova koji sadrži geodetski snimak objekta na kopiji plana parcele, sa iskazanom BGP;
- administrativna taksa.

Za pomoćne objekte:

- dokaz o pravu svojine/dokaz o pravu zakupa na građevinskom zemljištu/dokaz o pravu svojine na objektu;
- fotografije objekta;
- administrativna taksa.

Za objekte izgrađene iz sredstava budžeta RS, AP ili jedinice lokalne samouprave:

- zapisnik o izvršenom vještačenju o ispunjenosti uslova za upotrebu objekta sa specifikacijom posebnih fizičkih djelova koji sadrži geodetski snimak objekta na kopiji plana parcele, sa iskazanom BGP u osnovi objekta;
- administrativna taksa.

Za objekte za koje je izdato odobrenje za izgradnju po propisima koji su važili do dana stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji, a kojim je odstupljeno od izdatog odobrenja za izgradnju i potvrđenog glavnog projekta:

- dokaz o pravu svojine/dokaz o pravu zakupa na građevinskom zemljištu/dokaz o pravu svojine na objektu;
- projekat izvedenog objekta;
- administrativna taksa.

8.3 Metodologija rješavanja problema neformalnih naselja na Kosovu

Na Kosovu je u martu 2009. godine održan radni sastanak, na kome je u saradnji sa Archis Fondacijom iz Amsterdama, Holandija i Archis Interventions Priština, izrađeno Uputstvo o legalizaciji građevina koje nemaju građevinsku dozvolu.

Ovo Uputstvo je u stvari bazični dokument koji ima za cilj unaprijeđenje statusa neformalnih objekata na Kosovu (legalizaciju), uz poštovanje standarda sigurnosti, socijalnih aspekata i infrastrukturnih potreba u naseljima u kojima postoje ovi objekti.

Kao osnovne oblike siguronosnih aspekata, ovaj dokument prepoznaje i razrađuje sljedeće:

- Plan puta za bjekstvo (u slučaju požara i ostalih nepogoda), propisujući standarde u planiranju;
- Minimalnu udaljenost objekata u slučaju požara;
- Strukturnu sigurnost objekata (statiku), propisujući minimalne standarde;
- Sigurnost u slučaju zemljotresa (dinamiku), propisujući minimalne standarde.

U okviru socijalnih aspekata dokument razrađuje odnose između komšija (slučajeve kad je uzurpirano tuđe zemljište) i odnose između pojedinca i zajednice (u slučaju kad je uzurpirano javno zemljište).

Takođe, pravi se podjela uticaja navedenih aspekata na dvije grupe objekata i to:



"Strategija 008"

- Objekte ispod 450 m²;
- Objekte iznad 450 m².

Ovim uputstvom je naglašeno da se iz procesa legalizacije trebaju isključiti oblasti koje su arheološka nalazišta, rizična područja od poplave i ostale oblasti od specifičnog interesa (istorijski centri, turističke atrakcije..) i naglašene su faze kojim bi se proces legalizacije trebao odvijati i to:

1. Pripremna faza, u kojoj bi trebalo osnovati odlučujuća i nadzorna tijela za spovođenje postupka, dovršiti pravnu legislativu, kreirati bazu podataka i aplikacionu formu za legalizaciju i prikupiti sve neophodne informacije o objektima koji su sagrađeni bez građevinske dozvole;
2. Dan 0, je dan kada je izvršeno aerofoto snimanje stanja u jednicama lokalne samouprave, uz preporuku da svi objekti koji budu sagrađeni poslije ovog snimanja budu srušeni;
3. Dan X, koji je 24 sata poslije dana 0, u kome se objavljuju podaci dobijeni snimanjem i kada počinje popunjavanje aplikacionih formi za legalizaciju i strateška evaluacija postojećih planova uz novi pristup urbanističkom planiranju;
4. Faza I, koja počinje teći danom X, završava se trenutkom kada se prikupe i obrade svi podaci o objektima sagrađenim bez građevinske dozvole.
5. Tokom Faze II vrši se izrada neophodne dokumentacije za dobijanje dozvole za legalizaciju kao i odobrenje novih urbanističkih planova za oblasti u kojima postoje objekti sagrađeni bez građevinske dozvole.
6. Dan Y je dan kada ističe krajni rok za izradu dokumentacije neophodne za dobijanje legalizacione dozvole.
7. Finalna faza, koja počinje u roku od 24 sata poslije dana Y, podrazumijeva donošenje svih odluka jedinica lokalne samouprave, uključujući i odluke o objektima koji će biti srušeni, legalizovani u istim gabaritima ili legalizovani uz izvjesne izmjene u cilju poštovanja osnovnih načela legalizacije. Investitori će moći nastaviti sa radovima na ovim objektima u skladu sa instrukcijama dobijenim u postupku legalizacije.
8. Dan Z predstavlja kraj legalizacije kada pravna regulativa za postupak legalizacije prestaje da važi i kada se može graditi samo u skladu sa važećim zakonom koji reguliše izgradnju objekata.

