

911.372.7

Ђорђе Милић, Ивана Стефановић*

ПРИСТУП ЗА ОДРЖИВО ПЛАНИРАЊЕ НА ПРИМЕРУ ЗАШТИЋЕНОГ ПРИРОДНОГ ДОБРА

Abstract: Mostly, natural protected areas in Serbia are classified in category of (so-called) special purpose (intended) areas and allocated in less developed, depopulated, poverty regions, which are unable for sustainable development. Relatively isolated allocation of these areas, caused migration process in previous period resulting with current problems, such as low density of population (depopulation) and low level of economic development (depressed regions and areas). So far, interests (needs) and rights of local communities for development and investment were seriously jeopardized by rules of natural protection. In that order, reform of whole system of planning (from defining goals and objectives to management strategies, rules, and principles for implementation) based on rules and principles of sustainable development is necessary. Researching influences of economic politics and instruments in order of development and reaching protection aims is particularly important field of future researches. Active participation of local authorities in elaboration of development plans and providing funds with authorities and institutions responsible for managing protected areas is start point for increasing incomes in key sectors, activating produce of goods, tourism and services. So far restrictive approach, so-called "defensive approach" in managing of natural protected area has to be reformed, as basis for new challenges in managing. Defining new priority activities, producing standards and services which are pursuant with rules of protection and rights and interests of local communities are one of the most important activities in that order. Without active participation and negotiation with all actors in process of plans and programs elaboration, as well in creation of several politics from local to national level, is not possible efficient reform of planning practice. This article analyzes current practice and approaches in managing of natural protected areas in order of intention for intensification protection on one side, and investments and development in protected areas, on other side.

Key words: planning, protection, sustainability, natural protected area, development.

Увод

Правна теорија, уосталом као и пракса планирања и коришћења простора, познаје два термина: (1) добро од општег/јавног интереса и (2) добра у општој/јавној употреби. Добра од општег/јавног интереса су: земљиште, воде, шуме, минералне сировине, добра у општој/јавној употреби и непокретности од посебног културно историјског значаја. Ова добра због посебног друштвено-економског значаја уживају посебну заштиту и користе се под условима и на начин прописан посебним законима (Закон о пољопривредном земљишту, Закон о шумама, Закон о водама, Закон о јавним путевима и др.). Добра у општој/јавној употреби су добра од општег/јавног интереса и због свог посебног значаја уживају посебну заштиту. Не могу се отуђити из државне (раније друштвене својине) и изграђена су на

* Мр Ђорђе Милић, Ивана Стефановић, Републичка агенција за просторно планирање, Београд

јавном грађевинском земљишту уколико се ради о непокретностима (јавни путеви, улице, мостови, тргови, јавни паркови) или пак уколико се ради о природним вредним целинама или подручја са посебном наменом служе општој/јавној употреби под посебним режимом коришћења (заштићена подручја, специјални резервати природе, паркови природе, национални паркови и др.). Закон о заштити животне средине дефинише два термина природног добра, и то: заштићено природно добро и јавно природно добро. Заштићено природно добро јесте очувани део природе посебних вредности и одлика (геодиверзитета, биодиверзитета, предела, пејзажа и др.), који има трајни еколошки, научни, културни, образовни, здравствено-рекреативни, туристички и други значај, због чега као добро од општег интереса ужива посебну заштиту. Јавно природно добро јесте уређени или неуређени део природног богатства, односно ваздуха, водних добара, приобаља, подземних добара, шумских добара, предела или простора, једнако доступан свима. Истим законом, просторни планови су инструменти којима се обезбеђују мере и услови заштите животне средине, а нарочито утврђивање посебних режима очувања и коришћења подручја заштићених природних добара, изворишта водоснабдевања, изворишта термалних и минералних вода, шума, пољопривредног земљишта, јавних зелених површина, рекреационих подручја и бања уз претходно обезбеђивања услова надлежног органа, а на основу мишљења надлежних стручних организација. Одредбама члана 19. Закона о планирању и изградњи прописана је израда просторних планова подручја посебне намене за заштићена природна добра (национални паркови и друга подручја која због својих карактеристика има посебну намену која захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора. Другим речима, у пракси планирања у Србији, просторни план подручја посебне намене се ради за националне паркове, паркове природе, резервате биосфере, специјалне резервате природе. Даљим развојем планирања, посебно регионалног, реално је очекивати да се и у оквиру регионалних просторних планова може створити адекватан плански основ у смислу посебно режима организације, уређења, коришћења и заштите подручја природних добара.

