



Izveštaj Ekološkog centra „Stanište” pokazuje da nacionalni ciljevi povećanja zaštićenih površina nisu postignuti...

## Status zaštite i finansiranje zaštićenih područja prirode

Zaštićena područja prirode su javni prostori i važni razvojni resursi, koji lokalnoj i široj zajednici pružaju pogodnosti od javnog značaja. Ova područja čuvaju biološku raznovrsnost, prečišćavaju vazduh i vodu, štite od poplava, erozije, požara, biljnih bolesti i posledica klimatskih promena. Povoljno utiču na kvalitet zemljišta i hrane, na fizičko i psihičko zdravlje, u njima boravimo, rekreiramo se, pronalazimo lepotu i smisao, obrazujemo se. Ne postoji tačan podatak, ali se procenjuje da prirodna područja Srbije pružaju usluge vredne više desetina, možda i stotina miliona evra godišnje.

Značajan deo našeg društva ove pogodnosti koje dobija od prirode, na žalost, ne vrednuje, ne vidi ih ili zanemaruje, a mnogo veću važnost pridaje pojedinačnim koristima i ličnim interesima, koje može zadovoljiti u prirodi. U tome prednjače vlasti na svim nivoima. Umesto da afirmišu očuvanje ovih vrednosti, one najviše podstiču društvo na uzimanje od prirode, egoizam i bezobzirnost. Posledice takvog nipoštaštavanja prirode vidljive su u svim elementima njene zaštite – u uspostavljanju, sprovođenju, finansiranju, odlučivanju, izveštavanju.

Nacionalni ciljevi povećanja zaštićenih površina nisu postignuti. Prostornim

planom Republike Srbije za period 2010–2020. godine i Nacionalnim programom zaštite životne sredine predviđeno je da 2012. godine pod zaštitom bude deset odsto državne teritorije, a do 2020. godine 12 odsto. Međutim, zaštićena površina je od sredine 2000-tih stagnirala duže od decenije na šest odsto, čak se povremeno i smanjivala, da bi se tek poslednjih godina povećala na oko 7,6 odsto.

Postoji praksa dugogodišnjeg izbegavanja proglašenja zaštite. Trenutno oko 50 područja čeka na proglašenje, što nove zaštite, što revizije postojeće, na svim nivoima vlasti, neka duže od decenije. Čest razlog je što donosioci odluka ne vide zaštitu prirode kao novu razvojnu priliku, već kao kočnicu razvoja i ograničenje koje ugrožava ostvarenje ciljeva nekih interesnih grupa. Iz istog razloga postoje zahtevi za smanjenje zaštićene površine, čak za ukidanje zaštite. Drugi razlog za izbegavanje proglašenja je što vlasti jednostavno ne žele da plaćaju zaštitu.

Na osnovu rezultata ranijih istraživanja, kontakata sa organima vlasti, upravljačima zaštićenih područja i udruženjima građana koja se bave zaštitom prirode, uočili smo postojanje nekoliko važnih problema i teškoća. Kako bismo utvrdili stanje i ispitali primenu nekih odredbi Zakona o zaštiti

prirode, u periodu novembar 2020. – mart 2021. godine, sproveli smo istraživanje. Početna ideja bila je da ispitamo koliko osnivači i upravljači zaštićenih područja ispunjavaju zakonske obaveze po pitanju sprovođenja mera zaštite i finansiranja. Od organa vlasti na svim nivoima tražili smo dokumente. Ti organi su Ministarstvo zaštite životne sredine, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine, Pokrajinski zavod za zaštitu prirode i svih 145 opština i gradova na području centralne Srbije i AP Vojvodine. Od dokumenata tražili smo izveštaje o ostvarivanju godišnjeg programa upravljanja za 2017, 2018, 2019, i 2020. godinu, koje su upravljači dužni da dostave nadležnom organu nivoa vlasti koji je zaštitu i proglasio, kao i dokumente u vezi finansiranja. Nakon analize zaključujemo sledeće:

### Registar zaštićenih područja nije dovoljno pouzdan, ni javno dostupan

U Centralnom registru, koji vodi Zavod za zaštitu prirode Srbije, zaobeleženo je 469 zaštićenih područja. Kategorisanih područja ima 289, i to njih 198 su proglasile lokalne samouprave (od toga 122 su pojedinačna stabla i grupe stabala, područja manja

od hektara), zatim 89 koja su proglasile republičke, i dva pokrajinske vlasti. Ostalo su nekategorisana područja, uglavnom zaštićena još samo formalno – proglašena pre 1991. godine, zatim na teritoriji AP Kosovo i Metohija, kao i ona u postupku revizije ili skidanja zaštite. Stanje je utvrđeno u martu 2021. godine, nakon pretrage na sajtu Zavoda, odgovora po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja i neposrednim uvidom u „papirni” oblik Registra u sedištu Zavoda.

