

СТАТУС И ФИНАНСИРАЊЕ ЗАШТИТЕ ПРИРОДЕ У СРБИЈИ НА РЕПУБЛИЧКОМ НИВОУ

Резултати истраживања (2024)



8,4% државне територије (око 743 хиљаде хектара) је под заштитом. Од 2017. године бележи се пораст површине, након деценије стагнације.

12% државне територије планирано је да до 2020. године буде под заштитом. Национални циљеви повећања заштићених површина нису постигнути.

39. место од 40 европских држава заузима Србија са тим постотком заштите, по подацима са сајта <https://www.protectedplanet.net/>

94% заштићене површине (око 700 хиљада хектара) проглашено је на републичком нивоу. Зато Министарство животне средине има највећу одговорност за заштиту природе.

По подацима са сајта Protected Planet, Србија је на 39. месту од 40 европских држава по постотку државне територије под заштитом природе. Тек недавно смо достигли 8% државне територије под заштитом, од планираних 12%. Поступци заштите природе трају просечно 8 година. По извештајима управљача, у заштићеним подручјима која су прогласиле републичке власти, заштита се финансира највише из сече шуме. Иако управљачи редовно шаљу Министарству квалитетне годишње извештаје о спроведеним мерама заштите, ови документи нису доступни јавности. Модел управљања заштићеним подручјима треба хитно мењати. Да ли је заштита природе жртва економских интереса других сектора?

Заштита природе започела је у Србији половином 20. века. Средином 1970-тих је површина државне територије под заштитом достигла 3%, да би до почетка овог века досегла 4,6%. Просторним планом Републике Србије за период 2010–2020, и Националним програмом заштите животне средине 2010–2019, предвиђено је 10% да буде под заштитом до 2012. године, а 12% до 2020. године. Међутим, заштићена површина је од средине 2000-тих поново стагнирала дуже од деценије на око 6%, да би тек последњих година достигла 8%.

У Србији је почетком 2024. године године забележено 314 категорисаних заштићених подручја природе, укупне површине око 743 хиљада хектара, што је 8,4% државне територије. По

подацима са сајта Protected Planet, Србија је од 40 европских држава на 39. месту – мањи постотак заштићене територије има једино Босна и Херцеговина.

Од 314 подручја, Скупштина и Влада Србије заједно су прогласиле 99 подручја, укупне површине око 700 хиљада хектара, што је 94% од укупне заштићене површине у Србији. Уједно су то и најзначајнија подручја, тако да републички органи власти имају највећу одговорност за заштиту природе.

У систему заштите природе, на свим нивоима власти, постоје озбиљни проблеми у свим елементима – у успостављању, евидентирању подручја, спровођењу и финансирању мера заштите, затим у одлучивању, учешћу јавности, те у извештавању.



51 подручје природе планирано је да се заштити до краја 2020. године. Само 22 су заиста и заштићена до почетка 2024. године.

8 година просечно траје поступак заштите природе у Србији. То смо утврдили анализом докумената за 45 подручја за која је поступак окончан у периоду 2017–2023.

2,6 година просечно траје израда студија заштите, коју припремају републички или покрајински завод за заштиту природе.

2,5 година просечно треба Министарству животне средине да након завршетка студије заштите на сајту објави обавештење о покретању поступка заштите.

3 године треба органима власти да прогласе заштиту, након објаве обавештења на сајту Министарства (за 45 последње проглашених то је у 28 случајева била Влада Србије)

(I) Поступци успостављања заштите природе трају предуго – око 8 година

Један од разлога зашто не успевамо да постигнемо сопствене циљеве је дужина поступака успостављања заштите. По Просторном плану Србије, до краја 2020. године планирана је заштита 51 подручја веће површине, која су могла значајније повећати проценат територије под заштитом. До почетка 2024. године, дакле више од три године након истека рока важења плана, заштита је проглашена само на 22 подручја. За нека од планираних подручја поступак заштите је у току, док за нека, никад није ни покренут.

