

ЗНАЧАЈ ПЛАНОВА УПРАВЉАЊА У УПРАВЉАЊУ ЗАШТИЋЕНИМ ПОДРУЧЈИМА СРБИЈЕ

ИВАНА ЈЕЛИЋ¹
ЈЕЛЕНА ТОМИЋЕВИЋ ДУБЉЕВИЋ²

Извод: Успостављање заштићених подручја представља један од најефикаснијих начина заштите предела у којима је природа остала сачувана, па самим тим ова подручја чине један од најважнијих природних ресурса једне земље. Ефикасно управљање заштићеним подручјима је од кључне важности да би сврха њиховог успостављања била оправдана, а постављени циљеви остварени. План управљања је документ којим се јасно планирају мере и активности заштите неког подручја, као и развојне смернице, уз уважавање потреба локалног становништва које на том простору живи или користи његове ресурсе. Циљ овог рада је да укаже на значај израде и примене Плана управљања заштићеним подручјима, да анализира стање у овој области у Србији, као и да укаже на недостатке и проблеме које би требало решити, а како би се капацитети управљача повећали, а управљање постало ефикасније.

Кључне речи: планови управљања, заштићена подручја, управљачки капацитети, Србија

THE IMPORTANCE OF MANAGEMENT PLANS IN THE MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS IN SERBIA

Abstract: The establishment of protected areas is one of the most effective ways of protecting the landscapes of well-preserved nature, thus making these areas one of the most important natural resources of a country. Successful management of protected areas is essential in order to determine the management objectives to be met and to justify their establishment. The management plan is a document that clearly defines measures and activities for the protection of an area. It includes development guidelines and takes into account the needs of the local people who live in the area or use its resources. The aim of this paper was to point to the importance of developing and implementing of protected area management plans, to analyze the current situation in this field in Serbia and to identify the drawbacks and problems that should be addressed in order to increase the managing capacities and make the management more efficient.

Keywords: management plans, protected areas, managing capacity, Serbia

1. УВОД

Према дефиницији Светске уније за заштиту природе (IUCN) „заштићено подручје представља површину земљишта и/или мора која је посебно посвећена заштити биолошке разноликости, природних и пратећих културних ресурса, којом се управља путем правних и других ефикасних

¹ *мр Ивана Јелић, Завод за заштиту природе Србије*

² *др Јелена Томићевић Дубљевић, ванр. проф., Универзитет у Београду Шумарски факултет, Београд.*

средстава (IUCN, 1994).

Данас постоје различити концепти и облици планирања заштићених подручја, а кључно питање је како дефинисати и обрадити најповољнију стратегију управљања расположивим ресурсима која ће уједно задовољити еколошке и економске критеријуме развоја (Dudley, N., 2008). Потреба за активним управљањем заштићеним подручјима постала је јасна након што се искуствено показало да се очување неког подручја не може постићи самим проглашењем његове заштите, већ је неопходно утицати на активности које се одвијају у том подручју (Томићевић, Ј., 2005). Управљање заштићеним подручјима заправо се, као и било које друго управљање, односи на управљање људским делатностима које се одвијају у том подручју, при чему се неке делатности могу ограничити или прилагодити, док се друге подстичу и развијају (www.dzpp.hr).

Према међународно усвојеним стандардима, План управљања за заштићено подручје је темељни развојни и организацијско-економски концепт који се у виду докумената доноси за управљање неким заштићеним подручјем, кроз обавезно транспарентан и партиципацијски процес широког круга учесника и заинтересованих страна (Martinić, I., 2010). Њима се идентификују кључне функције или вредности заштићеног подручја, јасно утврђују циљеви управљања које треба испунити и указује на активности које треба спроводити. Такође треба да буду довољно флексибилни да омогуће решавање непредвиђених догађаја који могу настати током времена примене плана (Thomas, L., Middleton, J., 2003).

Према ауторима Clarke, R., Mount, D. (1998) план управљања треба да буде:

1. **јасан и доступан:** лак за читање, без употребе жаргона и добро представљен;

2. **концизан и свеобухватан:** не дужи него што је неопходно, али са довољно информација да испуни своју функцију;

3. **тачан и објективан:** без већих грешака или изјава које могу застарети, са јасним објашњењима свих критеријума;

4. **систематичан и логичан:** са политиком управљања која је прилагођена конкретном подручју и са јасним образложењима свих предлога;

5. **прихватљив и мотивишући** за све оне који имају интерес или су емотивно везани за дато подручје;

6. **прецизан и практичан** са јасним циљевима и реалним методама за њихово постизање, што ће резултирати жељеним исходом који се може пратити;

7. **фокусиран и ефикасан:** испуњава своју сврху као алат за управљање подручјем, као и потребе својих корисника и омогућава задовољавање законских или других обавеза.