U Registru za sva područja nedostaju podaci o kategoriji, a kod većeg broja njih o aktu proglašenja i upravljaču, naročito za nekategorisana područja. Postojeći podaci nisu dati u obliku pogodnom za pretragu po kriterijumima, na primer, po azbučnom redu naziva područja, godini proglašenja, po kategoriji i vrsti zaštite, upravljačima, površini, statusu, tako da je korišćenje elektronskog oblika Registra otežano.

### Bez izveštaja upravljača

Veliki broj opština i gradova, koji su proglasili zaštićena područja, nemaju izveštaje upravljača. Stanje na republičkom nivou je povoljnije. Iz izveštaja se ne mogu odrediti efekti finansiranja.

U skladu sa Zakonom, upravljač zaštićenog područja donosi Plan upravljanja za period od deset godina. Plan sadrži prikaz prirodnih vrednosti

i resursa, ocenu stanja životne sredine, pregled faktora ugrožavanja, ciljeve zaštite, ocenu uslova za ostvarivanje tih ciljeva, aktivnosti i mere zaštite, održavanja i unapređenja, plan finansiranja i druge podatke. Ovi planovi ostvaruju se godišnjim programima upravljanja. Na kraju, upravljač dostavlja Izveštaj o ostvarivanju godišnjeg programa upravljanja nadležnom organu onog nivoa vlasti koji je zaštitu proglasio.

Od 74 opštine i grada koji su proglasili ukupno 199 zaštićenih područja prirode (198 kategorisanih i jedno nekategorisano, uspostavljeno 1974. godine, jedino takvo za koje nam je dostavljen izveštaj), samo njih 16 ima sve izveštaje, za sve godine i sva zaštićena područja, ukupno 66 područja. Još 8 opština i gradova ima bar jedan izveštaj za bar jedno područje, što je ukupno između 71 i 77 područja, za koja lokalne samouprave koje su ih proglasile imaju izveštaj u periodu 2017–2019. Da nema nijedan izveštaj ni za jedno područje potvrdila je 21 lokalna samouprava, dok njih 20 nije odgovorilo na zahtev, ili nije dostavilo izveštaje bez obrazloženja da li ih poseduju. Nadležni u čak devet opština i gradova odgovorili su da nemaju zaštićena područja proglašena aktom lokalne samouprave, iako je registrovano da ih imaju.

Na republičkom nivou je stanje povoljnije. Od 89 područja proglašenih

aktom republičkih vlasti, Ministarstvo zaštite životne sredine ima 80 izveštaja za 2020. godinu. Izveštaji su detaljni, informativni, dobro osmišljeni, ujednačeni za sva područja, sadrže propisane elemente i podaci su uporedivi.

Veliki nedostatak je što izveštaji nisu javno dostupni, ne objavljuju se na sajtu Ministarstva ili Zavoda. Takođe, nedostaje prikaz aktivnosti iz ugla ostvarenja ciljeva zaštite, tako da se ne može odrediti koliko je konkretna aktivnost doprinela ostvarenju nekog cilja, niti kakvi su krajnji efekti finansiranja (na primer, u izveštajima se navodi koliko je kilometara granice područja obeleženo, ali nema podatka da li je to dovoljno u odnosu na to koliko je potrebno obeležiti, itd).

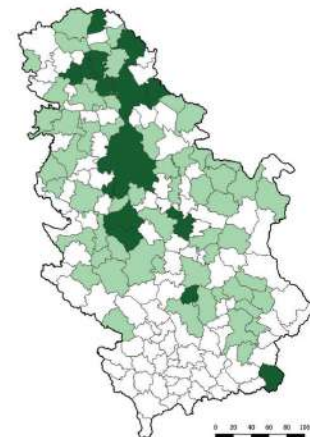
### Izveštaji netransparentni i neusaglašeni sa drugim dokumentima

Opštine i gradovi retko finansiraju zaštićena područja koja su sami proglasili, izveštaji upravljača su finansijski netransparentni i neusaglašeni sa drugim dokumentima.