На сајту Министарства заштите животне средине, као и републичког и покрајинског завода за заштиту природе, јавно су доступни документи за 45 већих подручја (не рачунајући појединачна стабла), код којих је у последњих седам година завршен поступак заштите и усвојене одлуке о заштити. То су углавном подручја која је прогласила Влада Србије. Прегледом ових докумената утврдили смо да **ПОСТУПАК УСПОСТАВЉАЊА ЗАШТИТЕ ПРИРОДЕ ПРОСЕЧНО ТРАЈЕ ОКО 8 ГОДИНА.**

Израда студије заштите: Први корак у поступку је израда студије заштите, коју припремају републички или покрајински завод за заштиту природе. Студија заштите садржи попис вредности, оцену њиховог стања, фактора који угрожавају вредности, предлог и границе режима заштите, као и мере заштите. На примеру 45 подручја, израда студије трајала је између једне и 10 година, просечно око 2,6 година. Дужина трајања овог корака може се поуздано утврдити за поступке које је водио Покрајински завод, јер су на сајту Завода доступни извештаји о раду за период 2010–2022, са подацима када је започет поступак, за које подручје и како је текао. На сајту републичког Завода постоје спорадични извештаји за године 2016–2019.

Покретање поступка заштите: Завршену студију Завод доставља на даље одлучивање Министарству

животне средине, Скупштини АП Војводине, или скупштинама општина и градова, у зависности од предложеног нивоа заштите. Поступак заштите покренут је када Министарство на свом сајту објави обавештење са изводом из студије заштите. Иако је то само техничко питање, јер се између завршетка студије и објављивања обавештења званично не врше никакве радње, објава се у пракси чека од неколико дана до осам година, а просечно 2,5 година. Од 45 подручја, само у 13 случајева обавештење о покретању заштите објављено је исте календарске године у којој је Завод послао студију органу одлучивања. Управо у овом „међузораку“ могуће су нетранспарентне радње и притисци који иду у прилог шумарству, рударству, пољопривреди, енергетици и другим секторима, а на штету заштите природе. Последњих година Министарство објављује обавештења приметно брже него што се то раније дешавало.

Одлучивање о заштити: Када се објави покретање поступка заштите, друга министарства, а обавезно министарства пољопривреде, шумарства, рударства и енергетике, јавност и корисници простора, дају сагласности и мишљења. Не постоји прописани рок за достављање ових сагласности и мишљења, те се на њих чека и годинама. На крају, врло често органи одлучивања (Влада Србије, Скупштина АП Војводине, скупштине општина и градова) оклевају или избегавају да усвоје одлуку о заштити и то може такође потрајати. Најкраћи забележени период трајао је три месеца, најдужи 6 година, а просечно око три године.

Да се стање неће променити ни у будућности, показују подаци за још 45 подручја која су у поступку заштите. Код ових подручја завршена је студија, објављено обавештење о покретању поступка, само се чека да органи власти донесу одлуку о заштити. Почетком 2024. године поступци за ових 45 подручја већ су трајали такође око 8 година. Када би се сва ова подручја одмах прогласила, заштита би се треутно повећала на око 10,5% државне територије.

(II) Извештаји квалитетни, али недоступни јавности

По Закону о заштити природе, Министарство животне средине дужно је да финансира мере и програме заштите у подручјима која су погласили Скупштина и Влада Србије, а управљачи тих подручја су дужни да Министарству доставе годишње извештаје о спроведеним програмима. Управљачи готово свих подручја Министарству редовно шаљу извештаје.

Истраживањем су обухваћени извештаји управљача за 2021. и 2022. годину. Седам од 99 подручја проглашено је 2023. године, а два 2022. године, тако да њихови управљачи нису могли да сачине и Министарству доставе извештаје. У 2021. години достављени су извештаји за 87 од 90 подручја, колико их је било у тој години, с тим што извештаји за два подручја нису садржали финансијски део. За 2022. годину, извештај је имало 89 од 92 подручја, сви са финансијским делом.

Извештаји су информативни, детаљни, добро осмишљени, имају прописану форму, уједначени за сва подручја тако да су подаци међусобно упоредиви. Финансиране активности разврстане су по поглављима – чуварска служба (зараде, опрема), одржавање (обележавање граница, инфотабле, мобилијар), управљање посетиоцима (едукација, промоције, штампани материјали), мониторинг заштићених врста, мере заштите. Извори финансирања воде се раздвојено – Министарство заштите животне средине, сопствена средства, остало, итд. Потребно је само додатно раздвојити неке приходе, на пример,

улазнице, донације од других министарстава или покрајинских секретаријата, као и боље описати шта је основна делатност управљача.