8.4 Metodologija rješavanja problema neformalnih naselja u Grčkoj

Grčka ima iskustvo nekoliko "generacija" neformalnog ili neplanskog razvoja. Neformalna gradnja u Grčkoj je uglavnom vezana za nepoštovanje propisa koji uređuju oblasti prostornog planiranja i izgradnje objekata, ili gradnja bez građevinske dozvole.



"Strategija 008"

Neformalnu gradnju obično čine 1-2 spratni stambeno porodični objekti u područjima koja nisu pokrivena planom (prosječne površine 50-100m² na poljoprivrednom zemljištu ili područjima označenim planom kao "vikend naselja"), ili dogradnja objekta sa 1-2 prostorije. Približno jedna petina objekata su neformalni (preko 1 000 000), ne uključujući one sa manjim nepravilnostima (poput izgradnja poluotvorenih prostora, promjena namjene, dodatne prostorije itd.)

Standardi se strogo primjenjuju prilikom izgradnje zbog povećanog rizika od zemljotresa. Većina objekata su dobrog i bezbjednog kvaliteta izgradnje.

Knjiženje imovine i ekonomski aspekti

Od osnivanja Grčke funkcioniše određeni sistem knjiženja imovine, međutim projekat katastra je započeo 1995. godine.

Akcentat je stavljen na povećanje nivoa državnog univerzitetskog obrazovanja i podizanje svijesti javnosti na svim nivoima o značaju zaštite javnog i državnog zemljišta, očuvanja životne sredine i kulturnog nasljeđa i prihvatanja zahtjevnog sistema poreza na nepokretnosti.

Kako je planiranje i obezbjeđivanje infrastrukture oduvijek bio skup proces, a nije postojala politika stanovanja, gradnja u područjima koja nisu pokrivena planom bila je dozvoljena pod strogim propisima. Proces izdavanja građevinske dozvole uključuje preko 25 agencija i može trajati i nekoliko godina, a u nekim slučajevima zahtijeva i sudsku odluku.

Neformalni objekti ne mogu se prodavati, iznajmljivati, zakonski naslijediti i/ili staviti pod hipoteku. Dakle, postoji značajan gubitak prihoda, iako se plaća porez na zemljište koje je u zakonskom vlasništvu.

Zaštita životne sredine

Osnovna infrastruktura (pijaća voda, snabdijevanje električnom energijom, telekomunikacije i osnovna putna infrastruktura) je vremenom obezbijedena. Organi lokalne vlasti pokušali su periodično da unapređuju te krajeve.

Grčka se još uvijek bori da riješi ekološke probleme nastale zbog neplanirane gradnje i razvoja. Troškovi neophodni da bi se obezbijedile usluge i nadoknadio uticaj na životnu sredinu su ogromni.

Socijalno stanovanje – zgrade koje je gradila Organizacija za rješavanje stambenog pitanja radnika

U Grčkoj ne postoji sektor koji se bavi iznajmljivanjem stambenih jedinica, te je vlasništvo jedini tip posjedovanja imovine. Organizacija za rješavanje stambenog pitanja radnika posluje sa sopstvenim finansijskim sredstvima. Stanovi se prodaju kvalifikovanim kupcima za oko približno 40% komercijalne vrijednosti na slobodnom tržištu (ili se umjesto toga daju krediti sa niskom kamatnom stopom)

Stambena politika je od 2000.godine pod striktnim monetarnim i fiskalnim ograničenjima.

Društveni aspekti

Ljudi se opredjeljuju za neformalne procese i radnje kada ne postoji drugi realan i/ili priuštiv izbor koji zadovoljava njihove potrebe.

Anketa koja je rađena 2009. godine pokazale ja da 40% Grka ima poteškoća u otplaćivanju stambenih kredita. Oko 50% Grka smatra da je neformalna gradnja jedino rješenje za njihove stambene potrebe.

Ustav Republike Grčke daje prioritet pitanju zaštite životne sredine nad potrebama ekonomskog razvoja.



"Strategija 008"

50% zemljišta u državi je zaštićeno zemljište u državnom vlasništvu, a ipak država ne reaguje kako treba u očuvanju i upravljanju tim zemljištem.

Procedure planiranja i usvojene praktične politike

Principi prostornog planiranja u Grčkoj nisu poboljšani u smislu da uzimaju u obzir aktuelne nacionalne i međunarodne društvene i ekonomske promjene. Postojeće zakonodavstvo u oblasti detaljnog prostornog i urbanističkog planiranja je obimno ali veoma kompleksno (preko 25 000 stranica zakona i propisa), usmjereno na kontrolu razvoja i zaštitu životne sredine i javnog zemljišta. Urbanističko planiranje je centralizovano i veoma skupo. Planiranje studija u prosjeku traje preko 15 godina i košta više od 6000€ po hektaru.

Tokom prethodne decenije slabo je koji novi plan grada usvojen.

Nedostatak neophodnih infrastrukture u smislu podataka o prostoru (katastarske mape, mape šuma itd.) i činjenica da područja koja su pokrivena planom već uključuju i formalnu i neformalnu gradnju izuzetno otežava proces planiranja.

