



alternativni izveštaj

UČEŠĆE LOKALNE ZAJEDNICE U UPRAVLJANJU ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM DOBRIMA U REGIONU JUGOISTOČNE SRBIJE



Ovaj izveštaj izrađen je u okviru projekta "Provera evropske stvarnosti" koji u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom, realizuje Nacionalna koalicija za decentralizaciju i udruženje Stara planina kao jedan od partnera na projektu.

UVODNE NAPOMENE

Planiranje i upravljanje zaštićenim područjem danas predstavlja veliki izazov, kako u svetskoj stručnoj javnosti, tako i u svakodnevnoj praksi vođenja zaštićenih područja. Ostvarivanje ciljeva upravljanja u posebno vrednim područjima prirode zavisi od tradicije i nasleđa prostora u okviru kojih se to pokušava postići, i u mnogim elementima podseća i na upravljanje državom.

U demokratski uređenim državama gde postoji vladavina prava, nezavisne institucije i gde se vodi razvojna politika, upravljanje javnim dobrima, uključujući i prirodne resurse, teži njihovom očuvanju, ali i korišćenju i zasniva se na saradnji sa lokalnom zajednicom. Praksa pokazuje da uprava koja poštuje lokalnu zajednicu, koja nalazi i razvija modele održivog korišćenja resursa i uključivanja građana u upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima, u građanima ima saveznike i u situaciji je da mnogo jednostavnije može da implementira različita rešenja. Uprava koja nema sluha za tradiciju i socijalne i ekonomske potrebe lokalnog stanovništva biće u stalnom konfliktu sa lokalnom zajednicom, i njeni rezultati, shodno tome, biće mnogo slabiji.

Ova analiza predstavlja rezultate istraživanja vezane za upravljanje zaštićenim područjima u regionu Jugoistočne Srbije, gde se na relativno malom prostoru, uz osu Koridora 10, nalazi nekoliko vrlo značajnih zaštićenih prirodnih dobara. To su parkovi prirode „Sićevo“ i „Stara planina“, kao i specijalni rezervati prirode „Jerma“, „Jelašnička klisura“ i „Suva planina“.

Pored zakonskog okvira i načina upravljanja parkovima prirode u Srbiji, analiza se bavi i evropskim modelima upravljanja (u organizacionom, kadrovskom i finansijskom smislu) i daje preporuke za unapređenje procesa i uključivanje zajednice u proces upravljanja prirodnim dobrima, u skladu sa evropskom praksom.

UVOD

Zabrinutost zbog prekomernog uništavanja prirode seže u daleku prošlost čovečanstva. Tako su Platon i Aristotel još u IV veku pre nove ere pisali o problemu prekomerne seče šuma i pustošenju planina antičke Grčke, koje dovodi do uništavanja njene lepote (Radović & Mandić, 1998).

Počeci zaštite pojedinih prirodnih dobara uglavnom se vezuju za osnivanje nacionalnih parkova u Americi.

Izvori tople vode u Arkanzasu, zaštićeni 1832. godine; Tako je engleski slikar Džordž Kejtlin (George Catlin) 1832. godine promovisao ideju o zaštiti indijanskih plemena i očuvanju njihovog tradicionalnog načina života u nekom veličanstvenom nacionalnom parku, zaštićenom od strane američkog Kongresa. Iste godine, tadašnji predsednik SAD, Endru Džekson (Andrew Jackson), svojim ukazom stavio je pod zaštitu Tople izvore u Arkanzasu kao rezervat prirode (Hot Springs Reservation).

Ubrzo potom, 1836. godine, Pruska je zaštitila Đavolje stene (Drachenfels), reprezentativni geomorfološki objekat (Weiner, 1988), a 1858. godine, šume u regionu Fontenblo (Fontainebleau) južno od Pariza, zaštićene su kao rezervat prirode zajedno sa istoimenim zamkom i slikarskom školom. Cilj zaštite ovog kompleksa, za koju se zalagao i Viktor Igo (Victor Hugo), bio je uzgoj divljači i pronalaženje inspiracije za polaznike slikarske škole.

Nakon Toplih izvora u Arkanzasu, sledeće veliko zaštićeno područje u SAD bila je Josemitska dolina (Josemite Valley), 1864. godine. Za njenu zaštitu, kao i za zaštitu Sekvoja nacionalnog parka (Sequoia National Park) 1880. godine, najzaslužniji je bio prirodnjak Džon Mjur (John Muir), koji je obrazovao organizaciju „Sierra Klub“, prvu nevladinu organizaciju u svetu koja se zalagala za očuvanje prirode. **Prvi nacionalni park u svetu, „Jelouston“ ([Yellowstone National Park](#)), proglašen je 1872. godine i stavljen pod nadzor federalnih vlasti kao „javno područje u kojem ljudi mogu da uživaju“.**

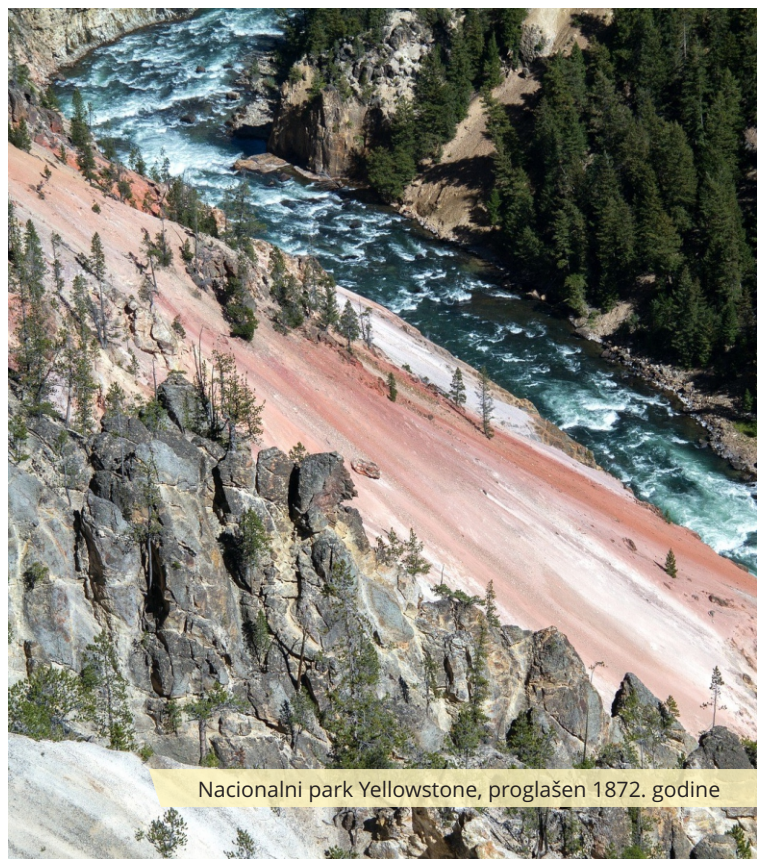


Izvori tople vode u Arkanzasu, zaštićeni 1832. godine;

Kongres je, 1916. godine, formirao i službu nacionalnog parka sa direktorom, čija je dužnost bila da „sačuva prirodu, sve prirodne i istorijske objekte na tom području, sva živa bića koja su tu prisutna, i da omogući budućim generacijama posete ovom mestu“.¹

Proglašenje Nacionalnog parka „Jelouston“ doprinelo je da koncept nacionalnih parkova bude brzo prihvaćen i izvan granica SAD².

Dakle, od prvih dana, zaštita prirodnih dobara bila je povezana ne samo sa lepotom već i sa tradicijom i kulturom područja. Ova težnja da se uz zaštitu prirode ljudima omogući i da u njoj uživaju i danas je jedan od osnovnih zadataka upravljača. Međutim, napraviti pravi balans između korišćenja resursa prirode i njene zaštite veoma je težak i zahtevan posao.



Nacionalni park Yellowstone, proglašen 1872. godine

Nakon Drugog svetskog rata, globalni pokreti i inicijative za očuvanje prirodne baštine i usklađenog razvoja ljudskog društva postaju sve masovnije.

Tako je 1945. godine **formirana Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu – Unesko (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO).**

Uneskov program „Čovek i biosfera“ (**MaB – Man and the Biosphere, UNESCO**) izložen je 1970. godine kao ideja o stvaranju svetske mreže zaštićenih područja, nazvanih „rezervati biosfere“. Cilj ovog projekta bio je promovisanje uravnoteženog odnosa između čoveka i prirode.