Треба имати на уму да је планирање управљања процес који се не завршава самом израдом плана управљања. Добра пракса налаже да се у току праћења примене плана одвија тестирање његове ефикасности, а лекције научене током мониторинга треба користити за преиспитивање адекватности примењених мера управљања (Thomas, L., Middleton, J., 2003).

Циљ овог рада је да укаже на значај израде и примене Планава управљања заштићеним подручјима, да анализира стање у овој области у Србији, као и да укаже на недостатке и проблеме које би требало решити, а како би се повећали капацитети Управљача и унапредило управљање.

2. ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ У СВЕТУ И РЕГИОНУ

У америчком концепту управљања националним парковима циљ планова управљања је да дефинишу услове за њихово уређење и управљање тако да се повећавају могућности за рекреацију, заштиту ресурса парка, осигурају укључивање јавности и заштиту животне средине. Такође, у европском концепту заштите природе план управљања представља темељни документ управљања заштићеним подручјима којима њихове управе дефинишу активности и услове за постизање постављених циљева управљања (Martinić, I., 2010).

У већини земаља, управљачи заштићених подручја дужни су да припреме Планове управљања у складу са законом. Ово је случај, на пример, за националне паркове у Аустралији (*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*), Енглеској и Велсу (*Environment Act 1995*). Такво законодавство даје управљачким организацијама законско упутство како да припреме планове (често, закони диктирају форму и садржај плана и процеса које треба следити у његовој припреми) (Thomas, L., Middleton, J., 2003). Као пример добре праксе у овој области може послужити и нама суседна земља Република Хрватска у којој се Законом о заштити природе из 2003. године први пут уводи план управљања као кључни документ дугорочног уређења функција и делатности у заштићеним подручјима (Martinić, I., 2010).

Често се много времена и труда улаже у планирање управљања заштићеним подручјима, али се планови не користе или су неупотребљиви. Чак и у таквим околностима постоји опште прихваћено мишљење о пожељности таквих планова (IUCN, 1992). Све ово из разлога јер Планови управљања доносе бројне користи за заштићена подручја, организацијама или појединцима који њима управљају, док без њих, могу настати озбиљни проблеми (Lockwood, M., 2006).

Једна од користи израде планова управљања због којих држава треба да подржи ове активности је и то што се кроз њих може реализовати имплементација националне или регионалне политике и корпоративних стратегија у области заштите природе (Lockwood, M., 2006). Планови управљања треба да буду тако написани да осигурају да се међународне, регионалне и националне обавезе у области заштите природе испуњавају. Тако на пример, у Великој Британији се преко Планава управљања за заштићена подручја имплементира национална заштита, директиве, али и акциони планови за национално значајне врсте и станишта (Thomas, L., Middleton, J., 2003). Такође, многи донатори да би подржали заштићено подручје траже да кроз пројекат буду реализоване активности предвиђене планом управљања. Донатори препознају планове управљања као нешто

што је изузетно важно за ефикасно управљање заштићеним подручјем, а уједно и као подстицање мудрог коришћења средстава и увођење оквира одговорности за сам пројекат (Thomas, L., Middleton, J., 2003). Планови управљања за заштићена подручја у Хрватској рађени су и кроз пројекте уз помоћ међународних фондова (Martinić, I., 2010).

Пракса је показала да како би имплементација активности предвиђених Планом била што успешнија, пожељно је да поред особља управљачке организације, у овај процес буду укључени и људи на које ће управљање утицати (локално становништво, посетиоци и друге заинтересоване стране). Учешће треба да се одвија већ у процесу израде плана, а било би пожељно наставити га и током имплементације (Thomas, L., Middleton, J., 2003).

У концепту управљања парковима у САД-у, укључивање јавности прописано је правилником који налаже јавну расправу о плану управљања 30 дана пре почетка његове примене. У дневном листу који је у продаји на ширем подручју парка мора се објавити вест о јавној расправи, а поштом се морају обавестити сви они који су поднели писани захтев да буду обавештени. Такође, у сваком парку се мора водити база података о особама које захтевају да буду обавештене о свим поступцима планирања везаним за парк и свима њима се шаље обавештење о каснијим ревизијама плана (Martinić, I., 2010).

За добро и ефикасно управљање заштићеним подручјима од изузетног значаја је и однос државних институција према Управљачима које треба да контролишу њихов рад, али буду и подршка и саветник у решавању свих спорних питања. Тако на пример Државни завод за заштиту природе Хрватске доста пажње посвећује раду са Управљачима, а потребу израде Плана управљања препознаје као изузетно важан и значајан сегмент управљања. У прилог томе говори и чињеница да су припремили приручник под називом „Израда планова управљања заштићеним подручјима у Хрватској“ који је доступан на сајту Завода (www.dzzp.hr). Такође, пример добре праксе у овој области може бити и сајт Аустралијске владе – депарتمان за животну средину (<http://www.environment.gov.au/land/nrs/case-studies>), где се може преузети велики број корисних информација о заштити природе, али и података о њиховим заштићеним подручјима, плановима управљања и сл.