Ustavna ograničenja po pitanju zaštite životne sredine nisu jasno definisana i označena na mapama.

Praktične politike usvojene radi rješavanja neformalne gradnje

Prema ustavu Grčke neformalni objekti ne mogu biti legalizovani ukoliko su izgrađeni na zemljištu koje nije pokriveno planom a zaštićeno je zemljište, ili ukoliko su u suprotnosti sa postojećim propisima u oblasti planiranja i izgradnje objekata.

Individualni neformalni objekti u zaštićenim područjima koji stvaraju ozbiljnu štetu se ruše nakon sudske odluke. Takođe, veoma visoke kazne se primjenjuju za ozbiljne prekršaje.

Kazne koje se primjenjuju

Tri uzastopna zakona koja se odnose na neformalnu gradnju (Zakon 1337/1983, 3212/2003 i 9732/2004) stvorili su tri kategorije neformalnih objekata prema tome kad su izgrađeni.

Objekti izgrađeni prije 1983 ne smiju se rušiti (osim ukoliko se ne nalaze na izuzetno osjetljivim područjima po pitanju zaštite životne sredine). Kazne za takve objekte uključuju jednokratnu kaznu u iznosu od 10% tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i godišnja kazna za očuvanje.

Objekte izgrađeni u periodu između 1983 i 2004. godine bi trebalo rušiti a vlasnike treba kazniti. Jednokratna kazna i godišnja kazna za očuvanje za period upotrebe objekta.

Objekte izgrađeni nakon 2004.godine bi trebalo rušiti a vlasnike kazniti. Jednokratna kazna u iznosu od 200% tržišne vrijednosti nepokretnosti i godišnja kazna za očuvanje za period upotrebe objekta.

Ustavna ograničenja

Jedina mogućnost za legalizaciju neformalnih naselja u području koje nije pokriveno planom je kroz sprovođenje plana grada i obezbjeđivanjem infrastrukture ukoliko to dozvoljava ustav.

Za 45% objekata u područjima koja nisu pokrivena planom država tvrdi da su na zemljištu koje je označeno kao "šumsko zemljište".

Praktične politike usvojene radi rješavanja neformalne gradnje

Nema uticaja na životnu sredinu u priobalnim područjima, arheološkim nalazištima i šumama.

Prihod koji se sakuplja od kazni, direktno se usmjerava centralnoj Vladi (državnom budžetu).

Političari nisu otvoreno govorili o ovim pitanjima.

Objekti (formalni ili neformalni) nisu bili prikazani na katastarskim mapama.



"Strategija 008"

Još uvijek ne postoji plan kojim bi se obezbijedilo da se katastarske mape koriste za svrhe planiranja i izdavanja građevinskih dozvola.

Preporuke

Izrada mapa jeste skupa, ali je neophodna. Projekte koji obuhvataju cijelu državu ne bi trebalo prisiljavati da sa usaglašavaju sa starim zakonima i propisima i praksom.

Velike reforme su neophodne nakon prikupljanja mapa šuma, uzevši u obzir ogromno preklapanje između privatnog vlasništva nad imovinom i prava koja polaže država.

Zakoni i propisi u oblasti prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola moraju biti pojednostavljeni i decentralizovani. Realni i manje komplikovani propisi olakšaće jednostavniju primjenu.

Neophodno je uspostaviti ravnotežu između potrebe za očuvanjem i zaštitom životne sredine s jedne strane i potrebe za naprednim razvojem zemljišta radi ekonomskog razvoja i napredovanja.

Bolja koordinacija između lokalne i centralne vlasti, ali i jedinstvena politika i podrška svih političkih partija.

9. OČEKIVANI REZULTATI

Izradom nacionalne Strategije za rješavanje problema neformalne gradnje, odnosno Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna doći će do realizacije ciljeva koji se odnose na:

Organizacija naselja u kojima je bezbjedno živjeti. Naselja u kojima će se adekvatnim intervencijama u prostoru smanjiti ili ukloniti rizik od prirodnih katastrofa, posebno zemljotresa.

Plansko i urbanističko uređenje prostora. Uređenje prostora na način koji će omogućiti kvalitetan život, estecku privlačnost i održivost.

Izgradnja i organizacija infrastrukturnih uslova. Ovaj važan cilj predstavlja osnov kvalitetnog života, kao i razvoja poslovnog ambijenta uz implementaciju energetski efikasnih sistema.

Izgradnja škola, biblioteka, domova zdravlja, pošta, banaka i drugih neophodnih socijalnih i javnih institucija. Realizacija ovog cilja predstavlja glavni dokaz postizanja kvalitetnog životnog ambijenta.

Smanjenje štetnog uticaja na životnu sredinu. Sa novim planiranjem i urbanističkim uređenjem prostora, kao i implementacijom kvalitetnih građevinskih standarda, svaki prostor može postići razvoj na način koji u što manjoj mjeri narušava životnu sredinu.