Pod organizacijom Privremene međunarodne unije za zaštitu prirode u okviru Švajcarske lige, francuske Vlade i Uneska, 1948. godine, u Fontenblou je organizovana Konferencija na kojoj je osnovana **Međunarodna unija za zaštitu prirode (International Union for Conservation of Nature IUCN)**. Otkako postoji, ova Unija postala je jedna od vodećih institucija u oblasti očuvanja prirode i biološke raznovrsnosti. Takođe, značajan doprinos očuvanju svetske prirodne baštine danas pruža i **Međunarodni fond za zaštitu prirode (World Wild Found for Nature WWF)**.

Širenje mreže evropskih nacionalnih parkova i ostalih prirodnih dobara nametnulo je potrebu njihovog povezivanja, razmene iskustava i saradnje između upravljača. Zbog toga je 1973. godine osnovana i **Evropska federacija za prirodu i nacionalne parkove (Federation of Nature and National Parks of Europe FNNPE)**. Ova asocijacija, poznata i kao „Europark federacija“ (EUROPARC Federation), sa sedištem u Briselu, danas okuplja 440 članica iz 35 evropskih zemalja, sa jednom pridodatom članicom iz SAD.

Pored pomenutih, tu je još čitav niz organizacija koje se bave zaštitom prirode i koje imaju veliki uticaj na pozitivnu promenu politike u vezi zaštite životne sredine³.

¹ <http://www.green-limes.rs/Publikacije/Dokumenti/Vodic%20za%20upravljanje%20zasticenim%20podrucjima.pdf>, Vujić, 2007, „Osnove konzervacione biologije II“, Univerzitet u Novom Sadu, Prirodno-matematički fakultet, Departman za biologiju i ekologiju, Novi Sad.

² L. Amidžić, Vodič za upravljanje zaštićenim područjima

³ Green peace International, Friends of the Earth International (FoEI), Pro-Natura International, Wetlands International, Society for the Protection of Birds

2.1. OSNOVE ZAKONODAVSTVA KOJIM SE UREĐUJU ZAŠTITA I OČUVANJE PRIRODE

PRVO ZAŠTIĆENO PODRUČJE U SRBIJI USTANOVLJENO KRAJEM XIX VEKA

Začeci zakonske zaštite prirode u Srbiji sežu daleko u prošlost, a prvi propisi kojima se štiti priroda i čuvaju prirodni resursi datiraju još iz XIV veka (Dušanov zakonik).



Prvo područje koje je zaštićeno na teritoriji današnje Srbije bila je Obedska bara, stavljena pod zaštitu još 1874. godine.

Prva zaštićena prirodna dobra u Srbiji bili su šumski rezervati Oštrozub, Mustafa i Felješana u okolini Majdanpeka i vodopad „Velika i Mala Ripaljka“ u okolini Sokobanje, zaštićen 1949. godine.

Nacionalni park Fruška gora, proglašen 1960. godine, prvi je nacionalni park u Srbiji.

Oblast zaštite prirode normativno je regulisana Zakonom o zaštiti prirode i drugim zakonskim i podzakonskim aktima koji se neposredno ili posredno odnose na prirodu i prirodna dobra. Pored Zakona o zaštiti prirode, kojim se uređuju zaštita i očuvanje prirode, biološka, geološka i predeona raznovrsnost, za normativno regulisanje ove oblasti značajni su i Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o šumama, Zakon o vodama, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o rudarstvu, Zakon o energetici, Zakon o genetički modifikovanim organizmima, kao i mnoga podzakonska akta: Uredba o ekološkoj mreži, Uredba o režimima zaštite, Uredba o bližim kriterijumima i načinu obračuna i postupku naplate naknade za korišćenje zaštićenog područja. Od velike važnosti su i pravilnici kao napr: Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava upravljač zaštićenog područja, Pravilnik o kategorizaciji zaštićenih prirodnih dobara, Pravilnik o kompenzacijskim merama i drugi mnogobrojni pravilnici iz ove oblasti.

Pored domaćeg zakonodavstva, tu su i obaveze proistekle iz međunarodnih ugovora i konvencija kao što su:

- **Konvencija o biološkoj raznovrsnosti – Convention on Biological Diversity (CBD)** („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 11/01). „**CBD**” je najznačajniji svetski pokušaj očuvanja i održive upotrebe biološke raznovrsnosti koji prepoznaje vezu između biološke raznovrsnosti i održivog razvoja. Njen Program rada na zaštićenim područjima (**PoWPA – Programme of Work on Protected Areas**) delimično je usmeren na doprinos smanjenju siromaštva i sprovođenje održivog razvoja, a podržava i ciljeve „Milenijumskih ciljeva razvoja” (MDG – Millennium Development Goals)⁴.
- **Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine – UNESCO World Heritage Convention** („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br.8/74);

⁴ Zelena Akcija, Zagreb „Učešće u upravljanju prirodno vrednim područjima Hrvatske“ 2015. god.

- **Konvencija o zaštiti vlažnih staništa – Convention on Wetlands**, („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 9/77);
- **Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav – Danube River Protection Convention** („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br.2/03);
- **Okvirna Konvencija o zaštiti i održivom razvoju Karpata – Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians**, („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br.102/07);
- **Konvencija o zaštiti evropskog divljeg živog sveta i prirodnih staništa – Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats** i druge ne manje značajne konvencije i deklaracije.

Broj međunarodnih konvencija kojima su definisani standardi u ovoj oblasti kao i broj zakona i uredbi kojima se ova oblast uređuje u Srbiji ukazuju na značaj ali i kompleksnost problema o kome govorimo.

2. 2. USPOSTAVLJANJE ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH DOBARA

DRŽAVA KAO NAJVEĆI UPRAVLJAČ

„Zaštićena područja su područja koja odlikuje izražena geološka, biološka, ekosistemska i/ili predeona raznovrsnost, zbog čega se aktom o zaštiti proglašavaju zaštićenim područjima od opšteg interesa. Zavod za zaštitu prirode Srbije izrađuje studije zaštite kao stručno-dokumentacione osnove za zaštitu određenih područja. Studije zaštite sadrže podatke o granici dobra, zonama zaštite i katastarskim opštinama koje obuhvata, podatke o prirodnim karakteristikama i vrednostima dobra (geografske i geo-morfološke, geološke i hidro-geološke, klimatološke karakteristike, podatke o prisutnim divljim vrstama biljaka, životinja i gljiva, o kulturnom nasleđu, turizmološkim, socio-ekonomskim i drugim aspektima), režime zaštite i predložene mere zaštite, kao i predlog upravljača prirodnog dobra. Studije zaštite se dostavljaju nadležnim organima radi donošenja rešenja o zaštiti, kada se sprovedi postupak javne rasprave.

Nacionalni parkovi se proglašavaju posebnim zakonom dok druga zaštićena područja I kategorije (područja od nacionalnog i međunarodnog značaja) proglašava Vlada Republike Srbije. Za područja II kategorije, odnosno prirodna dobra regionalnog značaja, rešenje o zaštiti donosi Pokrajinska vlada AP Vojvodine, a za prirodna dobra III kategorije rešenje donosi jedinica lokalne samouprave.

Rešenjima o zaštiti utvrđuje se upravljač, koji „čuva, unapređuje, promovise prirodno dobro“, odnosno na osnovu plana upravljanja „sprovodi aktivne mere zaštite u cilju očuvanja prirodnih vrednosti područja“.

Zakonom o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“ br. 36/2009, 88/2010 i 91/2010 -ispravka-pogledaj i čl. 55-59) propisano je da zaštitu nekog područja, odnosno prirodnog dobra, mogu predložiti i pokrenuti i fizička i pravna lica. Ukoliko neko područje, stablo, objekat geološkog

karaktera, prirodnjačka zbirka, odnosno sve one kategorije prirodnih dobara predviđenih Zakonom, ispunjavaju kriterijume reprezentativnosti, očuvanosti, izvornosti, i druge normativno utvrđene kriterijume, može se uputiti dopis Zavodu za zaštitu prirode Srbije sa predlogom da se utvrdi osnov za pokretanje postupka zakonske zaštite“.