Недостатак је што не садрже податке о циљевима и потребама. Постоје подаци о спроведеним мерама, на пример, наведено је да је обележено „два километра граница“, или спроведен је „мониторинг пет врста“, али нема података колика је укупна дужина граница, колико је до сада обележено и колико још треба да се обележи, тако да нема могућности поређења и утврђивања ефеката финансирања.

Највећи недостатак извештаја је што нису јавно доступни. За праћење спровођења политике заштите природе неопходно је да јавност ове извештаје има на располагању. То би и органима власти ишло у прилог, јер сада ни оно што је добро урађено грађани не виде. Зато је тренутно један од важнијих циљева удружења грађана да се изборе за јавно објављивање на сајтовима оба завода за заштиту природе, или на сајту Министарства, свих докумената у вези заштите природе, за сва подручја у Србији.

(III) Заштита природе се углавном финансира из сече шуме, Министарство обезбеђује само око 14% финансијских потреба управљача

По извештајима управљача подручја која су прогласили републички органи, збирни приходи свих подручја у 2022. години износили су око 2,17 милијарди динара, што је око 18,5 милиона евра. Од тога највише, око

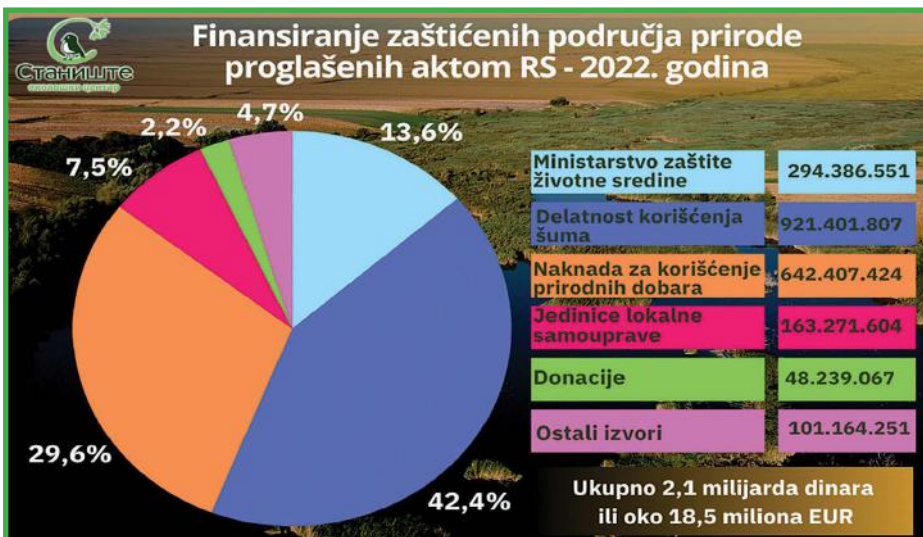
921 милион динара, или 42,4% укупних прихода, долази од основне делатност управљача, а то је највише сеча шуме. Ово је још израженије када се издвоје подаци за националне паркове. Ту је основна делатност управљача највећи извор, са око 700 милиона динара, или око 59% укупних прихода.

Парадокс је да се заштита природе доминантно финансира из сече шуме, и то у националним парковима још више него у осталим заштићеним подручјима. Основна делатност националних паркова требало би да је заштита природе, а не сеча шуме. Ово је јасан показатељ да национални паркови функционишу као свако друго шумарско предузеће, те да је неопходно увести другачији модел управљања и финансирања заштићених подручја.

Следећи извор прихода по обимности у 2022. години биле су накнаде за коришћење природних добара, са 642,4 милиона динара, или 29,6%, збирно за сва подручја. Овде спадају накнаде за обављање делатности у заштићеном подручју (угоститељство, туризам, рударство), затим накнаде за викендице, за употребу моторних возила, одржавање манифестација, улазнице, постављање објеката и друго.

Субвенције Министарства животне средине биле су око 294 милиона динара, и чиниле су само 13,6%, или мање од једне седмине укупних прихода. Остали приходи чинили су збирно 14,4% укупних прихода и ту спадају средства добијена од локалних самоуправа, других министарстава, затим од покрајинских секретаријата, кредита, позајмица и других извора.