3. ПЛАНОВИ УПРАВЉАЊА У ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ

Према Закону о заштити природе „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010 (у даљем тексту Закон), заштићена подручја су:

1. строги и специјални резерват природе,
2. национални парк,
3. споменик природе,
4. заштићено станиште,
5. предео изузетних одлика,
6. парк природе.

У зависности од вредности и значаја, сврставају се у категорије заштите:

- 1) I категорија - заштићено подручје међународног, националног, односно изузетног значаја;
- 2) II категорија - заштићено подручје покрајинског/регионалног, односно великог значаја;
- 3) III категорија - заштићено подручје локалног значаја.

Површина заштићених подручја у Србији тренутно износи 564.063 ha, односно 6,38% територије Србије. Под заштитом се налази 460 заштићених подручја и то 5 националних паркова, 17 паркова природе, 18 предела изузетних одлика, 67 резервата природе, 3 заштићена станишта, 311 споменика природе и 39 подручја од културног и историјског значаја која су заштићена на основу ранијег Закона о заштити животне средине и Закона о заштити споменика културе (www.zzps.rs).

Према Закону, члан 67, управљач заштићеног подручја може бити правно лице, предузетник и/или физичко лице, уз одређене услове. За потребе управљања једним или више заштићених подручја могу бити основани јавно предузеће, јавна установа или привредно друштво (CBD, 2014). Такође, у складу са Законом, заштита, управљање, коришћење и унапређење заштићених подручја спроводи се на основу акта о проглашењу заштићеног подручја и плана управљања заштићеним подручјем.

Током последње деценије XX века и након 2000. године, дошло је до значајних промена у управљању заштићеним подручјима у Србији. Пре тог периода, већином заштићених подручја, управљао је јавни сектор, али су промене на међународном и националном нивоу условиле укључивање и других актера. У систему управљања, поред јавног сектора, од 1994. године, присутан је и приватни сектор. Постоје два основна типа управљача у Србији, из јавног и приватног сектора. У оквиру јавног сектора, издвајају се две категорије: „предузећа“ и „институције и установе“, а у оквиру приватног сектора, такође две категорије, „привредна друштва“ и „остале организације и појединци“ (Ђорђевић, I. et al., 2014). Важно је нагласити да се последњих година физичка лица тј. појединци не предлажу за управљаче, а из разлога јер се у пракси показало да су неадекватни због недостатка управљачких капацитета (CBD, 2014).

Обавеза израде планова управљања заштићеним подручјима у Србији први пут се уводи доношењем Закона о заштити природе 2009. године. До тада према важећем Закону о заштити животне средине из 1990. године, организација која управља, односно стара се о заштићеном природном добру била је дужна да доноси програме и друга акта са условима и мерама заштите и развоја природног добра у складу са законом и актом о заштити (Sekulić, G., 2011).

План управљања заштићеног подручја је документ којим Управљач планира мере и активности заштите, очувања, унапређења и коришћења заштићеног подручја, као и развојне смернице, уз уважавање потреба локалног становништва. Доноси се за период од десет година, а пре истека периода на који се план доноси анализира се његово спровођење и остварени резултати, а ако је то потребно може се вршити његова ревизија (Закон

о заштити природе, 2010). На план управљања у зависности од категорије заштићеног добра сагласност даје Влада, Министарство или орган надлежан за послове заштите животне средине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Планови управљања остварују се годишњим програмима управљања, на које сагласност даје Министарство, орган надлежан за послове заштите животне средине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Извештај о остваривању годишњег програма за претходну годину и годишњи програм управљања за наредну годину, управљач доставља надлежном органу до 15. децембра текуће године, а извештај о остваривању плана управљања најкасније 60 дана пре истека периода за који је план донет. О предлогу плана управљања заштићеним подручјем управљач је дужан да обавести јавност, што подразумева јавни увид у предложени план (Закон о заштити природе, 2010).

За добро и успешно управљање заштићеним подручјима неопходна су финансијска средства, која између осталог омогућавају Управљачима да се План и Програм управљања остваре. Према Закону, финансирање заштићеног подручја обезбеђује се из:

- 1) средстава буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе;
- 2) средстава Фонда за заштиту животне средине;³
- 3) накнада за коришћење заштићеног подручја;
- 4) прихода остварених у обављању делатности и управљања заштићеним подручјем;
- 5) средстава обезбеђених за реализацију програма, планова и пројеката у области заштите природе;
- 6) донација, поклона и помоћи;
- 7) других извора у складу са законом (Закон о заштити природе, 2010).