(Izvor

http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=zastita_prirode_zasticena_prirodna_dobra)

Zakonom o zaštiti prirode definisana su sledeća zaštićena prirodna dobra (ZPD):

- Nacionalni park (NP);
- Strogi rezervat prirode;
- Specijalni rezervat prirode (SRP);
- Spomenik prirode;
- Zaštićeno stanište;
- Predeo izuzetnih oblika i
- Park prirode (PP)

Na teritoriji Srbije zakonom su zaštićena 464 područja od posebnog značaja za očuvanje i unapređenje prirode:

- 5 nacionalnih parkova na površini od približno 158 402 hektara
- 17 parkova prirode na površini od približno 214 852 hektara
- 20 predela izuzetnih odlika na površini od približno 42 200 hektara
- 68 rezervata prirode na površini od oko 140 000 hektara
- 3 zaštićena staništa
- 310 spomenika prirode
- 38 područja od kulturnog i istorijskog značaja, zaštićena na osnovu ranijeg Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o zaštiti spomenika kulture.

Površina svih zaštićenih područja, po podacima Zavoda za zaštitu prirode, u Srbiji trenutno iznosi 575.310 ha, odnosno 6,51 % teritorije Srbije, a parkovi prirode zauzimaju 2,43% teritorije.

U Srbiji trenutno ima 17 parkova prirode ukupne površine 214.852 ha. **Javno preduzeće „Srbijašume“ upravlja sa** tri parka prirode ukupne površine 197.216 ha, što čini **92% površine svih parkova u Srbiji.**

Od ukupno 214 hiljada hektara koliko na koliko se prostire 17 parkova prirode, više od polovine (56,8%) nalazi se na teritoriji regiona Južne i Istočne Srbije.

Najveći upravljač parkovima prirode javno preduzeće „Srbijašume“ nadležno je i za upravljanje parkovima prirode koji se nalaze teritoriji Južne i Istočne Srbije.

Srbijašume upravljaju parkom prirode **“Stara planina”**, koji je najveće zaštićeno područje u Srbiji koje se prostire na 114.332 ha, parkom prirode **“Golija”**, čija površina iznosi 75.183 ha, a čiji je jedan deo („Golija-Studenica“) proglašen za Rezervat biosfere kao i parkom prirode **„Sićevačka klisura“** površine 7.746 ha.

Ovakvo prirodno dobro i resurs predstavlja veliku obavezu u smislu upravljanja, ali i veliki potencijal za razvoj ovog regiona, koji godinama, po svim mogućim parametrima, zaostaje za razvijenim regionima Beograda i Vojvodine.

Ako se ukupnoj površini ZPD kojima upravlja JP Srbijašume doda površina svih Nacionalnih parkova, koji su takođe formirani kao javna preduzeća pod direktnim uticajem države, vidimo **da država upravlja na više od 72,50% zaštićene teritorije. Na preostalih 27,50% teritorije upravljači su lokalna komunalna preduzeća, turističke organizacije, lovačka udruženja, udruženja građana i privredna društva koja upravljaju sa približno 360 područja od posebnog značaja za očuvanje prirode.**

3.1. MODELI UPRAVLJANJA ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM DOBRIMA U ODNOSU NA LOKALNU ZAJEDNICU

OD KONZERVATORSKOG PRISTUPA DO PODSTICAJA ZA RAZVOJ TURIZMA I EKONOMIJE

Kada se govori o zaštićenim prirodnim dobrima može se reći da postoje dva osnovna koncepta Upravljanja – konzervatorski pristup uprave, koji u prvi plan stavlja strogu zaštitu područja koje je predmet uprave, **i koncept inkluzivne zaštite** koji pored ciljeva zaštite podrazumeva i održivi razvoj područja bez ugrožavanja posebnih prirodnih vrednosti zbog kojih je područje i stavljeno pod zaštitu.

Drugi pristup – **održivo korišćenje zaštićenih područja – podrazumeva sprovođenje niza aktivnosti** u obavljanju delatnosti vezanih za korišćenje prirodnih dobara (šumarstvo, lovstvo, poljoprivreda i ribarstvo, turizam i dr.) kao i za prostorno planiranje, **s ciljem dugoročnog očuvanja prirodnih ali i kulturnih vrednosti (tradicionalna arhitektura, zanatstvo, obredi i specifičnosti vezane za tradiciju lokalnog stanovništva). Inkluzivna zaštita ili koncept socio-ekonomskog razvoja sprovodi se uz naglašeno učešće lokalne zajednice u izradi i realizaciji planova Upravljača.**

PROBLEMI U POLITICI UPRAVLJANJA U ZPD U SRBIJI

Zakon o Nacionalnim parkovima, koji je usvojen krajem 2015. godine, predvideo je bitne izmene u procesu upravljanja zaštićenim dobrima u kategoriji Nacionalnih parkova (NP). Ove izmene predviđaju uvođenje stručnog saveta koji treba da obezbedi planove i programe upravljanja i zaštite nacionalnih parkova, kao i savet korisnika koji će predstavljati interese turističkih, lovačkih, ribolovačkih organizacija, poljoprivrednika. **Time se po prvi put jasno potencira potreba aktivnijeg učešća lokalne zajednice i ostalih zainteresovanih strana u upravljanju na području NP.** Ovakve preporuke daju i autori u regionu. *„Za dugoročnu održivost zaštićenih područja nužno je partnerstvo meštana, pri čemu učešće lokalnih zajednica mora započeti s planiranjem zaštićenog područja, mora biti održavano tokom odlučivanja i proglašavanja i mora se produžiti na upravljanje i nadzor, ali i podelu koristi koje proizlaze iz funkcionisanja parka.“⁵*

Nažalost, uvođenje stručnog saveta i saveta korisnika zakonska je obaveza samo za Nacionalne parkove, ali ne i za ostale kategorije zaštićenih prirodnih dobara. Način upravljanja i obaveza uključivanja lokalne zajednice je, u slučaju Parkova prirode i drugih zaštićenih prirodnih dobara definisana Uredbom Vlade Srbije.

Prema pomenutom dokumentu, upravljači su dužni da donesu desetogodišnji plan i na osnovu tog plana godišnje planove. Iako to načelno postoji kao obaveza, u parkovima prirode koji su povereni na upravljanje „Srbijašumama“, ovi se planovi donose bez javnih rasprava i konsultacija sa lokalnom zajednicom. Jedan od problema je i činjenica da nema jasno definisane procedure kako da se na tom zadatku radi, a nema ni jasnog mehanizma kontrole stepena ostvarene saradnje sa lokalnom zajednicom.

⁵ Modeliranje upravljanja zaštićenim područjima na primeru upravljanja „Park-šume Marjan“ - Mate Kocović, Magistarski rad

O RAZVOJU STARE PLANINE ODLUČUJE SE U BEOGRADU

JP „Srbijašume“ je centralizovano preduzeće osnovano 90-ih godina prošlog veka, koje funkcioniše izrazito hijerarhijski, pa planovi i programi šumskih gazdinstava, kao osnovnih jedinica preduzeća, moraju biti odobreni u odgovarajućim sektorima Direkcije JP „Srbijašume“ (više o organizacionoj strukturi JP „Srbijašume“ možete videti na sajtu <http://www.srbijasume.rs/organiz.html>).

Planiranje i monitoring uspešnosti ostvarenja planiranih ciljeva su tako isključivo deo unutrašnjih resora JP-a i eksterne evaluacije Ministarstva i Zavoda čime se u potpunosti isključuje sva zainteresovana javnost na lokalnu.