World Conservation Union (IUCN) дефинише заштићена подручја као "области копна или мора посебно издвојени за заштиту и очување биолошке разноврсности, природних и културних добара, чије је управљање одређено законом или другим прописима". Режији заштите су сведени у 6 категорија. Прва "А" категорија - стриктни (строги) природни резервати, Прва "Б" категорија - Заштићена подручја дивљине, Друга категорија - Национални парк,, Трећа категорија - Споменик природе, Четврта категорија – Станишта, Пета категорија – Предела, Шеста категорија - Подручја у којима се обавља одрживо коришћење и управљање природним екосистемима. Према подацима УН Србија је сврстана у категорију земаља у којима је под заштитом мање од 5% територије (UNEP – WCMC; 2003).

Секторски приступ

Секторски приступ планирању и управљању развоја полази од претпоставке да су заштићена подручја од виталног значаја за развој. Она могу послужити како центри за развој региона, тако и националне економије. Организованим управљањем делова заштићених добара, као продуктивних делова ширих заштићених подручја, омогућују се користи/добити од заштите, односно штете/трошкови од рестрикција и забрана сведу на најмању могућу меру. Да би се наведени приступ достигао, неопходно је да управе заштићених природних добара разумеју и препознају потенцијале, односно да их вреднују у економском смислу. Заштићена подручја морају бити промовисана, маркетиншки представљена и тржишно валоризована, јер то је једини начин да се економски интегришу у постојећи систем. Заштићена подручја морају бити саставни део социо-економских развојних планова, исто као што развојни планови морају бити интегрисани са стратешком проценом утицаја на животну средину. Развој и заштита представљају два нераздвојна процеса, који се не искључују, него међусобно допуњују. Развој захтева тражњу за коришћењем заштићених добара са једне стране, док са друге стране неопходно је да управљање заштићеним добрима обезбеде сигурне услове и инструменте за одрживо и одговарајуће коришћење простора. Другим речима, капитална природна добра у заштићеним природним подручјима не смеју бити деградирана, већ се морају одржавати и учинити доступним из разлога јер у дугорочном смислу обезбеђују развој и повраћај средстава уложених у заштиту. Само на овај начин могуће је ефикасно управљати природним добром. Овим приступом се елаборирају активности које превазилазе предмет и задатке програмских основа за припрему планског документа. Просторним планом неопходно је утврдити приоритете из перспективе потреба локалних заједница, тражње различитих сектора и дугорочне заштите. Односи који настају између корисника заштићених подручја (жеља, потреба, тражње) и режима и правила управљања и заштите, се планирају тако да резултирају развојем заштићених подручја. На основу овог развоја стварају се предуслови за бољу заштиту и конзервацију природног добра. Предлаже се пет приоритетних области за акцију, које превазилазе програм за израду појединачног планског документа, али чине јединствен – интегрални систем управљања заштићеним добром, и то: (1) дефинисање националних - интегралних и секторских - регионалних планова за заштићена природна добра; (2) формирање наменских фондова заснованих на политици "корисник плаћа"; (3) израда пилот пројеката за заштићена природна добра; (4) економска анализа заштићених подручја; (5) организација тренинг програма и програма јачања капацитета (*capacity building program*) управе подручја природних добара и локалних заједница

Дефинисање управљања заштићених подручја у функцији приоритетних активности морају бити препозната и дефинисана, тако да се уврсте у систем финансирања. Важан приступ за увећање фонда за финансирање је увођење принципа "корисник плаћа", било да се односи о јавном сектору у виду водоснабдевања, енергетике или се пак ради о локалним заједницама и приватним

лицима у туризму, пољопривреди, шумарству и др. Без изузетка, сви морају да плате ту привилегију – коришћење природног добра. Природно добро је јавно добро са ограниченим капацитетима и требало би га штитити како нормативно-просторно планским мерама (прописивањем физичких зона заштите), организационим (систем управљања), тако и фискално – економским (пореске политике, формирање фондова, систем ренти у зависности од коришћења и тражње). То је централно питање дефинисања приоритета и дефинисања планских акција и решења. Просторни план подручја посебне намене за заштићено природно добро треба да обезбеди снажне аргументе за систематску заштиту и да постави приоритете за развој локалних заједница. Локалне заједнице треба да препознају и прихвате добити које имају и да заштиту прихвате као дугорочни потенцијал, а не као сметњу у развоју. Истовремено, како буде јачала свест о значају заштите, треба очекивати да ће локалне заједнице бити активно укључене и у инвестирање заштите и у управљања.