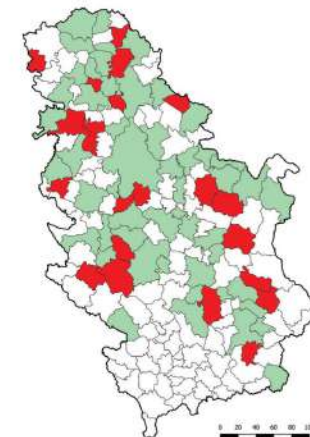
Tek između 21 i 27 odsto opština ili gradova iz budžeta finansira zaštićena područja koja su sami proglasili. Od 74 lokalne samouprave, tek njih 18 je to činilo u 2017. godini, 16 u 2018. godini, a u 2019. godini njih 20. I broj finansiranih područja je veoma nizak. U istom periodu, tek 62 do 66 područja dobijala su sredstva iz lokalnog budžeta, što je manje od trećine od svih područja.

Međutim, ovi podaci se ne mogu naći u izveštajima upravljača, već samo u drugim dokumentima, završnim računima budžeta i izveštajima o korišćenju sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Razlog je što većina izveštaja ne sadrži finansijski deo. Od 71 izveštaja za 2019. godinu, samo 26 njih, ili nešto više od trećine, imalo je i finansijski deo, sa pregledom izvora prihoda i vrstama rashoda sa iznosima primljenih i utrošenih sredstava. Finansijski deo je nepouzdan čak i kada se nalazi u izveštaju, tako da su podaci iz samo četiri izveštaja usaglašeni sa podacima iz završnih računa budžeta i izveštaja budžetskih fondova.

Upoređivanjem svih dokumenata može se utvrditi da su u 2017. godini



JLS koje imaju sve izveštaje za sva ZP koja su proglasila



JLS koje nemaju nijedan izveštaj za ZP koja su proglasila

na zaštitu prirode lokalne samouprave utrošile nešto više od 246 miliona dinara zbirno, naredne godine 157 miliona, a 2019. godine 235 miliona dinara. Treba napomenuti da je ovaj iznos upitan, jer su u njega uračunati i iznosi potrošeni iz nekih lokalnih budžeta za aktivnosti za koje se, zbog nedovoljne transparentnosti, ne može pouzdano utvrditi da li se zaista radi o merama zaštite prirode ili (na primer, iz Fonda za zaštitu životne sredine Grada Jagodine u 2019. godini potrošeno je 52 miliona dinara na aktivnost „Održavanje zelenih površina na zaštićenim prirodnim dobrima“). Po utrošenom iznosu prednjači Grad Beograd, sa između 105 i 215 miliona dinara godišnje, za 36 područja koje je proglasio, zbirne površine oko 6000 hektara. Značajnije iznose su potrošili još Novi Sad, Subotica i Pančevo.

Stanje je nešto bolje na republičkom nivou. U 2020. godini Ministarstvo zaštite životne sredine finansiralo je 80 od 89 zaštićenih područja proglašanih aktom republičkih vlasti, sa ukupno 225 miliona dinara, uključujući i nacionalne parkove. Treba naglasiti da se iz republičkog budžeta za 80 zaštićenih područja zbirne površine oko 600.000 hektara, izdvaja gotovo isti iznos kao iz budžeta Grada Beograda za 100 puta manju zaštićenu površinu. Da li se javni novac zaista troši za zaštitu prirode, da li su ulaganja racionalna i dovoljna, ne može se pouzdano reći, jer godišnji izveštaji (kada i postoje) nisu transparentni.

### Da li je zaštitna prirode samo trošak?

Pored glavnih zaključaka i problema, važno je istaći i sledeće nalaze.

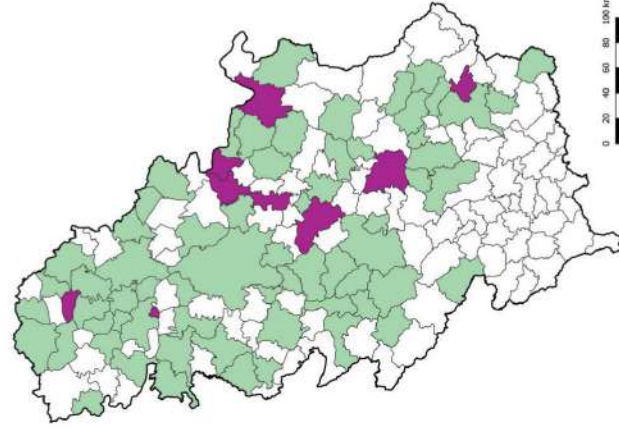
Upravljači zaštićenih područja često su javna preduzeća i druge ustanove čija osnovna delatnost nije u vezi sa zaštićenom prirodom, čak je u suprotnosti sa njom. Zbog nedovoljne finansijske podrške, ali i nemotivisanosti da se zaštićenom prirode suštinski bave, da zaštićeno područje učine finansijski održivim, neki upravljači u izveštajima o poslovanju naglašavaju da je zaštita prirode jedina delatnost u kojoj imaju gubitak i da je finansiraju iz drugih delatnosti. Ovo stvara utisak da je zaštita prirode samo trošak.