Poseban problem je i to što se u parkovima prirode koji su dati na upravljanje „Srbijašumama“ formiraju i dodatna javna preduzeća. Tako na primer, na području Parka prirode „Stara planina“ svoju delatnost obavljaju i JP „Skijališta Srbije“, JP „Stara planina“ kao i ranije formirana JP „Elektroprivreda Srbije“ (EPS) i JP „Srbijavode“. Rukovodstva pomenutih JP-a često planiraju projekte kojima nije mesto u zaštićenim prirodnim dobrima, projekte koji u velikoj meri utiču na biodiverzitet i koji dovode do sukoba interesa. **Donošenje odluka po vertikali sa vrha, dovodi do toga da na terenu ne postoji horizontalna saradnja, tj. saradnja između samih regionalnih aktera politike zaštite prirode što često dovodi i do uništavanja resursa i sukoba sa lokalnom zajednicom, [na šta nas je ovih dana podsetio problem Temske i Topodolske reke.](#)**

[Nacionalni program zaštite životne sredine](#) iz 2005. godine, kao uzroke problema zaštite prirode i biodiverziteta prepoznaje i:

- **izostanak efikasne interesorne i intersektorske saradnje** u oblasti zaštite biodiverziteta i neprimenjivanje kriterijuma zaštite biodiverziteta u relevantnim sektorskim politikama razvoja;
- **neefikasan sistem i mehanizam upravljanja** nacionalnim parkovima, ramsarskim (močvarnim) područjima, rezervatima biosfere i drugim zaštićenim područjima;
- **neodgovarajuće upravljanje šumskim ekosistemima** u zaštićenim područjima;
- **nepostojanje odgovarajućih ekonomskih i finansijskih instrumenata** u funkciji evaluacije biodiverziteta, geodiverziteta, zaštite prirode i upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima;

Problem upravljanja odlično je prepoznat u najvažnijim strateškim dokumentima u ovoj oblasti koji takođe prepoznaju značaj lokalnih zajednica i ekonomija koje mogu obezbediti održivi razvoj ovih područja. U ovim dokumentima ističe se značaj poljoprivrede kao jedne od najvažnijih ekonomskih grana koja je u neposrednoj vezi sa politikom zaštite prirode: „Poljoprivreda je jedna od ključnih komponenti ekonomskog razvoja Republike Srbije. Njen položaj u ekonomiji zemlje je specifičan, jer, osim ekonomskog, ima i izuzetan socijalni i ekološki značaj. Ona učestvuje u BDP-u sa oko 11%“ navodi se u [Nacionalnom programu zaštite životne sredine](#).⁶

Pored poljoprivrede, značajnu ulogu u funkcionisanju i razvoju ZPD-a ima i turizam. „Turizam može imati pozitivan uticaj koji se ogleda kroz porast zaposlenja za lokalno stanovništvo, porast dohotka, stimulisanje i diversifikaciju lokalne ekonomije, podsticanje lokalne proizvodnje, doprinos očuvanju prirodnog i kulturnog nasleđa, podršku istraživanju i razvoju dobrih ekoloških navika, podršku ekološkoj edukaciji posetilaca i lokalnog stanovništva itd.“⁷

⁶ http://archive.rec.org/REC/Programs/REREP/LawDrafting/status/Serbia_and_Montenegro/Serbian/Srbija/Nacionalna%20strategija%20i%20programi/NEAP%20Srpski%20draft.pdf, str. 12

⁷ Filip Perković, Univerzitet u Šibeniku, 2016, Uticaj zaštićenih područja na razvoj lokalne zajednice

Turizam takođe može imati i negativan uticaj, pa se u Nacionalnom programu zaštite životne sredine kaže sledeće: „Postojeći negativni uticaji turističke delatnosti na kvalitet životne sredine prouzrokovani su lošim sprovođenjem planske regulative, nedostatkom infrastrukture za prečišćavanje otpadnih voda, nekontrolisanim odlaganjem otpada, kao i neefikasnim upravljanjem zaštićenim prirodnim dobrima.”

„Poseban problem predstavlja turizam u i oko zaštićenih područja, koji je u Republici Srbiji na vrlo niskom nivou. U cilju unapređenja održivog turizma, potrebno je koristiti iskustva razvijenih zemalja (ekološko vaspitanje i informisanje, upravljanje kretanjem posetilaca u i oko zaštićenih područja, poslovanje hotela na način koji najmanje ugrožava životnu sredinu itd.)”¹

Ipak, najznačajnija ekonomska grana za najveća ZPD u Srbiji je šumarstvo. Uprava u ZPD je u Srbiji organizovana tako da najvećim i najznačajnijim dobrima u kategoriji „Park prirode“ (PP) upravlja Javno preduzeće „Srbijašume“, u čijoj je nadležnosti očuvanje ali i eksploatacija prirodnih resursa u ovim područjima. **Činjenica da je korisnik prirodnih bogatstava na teritoriji ZPD-a ujedno i lice odgovorno za zaštitu istih prirodnih bogatstava, od kojih ostvaruje ekonomsku dobit, čini ovaj koncept problematičnim.**

U delu Nacionalnog plana koji se bavi uzrocima problema koji utiču na očuvanje biodiverziteta kao problem se navodi i očuvanje šumskih staništa „Upravljanje šumskim resursima (gde spada seča i sakupljanje biljaka, lekovitog bilja i gljiva) prevashodno je usredsređeno na ekonomsku dobit, uz zanemarivanje očuvanja strukture i procesa šumskih staništa.”

Na sajtu „Srbijašuma“, u odeljku „poslovna politika“, kaže se da: „Javno preduzeće za gazdovanje šumama „Srbijašume“, kao najveći upravljač zaštićenih područja u Srbiji (upravlja sa 101-im zaštićenim područjem, površine 261.946,78 ha, što čini 44,86% površine ukupno zaštićenih područja u Srbiji, prim aut.) ima obavezu da obezbedi sprovođenje propisanih režima zaštite, kontroliše njihovo poštovanje od strane svih korisnika zaštićenog područja, uskladi planska dokumenta (planove, programe i osnove) sa aktom o zaštiti i unapredi upravljanje zaštićenim područjima koja su mu poverena na upravljanje od strane Vlade Republike Srbije, Grada Beograda i lokalnih samouprava. Ostvarenje cilja u oblasti zaštite i upravljanja zaštićenim područjem zahteva stalnu obuku i edukaciju zaposlenih na poslovima zaštite prirode, kao i unapređenje saradnje sa nadležnim Ministarstvom poljoprivrede i zaštite životne sredine, Zavodom za zaštitu prirode Srbije i drugim naučnim i istraživačkim organizacijama.”⁸

Ostvarenje ciljeva u oblasti zaštite i upravljanja zaštićenim područjem, dakle, suprotno Nacionalnom planu, ne pominje unapređenje odnosa sa lokalnom zajednicom. Među ciljevima iz oblasti zaštite takođe se ne pominje ni ostvarenje ciljeva u oblasti socio ekonomskog razvoja, što je jedan od osnovnih ciljeva uprave u evropskim parkovima prirode koji doprinosi održivom razvoju zaštićenih prirodnih područja.

⁸ <http://www.srbijasume.rs/poslpol.html>

3.2. DECENTRALIZACIJA POLITIKE ZAŠTITE PRIRODE

Za razliku od upravljača, [Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara](#) prepoznaje ciljeve zaštite prirode i u stavu 5 jasno definiše značaj uključivanja lokalnih zajednica, uz sugestije da treba:

- **uvesti adekvatne mehanizme** u planove upravljanja zaštićenim područjima **kojima će se obezbediti efikasno uključivanje javnosti i lokalnih zajednica** u procese donošenja odluka i upravljanja (7.1.5.1.);
- **uvesti mehanizme kojima će se omogućiti obezbeđivanje finansijske i druge koristi lokalnim zajednicama** na području i u neposrednoj okolini zaštićenih područja kroz mere upravljanja i održivog korišćenja prirodnih resursa u okviru zaštićenih područja (7.1.5.2.);
- **uključivati lokalnog stanovništva u realizaciju mera zaštite i unapređenja zaštićenih područja** koje se ostvaruju tradicionalnim vidovima korišćenja resursa (košenje, ispaša, seča trske) i očuvanje prava starosedelaca i njihovih znanja u ovoj oblasti (7.1.5.3.);
- **obezbediti transparentnost procesa donošenja odluka** i sprovođenja mera zaštite u zaštićenim područjima i mehanizme za obezbeđivanje dostupnosti informacija javnosti (7.1.5.4.);
- **uvesti adekvatne mehanizme za unapređenje saradnje upravljača zaštićenih područja i udruženja**, uključivanje udruženja u procese upravljanja zaštićenim područjima i izgradnju njihovih kapaciteta, sa prioritetom na udruženjima koja deluju u okviru lokalnih zajednica na području i u neposrednoj okolini zaštićenih područja (7.1.5.5.);
- **razvijati mehanizama za rešavanje sukoba opštih interesa i svojinskih prava** na zaštićenim područjima (npr. razmena državnih i privatnih parcela).

Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, dakle, na adekvatan način prepoznaje probleme u procesu upravljanja. Njome su takođe definisani i jasni ciljevi i načini za prevazilaženja ovih problema i usaglašavanje zakonodavstva sa Evropskim standardima. Problem je dakle u nepostojanju volje da se ciljevi i preporuke postojećih strategija prenesu na lokal. Ovaj problem može se prevazići jedino decentralizacijom politike zaštite životne sredine i primenom principa dobre uprave.