Пољопривреда, управљање водама, шумарство

Основни приступ у планирању пољопривреде на заштићеном подручју је задовољење како потреба локалних заједница, тако и тражње на основу развоја туристичке понуде, као и екстерне тражње – тражње за незагађеним, "чистим" еко производима. Од изузетног значаја је да се направи компромис између заштите простора, која имплицира рестриктивне мере и активности у пољопривреди и смањењу приноса. У заштићеним подручјима пољопривреда се планира на основу поставки, што подразумева: *Прихватање и афирмација приступа да заштићена подручја представљају основу за планирање пољопривреде, што подразумева развијање подсистема управљања пољопривредом у оквиру система управљања заштићеним подручјем у складу са прописаним режимима заштите. Дефинисање компензационих мера и програма по основу рестрикција, повећање трошкова и смањења продуктивности, због мера и режима заштите; Истраживање и прилагођавање са односима у природним екосистемима (дивље врсте и култивисане врсте) и примена еколошких мера и метода у пољопривреди; и Развијање, прилагођавање и усвајање мера за повезивање "дивљих" и "култивисаних" предела. У физичком смислу то подразумева повезивање изолованих енклава одређеним заштитним коридорима и субзонама.*

У случајевима тражње за интензивном пољопривредом на подручју плана, потребно је мерама и инструментима за реализацију плана предвидети посебне накнаде у смислу заштите екосистема. Вода представља најзначајнији природни ресурс у 21. веку. Национални стратешки планови – Водопривредна основа и Просторни план Републике Србије, предвиђају изградњу значајног броја акумулација у Републици. Подручја акумулација се често поклапају са подручјима под заштитом, односно прописана је обавеза дефинисања посебних заштитних зона акумулација. Издвајају се неколико функција акумулација које су значајне за анализу пре дефинисања циљева и стратешких опредељења: (а) *Акумулирање и стварање квалитетних резерви вода, регулисање поплава;* (б) *Водоснабдевање,*

иригација, хидроенергетика; (в) Контрола и спречавање загађивања, измештање загађујућих активности; (г) Водни саобраћај на унутрашњим пловним путевима (реке и језера); (д) Туризам и рекреација; (ђ) Микроклиматски утицаји на окружење. Многе информације које могу утицати на заштићена подручја нису доступна планерима. То се посебно односи на значај и хидрогеолошки утицај. Изградња акумулација, по правилу представљају велике инвестиционе подухвате који превазилазе капацитете локалних заједница. Са друге стране, у пракси се дешава да је изградња акумулација из низа околности застала, као и да не постоје одговарајући плански основи, иако је за подручја акумулација прописана израда планова подручја посебне намене. Вишенаменски карактер акумулација ствара могућност за проналажење еколошки одрживог и економски оправданог система управљања водним ресурсима. Прекомерна сеча шума је један од највећих проблема у управљању природним ресурсима у Србији. Тренд сече дрвне масе је у порасту у односу на пошумљавање у последњих 15-ак и више година. Одрживо шумарство и управљање шумама, представља један од потенцијала за економски развој подручја, као и туризам, пољопривреда, водопривреда, енергетика, укључујући и изузетно здраву средину. Може се извести закључак да заштићена подручја детерминишу шуме и шумске биоценозе са припадајућим ретким и заштићеним врстама (реликти и ендемити), као што су панчићева оморика, бели јасен, црвени кестен и др. Издавају се четири најважније области управљања шумама у смислу активирања потенцијала заштићеног подручја на принципима одрживости: (1) *Заштита и конзервација шума у оквиру постојећих/планираних заштићених подручја;* (2) *Укључивање осталих шумских подручја различитих категорија у јединствен систем управљања шумама на подручју плана (укључујући заштићене шуме);* (3) *Посебно дефинисање и интегрисање у система заштите шума граничних подручја заштићених зона - "бафер зоне" са припадајућим биоценозама и екосистемима;* (4) *Дефинисање улоге локалних заједница у систему управљања шумама и омогућавање одрживо коришћење шума у смислу јачања локалних економија.*

Заштитне зоне – "бафер зоне" дуж заштићених подручја требало би планирати у складу са искуством UNEP-WCMC, односно требало би предвидети појасеве ширине 2 до 3 км. На тај начин, стварају се просторни услови за спречавање негативних активности и појава "дуж оградe" заштитних зона заштићеног подручја.