Заштита, управљање, коришћење и унапређење заштићених подручја спроводи се на основу акта о проглашењу заштићеног подручја и плана управљања заштићеним подручјем у складу са Законом. Организација, коришћење, уређење простора и изградња објеката на заштићеном подручју врши се на основу просторног плана подручја посебне намене, односно урбанистичког плана. Такође, управљач је дужан да обезбеди унутрашњи ред и чување заштићеног подручја у складу са Правилником о унутрашњем реду и чуварској служби.

3 Фонда за заштиту животне средине је на републичком нивоу функционисао до септембра 2012. године, када је укинут на основу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС“, број 93/12).

4. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

4.1. Сакупљање и обрада података

У циљу разумевања проблематике израде и примене Плана управљања заштићеним подручјима у овом раду сакупљени су примарни и секундарни подаци.

Секундарни подаци обухватају релевантна документа, као што је Закон о заштити природе „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010. и Уредба о распореду и коришћењу средстава за субвенционисање заштићених природних добара од националног интереса у 2014. години „Службени гласник РС“, бр. 24/14., као и подаци о ранијим истраживањима у области управљања заштићеним подручјима. Анализом доступних података омогућено је сагледавање општег стања у области истраживања, као и постојећим проблемима и недостацима.

Примарни извори података добијени су различитим техникама. Ради упознавања са конкретном ситуацијом и ставовима самих Управљача припремљена је анкета односно упитник, а ради испитивања институционалног окружења урађен је експертски интервју који је омогућио сагледавање међусобних односа и будућих планова.

Упитник је претходно тестиран, односно послат је методом случајног избора на е-мејл адресе шест Управљача (по један из сваке категорије заштите) којима је прослеђена пилот верзија Упитника. На овај начин тестирана је његова свеобухватност, као и квалитет и разумљивост пажљиво припремљених питања.⁴ Након добијених одговора, одређена питања су модификована, како би се побољшала јасноћа и минимизирале грешке. Пажљиво припремљена коначна верзија упитника је прослеђена свим активним Управљачима, а према Регистру заштићених подручја који води Завод за заштиту природе Србије, а представља документ доступан јавности.

За потребе овог рада селектована су питања која се односе на израду и примену Плана управљања као основног управљачког документа, постојање и примену Одлуке о накнадама за коришћење заштићеног подручја, такође анализирана је подршка државних институција задужених за област заштите природе Управљачима, капацитет Управљача, као и однос Управљача са локалном заједницом која насељава заштићено подручје или је корисник његових ресурса.

Припремљена је електронска база података, а обрада резултата прикупљених путем упитника рађена је у Microsoft Excel 2010 програму.

За потребе рада одабрано је дванаест управљача, методом случајног

4 Упитник је саставни део докторске дисертације мр Иване Јелић под називом „Иновативни модели управљања заштићеним природним добрима као подршка успостављању и функционисању Еколошке мреже Србије“. Комплетан Упитник се састоји од 20 пажљиво одабраних питања, а у складу са различитом структуром и капацитетима појединих Управљача. Одабрана питања била су отвореног, затвореног и мешовитог типа. Анкетирање Управљача вршено је у периоду од децембра 2014. до марта 2015.

узорка а по два из сваке категорије заштићених подручја, од резервата природе, преко националних паркова, споменика природе, заштићених станишта, предела изузетних одлика и парка природе. Подаци о статусу добра, категорији и години заштите одабраних подручја преузети су из Централног регистра заштићених природних добара.

Експертски интервју је урађен са два представника⁵ Министарства пољопривреде и заштите животне средине - Сектор за заштиту животне средине, руководиоцем Одељење за заштићена подручја и еколошку мрежу и руководиоцем Одсека за заштићена подручја, који су задужени за рад са Управљачима заштићених подручја, контролу израде Планава управљања и доделу субвенција.

Циљ експертског интервјуа је да се добије што тачнија информација и уједно омогући једно шире разумевање процеса израде, доношења и имплементације планова управљања.

Одговори на отворена питања добијена од експерата наведеног Министарства су квалитативно обрађена. Експертски интервјуи је интервју који поставља проблем у центар дешавања. То значи да испитаник не представља себе, већ пружа експертизу у контексту његовог или њеног институционалног оквира и организационе структуре (Томићевић, Ј. *et al.*, 2011, преузето од Meuser, М., Nagel, У., 1991).