3.3 PRINCIPI DOBROG UPRAVLJANJA

U međunarodnoj praksi zaštite prirode koncept i kvalitet upravljanja smatraju se ključnim za postizanje ciljeva zaštićenih područja. UNDP i neke od pomenutih međunarodnih organizacija učestvovala su u definisanju međunarodno prihvaćenih principa dobrog upravljanja⁹, a to su:

- **Legitimnost i glas** – u upravljanju zaštićenim područjem. Princip se odnosi pre svega na nivo učešća lokalnih zajednica kao i na stepen ostvarenog konsenzusa u donošenju odluka;
- **Subsidiarnost** – organi uprave i odgovornost se pripisuju institucijama koje su najbliže samim resursima;
- **Odgovornost** – jasno definisana linija odgovornosti za različite subjekte uključene u proces donošenja odluka i upravljanje i obezbeđivanje adekvatnog izveštavanja i odgovora svim zainteresovanim stranama o ispunjavanju njihove odgovornosti (uključuje i princip transparentnosti);
- **Izvršenje** – princip se odnosi na efikasnost u očuvanju biodiverziteta i postizanje drugih ciljeva zaštite područja uz razmatranje zabrinutosti zainteresovanih strana;
- **Pravičnost** – deljenje troškova i koristi uspostavljanja i upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima;
- **Provođenje** – odnosi se na politiku zaštićenog područja, uključujući stratešku viziju i jasno usmerene ciljeve bazirane na ekološkim, istorijskim i socio-kulturnim kompleksnostima zaštićenog područja.

3.4. UČEŠĆE LOKALNE ZAJEDNICE U UPRAVLJANJU ZPD U REGIONU

PROBLEME PREPOZNAJU I STRATEGIJA I GRAĐANI

Imajući u vidu sve do sada rečeno, slobodno se može reći da se prva dva principa „Legitimnost i glas“, „Subsidiarnost“, kao i „Pravičnost“, ne ostvaruju na zadovoljavajućem nivou u zaštićenim prirodnim dobrima na teritoriji Jugoistočne Srbije. Probleme koje prepoznaju strateški dokumenti prepoznaju i građani na lokalnu.

Koliko su lokalne zajednice uključene i zadovoljne načinom na koji se upravlja prirodnim dobrima u njihovoj sredini najbolje pokazuju rezultati ankete koja je izrađena za potrebe ovog istraživanja, a koju su popunjavali predstavnici mesnih zajednica i lokalnih ekoloških organizacija koje se bave zaštitom prirode.

Za potrebe analize, sa ciljem uključivanja građana i sagledavanja problema iz ugla onih koji žive na područjima pod zaštitom, anketirano je ukupno 33 predsednika, 34 mesne zajednice (ima primera gde je jedan čovek predsednik saveta u dve MZ), od oko 90 mesnih zajednica na teritoriji dva parka prirode „Sićevo“ i „Stara planina“, i tri specijalna rezervata prirode „Jelašnička klisura“, „Klisura Jerme“ i „Suva planina“.

⁹ (Na osnovu klasifikacije Abramson et al. (2003) - koji integriše principe definisane Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (1997) i Institutom za upravljanje (2003) i Dудлеи (2008). *studija Governance of protected areas in Eastern Europe*, PhD Alina Ioniță, Erika Stanciu. ProPark)

Postavljena su sledeća pitanja:

Da li ste zadovoljni postojećim načinom upravljanja u zaštićenom prirodnom dobru na teritoriji vaše mesne zajednice?

Da li ste od Uprave PP/SRP do sada dobijali neki vid pomoći (finansijske ili pomoći u opremi ili materijalu)?

Da li smatrate da u upravljanju zaštićenim prirodnim dobrima treba da učestvuju i predstavnici lokalne zajednice?

Šta je po vašem mišljenju glavni problem u vezi sa upravljanjem u parkovima prirode / specijalnim rezervatima prirode na teritoriji vaše mesne zajednice?

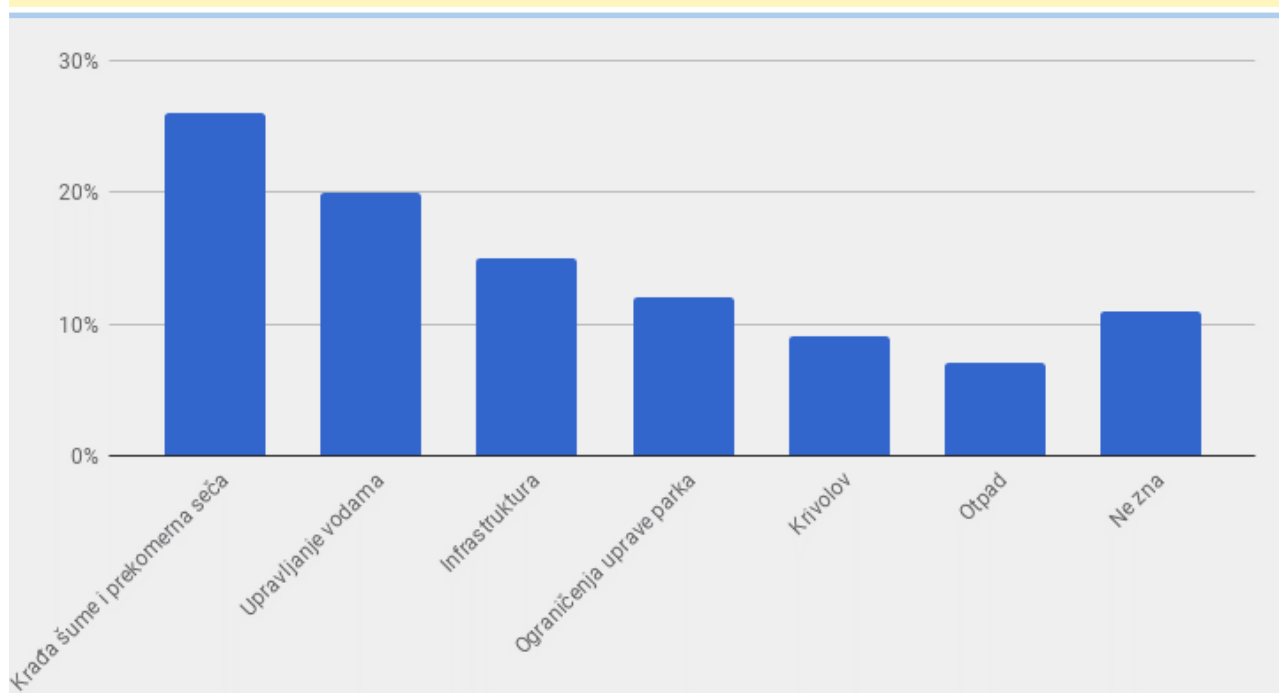
Samo 9% ispitanika odgovorilo je da je zadovoljno postojećom upravom, dok se oko 15% njih izjasnilo da nema dovoljno informacija.

Velika većina od 75% ispitanika rekla je da nije zadovoljna načinom na koji se upravlja u ZPD na njihovoj teritoriji.

Na pitanje „*da li ste od Uprave parka prirode/specijalnog rezervata prirode do sada dobijali neki vid pomoći (finansijske ili pomoći u opremi ili materijalu)?*“, **100% ispitanika je odgovorilo da mesne zajednice nisu dobile nikakvu pomoć od Uprave.** Isti procenat predstavnika mesnih zajednica je odgovorio da je **potrebno da lokalne zajednice učestvuju u upravljanju parkovima prirode / specijalnim rezervatima prirode.**

Prilikom anketiranja lokalno stanovništvo je kao problem prepoznalo **krađu i prekomernu seču šuma, loše upravljanje vodama, nedovoljno dobru Infrastrukturu** (putna i elektromreža, vodovod i kanalizacija), ograničenja koja im nameće uprava parka, krivolov i problem otpada.

Šta je po vašem mišljenju glavni problem u vezi sa upravljanjem u parkovima prirode / specijalnim rezervatima prirode na teritoriji vaše mesne zajednice?