Sredine u kojima ne postoji visok rizik po zdravlje ljudi. Kvalitnim infrastrukturnim opremanjem prostora, kao i obezbjedjenjem izgradnje adekvatnih zdravstvenih institucija, smanjiće se rizik od pojave činioca ugrožavanja zdravlja ljudi, naročito sa epidemiološkog aspekta.

Povećanje vrijednosti objekata. Sve ekspertske analize govore o povećanju tržišne vrijednosti nekretnina u naseljima koja su formalizovala status od 30 do 80%.



"Strategija 008"

Važna privredna grana bi dobila veliki posao. Kako je građevinarstvo glavni pokretač ili instrument skoro svih aktivnosti u državi ovim projektom bi se dala šansa za obavljanje velikih investicionih poslova i jačanje kapaciteta.

10. FINANSIJSKA ANALIZA REGULARIZACIJE STATUSA NEFORMALNIH OBJEKATA

Nakon stvaranja preduslova za regularizaciju statusa neformalnih objekata (planska dokumenta) i definisanja mehanizama koji će stimulisati vlasnike neformalnih objekata za regularizaciju statusa (poreska politika), neophodno je i stvoriti mogućnost da se sva neophodna plaćanja izvrše na mogući način za građane, ali i efikasan za lokalne samouprave.

Smatramo da bi model kreditiranja građana za izmirenje neophodnih obaveza trebalo organizovati sa crnogorskim bankama, uz podršku međunarodnih finansijskih institucija, čime bi se stvorili uslovi da građani vrše plaćanje obaveza sa dužim rokom otplate kredita, a lokalne samouprave bi odmah dobile sredstva za ulaganje u infrastrukturu opremanje tih područja.

Kako se radi o projektu za čiju realizaciju su potrebna značajna sredstva i za koje je bilo potrebno obezbijediti kreditnu podršku međunarodnih finansijskih institucija, odnos prema obavezama za pružene komunalne usluge, mora se promijeniti kako bi se stvorili uslovi za vraćanje kreditnih obaveza. Na jednicama lokalne samouprave je da budu aktivnije u naplati potraživanja za izvršene komunalne usluge.

OSNOVNI FINANSIJSKI PARAMETRI PROJEKTA

I

Na primjeru 16.382 objekata u Podgorici (shodno evidenciji Glavnog grada)

DRŽAVNA INVESTICIJA U PROJEKTU

1.	Aero-foto snimanje Crne Gore (mogućnost finansijske podrške Švedske)	250.000
2.	Rušenje objekata Pretpostavka je da 5% od ukupnog broja građevina će biti porušeno iz razloga neuklapanja u planove i zbog toga što se nalaze na putu infrastrukturi. 819 objekata (površine 130m ²) x 12.500€ ³ = 10.238.750€	10.238.750
3.	Stambeno zbrinjavanje porodica porušenih objekata ukoliko nemaju drugu stambenu jedinicu (obaveza iz Bečke deklaracije). Pretpostavka je da 30% porodica neće imati drugu stambenu jedinicu. 245 porodica X (prosječan stan površine 60m ² x600 ⁴ €) 36.000 €	8.845.200
Suma:		19.333.950 €

³ Podaci na osnovu cjenovnika MD Company, Nikšić

⁴ Prodajna cijena Fonda za solidarno-stambenu izgradnju



"Strategija 008"

INVESTICIJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

1.	Izrada planske dokumentacije	500.000
		Suma: 500.000 €

INVESTICIJA GRAĐANA

1.	Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti navedenih objekata sa izradom projektne dokumentacije od strane licenciranih privrednih društava <ul style="list-style-type: none"> Upoznavanje i analiza raspoložive projektne dokumentacije Detaljan snimak postojećeg stanja konstrukcije Detaljan vizuelni pregled konstrukcije Na osnovu dobijenih rezultata, analiza i ocjena postojećeg stanja konstrukcije sa odgovarajućim zaključcima i predlozima Izrada projektne dokumentacije <p>15.563 objekata x 130m² x 5,0 €</p>	10.115.950
2.	Geodetsko snimanje objekata bez građevinske i upotrebne dozvole na teritoriji <p>16.382 objekata x (100€) Cijena geodetskog snimanja objekata (po jednom objektu bez obzira na veličinu) je od 100€ - 150€</p>	250.000 1.638.200
3.	Izdavanje građevinske dozvole <p>Saglasnosti: Taksa: 0,001 x predračunska vrijednost objekata 50.000⁵ € x 15563 objekata =</p>	778.150
4.	Rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata <p>5.190⁶ objekata x cca 15.000⁷€</p>	77.850.000
5.	Izdavanje upotrebne dozvole <p>Komunalije: 15.563 objekata x 130m² x cca 130⁸ €/ m² = Tehnički pregled objekata: 15.563 objekata x 130m² x 1,5 €/ m² = Administrativna taksa: 0,002 x predračunska vrijednost objekata 50.000 x 15563 objekata = € =</p>	263.014.700 3.034.785 1.556.300
		Suma: 358.238.085,00 €

Troškovi za pojedinačni objekat (cca 130m²)

Komunalije : 130x130= 16.900 € za porodično domaćinstvo.

Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti objekta : 500€

Geodetsko snimanje objekta: 100€

Izdavanje građevinske i upotrebne dozvole : 120 €

Po potrebi rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata: 15.000€

⁵ Prosječna predračunska vrijednost objekta površine 100m²

⁶ Pretpostavka da jedna trećina izgrađenih objekata treba biti rekonstruisana

⁷ Srednja vrijednost podataka dobijenih od ponuda građevinskih fakulteta sre

⁸ Prosječan iznos naknade za komunalno opremanje zemljišta u Glavnom gradu Podgorica



"Strategija 008"

Otkup državnog, opštinskog zemljišta u slučaju da je objekat izgrađen na takvom zemljištu

Prosječna površina uzurpiranog zemljišta cca 300m² x prosječna vrijednost 100 eura/m²=
Ukupno: **30.000 eura**

Finansiranje

Kreditni aranžman sa međunarodnom finansijskom institucijom na period od 20 godina sa kamatnom stopom od 5%

I Bez rekonstrukcije

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 17.620 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = **mjesečno 115 eura** = po članu domaćinstva 57 €

II Sa rekonstrukcijom

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 32.620 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = **mjesečno 215 eura** = po članu domaćinstva 107 €

III Bez rekonstrukcije sa otkupom zemljišta

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 47.620 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = **mjesečno 290 eura** = po članu domaćinstva 145 €

Prednosti za građanina:

- Upis u katastar nepokretnosti;
- Sticanje prava vlasništva na nepokretnosti;
- Porast vrijednosti na tržištu i do 50%;
- Komunalna opremljenost objekta;
- Povećanje sigurnosti i bezbjednosti objekta.

Prednosti za lokalnu samoupravu:

- Povećanje poreskih prihoda;
- Povećanje prihoda na osnovu naknada za komunalno opremanje zemljišta.

Prednosti za državu:

- Rješavanje problema neformalnih naselja;
- Ispunjavanje obaveza preuzetih potpisivanjem Bečke deklaracije.

II

Na primjeru 5000 objekata na sjeveru Crne Gore

DRŽAVNA INVESTICIJA U PROJEKTU

1.	Aero-foto snimanje Crne Gore (mogućnost finansijske podrške Švedske)	250.000
2.	Rušenje objekata Pretpostavka je da 5% od ukupnog broja građevina će biti porušeno iz razloga neuklapanja u planove I zbog toga što se nalaze na putu infrastrukture. 250 objekata (površine 100m ²) x 12.500€ = 3.125.000€	3.125.000



"Strategija 008"

3.	Stambeno zbrinjavanje porodica porušenih objekata ukoliko nemaju drugu stambenu jedinicu (obaveza iz Bečke deklaracije). Pretpostavka je 30% porodica neće imati drugu stambenu jedinicu. 75 porodica X(prosječan stan površine 60m2x600eura) 36.000 eura	2.700.000
----	---	-----------

Suma: 5.825.000 eura

INVESTICIJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

1.	Izrada planske dokumentacije	500.000
----	------------------------------	---------

Suma: 500.000 eura

INVESTICIJA GRAĐANA

1.	Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti navedenih objekata sa izradom projektne dokumentacije od strane licenciranih privrednih društava <ul style="list-style-type: none"> • Upoznavanje i analiza raspoložive projektne dokumentacije • Detaljan snimak postojećeg stanja konstrukcije • Detaljan vizuelni pregled konstrukcije • Na osnovu dobijenih rezultata, analiza i ocjena postojećeg stanja konstrukcije sa odgovarajućim zaključcima i predlozima • Izrada projektne dokumentacije 4.750 objekata x 100m ² x 5,0 €	2.375.000
2.	Geotetsko snimanje objekata bez građevinske i upotrebne dozvole na teritoriji CG 5.000 objekata x 100m ² x 0,50€ Cijena geodetskog snimanja objekata (po jednom objektu bez obzira na veličinu) je od 100€ - 150€	250.000 500.000
3.	Izdavanje građevinske dozvole Saglasnosti: Taksa: 0,1% x predračunska vrijednost objekata 40.000 eura x 4750 objekata =	190.000
4.	Rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata 1.500 objekata x cca 15.000,€	22.500.000
5.	Izdavanje upotrebne dozvole Komunalije: 4.750 objekata x 100m ² x cca 75,0 €/ m ² = € Tehnički pregled objekata: 4.750 objekata x 100m ² x 1,5 €/ m ² = Taksa: 0,2% x predračunska vrijednost objekata 40.000 eura =	35.625.000 712.500 380.000

Suma: 62.532.500,00 eura

Troškovi za pojedinačni objekat (cca 100m2)

Komunalije : 100x75= 7.500 eura za porodično domaćinstvo.

Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti objekta : 500€



"Strategija 008"

Geodetsko snimanje objekta: 100€

Izdavanje građevinske i upotrebne dozvole : 120 €

Po potrebi rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata: 15.000€

Finansiranje

Kreditni aranžman sa međunarodnom finansijskom institucijom na period od 20 godina sa kamatnom stopom od 5%

I Bez rekonstrukcije

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 8.220 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = mjesečno 60 eura = po članu domaćinstva 30 €

II Sa rekonstrukcijom

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 23.220 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = mjesečno 152 eura = po članu domaćinstva 76 €

III

Na primjeru 5000 objekata na jugu Crne Gore

DRŽAVNA INVESTICIJA U PROJEKTU

1.	Aero-foto snimanje Crne Gore (mogućnost finansijske podrške Švedske)	250.000
2.	Rušenje objekata Pretpostavka je da 5% od ukupnog broja građevina će biti porušeno iz razloga neuklapanja u planove I zbog toga što se nalaze na putu infrastrukture. 250 objekata (površine 100m ²) x 12.500€ = 3.125.000€	3.125.000
3.	Stambeno zbrinjavanje porodica porušenih objekata ukoliko nemaju drugu stambenu jedinicu (obaveza iz Bečke deklaracije). Pretpostavka je 30% porodica neće imati drugu stambenu jedinicu. 75 porodica X(prosječan stan površine 60m ² x600eura) 36.000 eura	2.700.000
Suma: 5.825.000 eura		

INVESTICIJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

1.	Izrada planske dokumentacije	500.000
Suma: 500.000 eura		

INVESTICIJA GRAĐANA

1.	Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti navedenih objekata sa izradom projektne dokumentacije od strane licenciranih privrednih društava <ul style="list-style-type: none"> • Upoznavanje i analiza raspoložive projektne dokumentacije • Detaljan snimak postojećeg stanja konstrukcije • Detaljan vizuelni pregled konstrukcije • Na osnovu dobijenih rezultata, analiza i ocjena postojećeg stanja konstrukcije sa odgovarajućim zaključcima i predlozima • Izrada projektne dokumentacije 	2.375.000
----	--	-----------



"Strategija 008"

	4.750 objekata x 100m ² x 5,0 €	
2.	Geotetsko snimanje objekata bez građevinske i upotrebne dozvole na teritoriji CG 5.000 objekata x 100m ² x 0,50€ Cijena geodetskog snimanja objekata (po jednom objektu bez obzira na veličinu) je od 100€ - 150€	250.000 500.000
3.	Izdavanje građevinske dozvole Saglasnosti: Taksa: 0,1% x predračunska vrijednost objekata 40.000 eura x 4750 objekata =	190.000
4.	Rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata 2.500 objekata x cca 15.000,€	22.500.000
5.	Izdavanje upotrebne dozvole Komunalije: 4.750 objekata x 100m ² x cca 160,0 €/ m ² = € Tehnički pregled objekata: 4.750 objekata x 100m ² x 1,5 €/ m ² = Taksa: 0,2% x predračunska vrijednost objekata 40.000 eura =	76.000.000 712.500 380.000
Suma: 102.551.250,00 eura		

Troškovi za pojedinačni objekat (cca 100m²)

Komunalije : 100x160= 16.000 eura za porodično domaćinstvo.

Ocjena seizmičke i statičke stabilnosti objekta : 500€

Geodetsko snimanje objekta: 100€

Izdavanje građevinske i upotrebne dozvole : 120 €

Po potrebi rekonstrukcija seizmički i statički nestabilnih objekata: 15.000€

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 16.720 eura na 20 godina po stopi od 5% = mjesečno 110 eura = po članu domaćinstva 55 eura

Finansiranje

Kreditni aranžman sa međunarodnom finansijskom institucijom na period od 20 godina sa kamatnom stopom od 5%

I Bez rekonstrukcije

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 16.720 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = mjesečno 110 eura = po članu domaćinstva 55 €

II Sa rekonstrukcijom

Broj članova domaćinstva (2 odraslih)- kreditno zaduženje od 31.720 € na period od 20 godina po kamatnoj stopi od 5% = mjesečno 210 eura = po članu domaćinstva 105 €



"Strategija 008"

FINANSIJSKI PARAMETRI NA NIVOU CRNE GORE

PRIHODI KOJI ĆE BITI OSTVARENI

- *Komunalne takse* (prihod lokalne samouprave)
95.000 objekata x 100m² x 100 eura
Ukupno: **950.000.000** eura

- *Porezi na nepokretnost* (prihod lokalne samouprave)
20.000 objekata x 1000 eura (za objekte gdje postoji planska dokumentacija)
cca 20.000.000 eura (godišnje)
75.000 objekata x 300 eura (za objekte gdje ne postoji planska dokumentacija)
cca 22.500.000 eura (godišnje)
Ukupno: 42.500.000 eura godišnje