Приоритет највишег ранга мора бити сарадња надлежних органа по питању надзора и спречавања бесправне сече шума. У том смислу, потребно је преиспитати досадашњи систем управљања шумама. У оквиру Стратегије коришћења, уређења и заштите планског подручја, потребно је предвидети и дефинисати посебне програме/правила за коришћење шума за локалне заједнице/насеља/домаћинства у "бафер зонама". Истраживањем је потребно утврдити потребе домаћинстава, локалну и екстерну тражњу, начин коришћења дрвне масе (огрев, дрвна маса, шумски плодови и други бездрвни плодови), начин и услове санитарне сече, компензационе мере и др. У том смислу, од посебног

значаја је утврђивање својинских односа/власништва (приватно, државно, мешовито) над шумама. Програми треба да афирмишу шуме као потенцијал локалних економија у функцији ревитализације становништва уз релативизацију конфликта на принципима одрживог развоја. Овај приступ подразумева одговарајућу прераду дрвне масе - дрвна грађа, производња различитих материјала за намештај, укључујући и прављење намештаја, прикупљање и прерада шумског и лековитог биља и др. Посебан потенцијал у коришћењу шумског потенцијала представља развој спортског лова, са пратећим активностима, као посебног вида туризма. По правилу заштићена подручја имају значајан енергетски потенцијал, али истовремено су веома осетљива за експлоатацију.

Енергетика и инфраструктура, туризам

Пажљивим избором локација, уз одговарајуће услове могуће је користити енергетске потенцијале. У том смислу, обновљиви извор енергије су главни енергетски потенцијал. Посебно се издвајају мале хидроелектране, као потенцијално значајан вид коришћења хидропотијала. Потенцијалне локације малих хидроелектрана су дефинисане у оквиру пројекта Ј.П. "Електропривреда Србије", "Катастар малих хидроелектрана". Општи приступ у планирању и развоју енергетике у заштићеним подручјима карактерише: (а) интегрисање стратешких процена и процена утицаја као инструменте у планирању и пројектовању, и (б) обављање одговарајућих процена утицаја на животну средину пре доношење одлука за реализацију програма и пројеката из области енергетике. Истовремено, потребно је дефинисати и развити систем у коме ће комерцијални корисник простора (управљач енергетским ресурсом) плаћати одговарајуће накнаде у смислу коришћења заштићених подручја. Једнако важно је да и корисници услуга буду део јединственог система у коме би се вршио повраћај средстава за управљање заштићеним подручјем. Приступ за дефинисање правила и услова коришћења мора бити у вези са заштитом, а у смислу јачања свести корисника о значају заштите животне средине. С обзиром на чињеницу да се дрвна маса у највећој мери користи за огрев, потребно је одредити у оквиру "бафер зона" подручја у којима би се гајила и секла дрвна маса за огревне сврхе. Приступ у планирању инфраструктуре се заснива на побољшању саобраћајне доступности заштићеног подручја, са једне стране и опремања комуналном инфраструктуром локалних заједница са припадајућим насељима. Планом се дефинишу правила за изградњу, коришћење и управљање следећом инфраструктуром: саобраћајном (друмска и железничка), водопривредном, енергетском, телекомуникационом, комуналном. Потребно је да капацитети и функције задовоље кориснике простора, као и да комунална инфраструктура задовољава захтеве и испуни услове компатибилности са системом управљања отпадом. Управљање инфраструктуром, како локалном, тако и транзитном захтева преиспитивање досадашњег система. Принципи – "корисник плаћа", партнерство јавног и приватног, концесије и сл. могући су начини ревитализације и побољшања услуга. Сва решења подразумевају техничку поузданост, социјалну прихватљивост, економску оправданост, а најважније еколошку одрживост. Посебно се разрађују мере и инструменти са

приоритетним активностима по етапама, односно за први четворогодишњи период у оквиру уговора о имплементацији. Овај приступ је посебно издвојен за инфраструктурне системе, иначе односи се на све секторе и све планске акције.

Мрежа центара и јавних служби у оквиру социјалне инфраструктуре представљају једно од кључних питања у развоју и задовољавању потреба како локалних заједница, тако и других корисника простора. Главно ограничење у погледу инфраструктурног опремања представља чињеницу да се заштићена подручја налазе у ретко насељеним регијама са претежно насељима разбијеног типа. У тим условима, инфраструктурно опремање сваког насеља или домаћинства утиче на повећање суму укупних инвестиција. Туризам може бити ефикасан начин за установавање извора прихода за заштићена подручја и окружујућих заједница. Приступ "један становник један туриста" представља основу за ревитализацију подручја. Посебно је важна ревитализација становништва чији је број опао за 50% у протеклих 50 година. Запошљавање локалне радне снаге на пословима туризма, организације пољопривреде и пласмана производа у функцији туризма представља приоритет без алтернативе. Приступ производња и потрошња "in site", је основни поступак за снажно повезивање локалне заједнице у дугорочно одрживо управљање заштићеним подручјем. Адекватно коришћење и валоризација природних вредности и ресурса и њихова заштита, имплицира развој локалне заједнице. У том смислу, неопходно је да се у оквиру сарадње омогући остваривање прихода, који би били усмерени локалним заједницама. Крајње поједностављена анализа се даје као илустрација за дефинисање циљева. Уколико би се део прихода укључио у локалне економије, то би било од изузетног значаја и са снажним мултипликаторским ефектима на развој локалних економија и региона уопште и ревитализацију становништва. У том смислу, заштићено подручје не само да би се трајно оспособило за одрживи развој, него би представљало и центар развоја. Искуство у међународним оквирима, показују да туристи, чак и тзв. "backpackers"-и лимитираних буџета, су спремни да плате значајне цене услуга да би посетили заштићена подручја, уколико средства иду у заштиту, односно локалним заједницама. Једна од циљних група туриста треба да буде популација која цени природне вредности и има високу еколошку свест. Са друге стране, потребно је развити програме и понуду и за ексклузивне клијенте.