Kod ekoloških OCD-a, odgovori su nešto drugačiji. Za anketu smo odabrali 10 organizacija koje su radile na prostoru koji pripada parkovima prirode. **Predstavnici svih organizacije su se izjasnili da nisu zadovoljni načinom na koji se upravlja u ZPD na njihovoj teritoriji. Predstavnici svih organizacije su se izjasnili da nisu dobile nikakvu pomoć od uprave PP/SRP i predstavnici svih organizacije su se izjasnili da je potrebno da lokalne zajednice učestvuju u upravljanju PP/SRP.** Odgovore svih ispitanika možete pronaći u tabelama u prilogu analize. **Rezultati ankete nedvosmisleno ukazuju na potrebu promene postojećeg modela upravljanja u ZPD u regionu (parkovima prirode i specijalnim rezervatima prirode).**

4.1. POLITIKA ZAŠTITE PRIRODE EU

POLITIKA ZAŠTITE PRIRODE U EU PODRAZUMEVA I OBRAZOVANJE

Politika zaštite prirode EU ima dva glavna komplementarna pristupa. Kao prvo, ona **nastoji da uključi razmatranje biološke raznovrsnosti u svim relevantnim političkim sektorima**, kao što su šumarstvo, poljoprivreda, ribarstvo i trgovina **a takođe i u političke instrumente poput obrazovanja, odgovornosti prema svom okruženju, eko-oznaka proizvoda i slično.** To je važan deo nedavno unapređene *Strategije za zaštitu biološke raznovrsnosti EU* i njenih sektorskih planova. Drugi pristup **je preduzimanje ciljanih mera zaštite koje će osigurati preživljavanje mnogih već ugroženih vrsta i staništa.** Tu ključnu ulogu ima *Natura 2000*, čiji je cilj da osigura dugoročni opstanak najosetljivijih evropskih vrsta i staništa, kroz zaštitu i odgovarajuće upravljanje dovoljnim brojem i određenom površinom za njih najznačajnijih područja. Kao središnji deo politike zaštite prirode i biološke raznovrsnosti Evropske unije, NATURA 2000 je mreža područja za zaštitu prirode EU, ustanovljena u skladu sa Direktivom o staništima iz 1992. godine, čiji je cilj osigurati dugoročni opstanak najvrednijih i najugroženijih evropskih vrsta i staništa.

Sastoji se od:

- Posebnih područja zaštite (eng. Special Areas of conservation / SAC), koje su zemlje članice proglasile u skladu sa Direktivom o staništima, i od Područja posebne zaštite (eng. Special Protection Areas / SPA) proglašanih na osnovu Direktive o pticama iz 1979. godine.

Direktive ne daju uputstva o tome koliko kopna ili vode mora biti uključeno u ekološku mrežu Natura 2000. To zavisi od biološkog bogatstva različitih regija. Takođe, direktive ne daju ni naloge o tome kakve tipove upravljanja treba uspostaviti u ovim područjima.

4.2. TIPOVI UPRAVLJANJA PO MEĐUNARODNOJ KVALIFIKACIJI

OD SVEOBUHvatNOG UPRAVLJANJA DO PREPUŠTANJA STAROSEDEOCIMA

Kada se govori o upravljanju u ZPD, važno je znati da je IUCN napravio međunarodnu klasifikaciju, prema kojoj se tipovi upravljanja dele na:

- **Tip A, državno upravljanje** – država zadržava sveobuhvatnu kontrolu nad zaštićenim područjem i donosi sve veće odluke, ali delegira planiranje ili dnevne upravljačke zadatke drugim subjektima (javnim preduzećima, nevladinim udruženjima, privatnim subjektima i sl.).

- **Tip B, podeljeno upravljanje** – bazira se na institucionalnim mehanizmima i procesima kojima se nadležnost i odgovornost dele između nekoliko aktera formalno i/ili neformalno imenovanih. U svetu je to široko rasprostranjen model sa širokim spektrom mehanizama i procesa od kojih većina nije formalno pravno usvojena.
- **Tip C, privatno upravljanje** – obuhvata zaštićena područja pod individualnom, NVO ili korporativnom kontrolom ili vlasništvom. Većina takvih tipova uključuje profitne motive; mnogi individualni vlasnici zemlje unutar zaštićenog područja teže ka očuvanju područja iz poštovanja prema zemlji i očuvanju njene ekološke vrednosti kroz koje ostvaruju finansijski profit preko ekoturizma ili kontrolisanog lova ili redukciju poreza usled inicijative države.
- **Tip D, upravljanje od strane starosedalaca i lokalnih zajednica** – područja očuvana zalaganjem starosedelaca i lokalnih zajednica, u kojima država učestvuje jedino svojim eventualnim priznanjem zaštite. (Izvor, Sudjelovanje u upravljanju prirodno vrednim područjima. Zelena akcija, Zagreb, 2015g.)

Ne samo u Evropi, već i u svetu, imamo sve više primera da se upravljanje poverava starosedelcima i lokalnim zajednicama (Tip D) ili njihovim predstavnicima u sadejstvu sa predstavnicima ostalih zainteresovanih strana (Tip B). Takođe je poznato i da su mnoge prethodne percepcije, nažalost, promovisale izolovanu zaštitu i razvoj parkova, s malim ili nikakvim uvažavanjem tradicionalnih prava starosedelaca i lokalnih zajednica. Vrhunac pogrešnog pristupa bilo je stvaranje „parkovskih granica“ čime su se lokalne zajednice označavale kao nepoželjne u parkovima.

Svetski kongres parkova 2003. godine pokrenuo je priznavanje tzv. ICCA područja („Indigenous peoples' conserved territories and community conserved areas” – područja očuvanih zalaganjem starosedelačkih naroda i zajednica), a ključna je i sedma konferencija potpisnica Konvencije o biološkoj raznovrsnosti (2004) koja je eksplicitno zatražila od članica potpisnica da identifikuju, priznaju i podrže ICCA područja i pronađu načine kako da ih najbolje uklope u postojeće celine zaštićenih područja. Poštovanje tradicije lokalnih zajednica takođe je i deo AICHI ciljeva:

AICHI cilj 18. navodi: „Do 2020. godine tradicionalna znanja, inovacije i prakse autohtonih i lokalnih zajednica, relevantne za očuvanje i održivo korišćenje bioraznovrsnosti, kao i njihovo običajno korišćenje bioloških resursa, poštuju se, predmet su nacionalnog zakonodavstva i relevantnih međunarodnih obaveza, i tako su potpuno integrisani i ogledaju se u implementaciji Konvencije s punim i efikasnim učešćem autohtonih i lokalnih zajednica na svim relevantnim nivoima.“

Slobodno se može reći da je ovo koncept koji se primenjuje u velikoj većini evropskih zemalja. **Koncept koji u velikoj meri preovlađuje u Srbiji je koncept državnog upravljanja.** Takav tip nadležnosti još uvek dominira u celoj istočnoj i jugoistočnoj Evropi (Stanciu i Ionita, 2013.), a karakteriše ga relativno centralizovni oblik uređenosti, pa se tako u njihovom radu „Protected Area Governance in Eastern Europe“ kaže sledeće:

„Delegirani menadžment državnim organima ili nedržavnim akterima izgleda da je prilično čest u većini zemalja – npr. U Srbiji, Sloveniji, Rumuniji, Republici Moldaviji i Ukrajini. Delegiranje centralnog organa za zaštitu životne sredine nevladinim akterima može se kombinovati i sa mehanizmima koji pomažu u poboljšanju učešća. Delegiranje i dekoncentracija često su povezani sa nizom rizika, na primer: sukobljeni interesi između delegiranog tela i očuvanja, nema sredstava u prenesenom upravljanju, gubitak državne kontrole, neadekvatne veštine upravljanja, gubitak korporativnog identiteta i gubitak jedinstvenog/koordiniranog pristupa u upravljanju zaštićenim područjima itd.“

Mogućnost prenosa odgovornosti za upravljanje drugim vrstama aktera ponekad zavisi od kategorije upravljanja zaštićenim područjima. U većini slučajeva velikih zaštićenih područja (tj. nacionalnih parkova, parkova prirode i rezervata biosfere), država organizuje organe upravljanja, finansira ih i direktno koordiniše. Za mala zaštićena područja, tj. rezervate prirode, spomenike prirode i ekvivalente, država može preneti drugim akterima ovlašćenje za rukovođenje i odgovornost.“