5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА СА ДИСКУСИЈОМ

Како би се стекла што реалнија слика о капацитетима Управљача, осим што су одабрани различити типови заштићених подручја од националних паркова до заштићених станишта, изабрани су и различити управљачи од јавних предузећа, па до школских установа и цркава. Од дванаест одабраних Управљача шест су Јавна предузећа, два Друштва са ограниченом одговорношћу, два Туристичке организације, Основна школа, Удружење грађана и Српска православна црква. Можемо приметити да половину одабраних управљача (6) чине Јавна предузећа. Према подацима из 2014. године Јавни сектор управља са 92,45%, а приватни са 5,49% укупне површине заштићених подручја, док 2,06% заштићених површина нема управљача (Ђорђевић, I. *et al.*, 2014).

Анализом Упитника које су доставили одабрани Управљачи, констатовано је да њих шест од дванаест има усвојене планове управљања, који се успешно спроводе. Поређењем категорије заштите утврђено је да од

5 У складу са Законом о заштити природе (2010), члан 50., Заштићена природна добра се уписују у Регистар заштићених природних добара, који представља електронску базу података о заштићеним подручјима, подручјима под претходном заштитом, заштићеним врстама и покретним заштићеним природним документима и води се као централни и покрајински. Централни регистар заштићених природних добара за територију Републике Србије води Завод за заштиту природе Србије, док Покрајински регистар заштићених природних добара за територију аутономне покрајине води Покрајински завод за заштиту природе који је дужан да податке о променама у регистру у року од 15 дана од дана евидентирања промене достави Заводу за заштиту природе Србије, ради уписа у централни регистар.

шест подручја која имају План управљања четири спадају у категорију добара од националног интереса које субвенционисхе држава и услов за доделу субвенције је одобрен Програм и План управљања. Два преостала подручја која имају усвојене Планове управљања, а спадају у III категорију заштите, налазе се на територији АП Војводине, а на основу резултата упитника се може закључити да имају добру сарадњу са локалном самоуправом и да 30% њиховог буџета су средства која издваја општина. Добијени резултати показују да планови управљања у заштићеним подручјима углавном не постоје или се адекватно не примењују.

Према Budowski, G., Mac Farland, C. (1982), генерално у свету постоји проблем разумевања, као и проблеми у примени планова управљања „до сада, ситуација је најчешће била таква да општи, менаџмент и развојни планови имају тенденцију да скупљају прашину или у најбољем случају имају минималну примену, упркос огромним националним, а често и међународним напорима који се улажу како би побољшали њихову припрему“.

Резултати експертског интервјуа наглашавају додатне проблеме везане за планове управљања „неоиходно је йоседно издвојити Националне йаркове који йренушно немају важеће Планове уйрављања, јер су у йериоду од 2010. до 2012. исйекли йланови за све йаркове, а нови нису донети јер се чека усвајање закона о Националним йарковима, који је йредало да буде усвојен још 2011. йодине“ (руководилац Одељења за заштићена подручја и еколошку мрежу Министарства пољопривреде и заштите животне средине). С обзиром на то да закони ни до данас нису усвојени, а нови Планови управљања нису донети, од изузетног значаја је да постојећи План буде довољно флексибилан и да омогући прилагођавање управљања тренутној ситуацији. Према Thomas, L., Middleton, J. (2003), уколико није неопходно да се уради План управљања, као што је то у случају Националних паркова од којих се то не тражи, или се не могу припремити у времену и са расположивим ресурсима, може се спровести скраћени облик процеса планирања управљања и припремити привремени план. Његова улога је да усмери Управљача на одговарајуће и прихватљиве активности до оног тренутка када се може припремити комплетан план.

Основни проблем који се наводи у упитницима, а са којим се суочавају Управљачи заштићених подручја у Србији, је недостатак финансијских средстава. Од дванаест одабраних управљача, њих 11 наводи да се суочава са овим проблемом. Да се ситуација у овој области годинама није мењала потврђују и резултати ранијих истраживања (Томићевић, Ј., 2005; Томићевић, Ј. *et al.*, 2010, Томићевић, Ј. *et al.*, 2011), у којима се наводи да већина заштићених подручја у Србији трпи због неадекватног финансирања, као и слабих институционалних и кадровских капацитета.

Једном годишње Влада Републике Србије доноси *Уредбу о расйорегу и коришћењу средстава за субвенционисање заштићених йриродних добара од националног интереса* (у даљем тексту Уредба), на основу које се утврђује распоред, услови и начин коришћења средстава за субвенционисање заштићених природних добара од националног интереса која су одређена

Законом о буџету Републике Србије. У добра од националног интереса, која кроз субвенције финансира и држава из буџета, спадају добра I и II категорије која проглашава Влада Републике Србије. Према речима представника Министарства „расподелу Уредбом ојредељених средстава врши Министарство надлежно за области заштићене природе, а на основу програма ујрављања заштићеној подручја на који је министарство дало сагласност у складу са законом“ (руководилац Одсека за заштићена подручја Министарства пољопривреде и заштите животне средине). Подручја од националног интереса која су у директној надлежности Министарства има 68, од тога 5 националних паркова, 4 парка природе, 7 предела изузетних одлика, 19 споменика природе и 33 строга, општа и специјална резервата природе (www.mpzps.gov.rs).