Потребно је да један од главних приоритета буде и промена приступа у планирању и управљању заштићеним подручјима. У том смислу дефинишу се могуће смернице за промену досадашњег приступа у планирању и управљању.

<i>Досадашњи приступи</i>	<i>Могући нови приступи</i>
<i>Планирање и управљање заштићених подручја као области "без становништва"</i>	<i>Планирање за људе (становништво, домаћинства) и у појединачним случајевима за локалну заједницу</i>
<i>Управљање са националног нивоа (Влада)</i>	<i>Партнерско управљање (више партнера)</i>
<i>Подручја за конзервацију</i>	<i>Подручја којим се поред заштите управља и у функцији остваривања социо-економских циљева.</i>
<i>Управљање без сагледавања потреба локалних заједница</i>	<i>Управљање у функцији решавања потреба и циљева локалних заједница.</i>
<i>Развој појединачног добра (сваког за себе)</i>	<i>Планирање природних добара као дела регионалног, националног и међународног система заштићених добара.</i>
<i>Управљање по систему "изолованих острва"</i>	<i>Планирање развоја као "мреже" заштићених добара (строго заштићена подручја окружена заштитним зонама и повезана "зеленим коридорима").</i>
<i>Подручја само за научна истраживања</i>	<i>Заштићена подручја се користе у научне сврхе, имају своју економску оправданост и истовремено су интегрисана са културном баштином представљајући "материјалну базу становништва".</i>
<i>Управљање само за посетиоце и туристе</i>	<i>Управљање са локалном заједницом (већи значај локалне заједнице у управљачком систему).</i>
<i>Главни инструменти у управљању – краткорочни програми</i>	<i>Управљање на основу дугорочних стратегија. Дугорочни приступ као доминантан приступ у планирању.</i>
<i>Заштита је примарна</i>	<i>Поред заштите, придаје се значај рехабилитацији и обнављању.</i>
<i>Заштићена подручја се сматрају примарно као национална надлежност</i>	<i>Подела надлежности са локалним заједницама – децентрализација.</i>
<i>Природно добро је сматрано као ексклузивно национално добро</i>	<i>Приступ по коме се заштићена добра интегришу у међународну мрежу и систем заштићених подручја.</i>

Закључак

Будућност планирања заштићених подручја зависи од схватања потребе прединвестирања и подршке у формирању фондова. То не значи да се ради о једнократној буџетској интервенцији на санацији или реализацији појединачних пројеката или програма, већ о системском решавању проблема заштите. То је дугорочан процес који за резултат има оспособљавање подручја за одрживи развој. Разумљиво је да након вишегодишњих негативних тенденција, управљање природним добрима није био приоритет највишег ранга. Како се буду реформисали поједини системи (монетарни, фискални, приватизација, јавна инфраструктура, државна управа и др.) створиће се неопходне претпоставке за темељну дугорочну реформу система управљања природним добрима. Другим речима, неопходно је планирати и на појединачним случајевима у виду пилот пројеката, развијати методологију и отворати питања коришћења, управљања и валоризације природних добара, која су мање или више неуспешно елаборирана у постојећим планским документима решењима поставе у планском документу.

Литература

Ciriacy-Wantrup S.V., Bishop. R. (1975), *Common Property as a Concept in Natural Resources Policy*, NATURAL RESOURCES JOURNAL

Закон о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/03 и 34/06)

Закон о заштити животне средине ("Службени гласник РС", број 135/04)

Закон о националним парковима ("Службени гласник РС", број 39/93)

United Nations Environment Programme - World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC). (2003), *World Database on Protected Areas (WDPA) Version 6*. Cambridge, U.K.: WCMC.