5.1. PRIMERI DOBRE EVROPSKE PRAKSE

OČUVANJE I RAZVOJ KAO KLJUČNI ELEMENTI POLITIKA

Kada se govori o ZPD u EU, mora se imati u vidu činjenica da **svaka zemlja primenjuje direktive u skladu sa svojim specifičnostima koje pre svega zavise od prirodnih bogatstava kojim zemlja raspolaže, ali se ogledaju i u posebnoj tradiciji zaštite prirode koje su pojedine zemlje negovale i pre ulaska u EU.** Međutim, bez obzira na specifičnosti nasleđa, zajedničko za politiku parkova prirode je to što oni sebe vide kao partnere farmerima i vlasnicima šuma, tj. generalno, vlasnicima zemljišta. **U oko 80% zemalja članica EU, uprave parkova prirode savetuju farmere i ostale aktere kako da koriste zemljište na održiv način. U više od 80% članica uprave parkova prirode rade na zajedničkim projektima sa lokalnim stanovništvom.**

Evropski regionalni parkovi prirode nalaze se u ruralnim područjima i značajno doprinose njihovom održivom razvoju, tako da oni ostaju „živi pejzaži“. Regionalni parkovi prirode podržavaju razvoj turizma vezanih za pejzaž, kao i regionalnu dodatnu vrednost i lokalne ekonomske cikluse. Oni su partneri za održivi razvoj mobilnosti i transporta i korišćenja obnovljivih izvora energije koji ne štete prirodi ili pejzažu. Njihova snaga je da razmatraju i integrišu različita polja rada u vezi jedni sa drugima. U regionalnim parkovima prirode, konzervacija je osnova za turističke ponude, ali istovremeno, postoje ograničenja i uputstva za posetioce koja obezbeđuju očuvanje.

Evropski regionalni parkovi prirode su važni akteri u razvoju održivog turizma u regionima. Oko 90% zemalja učesnica smatra pitanje održivog turizma i rekreacije kao važnu oblast odgovornosti regionalnih parkova prirode. Ovo pitanje postaje sve relevantnije.

Zaštita prirode i predela (pejzaža) i očuvanje staništa su prioriteti za regionalne parkove prirode. Čuvajući impresivne prirodne i kulturne pejzaže, sa njihovom raznolikošću vrsta, regionalni parkovi prirode istovremeno obezbeđuju i osnovu za turizam.

Za potrebe ovog izveštaja ukazaćemo na situaciju u nekoliko zemalja Evropske unije.

ŠPANIJA TREĆINU TERITORIJE STAVILA POD ZAŠTITU

Za Španiju se može slobodno reći da je jedan od **lidera EU u politici zaštite prirode. U Španiji je očuvanju prirode posvećeno više od četvrtine teritorije, oko 27% zaštićene kontinentalne teritorije.** To daleko prevazilazi ciljeve utvrđene Konvencijom o biološkoj raznovrsnosti (17% zaštite kopnenih površina a blizu je postizanja cilja od 10% u zaštiti mora i obala, dostižući 8%). **Španija je evropska zemlja koja najviše doprinosi mreži „Natura 2000“, sa preko 22 miliona hektara.** Ova mreža obuhvata 15 nacionalnih parkova i 151 park prirode, 290 prirodnih rezervata, 346 prirodnih spomenika, 56 zaštićenih pejzaža, zajedno sa drugim oblicima zaštite korišćenim samo u nekim autonomnim zajednicama, do **ukupno 1.958 zaštićenih prirodnih područja širom Španije.**



Nacionalni park Teide, Španija, izvor: Pixabay

Uprava u zaštićenim prirodnim dobrima u Španiji posvećena je izgradnji partnerstva sa lokalnom zajednicom i preduzetnicima koji žele da posluju po konceptu održivog razvoja. Parkovi su tako postali punktovi za održivi razvoj i zeleno poslovanje.¹⁰

Španski parkovi primaju najmanje 23 miliona posetilaca godišnje, 14,4 miliona u nacionalnim parkovima. Sa tako visokom turističkom potražnjom, postoji snažna posvećenost među lokalnim i nacionalnim vlastima da sprovedu modele održivog razvoja, bazirane na zaštićenim područjima. **Održivi turizam je jedan od najkorišćenijih načina za unapređenje regionalne kohezije, ekonomske moći i socijalne koristi za zajednice u okviru prirodnih zaštićenih prostora.**

Španija ima više UNESCO „Čovek i biosfera“ rezervata nego bilo koja druga zemlja u svetu, brojčano:

- 48 rezervata na nacionalnom nivou
- 3 prekogranična sa Portugalom
- jedini Interkontinentalni rezervat proglašen do danas, između Španije i Maroka.
- Španija vodi na rang listi održivih destinacija nagrađenih Evropskom poveljom za održivi turizam u zaštićenim područjima, za period do kraja 2016. godine:
- 44 destinacije nagrađene su Evropskom poveljom za održivi turizam u zaštićenim područjima
- 10 autonomnih zajednica koje rade na primeni Povelje za održivi turizam
- 411 poslova je sertifikovano Poveljom, radeći u partnerstvu sa svojim zaštićenim područjima
- Stvoreno su najmanje 1092 direktna posla sa primenom metodologije Povelje, što doprinosi naseljavanju stanovništva u ruralnim područjima

U Francuskoj, 30 destinacija nagrađeno je Evropskom poveljom za održivi turizam u zaštićenim područjima, U Italiji, 37 destinacija.

¹⁰ <http://www.europarc.org/news/2017/06/protected-areas-in-spain/>

U Srbiji, samo su Nacionalni park „Fruška gora“ i Specijalni rezervat prirode „Gornje Podunavlje“ zaštićena područja koja su dobila Evropsku povelju za održivi turizam Europark federacije. Evropska povelja za održivi turizam Europark federacije je **jedan vid indikatora saradnje uprave zaštićenog područja i lokalne zajednice.** Indikativno je da su oba ova područja u Vojvodini, gde deluje Pokrajinski sekretarijat za zaštitu prirode. Drugim rečima, imamo na delu regionalnu, a slobodno možemo iskoristiti i izraz decentralizovanu politiku zaštite prirode.

Ljudski resursi su takođe od suštinskog značaja za efikasno upravljanje zaštićenim područjima. **Nacionalni parkovi u Španiji imaju u proseku 86 ljudi po parku, dok je prosek znatno manji u parkovima prirode gde je u proseku upošljeno 16 ljudi.** U parkovima prirode kojima upravljaju JP „Srbijašume“, taj prosek je 11 upošljenih, mada je o zaposlenima u Parku prirode nezahvalno govoriti. Razlog je što *„S obzirom da jedna ista lica obavljaju i poslove vezane za zaštićeno područje i poslove vezane za šumarstvo, teško je tačno reći koliko je zaposlenih po zaštićenom području odnosno parku prirode.“* -citat iz mejla izvršnog direktora sektora za šumarstvo i zaštitu životne sredine Gordane Jančić.

Konačno, **efikasno upravljanje u zaštićenom prostoru zahteva adekvatan budžet.** U 2014., prosečna investicija u nacionalnim parkovima Španije je 2,4 miliona evra po parku (95 € / ha), dok se na godišnjem nivou za ulaganje u parkovima prirode izdvoji oko € 860,000, po parku (€ 28 / ha). Investicija u parkovima prirode Srbije je znatno manja.

Ukupna sredstva u sva tri Parka prirode su 311 000 evra (prema programima upravljanja za 2017-u., budžeti su: PP „Stara planina“ - 19.437.784 din.; PP „Golija“ - 16.002.793 din. i PP „Sićevačka klisura“ - 1.883.715 din. Ukupno 37 324 292). Podaci i iskustva zemalja poput Španije pokazuju da se ulaganje u održivi razvoj zaštićenih područja višestruko isplati. Podaci Svetske banke pokazuju da je [samo u 2015. godini, po osnovu turizma](#), gde veliki deo ponude čine i zaštićena prirodna dobra, Španija ostvarila prihod od 56,4 biliona dolara.

5.3. PRIMER DOBRE PRAKSE – FRANCUSKA

Model upravljanja kakav se primenjuje u Francuskoj postao je uzor i za mnoge druge zemlje, ne samo u Evropi. Francuski model je osnova i za upravljanje u ZPD u Švajcarskoj, Norveškoj, Belgiji ali i u parkovima prirode Brazila, Urugvaja, Meksika i Maroka.

Ukupan operativni budžet za Regionalni prirodni park u Francuskoj iznosio je 2.480.000 evra po parku u proseku, u 2011. godini. Ovaj iznos je u proseku finansiran na nivou od 45% od Regiona, a 28% od drugih članova (departmani, gradovi i sela, Javne ustanove za međuopštinsku saradnju), 10% od Vlade (uglavnom iz Ministarstva životne sredine), 4% po evropskim subvencijama i 13% iz drugih izvora.¹¹ Pored ovog operativnog budžeta, postoji i investicioni budžet koji se mnogo razlikuje od jednog parka do drugog.