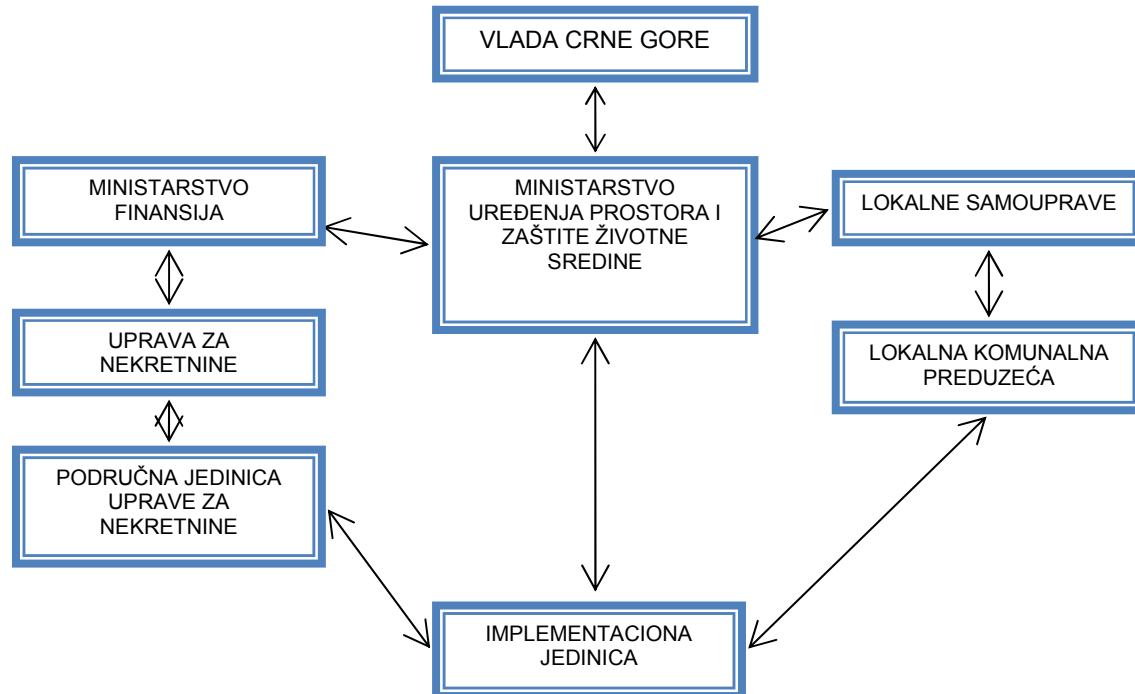
- *Taksa za uklapanje*
95.000 objekata x 1.500 eura
Ukupno: 142.500.000 eura (prihod se dijeli na jednake dijelove, opštinama i državi)

- *Naplata utrošene vode (prihod JP Vodovod i kanalizacija)*
Cca 10.000 objekata x cca 80 eura (godišnje)
Ukupno: 800.000,00 eura godišnje

Napomena: U kalkulaciji treba računati na umanjenje iznosa i do 25%, zbog usporene dinamike naplate potraživanja.



11. Organizaciona šema projekta





"Strategija 008"

12. PILOT PROJEKAT ZA IZRADU STUDIJE IZVODLJIVOSTI UREĐENJA NEFORMALNIH NASELJA »POBRĐE – RUTKE« I »ČANJ«

S obzirom da je problem neformalnih naselja izražen na širem prostoru Crne Gore, cilj je da se navedene analize i naredni koraci prvo sprovedu na određenoj manjoj lokaciji (pilot projekat), kako bi se nakon sprovođenja cjelokupnog postupka, mogle definisati pozitivne i negativne strane projekta i nakon toga na što kvalitetniji i efikasniji način sprovele na svim preostalim lokacijama.

Kao pilot projekat predložen je prostor naselja Pobrđe – Rutke i Čanj u opštini Bar.

Opština Bar je početkom ovog mjeseca pokrenula proceduru javnih nabavki za izbor najpovoljnijeg ponuđača za izradu studije izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe – Rutke i Čanj«.

Najpovoljniji ponuđač imaće na raspolaganju rok od tri mjeseca od dana potpisivanja ugovora da izradi studiju izvodljivosti za navedena naselja.

Programski zadatak:

Analiza prostora i postojećeg stanja izgrađenih objekata

Ovaj dokument će predstavljati osnovu za izradu detaljne studije izvodljivosti, kao i za identifikaciju problema i pronalaženje mjera i instrumenata za prevazilaženje istih na lokaciji pilot projekta.

Navedena analiza će podrazumijevati realizaciju sljedećih aktivnosti:

1. Prikupljanje postojeće dokumentacione građe za prostor pilot projekta, zatim analiza prostora i postojećeg stanja izgrađenih objekata i utvrđivanje vrste i obima neophodnih dodatnih aktivnosti na kompletiranju neophodne tehničke dokumentacije za realizaciju projekta;
2. kategorizaciju postojećih objekata i infrastrukture (u odnosu na konstruktivni sistem, materijal, seizmičku povredljivost objekta itd.);
3. pregled postojeće planske dokumentacije;
4. kategorizaciju objekata po nivoima i vrstama uzurpacije prostora;
5. analizu kvaliteta objekata i infrastrukture (pristupne i puteve za evakuaciju);
6. analizu udaljenosti i kapaciteta socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih institucija;
7. formiranje baze podataka;

Analiza prostora i postojećeg stanja izgrađenih objekata podrazumijeva tehničku obradu podataka i njihov unos u specijalizovanu bazu podataka kako bi se statistički i na drugi način mogle pripremiti informacije i time stekla jasna slika o stanju na terenu i obimu predstojećih poslova.