Резултати добијени путем експертског интервјуа показују да проблеми финансирања заштићених подручја у Србији и даље постоје, али да је данас ситуација знатно боља, а с обзиром на то да се сада за те потребе из републичког буџета издвајају знатно већа средства. Представници Министарства истичу да се „са доношењем Закона о заштићеној природи Србије 2009. године, издвајају знатно већа средства из буџета Републике Србије за заштићена подручја. Количина средстава се из године у годину повећава, па је тако 2010. године на основу Уредбе ојредељено 35 000 000,00 РСД за 50 заштићених подручја, а Уговор је потписан са 30 Ујрављача. У априлу 2015. године, Уговор је потписан са 37 Ујрављача, а укупна ојредељена средства су 210 000 000,00 РСД. Додела субвенција врши се по захтеву за доделу средстава субвенција за заштићена природна добра од националног интереса које ујрављачи подносе на основу обавештења министарства. Средства се ојредељују на основу програма ујрављања за текућу годину, али је неопходан услов да постоји План ујрављања и извештај о реализацији програма ујрављања за претходну годину“ (руководилац Одсека за заштићена подручја Министарства пољопривреде и заштите животне средине).

Овом приликом важно је истаћи да на сајту Завода за заштиту природе Србије (www.zzps.rs), за разлику од Државног завода Републике Хрватске, не постоји ни једна информација везана за Планове управљања заштићеним подручјима. Стање у Србији, а везано за планове управљања је такво да информација нема ни на сајту Министарства пољопривреде и заштите животне средине (www.mpzps.gov.rs), а које је задужено за давање сагласности и у складу са Законом учествује у изради планова управљања заштићеним подручјима.

Једна од законских могућности за обезбеђивање финансијских средстава за потребе заштићеног подручја је накнада која се плаћа управљачу за коришћење заштићеног подручја, а на основу Одлуке о накнадама за коришћење заштићеној подручја коју доноси Управљач у складу са чланом 70. Закона и Уредбом о оближним критеријумима, начину обрачуна и поступку наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја („Службени гласник РС”, број 43/10). На ову Одлуку управљача којим се утврђује висина, начин обрачуна и плаћања накнаде за коришћење заштићеног подручја сагласност даје Министарство за национални парк и заштићено подручје проглашено

актом Владе, а орган надлежан за послове заштите животне средине аутономне покрајине, односно орган надлежан за послове заштите животне средине јединице локалне самоуправе за заштићено подручје проглашено актом надлежног органа аутономне покрајине, односно надлежног органа јединице локалне самоуправе. У складу са Законом, управљач је дужан да средства остварена наплатом накнаде користи за заштиту, развој и унапређење заштићеног подручја, односно за спровођење плана и програма управљања.

Када је у питању Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја, само један од дванаест одабраних управљача успешно спроводи ову Одлуку и притом се сврстава у подручје од националног интереса. Проблеми који се наводе су да одлука није усвојена, да не постоји сагласност надлежног Министарства или да постоје проблеми у спровођењу одлуке. Све ово говори о недостатку капацитета управљача и надлежних државних институција, неажурности доносилаца одлука, као и слабој сарадњи са локалним становништвом односно корисницима заштићених подручја.

Велики проблем управљачима представља непостојање сагласности Министарства на Одлуку о накнадама, јер се у том случају ова средства не могу остварити нити искористити у заштити. Подршку Владе и надлежног Министарства оцењују најнижом оценом (0) од дванаест одабраних управљача њих шест, жале се на мањак комуникације, одсуство сарадње и сваког вида подршке. Подршка Завода за заштиту природе се углавном оцењује високом оценом, мада је приметно да су Управљачи са територије АП Војводине задовољнији, док су они са територији уже Србије мање задовољни, па чак имају и негативно мишљење о сарадњи са Заводом. На сајту Министарства пољопривреде и заштите животне средине, које је надлежно за област заштите природе, не постоји нити једна лако доступна информација која се односи на заштићена подручја у Србије, што између осталог потврђује оправданост незадовољства управљача.

Све чешће се као важно питање у управљању заштићеним подручјима, наводи питање учешћа јавности у процесу доношења одлука. Још се на IV IUCN Светском конгресу о националним парковима и заштићеним подручјима одржаном у Каракасу, Венецуела, позива на повећање учешћа заједница и људског капитала у доношењу одлука за заштићена подручја у циљу побољшања њиховог управљања (IUCN, 1993).