Svrha regionalnih parkova prirode u Francuskoj je zaštita i promocija prirodnih resursa, ljudskih resursa i kulturnog nasleđa, primenom inovativne i ekološki prihvatljive politike planiranja korišćenja zemljišta i ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja. Poveljom Parkova utvrđeni su osnovni pravci upravljanja (misija, vizija i akcioni plan) koje sprovodi telo za upravljanje. Zakonski, ovo telo je kombinovano udruženje koje okuplja predstavnike Francuske regije i uključenih departmana, kao i druge gradove i sela koje su usvojile Povelju. Telo za upravljanje može uključivati međuopštinske strukture i prolazne gradove.

¹¹ Questions & Answers on the Regional Natural Parks of France, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/centre-de-ressources/document/questions-answers-regional-natural-parks-france-statement>

Organ upravljanja ima za cilj da što bliže saraduje sa lokalnim partnerima kroz radne odbore i konsultativna tela koja omogućavaju predstavnicima udruženja, socioekonomskim partnerima i javnim organima da zajedno rade na definisanju i sprovođenju akcionog plana Parka. Naučni odbor je odgovoran za usmeravanje organa upravljanja, uz korišćenje svoje stručnosti. Za elaboriranje i sprovođenje programa upravno telo parka regrutuje direktora i stalni tim koji čini trideset ljudi u proseku, koji su odgovorni za primenu Povelje, koji daju ideje i predlažu aktivnosti direktno vođene od strane upravnog tela parka ili partnerstva. Tim uključuje članove sa visokim nivoom stručnosti u oblasti životne sredine, kao i u upravljanju korišćenjem zemljišta, planiranju, ekonomskom i turističkom razvoju, promociji lokalnog nasleđa i kulture, informisanju i podizanju svesti javnosti. Stalni tim čine uglavnom državni službenici ili zapošljeni po ugovoru.

Svaki regionalni prirodni park ima operativni budžet i investicioni budžet, gde se oba pridržavaju računovodstvenih pravila lokalnih vlasti. Operativni budžet se uglavnom finansira od kombinovanog udruženja koje upravlja parkom. Budžet se dalje finansira doprinosom Ministarstva životne sredine i povremenim operativnim subvencijama iz različitih izvora. Aktivnosti i sadržaji Regionalnih prirodnih parkova sufinansiraju se u promenljivim udelima, uglavnom od strane lokalnih vlasti, a ponekad i u okviru različitih evropskih programa i/ili kroz učešće Vlade i njenih javnih ustanova.

ZAKLJUČCI

Generalno gledajući, sinergija politike upravljanja i politike održivog razvoja lokalnih zajednica na teritoriji zaštićenog područja ne postoji u pravom smislu reči, iako je moguće utvrditi i pozitivne trendove – zakoni kojima se štite nacionalni ekološki interesi su doneti (npr. novi Zakon o Nacionalnim parkovima i Zakon o zaštiti prirode); **broj ekoloških udruženja konstantno se povećava kao i njihova prisutnost prilikom relevantnih pitanja zaštite prirode i oni znatno doprinose povećanju svesti o potrebi zaštite pojedinih područja ili upozoravaju na štetnost pojedinih političkih, odnosno ekonomskih projekata (npr. kampanja ekoloških OCD-a za zaštitu Parka prirode „Stara planina“);** Može se, dakle, zaključiti da.

Iako su formalni preduslovi zaštite prirode postavljeni, situacija na terenu je znatno drugačija. **Politika ima dominantnu poziciju u donošenju presude koje pitanje ima veći značaj – ekološko ili ekonomsko.** U upravljanju parkovima prirode u Republici Srbiji izrazito je prisutna politička dimenzija, budući da država svoja osnivačka i upravljačka prava prenosi na Javno preduzeće „Srbijašume“, koje zatim delegira menadžment koji neposredno upravlja zaštićenim područjem, pri čemu je teško ili nemoguće izbeći politički uticaj. **Promena vlasti na nacionalnom nivou redovno je rezultirala smenama na više nivoa upravljanja i rukovođenja** u JP „Srbijašume“, a samim tim i u gazdinstvima koja upravljaju zaštićenim područjima. **Upravo zbog političke kontrole, područja, koja inače ne bi trebala da budu izložena političkom delovanju, često su stavljena u poziciju objekata političkog pregovaranja, što nikako ne vodi u dobrom smeru.**

Naravno, u ovakvom sistemu, za učešće lokalnih zajednica u upravljanju zaštićenim područjem nema nimalo prostora. Međutim, kao što smo videli u istraživanju koje smo sproveli među predstavnicima mesnih zajednica, **lokalne zajednice prepoznaju trenutnu situaciju kao problem i traže svoje mesto u upravljanju.**

Novi sistem upravljanja sa regionalizacijom politika zaštite prirode, sa vidljivijim učešćem predstavnika lokalnih zajednica i stručnjaka iz oblasti organske poljoprivrede, turizma, projektnog finansiranja (po uzoru na francuski model npr.), ne mora nužno da ugasi u potpunosti postojeći sistem gde šumarska struka ima odlučujuću ulogu. Naprotiv, podeljeno upravljanje donosi novu vrednost. U pomenutim primerima evropske prakse u Francuskoj, Španiji, Italiji i ostalim zemljama sa modelom podeljenog upravljanja, videli smo da model upravljanja koji uključuje lokalne zajednice omogućuje da se stvari sagledaju iz više uglova, ali i da se problemi rešavaju od strane više aktera.

Lokalna zajednica, uključujući privrednike, predstavnike vlasti i nevladine organizacije, najbolje poznaju svoje resurse i ima važnu ulogu u poboljšanju kvaliteta životnog okruženja. Neophodno je zato da se uvažava i mišljenje svih pomenutih činilaca i da se više poštuju njihovi stavovi i razmišljanja. Kao što smo videli u primerima evropske prakse, postoji nekoliko modela podeljenog upravljanja. Društvo za zaštitu životne sredine „Stara planina“ se već nekoliko godina unazad zalaže za primenu francuskog modela koji dalje najbolje rezultate u socioekonomskom razvoju lokalnih zajednica.

Međutim, **osnova za efikasno i suštinsko učešće javnosti i zainteresovanih strana u realizaciji planova i programa ZPD-a leži u finansiranju samih programa.** Zbog toga je suštinski važno da se na regionalnom nivou pokrene inicijativa za osnivanje nezavisnog regionalnog fonda za ZPD. **Uspostavljanjem fonda na regionalnom nivou znatno bi se pojačali kapaciteti za ostvarivanje trajnog uticaja u svim sektorima društva, koji je neophodan uslov za sprovođenje dugoročnih planova u regionu.** Paralelno sa inicijativom za uspostavljanje fonda trebalo bi pokrenuti kvalitetnu javnu raspravu po metodologiji uspostavljanja parkova u Francuskoj. U raspravi treba da učestvuju predstavnici lokalnih samouprava, neizostavno predstavnici sela, poljoprivrednih stručnih službi, zadruga, turističkih, lovačkih i nevladinih ekoloških organizacija.

Svi oni, zajedno sa strukom (predstavnici Zavoda za zaštitu prirode, JP „Srbijašuma“, Ministarstva za zaštitu životne sredine, Univerziteta i instituta i sl.), koja će usmeravati javnu raspravu, treba da dogovore model uprave na regionalnom nivou.

Verujemo da su saradnja i razvoj partnerstva najbolji put održivog korišćenja zaštićenih područja i ekološke mreže u Srbiji. Verujemo da, naročito na nivoima zaštite u kategoriji V IUCN kategorizacije (parkovi prirode, regionalni parkovi prirode), ciljevi zaštite prirode mogu samo profitirati od saradnje lokalnih zajednica i formalnih upravljača. Sa druge strane, učešće u modelu podeljenog upravljanja ne znači da svako može dobiti šta želi. Proces može stvoriti neka nerealna očekivanja i doneti razočarenja, ali učešće predstavnika lokalnih zajednica podrazumeva mogućnost da oni budu direktno povezani s planom i programom upravljanja i tako mogu doprineti razvoju plana svojim stavovima, znanjem, iskustvom ili idejama.