Само 2,2% прихода су од донација (ЕУ пројекти, предузећа и друго) и забележени су у само 9 подручја – четири где је управљач из цивилног сектора (удружење грађана или верска организација), а пет из јавног (јавно предузеће или установа). С обзиром на то да је управљач из цивилног сектора у само 12 подручја, а у 82 подручја из јавног, закључујемо да удружења грађана, као управљачи, показују више иницијативе да до средстава дођу кроз пројекте и нејавне изворе, а да се управљачи из јавног сектора више ослањају на новац из јавних извора и основне делатности.



О МЕТОДОЛОГИЈИ ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање смо спровели у периоду септембар–децембар 2023. године, са циљем испитивања статуса и финансирања заштите у заштићеним подручјима природе која су основана одлуком републичких власти (националне паркове проглашава Скупштина Србије, а резервате, паркове и споменике природе Влада Србије). Метода коју смо одабрали је анализа докумената. Захтевом за приступ информацијама од јавног значаја, од органа власти тражили смо документе из којих смо добијали и обрађивали податке.

Од Завода за заштиту природе Србије тражили смо листу заштићених подручја природе по категоријама. Добили смо одговор да податке по таквом критеријуму не можемо да добијемо, тако да је једини начин за остваривање права био увид у централни регистар заштићених добара у седишту Завода за заштиту природе у Београду. Тражили смо и извештаје о раду оба Завода за заштиту природе, из којих се може видети када су започете израде студија заштите за свако заштићено подручје. На сајту Покрајинског завода за заштиту природе доступни су сви извештаји за период 2010–2022. На сајту Републичког завода доступни су само извештаји за период 2016–2018.

Од Министарства за заштиту животне средине тражили смо извештаје о спровођењу програма заштите за 2021. и 2022. годину, за сва подручја која су основана одлуком Владе Србије. Од Министарства смо добили одговор да, због обимности материјала (око 90 извештаја за сваку годину, између 10 и 30 страница сваки извештај), једини начин за остваривање права на информације је увид у папирну форму извештаја, у седишту Министарства у Београду. Овај начин је за истраживање ограничавајући. За три дана, по неколико сати увида, могли смо да спроведемо само основна испитивања. За дубље анализе неопходно је да поседујемо копије докумената.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

- Изменама Правилника о садржају и начину вођењу Регистра заштићених природних добара („Службени гласник РС“ број 81/2010), прописати начин вођења и јавну доступност електронског облика Регистра. Овај регистар мора бити јавно доступан на сајту Републичког завода за заштиту природе, са могућношћу претраге по критеријумима, као што су азбучни ред назива подручја, година проглашења, категорија и врста заштите, управљач, врста управљача, површина, општина/град, статус заштите (активна, у ревизији или скидање). У оквиру регистра треба објавити и одлуке/уредбе о заштити за свако подручје, како важеће, тако и претходно донете.

- Модел садржаја годишњих програма управљања и извештаја о остваривању програма управљања, који користе управљачи заштићених подручја природе основаних одлуком републичких власти је добар и такав исти образац извештаја треба прописати и за заштићена подручја природе основана одликом АП Војводине, као и одлуком општина и градова. У обрасце програма и извештаја потребно је само још уврстити елементе који се тичу мерљивости остварења циљева заштите природе, као и прецизније разврставање прихода (шта је сопствена делатност, колико је било прихода од улазница, услуга, других министарстава, итд) у оквиру финансијског дела извештаја.

- Све извештаје, за сва заштићена подручја, без обзира на то који је ниво власти надлежан, јавно објавити на сајтовима републичког и покрајинског Завода за заштиту природе. Такође, учинити јавно доступним годишње извештаје о раду Завода за заштиту природе Србије, на сајту Завода, за период од 2010. године.

- Изменама Закона о заштити природе временски скратити/ограничити трајање поступка проглашења заштите, којима би се избегли „међукорачи“ у поступцима у којима је уочена највећа могућност нетранспарентних радњи и притисака.

- Изменама Закона о заштити природе обезбедити суштинско учешће јавности у одлучивању и извештавању у вези политике заштите природе на свим нивоима. Потребно је да се поступци заштите природе учине транспарентијим и отворенијим за јавност.

- Потребно је изменити модел финансирања заштићених подручја, препознати услуге биодиверзитета, које природа пружа, затим одредити методе како се ове услуге могу финансијски израчунати и одредити правна и физичка лица обвезнике накнаде за ове услуге.