Истраживања спроведена у овој области (Томићевић, Ј., 2005; Томићевић, Ј. *et al.*, 2010; Томићевић, Ј. *et al.*, 2011) показују да постоје позитивни помаци према укључивању шире јавности, пре свега локалног становништва, у процес управљања заштићеним подручјима у Србији. Резултати студије случаја из Националног парка Тара, за коју су истраживања реализована 2004. године, показују да постоји спремност локалног становништва и управе парка на сарадњу, али је за њену успешну реализацију неопходна подршка државе и одговарајућа средства за подизање капацитета управљача (Томићевић, Ј. *et al.*, 2012). Резултати истраживања реализованих за потребе овог рада показују да седам од дванаест управљача има добру сарадњу са локалном заједницом која се углавном остварује

реализацијом заједничких пројеката, док се само у случају једног управљача наводи да је локална заједница директно укључена у процес доношења одлука које се односе на управљање заштићеним подручјем. Један управљач наводи да раде на едукацији локалног становништва, пружају им помоћ око продаје њихових производа, као и да учествују у развоју сеоског туризма. Постојање проблема у сарадњи са локалним становништвом истичу четири управљача, притом се проблем отпад и стварање дивљих депонија наводи као основни проблем, али је потребно нагласити да не постоји адекватан начин одлагања отпада тј. није решен проблем одношења смећа. Сарадњу са локалним становништвом нема два од дванаест управљача, док је у једаном случају сарадња тек започета иако је заштићено подручје основано сада већ далеке 2001. године, а притом управљач своје капацитете оцењује највишом оценом (5).

Опште је прихваћено мишљење да је за остваривање дугорочних циљева очувања подршка свих заинтересованих страна значајан и незаобилазан фактор, али се исто тако слажу да је за њено остваривање неопходно да управљачи уложе велике напоре, а да би се то остварило за то је потребно значајно повећање њихових капацитета.

6. ЗАКЉУЧЦИ

Заштићена подручја, не представљају само одговор на глобалну потребу за очувањем биодиверзитета, већ све чешће постају значајан инструмент за развој локалних заједница. Интеграција еколошких и социјалних циљева уз препознавање потреба локалног становништва, које заузврат даје подршку, пристаје на сарадњу и има легитиман однос са управљачем, представља чврсту базу за дугорочно, одговорно и одрживо управљање заштићеним подручјем.

Уколико не постоји општи план управљања, активности заштите, развоја и коришћења парка догађају се случајно, често као одговор на политичке притиске, придајући мало важности последицама за будућност. Резултат ће највероватније бити изгубљена прилика и неповратна штета почињена на ресурсима и вредностима парка. Међутим, изузев подручја од националног интереса, управљачи већине заштићених подручја у Србији нису заинтересовани, нити упознати са значајем, важношћу и могућностима које пружају Планови управљања. Резултати истраживања спроведног за потребе овог рада показују да управљачи углавном немају Планове управљања, или су у припреми, али је исто тако важно нагласити да је њихова реализација на изузетно ниском нивоу и тамо где постоје.

Како би се ситуација значајније изменила, неопходна је већа подршка државних институција задужених за област заштите природе, а пре свега Завода за заштиту природе и надлежног Министарства управљачима, а везано за потребу израде Планова управљања. Потребна је већа транспарентност, иницијатива, комуникација, смернице које ће им помоћи да схвате зашто је неопходно припремити, али пре свега имплементирати планове управљања. Али да би до тога дошло, доносиоци одлука морају да

схвате да заштићена подручја не представљају само важне инструменте очувања биодиверзитета, него садрже и огроман потенцијал социјалног и економског развоја, па из тог разлога могу бити врло значајна за рурална и неразвијена подручја којих у Србији има много.