Javnost praktično ne učestvuje u odlučivanju. U izveštajima o ostvarivanju programa upravljanja, veoma retko se nalaze informacije o partnerstvu sa lokalnim ekološkim udruženjima građana, ili učešću javnosti u odlučivanju o tome koje aktivnosti će se uvrstiti u godišnje programe.

Na posletku, Strategija biološke raznovrsnosti je istekla 2018. godine, a nova još nije završena. U aprilu ove godine Ministarstvo je pokrenulo javnu raspravu o nacrtu izmena Zakona o zaštiti prirode, koja nije bila dovoljno otvorena za mišljenja svih zainteresovanih strana. Nacrt predviđa rešavanje problema izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, ali istovremeno ostavlja veliki prostor da se praksa nastavi ukoliko se za određeni projekat proglaši „opšti i nacionalni značaj“. Predviđa se i uvođenje ocene prihvatljivosti, složenog postupka i potpune novine u pravnom sistemu. To jeste moćan instrument za zaštitu prirode, ali da bi se obezbedila njegova primena, neophodne su šire konsultacije i razumljivija zakonska rešenja. Ovo su bili razlozi da grupa ekoloških organizacija traži obustavu ovog i pokretanje izrade novog nacrta Zakona.

### Preporuke

Osnovna ideja našeg istraživanja bila je da utvrdimo koliko organi vlasti



**JLS koje su odgovorile da nemaju ZP iako ih po registru imaju**

i upravljači zaštićenih područja ispunjavaju zakonom propisane obaveze, pre svega u sprovođenju mera zaštite i finansiranju, i ponudimo preporuke modela upravljanja, finansiranja i učešća javnosti u planiranju i sprovođenju zaštite prirode. Nedostatak zakonom propisanih dokumenata, njihova netransparentnost i nedostupnost uslovljavaju da su odstupimo od prvobitnog plana i ponudimo drugačije preporuke.

Izmenama Pravilnika o sadržaju i načinu vođenju Registra zaštićenih prirodnih dobara („Službeni glasnik RS” broj 81/2010), propisati način vođenja i javnu dostupnost elektronskog oblika Registra, sa mogućnošću pretrage po kriterijumima, kao što su azbučni red naziva područja, godina proglašenja, kategorija i vrsta zaštite, upravljač, površina, opština/grad, status zaštite (aktivna, u reviziji ili skidanje).

- Ministar treba da donese akt kojim će propisati sadržaj i obrazac izveštaja o ostvarivanju programa upravljanja za zaštićena područja proglašena aktom lokalne samouprave, sa obavezanim finansijskim delom. Propisati da se na svim nivoima u izveštajima sprovedene aktivnosti iskazuju iz ugla ostvarenih ciljeva i potreba zaštite.

- Izmenama Zakona o zaštiti prirode propisati obavezu upravljačima zaštićenih područja da izveštaje dostavljaju ne samo organu lokalne samouprave, već i organima AP Vojvodine i Republike Srbije.

- Godišnje Programe upravljanja i Izveštaje o ostvarivanju programa upravljanja svih zaštićenih područja, bez obzira na kategoriju, javno objaviti na sajtovima republičkog i pokrajinskog Zavoda za zaštitu prirode.

- Izmenama zakona o zaštiti prirode obezbediti suštinsko učešće javnosti u odlučivanju i izveštavanje u vezi politike zaštite prirode na svim nivoima.

- Na sajt Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode vratiti nedavno skintu stranicu „Područja u postupku zaštite“, sa detaljnim podacima o ovim područjima i predloženim studijama zaštite. Umesto postojeće, istu takvu stranicu otvoriti i na sajtu Zavoda za zaštitu prirode Srbije. ■