Prethodni koraci predstavljaju pripremu odgovarajućih komponenata *baze podataka*, kao softverskog rješenja izrađenog posebno za realizaciju Platforme. Navedeni softver mora sadržati sljedeće podatke: ime i prezime vlasnika, katastarski podaci za parcelu i objekat, imovinski list, veličinu i namjenu objekta, fotografiju objekta, stanje u dijelu saglasnosti,



"Strategija 008"

komunalnih taksi i dozvola, kao i sve sistematski klasifikovane podatke inspekcije građevinskog specijalističkog tima.

Nakon realizacije predhodnih koraka *analitički će se obraditi podaci* o vrstama uzurpacije prostora (djelimična dozvola, bez dozvole, na državnom zemljištu, na sopstvenom zemljištu, objekat ispod ili iznad 500m², regulisane komunalije ili ne, postojanje potrebne infrastrukture). Takođe, generalni zaključci o stanju izgrađene sredine i elementima seizmičkog rizika mogu se detaljnije elaborirati.

Dakle, svi navedeni koraci činiće finalni izvještaj / analizu prostora i stanja izgrađenih objekata, koja će predstavljati niz statističkih, analitičkih, broječnih i opisnih podataka potrebnih za sve dalje aktivnosti i izradu Studije izvodljivosti.

Studija izvodljivosti sa analizom problema i predlozima za njihovo otklanjanje

Studija izvodljivosti će predstavljati dokument čiji zadatak je:

1. da analitički obradi sve raspoložive informacije
2. da sadrži analizu dostupnosti infrastrukture
3. da sadrži analizu dostupnosti javnih i socijalnih servisa
4. da analizira i predloži mjere regularizacije ili ne različitih kategorija nelegalnih objekata
5. da utvrdi i analizira neophodne korake i plaćanja za regularizaciju objekta
6. da predloži načine rješavanja stambenog pitanja lica koji žive u objektima koji se moraju ukloniti
7. da predloži eventualne izmjene i dopune normative
8. da sadrži generalnu analizu stanja životne sredine
9. da predloži načine rješavanja infrastrukturnog opremanja prostora
10. usaglašavanje sa timom za izradu konceptualnog arhitektno-planskog rješenja
11. da analizira sakupljene relevantne podatke i predloži tehničke mjere seizmičkog ojačanja (karakterističnih) objekata, kao i sanacije terena sa potencijalom seizmičke nestabilnosti
12. da utvrdi finansijsku konstrukciju cijelog projekta (predlog načina obezbjeđenja sredstava)

Osnovi zadatak Studije će biti analiza potencijalnih i postojećih problema, kao i legislative i postupaka, na osnovu čega bi se utvrdio plan aktivnosti na prevazilaženju problema i modeli finansiranja projekta.

U izradi studije posebna pažnja će se obratiti na različite pojavne oblike nelegalne gradnje. Tako, na primjer, neki objekti su građeni uzurpacijom državnog/opštinskog zemljišta, a neki na sopstvenom, dok za neke objekte postoji građevinska dozvola za dio etaža, ostatak može biti nelegalan itd. Dakle neophodno je analizirati sve pojavne oblike, koji su često u kombinaciji različitih formi (bez građevinske dozvole, ali sa regulisanim komunalnim taksama, gradnja na sopstvenom zemljištu, ali bez dozvole sa plaćenim taksama itd.), tako da se javlja nužnost analiziranja svih formi i utvrđivanja različitih modela rješavanja istih. Dakle, od obrađivača Studije se očekuje da, nakon analize i utvrđivanja pojavnih oblika i formi nelegale gradnje u neformalnim naseljima, kao i stanja infrastrukture, ekoloških standarda itd., pripremi predlog načina finansiranja i prevazilaženja problema (za socijalne slučajeve izgradnja stambenih jedinica u rentalnom fondu, kompenzacija itd.).



"Strategija 008"

13. BIBLIOGRAFIJA

1. Prijedlog Strategije razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. godine;
2. Izvještaj o stanju uređenja prostora za 2009. godinu, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine;
3. Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine;
4. Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore;
5. Strategija razvoja turizma do 2020. godine;
6. Platforma za organizovanje neformalnih naselja u cilju smanjenja seizmičkog rizika, urbane organizacije naselja i infrastrukturnog uređenja životnog prostora;
7. Strategija prostornog razvoja Hrvatske;
8. "Bespravna gradnja i inspekcijski nadzor", Josipa Blažević-Perušić, dipl.ing.arh, državna tajnica Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva;
9. "Bespravna gradnja – uzroci i posljedice", Mr.sc.Vladimir Krtalić, dipl.ing.građ;
10. "Urbana sociologija – naši gradovi između države i građana", dr. Ksenija Petovar, sociolog;