ЛИТЕРАТУРА

- Budowski, G., Mac Farland, C. (1982): Keynote address: The Neotropical Realm. In: McNeely and Miller (1982): *National Parks, Conservation and development. Proceedings of the World Congress on National Parks and Protected Areas*. Smithsonian Institution Press, Washington DC, USA.
- Dudley, N. (2008): *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp
- Ђорђевић, I., Nonić, D., Nedeljković, J. (2014): Management of protected areas in Serbia: types and structure of managers. *Agriculture and Forestry*, Vol. 60. Issue 2: 137-155, Podgorica.
- IUCN (1994): *Guidelines for Protected Areas Management Categories*. IUCN, Cambridge, UK and Gland, Switzerland. 261pp.
- IUCN (1993) *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland.
- IUCN (1992). *Caracas Action Plan*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Lockwood, M., Worboys, G., Kothari, A. (eds.) (2006): *Managing protected areas, a global guide*, IUCN, Earthscan in the UK AND USA.
- Lockwood, M. (2006): *Management Planning*. In: , M., Worboys, G., Kothari, A. (eds.) (2006): *Managing protected areas, a global guide*, IUCN, pp. 292-327.
- Martinić, I. (2010): *Upravljanje zaštićenim područjima prirode - planiranje, razvoj i održivost*. Šumarski fakultet, Sveučilište u Zagrebu.
- MacKinnon, J., MacKinnon, K., Child, G. and Thorsell, J. (1986): *Managing Protected Areas in the Tropics*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Meuser, M., Nagel, U. (1991): Expert inneninterviews Vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Garz D, Kraimer K (eds) *Qualitativ-empirische Socialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. WestdeutscherVerlag, Opladen, pp 441-471.
- Sekulić, G (2011): *Owerview of the national system of protected areas in Serbia: Recommendations for the Implementation of IUCN Protected Area Management Categories*. Master Thesis of the Mangement of Protected Area's Programme, University of Klagenfurt.
- Tomićević, J. (2005): *Towards Participatory Management: Linking People, Resources and Management*. A Socio-Economic Study of Tara National Park. Culterra, Schriftenreihe des Instituts für Landespflege der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Heft 43, p.186.
- Tomićević, J., Bjedov, I., Shannon, M. A., Obratov-Petković, D. (2012): *Understanding Linkages Between Public Participation and Management of Protected Areas – Case Study of Serbia*, In: Ishwaran, N. (Ed.) *The Biosphere*, InTech - Open Access Publisher, Rijeka, Croatia:131- 142.
- Tomićević, J., Bjedov, I., Obratov-Petković, D., Milovanović, M. (2011): *Exploring the park-people relation: collection of Vaccinium myrtillus l. by local people from Kopaonik National park in Serbia*, *Environmental management*, 48 (4):835-846.
- Tomićević, J., Shannon, M. A., Milovanović, M. (2010): *Socio-economic impacts on the attitudes towards conservation of natural resources: Case study from Serbia*, *Forest Policy and Economics* 12: 157-162.

- Clarke, R., Mount, D. (1998): *Management Plans and Planning: a guide*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.
- Thomas, L., Middleton, J. (2003): *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. ix + 79pp.
- (CBD, 2014) The fifth national report to the United Nations Convention on Biological Diversity (2014), Republic of Serbia Ministry of agriculture and environmental protection.
- Закон о заштити природе „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010.
- Уредба о распореду и коришћењу средстава за субвенционисање заштићених природних добара од националног интереса у 2014. години „Службени гласник РС“, бр. 24/14.
- Уредба о ближим критеријумима, начину обрачуна и поступку наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја („Службени гласник РС“, број 43/10).
- <http://www.eko.minpolj.gov.rs/> (приступљено мај 2015)
- <http://www.mpzs.gov.rs/> (приступљено мај 2015)
- <http://www.zzps.rs> (приступљено мај 2015)
- <http://www.dzsp.hr> (приступљено мај 2015)
- <http://www.mzoip.hr/> (приступљено мај 2015)

THE IMPORTANCE OF MANAGEMENT PLANS IN THE MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS IN SERBIA

*Ivana Jelić
Jelena Tomićević Dubljević*

Summary

Today there are different concepts and types of protected area planning, and the key issue is to draw up and develop the best strategy for managing available resources, which will meet both ecological and economic criteria of development. The need for active management of protected areas has become clear after it was empirically shown that preservation of an area cannot be achieved by mere proclamation of its protection. It is necessary to bring about effects on the activities taking place in the area.

Management plans identify key functions or values of protected areas, clearly define management objectives to be fulfilled and suggest activities to be carried out. It is a tool that should be used every day when organizing successful operation of protected area workers and achieving the clear objectives of the protected area management.

The aim of this paper was to point to the importance of developing and implementing management plans for protected areas, to analyze the current situation in this field in Serbia and to identify the drawbacks and problems that should be addressed in order to increase the managing capacities and make the management more efficient.

A group of 12 managers was selected from two of special nature reserves, national parks, natural monuments, protected habitats, landscapes of exceptional quality and nature parks. The results of a conducted survey formed the basis for the analysis of the current situation in this field made on the case of the selected managers. Besides the survey, expert interviews were conducted with the representatives of the Ministry responsible for the field of nature protection. The aim of the expert interview was to obtain the most accurate information possible and to provide a broader understanding of the process of developing, launching and implementing of management plans. The managers of most protected areas in Serbia are not interested or familiar with the role, importance and possibilities offered by management plans. The research results show that managers generally do not have management plans, or the plans are in preparation, but it is also important to emphasize that even if they exist, their implementation is at a very low level.

For long-term sustainability of protected areas it is important to establish cooperation with the local community, because, regardless of ownership, it can be proved from experience that the success of the management of protected areas largely depends on the support of local communities.